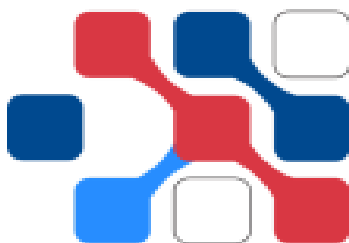




Co-funded by the
European Union

**Vladimir Medović
Marijana Mladenov
Milena Galetin**

**PRIMENA VREDNOSTI EVROPSKE UNIJE
I DIGITALNA TRANSFORMACIJA:
PERSPEKTIVA SRBIJE**



EUDIGVAL

Novi Sad, maj 2025. godine

**Vladimir Medović
Marijana Mladenov
Milena Galetin**

**PRIMENA VREDNOSTI EVROPSKE
UNIJE I DIGITALNA TRANSFORMACIJA:
PERSPEKTIVA SRBIJE**

Novi Sad, maj 2025. godine

PRIMENA VREDNOSTI EVROPSKE UNIJE I DIGITALNA
TRANSFORMACIJA: PERSPEKTIVA SRBIJE

I izdanje
Novi Sad, maj 2025. godine

Izdavač:

Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu

Za izdavača:

Prof. dr Dragan Soleša, rektor

Autori:

Prof. dr Vladimir Medović
Prof. dr Marijana Mladenov
Doc. dr Milena Galetin

Recenzenti:

Prof. dr Jelena Vapa Tankosić, redovni profesor
Fakultet za ekonomiju i inženjerski menadžment u
Novom Sadu
Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu

Prof. dr Zoran Filipovski, redovni profesor
Internacionalni univerzitet *Vision*
Republika Severna Makedonija

Doc. dr Jovana Škorić
Filozofski fakultet Univerzitet u Novom Sadu

Lektor i korektor:

Marija Sudar

ISBN 978-86-86121-71-4

Žan Mone Modul „Primena vrednosti Evropske unije i digitalna transformacija: perspektiva Srbije” (EUDIGVAL),
sufinansiran od strane Evropske unije,
Projekat: ERASMUS-JMO-2024-HEI-TCH-RSCH
Projekat broj:101175838

DISCLAIMER



Co-funded by the
European Union

Funded by the European Union. Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or the European Education and Culture Executive Agency (EACEA). Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them.

SADRŽAJ

Prof. dr Vladimir Medović

I EVROPSKE VREDNOSTI I DIGITALNA

TRANSFORMACIJA14

GLAVA I

PRAVNI I INSTITUCIONALNI SISTEM EVROPSKE UNIJE ..14

1. Struktura Evropske unije 14

2. Ciljevi Evropske unije 17

3. Ovlašćenja Evropske unije 19

3.1. Priroda ovlašćenja Evropske unije 20

3.2. Načela proporcionalnosti i supsidijarnosti 24

3.3. Bliža saradnja između država članica 26

4. Izvori prava Evropske unije 29

4.1. Primarni izvori prava EU 31

4.2. Opšta pravna načela EU 32

4.3. Pravila međunarodnog prava koja obavezuju Evropsku uniju 36

4.4. Sekundarni izvori prava Evropske unije 45

4.5. Preporuke i mišljenja 51

5. Institucionalni okvir Evropske unije 51

GLAVA II

KONCEPT VREDNOSTI EVROPSKE UNIJE.....54

1. Vrednosti Evropske unije 54

1.1. Ljudsko dostojanstvo 59

1.2. Sloboda 59

1.3. Demokratija 60

1.4. Jednakost 63

1.5. Vladavina prava 63

1.6. Poštovanje ljudskih prava i prava manjina 66

2. Postupak zbog povrede vrednosti Evropske unije 74

3. Direktna primena i direktno dejstvo člana 2 Ugovora o Evropskoj uniji	78
4. Preventivni mehanizmi za zaštitu vrednosti EU	84
4.1. Vladavina prava.....	84
4.2. Demokratija.....	87
5. Zaštita budžeta Evropske unije u slučaju opštih nedostataka u pogledu načela vladavine prava u državama članicama.....	90
6. Osnovne vrednosti i spoljne aktivnosti Evropske unije	101
7. Eksteritorijalne sankcije za kršenje vrednosti Evropske unije.....	106

GLAVA III

OSNOVNE VREDNOSTI EU I DIGITALNA

TRANSFORMACIJA

1. Primena osnovnih vrednosti EU u digitalnom okruženju	110
1.1. Digitalna transformacija u službi čoveka	113
1.2. Solidarnosti i inkluzivnost.....	113
1.3. Solidarnost i inkluzivnost: digitalna povezanost.....	114
1.4. Solidarnost i inkluzivnost: digitalno obrazovanje, obuka i veštine	114
1.5. Solidarnost i inkluzivnost: poštenu i pravični uslovi rada	115
1.6. Solidarnost i inkluzivnost: digitalne online usluge	116
1.7. Pravo izbora: interakcija sa algoritmima i sistemima veštačke inteligencije	116
1.8. Sloboda izbora: pravedno digitalno okruženje.....	117
1.9. Učešće u javnom digitalnom prostoru.....	118
1.10. Sigurnost, zaštita i osnaživanje: zaštićeno i sigurno digitalno okruženje.....	119
1.11. Sigurnost, zaštita i osnaživanje: privatnost i lična kontrola nad podacima	120
1.12. Sigurnost, zaštita i osnaživanje: zaštita i osnaživanje dece i mladih u digitalnom okruženju.....	121
1.13. Održivost.....	122
2. Evropski demokratski štit.....	122

3. Zaštita ličnih podataka	127
3.1. Prenos ličnih podataka u treću zemlju ili međunarodnu organizaciju	134
3.2. Evropski supervizor za zaštitu podataka	146
4. Podrška slobodi izražavanja u trećim zemljama	149
4.1. Borba protiv nasilja, progona, ponižavanja i pretnji pojedincima, uključujući novinare i druge medijske radnike zbog korišćenja prava na slobodu izražavanja i borba protiv nekažnjivosti takvih krivičnih dela	152
4.2. Podrška zakonima i dobroj praksi kojima se štiti sloboda mišljenja i izražavanja	153
4.3. Podsticanje slobode i pluralizma medija i jačanje svesti o opasnosti od neprikladnog mešanja u nepristrasno/kritičko izveštavanje	154
4.4. Podrška poštovanju ljudskih prava u sajber prostoru i informacionim i komunikacionim tehnologijama	155
4.5. Mere za promociju i zaštitu slobode mišljenja i izražavanja	156

GLAVA IV

OSNOVNE VREDNOSTI EU I

PRIJEM NOVIH DRŽAVA ČLANICA159

1. Uslovi za prijem novih država članica	159
2. Srbija u procesu pridruživanja i pristupanja EU	161
3. Pregovori o članstvu Srbije u Evropskoj uniji	166
3.1. Načela na osnovu kojih se vode pregovori o članstvu	169
3.2. Predmet i cilj pregovora o članstvu	169
3.3. Procedura pregovora o članstvu	172
3.4. Nova metodologija proširenja Evropske unije	175
3.5. Primena nove metodologije proširenja na Srbiju	180
4. Harmonizacija srpskog zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU ..	185
5. Harmonizacija zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU u oblasti digitalne transformacije	189
6. Poštovanje obaveza iz članstva u Savetu Evrope.....	191

6.1. Savet Evrope	191
6.2. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.....	196
6.3. Prava i slobode zaštićene Evropskom konvencijom od značaja za proces digitalne transformacije.....	198
6.4. Ostale konvencije od značaja za zaštitu ljudskih prava i sloboda u procesu digitalne transformacije	200
6.5. Savet Evrope i Evropska unija	201
LITERATURA.....	203

Prof. dr Marijana Mladenov

**II ZAŠTITA LJUDSKIH PRAVA SA POSEBNIM
OSVRTOM NA ZAŠTITU PODATAKA U DIGITALNOM
DOMENU U PRAVNOM SISTEMU EVROPSKE UNIJE205**

1. Uvodna razmatranja	205
2. Zaštita ljudskih prava offline i zaštita ljudskih prava online: dva različita koncepta ili delovi iste slagalice	207
3. Zaštita ljudskih prava u digitalnom domenu kao deo vrednosti EU ..	210
4. Zaštita ljudskih prava u digitalnom domenu u skladu sa Poveljom Evropske unije o osnovnim pravima i Evropskom konvencijom o ljudskim pravima.....	215
4.1. Zaštita prava na privatnost u digitalnom domenu u skladu sa Poveljom Evropske unije o osnovnim pravima i Evropskom konvencijom o ljudskim pravima	216
4.2. Zaštita slobode izražavanja u digitalnom domenu u skladu sa Poveljom Evropske unije o osnovnim pravima i Evropskom konvencijom o ljudskim pravima	225
4.3. Nova digitalna ljudska prava u pravnim sistemima Saveta Evrope i Evropske unije.....	243
5. Zaštita podataka u digitalnom domenu u skladu sa Poveljom Evropske unije o osnovnim pravima i Evropskom konvencijom o ljudskim pravima	256

6. Zaštita ljudskih prava u digitalnom domenu u pravnom okviru Srbije.....	274
6.1. Zaštita prava na privatnost u digitalnom domenu u pravnom okviru Srbije.....	277
6.2. Zaštita slobode izražavanja u digitalnom domenu u pravnom okviru Srbije.....	279
6.3. Nova digitalna ljudska prava u pravnom sistemu Republike Srbije	282
7. Zaštita podataka u digitalnom domenu u pravnom okviru Republike Srbije.....	286
8. Zaključna razmatranja.....	295
LITERATURA.....	297

Doc. dr Milena Galetin

III EVROPSKE VREDNOSTI, VEŠTAČKA INTELIGENCIJA I PRAVO310

1. Uvodna razmatranja.....	310
2. Evropske vrednosti i veštačka inteligencija: pravni okvir Evropske unije	319
2.1. Uvodne napomene.....	319
2.2. Uredba Evropske unije o veštačkoj inteligenciji i Evropske vrednosti.....	326
3. Evropske vrednosti i veštačka inteligencija: uloga Saveta Evrope.....	343
3.1. Ad hoc Komitet za veštačku inteligenciju (CAHAI) i Komitet za veštačku inteligenciju (CAI).....	348
3.2. Okvirna konvencija Saveta Evrope o veštačkoj inteligenciji i ljudskim pravima, demokratiji i vladavini prava .	354
4. Zakonodavstvo Republike Srbije u oblasti veštačke inteligencije i Evropske vrednosti.....	361
4.1. Strategija razvoja veštačke inteligencije u Republici Srbiji za period 2025-2030. godine i evropske vrednosti	362
4.2. Etičke smernice za razvoj, primenu i upotrebu pouzdanе i odgovorne veštačke inteligencije.....	366

5. Primena Evropskih vrednosti i veštačka inteligencija u pojedinim sektorima	372
6. ZAKLJUČAK	397
LITERATURA.....	401

PREDGOVOR

U vreme kada je osnovana Evropska unija, 1992. godine i kada su formulisane vrednosti na kojima se ona temelji, činilo se da se Evropa i svet se nalaze na pragu nepovratnog demokratskog preobražaja. Rušenje Berlinskog zida označilo je kraj podele Evrope, zasnovane na nepomirljivim ideološkim razlikama između demokratskog Zapada i komunističkog Istoka. Pad Berlinskog zida takođe je omogućio realizaciju ideje Žana Monea o ekonomskom i političkom ujedinjenju Evrope mirnim putem, kroz proces proširenja tek osnovane Evropske unije. Za uspeh tog procesa od odlučujućeg značaja je da Evropska unija i sve njene države članice budu zasnovane na istim onim vrednostima na kojima je i započeo proces evropskih integracija. U pitanju su vrednosti koje su zasnovane na idealima liberalne demokratije: poštovanje ljudskog dostojanstva, sloboda, jednakost, demokratija, vladavina prava, poštovanje ljudskih i manjinskih prava. Unošenje tih vrednosti u preambulu Ugovora iz Matrihta predstavljalo je kulminaciju političkog procesa koji je započet još krajem XVIII veka sa francuskom i američkom revolucijom i koji je obeležio XIX i XX vek. Istovremeno kada su ove vrednosti formulisane u osnivačkom ugovoru Evropske unije, svet je ušao u novu tehnološku revoluciju koju karakteriše prelazak sa analognih elektronskih i mehaničkih sredstava na digitalnu tehnologiju. Digitalna revolucija ne samo što je izmenila način na koji radimo, komuniciramo, učimo i obavljamo svakodnevne poslove, već je stvorila poseban digitalni ekosistem koji čini kompleksna mreža međusobno povezanih digitalnih alata, uključujući tehnološka sredstva i

digitalne platforme, koje funkcionišu kao jedinstven sistem. Potpuno menjajući način na koji radimo, komuniciramo, učimo i obavljamo svakodnevne poslove, digitalna revolucija je stavila na probu demokratske vrednosti i politička i pravna sredstva za njihovo ostvarenje i zaštitu koja su kreirana u jednom drugom, analognom, dobu. Primera radi, borba za slobodu štampe, kao jednog od preduslova demokratije, obeležila je čitav XIX i dobar deo XX veka. Sa pojavom radija i televizije ona je prerasla u zahtev za slobodu medija. Digitalna revolucija iznedrila je društvene mreže i digitalne platforme kao nove vidove komunikacija, razmene ideja i informacija, koje sve više potiskuju tradicionalne medije. Pojava društvenih mreža i digitalnih platformi je, nema sumnje, demokratizovala način na koji se kreiraju i šire informacije, ali je sa sobom donela i rizike od kreiranja teorija zavera, lažnih vesti i dezinformacija koje mogu da utiču na izborne i druge demokratske procese, ali i da ugroze zdravlje i živote ljudi, kao što je bio slučaj u vreme pandemije virusa Kovid-19. U tom smislu poseban problem predstavlja nedostatak pravne regulative. Za razliku od društvenih mreža i digitalnih platformi, funkcionisanje tradicionalnih medija je regulisano zakonima i profesionalnim i etičkim kodeksima koji su dugo razvijani i usavršavani u demokratskim zemljama. Postojeća regulativa je zbog same prirode interneta često neprimenjiva na ove mreže i platforme. Kontrola sadržaja na njima je prepuštena privatnim kompanijama koje su njihovi vlasnici. U poslednje vreme svedoci smo da te kompanije pod izgovorom slobode izražavanja ukidaju ili smanjuju kontrolne mehanizme za proveru činjenica, otvarajući prostor za plasiranje lažnih vesti i govora mržnje.

Digitalna transformacija donela je još jedan izazov, ovog puta u domenu ljudskih prava, koji se tiče zaštite ličnih podataka. Pristup društvenim mrežama, obavljanje poslovnih transakcija preko interneta, komunikacija sa vlastima (E-uprava, E-vlada) zahtevaju registraciju i davanje ličnih podataka, koje se potom skladište, čuvaju u obrađuju na serverima koji su u vlasništvu privatnih kompanija ili država. To otvara pitanje sigurnosti ličnih podataka korisnika, mogućnost neovlašćenog pristupa ovim podacima od strane privatnih lica i državnih organa, kao i njihove zloupotrebe. Problem je još kompleksniji zbog razlika u nacionalnim zakonodavstvima i sudskoj praksi pojedinih država, posebno zbog okolnosti da se podaci o korisnicima iz jedne zemlje u kojoj postoje razvijeni mehanizmi za zaštitu privatnosti prebacuju, čuvaju i obrađuju na serverima matičnih kompanija u zemljama sa nižim stepenom zaštite ličnih podataka. U pojedinim slučajevima taj problem može doseći i političku i bezbednosnu dimenziju. Pojedine države članice EU zabranile su iz bezbednosnih razloga državnim i javnim službenicima korišćenje pojedinih društvenih mreža koje se nalaze u vlasništvu kompanija iz suparničkih država, dok je jedna od njih zbog toga i zabranjena u SAD, sve dok se ne promeni struktura vlasništva.

Pojava veštačke inteligencije (AI) takođe je donela niz pravnih i etičkih pitanja, počev od pristrasnosti i pravičnosti sistema veštačke inteligencije, zaštite intelektualne svojine, privatnosti i zaštite podataka, transparentnosti i razumljivosti sistema veštačke inteligencije, bezbednosnih pitanja, odgovornosti onih koji su razvili i upravljaju sistemima veštačke inteligencije za eventualnu štetu, pa sve do zaštite od neželjenih posledica i autonomnosti tih sistema od ljudske kontrole.

Kao što se može videti iz priloženog, proces digitalne transformacije iznedrio je niz pitanja, problema i dilema koji se odnose na primenu i poštovanje tradicionalnih demokratskih vrednosti. Međunarodno i nacionalno zakonodavstvo u ovoj oblasti se nalazi još u povoju i pruža različite odgovore na pomenuta pitanja. Evropska unija je jedna od retkih globalnih međunarodnih aktera koja je svojom regulativom pokušala da reguliše neka od tih pitanja na način koji bi omogućio punu primenu i poštovanje postojećih Evropskih vrednosti. Zakonodavstvo EU u ovoj oblasti zasnovano je na načelu da je „ono što je zabranjeno *offline*, zabranjeno i *online*”. U ovoj knjizi, između ostalog, pokušaćemo da utvrdimo u kojoj meri je moguća primena načela i pravila iz *offline* stvarnosti u *online* dimenziji. Takođe ćemo analizirati i predstaviti pravna rešenja koja je Evropska unija usvojila u digitalnoj sferi, a koja su od značaja za primenu i poštovanje Evropskih vrednosti. Na kraju ćemo izložiti osnovne pravne probleme i izazove sa kojima se Srbija suočava u procesu digitalne transformacije. Imajući u vidu da je Srbija kandidat za članstvo u Evropskoj uniji i da je poštovanje Evropskih vrednosti osnovni politički uslov za pristupanje trećih država ovoj organizaciji, pokušaćemo da utvrdimo koji su to osnovni problemi sa kojima se Srbija suočava kada je reč o poštovanju tih vrednosti u digitalnoj sferi.

I EVROPSKE VREDNOSTI I DIGITALNA TRANSFORMACIJA

GLAVA I PRAVNI I INSTITUCIONALNI SISTEM EVROPSKE UNIJE

1. Struktura Evropske unije

Evropska unija je osnovana Ugovorom o EU zaključenim u Mاستrihtu 17. februara 1992. godine. Osnivanjem Evropske unije tri postojeće Evropske zajednice: Evropska zajednica za uglj i čelik, Evropska zajednica za atomsku energiju i Evropska ekonomska zajednica inkorporirane su u institucionalnu strukturu Unije i zadržale su svoj pravni subjektivitet.¹ Osnivački ugovor EU je menjan u nekoliko navrata: Ugovorom iz Amsterdama 1997. godine, Ugovorom iz Nice 2001. godine i Ugovorom iz Lisabona 2007. godine.

Sada važeći, Lisabonski ugovor, potpisan je 13. decembra 2007. godine i stupio je na snagu 1. decembra 2009. godine. Lisabonski ugovor je doneo značajne promene u organizacionoj strukturi Evropske unije. Nakon Lisabonskog ugovora Evropska unija postoji kao jedinstveni subjekt međunarodnog prava. Ona je zasnovana na dva ugovora iste

¹ Evropska zajednica za uglj i čelik prestala je da postoji 2002. godine istekom perioda od 50 godina, na koliko je osnovana. Evropska ekonomska zajednica je usled dobijanja novih nadležnosti preimenovana u Evropsku zajednicu.

pravne snage: Ugovoru o Evropskoj uniji i Ugovoru o funkcionisanju Evropske unije koji je zamenio Ugovor o osnivanju Evropske zajednice.²

Ugovorom o EU države članice između sebe uspostavljaju uniji na koje prenose ovlašćenja radi ispunjenja zajedničkih ciljeva. Lisabonski ugovor predstavlja novu fazu u cilju uspostavljanja sve bliže unije između naroda Evrope, u kojoj se odluke donose što je moguće otvorenije i što bliže građanima.³

Izmenjeni Ugovor o Evropskoj uniji se sastoji iz preambule i normativnog dela koji je podeljen na šest poglavlja. Prvo poglavlje nosi naziv „Opšte odredbe”. U njemu su definisani ciljevi i zadaci Unije, osnovna pravna načela, kriterijumi za podelu nadležnosti između Unije i država članica, i odnosi sa susedima. Drugo poglavlje je posvećeno „Demokratskim načelima Unije”. U trećem poglavlju, „Odredbe o organima Unije”, utvrđena je institucionalna struktura Unije. Četvrto poglavlje odnosi se na mogućnost uspostavljanja bliže saradnje između država članica. U petom poglavlju sadržane su „Opšte odredbe o spoljnim aktivnostima Unije i posebne odredbe o zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici”. U poslednjem, šestom, poglavlju, nalaze se završne odredbe kojima se reguliše pravni status Unije, postupak izmene Ugovora i postupak za napuštanje Unije.

Tri dotadašnja stuba Evropske unije: Evropske zajednice, Zajednička spoljna i bezbednosna politika i Policijska i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima, objedinjena su u novu, jedinstvenu

² Član 1 stav 3 Ugovora o osnivanju Evropske unije.

³ Član 1 stav 1 i stav 2 Ugovora o osnivanju Evropske unije.

tvorevinu. Uslovno rečeno, „nova” Evropska unija je zamenila i nasledila sva prava i obaveze Evropske zajednice koje proizilaze iz unutrašnjih propisa i međunarodnih sporazuma nastalih pre stupanja na snagu Lisabonskog ugovora, kao i celokupnu imovinu Evropske zajednice.⁴ Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za atomsku energiju i dalje je na snazi i ova zajednica nastavlja da postoji kao samostalni subjekt međunarodnog prava, mada funkcionalno i institucionalno vezana za Evropsku uniju. Objedinjavanjem tri postojeća stuba Evropske unije u jednu jedinstvenu tvorevinu nisu nestale sve razlike između pojedinih oblasti koje će i dalje biti regulisane različitim pravnim instrumentima. To se posebno odnosi na oblast Zajedničke spoljne i bezbednosne politike koja ostaje izvan glavnog korpusa prava Unije.

Lisabonskim ugovorom Evropska unija je i formalno dobila status pravnog lica sa svim pravima i obavezama koja iz tog statusa proizilaze.⁵ Unija je u tom pogledu preuzela sva prava i ovlašćenja bivše Evropske zajednice, uz dobijanje nekih novih nadležnosti. Ona u svakoj državi članici uživa najširu pravnu i poslovnu sposobnost koja se priznaje pravnim licima prema njihovim nacionalnim pravima.⁶ Između ostalog, Unija može sticati i raspolagati pokretnom i nepokretnom imovinom i može biti stranka u sudskim postupcima. Na teritorijama država članica Unija raspolaže privilegijama i imunitetima potrebnim za izvršavanje njenih zadataka.⁷

⁴ Član 1 stav 3 Ugovora o Evropskoj uniji.

⁵ Član 47 Ugovora o Evropskoj uniji.

⁶ Član 335 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

⁷ Član 343 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

Evropska unija ima status subjekta međunarodnog prava.⁸ Iz takvog statusa proizilazi sposobnost Unije da preuzima međunarodne obaveze, sposobnost da bude stranka u postupku pred međunarodnim sudovima, kao njena međunarodnopravna odgovornost u slučaju neispunjenja ili povrede preuzetih obaveza. Ona ima pasivno i aktivno pravo poslanstva u trećim državama i međunarodnim organizacijama. Stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora delegacije Komisije u trećim državama i međunarodnim organizacijama su postale delegacije Unije.⁹ Delegacije Unije uživaju diplomatske privilegije i imunitete u skladu sa međunarodnim sporazumima zaključenim između Unije i trećih država, odnosno u skladu sa međunarodnim običajnim pravom.

2. Ciljevi Evropske unije

Ugovorom o funkcionisanju Evropske unije su utvrđena ovlašćenja Unije i način njihovog sprovođenja, politike Unije, spoljne aktivnosti Unije, organizacija, sastav i ovlašćenja organa Unije, procedure za donošenje pravnih akata i njihovo pravno dejstvo.

Lisabonskim ugovorom Evropska unija je definisana kao nova faza u stvaranju sve bliže unije između naroda Evrope, u kojoj se odluke donose što je transparentnije moguće i što bliže građanima.¹⁰ Države članice između sebe uspostavljaju uniju na koje prenose ovlašćenja radi ispunjenja zajedničkih ciljeva. U skladu sa članom 3 Ugovora o EU:

⁸ Član 216 Ugovora o funkcionisanju EU.

⁹ Član 220 Ugovora o funkcionisanju EU.

¹⁰ Član 1 stav 2 Ugovora o Evropskoj uniji.

1. Unija će unapređivati mir, sopstvene vrednosti i dobrobit svojih naroda.
2. Unija pruža svojim građanima prostor slobode, bezbednosti i pravde bez unutrašnjih granica, u kojem će biti obezbeđena sloboda kretanja ljudi zajedno sa odgovarajućim merama koje se odnose na kontrolu spoljnih granica, azil, imigraciju, kao i prevenciju i borbu protiv kriminala.
3. Unija će uspostaviti unutrašnje tržište. Ona će raditi na održivom razvoju Evrope zasnovanom na uravnoteženom ekonomskom razvoju i stabilnosti cena, visoko konkurentnoj, socijalnoj tržišnoj ekonomiji koja teži punoj zaposlenosti i društvenom progresu, kao i visokom nivou zaštite i unapređenju kvaliteta životne sredine. Ona će podsticati naučni i tehnološki napredak, boriće se protiv socijalnog isključivanja i diskriminacije i unapređivaće socijalnu pravdu i zaštitu, jednakost između žena i muškaraca, solidarnost između generacija i zaštitu prava deteta. Unija će takođe unapređivati ekonomsku, društvenu i teritorijalnu koheziju i solidarnost između država članica. Poštovaće svoju bogatu kulturnu i jezičku raznolikost i očuvaće i unaprediti Evropsko kulturno nasleđe.
4. Unija će ostvariti ekonomsku i monetarnu uniju čija je valuta evro.
5. U odnosima sa svetom, Unija će podržavati i promovisati svoje vrednosti i interese i doprinositi zaštiti svojih građana. Unija će dati doprinos miru, bezbednosti, održivom razvoju planete, solidarnosti i međusobnom poštovanju između naroda, slobodnoj

i fer trgovini, iskorenjivanju siromaštva i zaštiti ljudskih prava, posebno prava deteta, kao i striktnom poštovanju i razvoju međunarodnog prava, uključujući i poštovanje načela Povelje Ujedinjenih nacija.

Osim programskog značaja, odredbe Ugovora o ciljevima Unije mogu imati i sasvim određeno pravno dejstvo. Ti ciljevi su u korelaciji sa ovlašćenjima koje Osnivački ugovori dodeljuju Evropskoj uniji radi njihovog ispunjavanja. Sud pravde veoma često široko tumači cijeve Unije kako bi uspostavio ovlašćenje Unije i u onim slučajevima u kojim Osnivački ugovori izričito ne predviđaju takvu nadležnost.

3. Ovlašćenja Evropske unije

Postavljene ciljeve Unija ostvaruje preduzimanjem mera u okviru ovlašćenja koja su države članice prenele na nju Osnivačkim ugovorima. Sud pravde obezbeđuje da Evropska unija i njeni organi deluju u okviru svojih ovlašćenja.¹¹ U pokušaju da odredi i razgraniči ovlašćenja Unije i država članica, Ugovor o Evropskoj uniji i Ugovor o funkcionisanju Evropske unije primenjuju tehniku nabiranja karakterističnu za federalne ustave. Oblasti koje nisu navedene u Osnivačkim ugovorima i koje nisu prenete na Uniju ostaju u nadležnosti država članica. Načelo prenetih ovlašćenja je podložno specifičnom korektivnom mehanizmu čija je svrha da uskladi ciljeve Unije sa njenim nadležnostima. Ovlašćenja koja su države članice prenele na Evropsku uniju data su radi ispunjavanja odgovarajućih ciljeva utvrđenih Ugovorima. Međutim, u pojedinim situacijama ta ovlašćenja se mogu pokazati kao nedovoljna. Jedna od

¹¹ Član 5 stav 2 Ugovora o Evropskoj uniji.

osobnosti Evropske unije, po kojima se ona razlikuje od klasičnih međunarodnih organizacija, sastoji se u autonomnom postupku za proširenje ovlašćenja Unije za slučaj da su postojeća nedovoljna za ispunjenje postavljenih ciljeva. U takvim slučajevima organi Unije mogu pribjeći primeni „fleksibilne klauzule” sadržane u članu 352 Ugovora o funkcionisanju EU. Tom klauzulom je predviđeno da – u slučaju da se pokaže da je aktivnost Unije potrebna za postizanje, u okviru politika Unije, nekog od ciljeva iz Ugovora, a Ugovori ne predviđaju odgovarajuća ovlašćenja u tom pogledu – Savet EU može jednoglasnom odlukom, na predlog Evropske komisije i po dobijenoj saglasnosti Evropskog parlamenta, doneti odgovarajuće mere. „Fleksibilna klauzula” ne pruža neograničene mogućnosti za proširivanja ovlašćenja Unija. Ona se ne može koristiti za proširenje ovlašćenja Unije izvan opšteg okvira koji je postavljen Ugovorima. Ugovorom o funkconisanju EU izričito je propisano da mere koje Unija donese na osnovu „fleksibilne klauzule” ne mogu iziskivati harmonizaciju nacionanih propisa u slučajevima kada je Ugovorima takva harmonizacija isključena. Osim toga, Unija ne može koristiti „fleksibilnu klauzulu” za postizanje ciljeva u oblasti zajedničke i bezbednosne politike.

3.1. Priroda ovlašćenja Evropske unije

Jedno od pitanja, koje je do zaključivanja Lisabonskog ugovora izazivalo brojne sporove između Unije i država članica, odnosilo se na prirodu nadležnosti Evropske unije, odnosno da li su u nekom konkretnom slučaju njena ovlašćenja isključiva ili ih ona deli sa državama članicama, što je opet otvaralo neka nova pitanja. S obzirom da se Osnivački ugovori

nisu bavili ovim pitanjima, ona su prepuštana Sudu pravde koji je u toku svoje dugogodišnje prakse pokušao da pronađe modalitete za njihovo rešavanje. Upravo u cilju izbegavanja eventualnih nedoumica i sporova između Unije i država članica, Ugovor o funkcionisanju EU vrši kategorizaciju ovlašćenja Evropske unije u oblastima koje su prenete u njenu nadležnost.

U oblastima u kojima Unija ima isključiva ovlašćenja, samo Unija može vršiti legislativnu funkciju i donositi pravno obavezujuće akte. Države članice mogu u istoj oblasti usvajati pravne akte samo ako su na to izričito ovlašćeni od Unije ili ako se takvi akti donose radi primene sprovođenja propisa Unije.¹² U oblastima koja spadaju u podeljena ovlašćenja i Unija i države članice mogu donositi pravno obavezujuće akte.¹³ Međutim, ovlašćenja država članica su ograničena vršenjem ovlašćenja od strane Unije. Države članice mogu vršiti svoja ovlašćenja samo u meri u kojoj Unija nije iskoristila svoja ovlašćenja, ili tamo gde je Unija odlučila da odustane od vršenja svojih ovlašćenja. Ovaj stav je donekle ublažen Protokolom o vršenju podeljenih ovlašćenja. Naime, ovim protokolom je predviđeno da ukoliko akt Unije pokriva samo jedan deo određene oblasti u kojoj postoje podeljena ovlašćenja, države članice zadržavaju ovlašćenja u delu koji je ostao izvan njegovog opsega.

U skladu sa Ugovorom o funkcionisanju Evropske unije, Unija raspolaže isključivim ovlašćenjima u oblastima:

- carinske unije,

¹² Član 2 stav 1 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

¹³ Član 2 stav 2 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

- pravila konkurencije koja su neophodna za funkcionisanje unutrašnjeg tržišta,
- monetarne politike, za države članice koje su prihvatile evro,
- očuvanja morskih bioloških resursa u okviru zajedničke politike ribarstva,
- zajedničke trgovinske politike.

Unija takođe ima isključivo ovlašćenje za zaključivanje međunarodnih sporazuma kada je to predviđeno legislativnim aktom Unije, kada je to neophodno za vršenje njenih unutrašnjih ovlašćenja ili kada zaključenje sporazuma dira u unutrašnje akte Unije.¹⁴

Unija deli ovlašćenja sa državama članicama u svim slučajevima kada Osnivački ugovori dodeljuju ovlašćenja Uniji koja ne spadaju u kategoriju isključivih ovlašćenja.¹⁵ Podeljena ovlašćenja postoje u sledećim oblastima:

- unutrašnjeg tržišta,
- socijalne politike, za aspekte određene ovim Ugovorom o funkcionisanju Evropske unije,
- ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije,
- poljoprivrede i ribarstva, uz izuzetak očuvanja morskih bioloških resursa,
- životne sredine,
- zaštite potrošača,
- transporta,
- transevropskih mreža,

¹⁴ Član 3 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

¹⁵ Član 4 stav 1 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

- energije,
- prostora slobode, bezbednosti i pravde, i
- zajedničke sigurnosti koja se odnosi na pitanja javnog zdravlja.¹⁶

U oblastima istraživanja, tehnološkog razvoja i svemira, Unija može preduzimati akcije, posebno u određivanju i sprovođenju programa, dok u oblastima razvojne saradnje i humanitarne pomoći trećim državama može voditi i zajedničku politiku. Međutim, u skladu sa izričitom odredbom Ugovora o funkcionisanju EU, korišćenje ovlašćenja Unije u navedenim oblastima ne može imati za posledicu gubitak ovlašćenja država članica.¹⁷ Takođe je predviđeno da ovlašćenja Unije u oblastima razvojne saradnje i humanitarne pomoći trećim državama ne diraju u pravo država članica da zaključuju međunarodne sporazume u istim oblastima.¹⁸

Unija koordiniše ekonomske politike država članica usvajanjem širokih smernica. Posebna pravila se primenjuju na države članice čija je valuta evro. Unija preduzima mere da bi obezbedila koordinaciju politika država članica u oblasti zapošljavanja i može preduzeti inicijative kako bi se osigurala koordinacija socijalnih politika država članica.¹⁹

Unija preduzima mere podrške, koordinacije i mere kojima se dopunjavaju aktivnosti država članica u oblastima:

- zaštite i unapređenja zdravlja,
- industrije,
- kulture,

¹⁶ Član 4 stav 2 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

¹⁷ Član 4 stav 3 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

¹⁸ Član 4 stav 4 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

¹⁹ Član 5 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

- turizma,
- obrazovanja, profesionalne obuke, omladine i sporta,
- civilne zaštite,
- administrativne saradnje.²⁰

Oblast zajedničke spoljne i bezbednosne politike je zadržala karakteristike međuvladine saradnje.²¹ Ona je i dalje regulisana posebnim pravnim instrumentima i izvan je glavnog korpusa prava Unije. Ovlašćenja Unije u ovoj oblasti obuhvataju sva pitanja spoljne politike i bezbednosti, uključujući progresivno kreiranje zajedničke odbrambene politike, što može dovesti do zajedničke odbrane. Države članice su obavezne da u duhu lojalnosti i međusobne solidarnosti aktivno i bezrezervno podrže zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku Unije, kao i da postupaju u skladu sa aktima Unije. One su dužne da se uzdrže od postupaka koji su suprotni interesima Unije ili koji mogu ugroziti njihovo ostvarivanje.²²

3.2. Načela proporcionalnosti i supsidijarnosti

Stalno širenje ovlašćenja Evropske unije na nove oblasti i sklonost Suda pravde ka ekstenzivnom tumačenju Osnivačkih ugovora izazvali su negativne reakcije u pojedinim državama članicama. To je iziskivalo potrebu za razvijanjem odgovarajućih mehanizama koji bi ograničili stvaranje novih ovlašćenja i regulisali način korišćenja postojećih od

²⁰ Član 6 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

²¹ Poglavlje 2 Ugovora o Evropskoj uniji – Posebne odredbe o Zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici.

²² Član 24 Ugovora o Evropskoj uniji.

strane Unije. Ugovor o Evropskoj uniji sadrži dva načela koja imaju takvu funkciju: načelo proporcionalnosti i načelo supsidijarnosti.

Načelo proporcionalnosti se odnosi na sve vrste ovlašćenja Unije. U skladu sa tim načelom mere koje preduzima Unija moraju po svojoj sadržini i formi ostati u granicama onog što je neophodno da bi se postigli ciljevi predviđeni Ugovorima.²³ Dakle, pri izboru mera koje će preduzeti Unija ne sme ići van onoga što je neophodno za ispunjenje postavljenih ciljeva. Načelo nalaže da, kada su joj na raspolaganju različiti oblici delovanja, a njihov učinak je jednak, Unija mora da se odluči za pristup koji ostavlja najveću slobodu državama članicama i pojedincima.

Načelo supsidijarnosti je ograničeno na oblasti u kojima Unija nema isključiva ovlašćenja. Prema načelu supsidijarnosti Unija će ograničiti svoje delovanje samo na one aktivnosti čiji se ciljevi ne mogu u dovoljnoj meri postići merama država članica na centralnom, regionalnom ili lokalnom nivou, već se mogu efikasnije ostvariti na nivou Unije.²⁴ Tako formulisano načelo supsidijarnosti predstavlja korektiv pravila prema kome vršenje ovlašćenja od strane Unije u oblastima koje spadaju u oblast podeljenih ovlašćenja ima za posledicu ograničavanje ili gubitak ovlašćenja država članica u istoj oblasti. Ovim načelom se želela ograničiti aktivnost Unije samo na one situacije kada je to neophodno zbog potpunijeg ili efikasnijeg ostvarenja predviđenih ciljeva. Na taj način se izbegava opasnost od gomilanja ovlašćenja na nivou Unije i stalnog proširivanja njenih ovlašćenja u oblastima koje spadaju u podeljena

²³ Član 5 stav 4 Ugovora o Evropskoj uniji.

²⁴ Član 5 stav 3 Ugovora o Evropskoj uniji.

ovlašćenja. Time se ujedno proces donošenja odluka približava što je više moguće građanima i podstiču demokratski procesi na nivou regiona i lokalnih zajednica.

3.3. Bliža saradnja između država članica

Ugovorom iz Amsterdama iz 1997. godine uvedena je mogućnost da države članice uđu u dublje oblike integracije od onih koji su predviđeni Osnivačkim ugovorima. Lisabonski ugovor takođe predviđa ovu mogućnost s tim što je dodatno precizirao i pojednostavio uslove za uspostavljanje bliže saradnje između država članica. U skladu sa Ugovorom o EU i Ugovorom o funkcionisanju EU države članice mogu između uspostaviti bližu saradnju koristeći postojeće institucionalne mehanizme Unije.²⁵ Bliža saradnja treba da doprinese unapređenju ciljeva Unije, zaštiti njenih interesa i produbljivanju integracionih procesa. Ugovori postavljaju sledeće uslove za uspostavljanje bliže saradnje:

1. Bliža saradnja mora biti u skladu sa Ugovorima i propisima Unije.
2. Uspostavljanje bliže saradnje je moguće samo u oblastima koje ne spadaju u isključivu nadležnost Unije, s obzirom da u tim oblastima samo Unija može delovati.
3. Najmanje devet država članica mora učestvovati u bližoj saradnji.
4. Uspostavljanje bliže saradnje mora biti poslednja mera pošto se prethodno iscrpe sve mogućnosti ostvarivanja njenih ciljeva na nivou cele Unije u razumnom periodu. Ukoliko nije moguće postići takav aranžman na nivou cele Unije, Evropska komisija i

²⁵ Član 20 Ugovora o Evropskoj uniji i članovi 326 do 334 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

države članice će nastojati da što više država članica učestvuje u bližoj saradnji.

5. Bliža saradnja ne sme podrivati unutrašnje tržište, socijalnu i teritorijalnu koheziju, praviti prepreke i diskriminaciju u trgovini između država članica ili uticati na konkurenciju između njih.
6. Države članice koje učestvuju u bližoj saradnji moraju poštovati ovlašćenja, prava i obaveze onih država članica koje ne učestvuju u njoj. Sa druge strane, države članice koje nisu deo bliže saradnje neće ugrožavati njenu realizaciju.
7. Bliža saradnja mora biti u svako doba otvorena za sve države članice koje odluče da joj se naknadno priključe, pod uslovima predviđenim odlukom o uspostavljanju bliže saradnje, što podrazumeva i poštovanje akata koji su već doneti u okviru bliže saradnje.

Savet EU i Evropska komisija su zaduženi da obezbede usklađenost aktivnosti u okviru bliže saradnje sa politikama Unije. Države koje žele da učestvuju u bližoj saradnji podnose zahtev Evropska komisiji u kome navode oblast i ciljeve bliže saradnje. Ukoliko smatra da su ispunjeni propisani uslovi Evropska komisija podnosi predlog Savetu EU za odobrenje bliže saradnje. U slučaju da Evropska komisija ne podnese takav predlog Savetu EU obavestiće zainteresovane države članice o razlozima zbog kojih to nije učinila. Odluku o odobrenju bliže saradnje donosi Savet EU na predlog Evropske komisije i po dobijenoj saglasnosti Evropskog parlamenta. Posledica odobrenja bliže saradnje je da sve države članice Unije mogu učestvovati u raspravama u Savetu EU, ali da u glasanju mogu učestvovati samo predstavnici onih država koje učestvuju u bližoj saradnji. Tako donete odluke obavezuju samo države učesnice u bližoj saradnji.

Shodno tome, one ne predstavljaju deo pravnog nasleđa Unije i ne moraju biti prihvaćene od strane država kandidata za članstvo u Uniji. Troškovi koji nastanu u okviru bliže saradnje padaju na teret država članica koje u njoj učestvuju, osim ako Savet EU, posle konsultacije Evropskog parlamenta, ne odluči drugačije.

U slučaju da neka država članica odluči da se naknadno priključi bližoj saradnji obaveštava o tome Savet EU i Evropsku komisiju. Evropska komisija je dužna da u roku od četiri meseca od dana prijema obaveštenja potvrdi učešće te države članice ukoliko su ispunjeni odgovarajući uslovi. Tom prilikom Evropska komisija će usvojiti neophodne prelazne mere u pogledu primene akata koji su već doneti u okviru bliže saradnje. U slučaju da Evropska komisija smatra da nisu ispunjeni uslovi za priključenje dotične države članice, ona će ukazati koje mere treba da budu usvojene za ispunjenje tih uslova i odrediti rok nakon koga će ponovo ispitati zahtev za priključenje. Ukoliko i posle tog roka Evropska komisija ponovo oceni da nisu ispunjeni uslovi država članica može zahtevati da se stvar iznese pred Savet EU koji će doneti konačnu odluku.

Posebna pravila se odnose na bližu saradnju u okviru zajedničke spoljne i bezbednosne politike. Države članice koje žele da učestvuju u bližoj saradnji u ovoj oblasti podnose zahtev Savetu EU, koji ga dostavlja Visokom predstavniku Unije za spoljne poslove i bezbednosnu politiku i Evropskoj komisiji. Visoki predstavnik daje mišljenje da li je zahtev za bližu saradnju u skladu sa spoljnom i bezbednosnom politikom. Evropska komisija daje svoje mišljenje o usklađenosti zahteva sa drugim politikama Unije i prosleđuje ga na uvid Evropskom parlamentu. Odluku o odobrenju bliže saradnje u oblasti

zajedničke spoljne i bezbednosne politike donosi Savet EU jednoglasno. Ako neka država članica želi da se priključi već postojećoj bližoj saradnji u ovoj oblasti podnosi takav zahtev Visokom predstavniku Unije i Evropskoj komisiji. Odluku o priključenju bližoj saradnji donosi Savet nakon konsultacije sa Visokim predstavnikom. U slučaju da Savet EU smatra da nisu ispunjeni uslovi za priključenje dotične države bližoj saradnji određiće rok kada će ponovo odlučiti o njenom zahtevu.

4. Izvori prava Evropske unije

Evropska unija, a pre nje Evropske zajednice, započele su svoj život kao međunarodne organizacije. One su osnovane međunarodnim ugovorima koji su zaključeni u skladu sa pravilima međunarodnog javnog prava. Međutim, tokom svog postojanja Evropska unija je stvorila sopstveni pravni poredak koji je autonoman u odnosu na međunarodno pravo i nacionalna prava država članica. Subjekti tog pravnog poretka su ne samo države članice, već i njihovi državljani – građani Evropske unije. Autonomnost pravnog poretka EU podrazumeva da on ima svoje posebne izvore, različite u odnosu na međunarodno i nacionalna prava, koji su prilagođeni specifičnim ciljevima Unije. Postoji više podela izvora prava Evropske unije koje su zasnovane po različitim kriterijumima: po načinu nastanka pojedinih propisa, subjektima koji su ih doneli, pravnom dejstvu itd. U pravnoj literaturi je uobičajena podela na primarno ili konstitutivno pravo i sekundarno ili izvedeno pravo.²⁶ Ova podela kao

²⁶ H.G. Schermers, D.F. Waelbroeck, *Judicial Protection in the European Communities*, Deventer, 1992, str. 9-10, K. Lenaerts, P.V. Nuffel, *Constitutional Law of the European Union*, London 1999, str. 530-531. R. Vukadinović, *Stvaranje i ostvarivanje komunitarnih prava u Evropskoj uniji*, Beograd, 1998, str. 36-37.

kriterijume uzima poreklo i pravnu prirodu akata. U primarno pravo se obično svrstavaju Osnivački ugovori koje su zaključile države članice. Kao sekundarni izvori se navode pravni akti koje organi Unije donose na osnovu primarnih izvora prava. Mada ova podela ima svoje utemeljenje, ona ipak ne obuhvata sve izvore prava Evropske unije. Izvan nje je ostalo nekoliko važnih izvora prava koji se po svojoj pravnoj snazi nalaze između Osnivačkih ugovora i odluka organa Unije. To su opšta pravna načela Evropske unije, pravila međunarodnog prava koja obavezuju Uniju, međunarodni sporazumi koje su zaključile Evropske zajednice i Evropska unija. Osim toga, podela na primarno i sekundarno pravo ne obuhvata akte država članica: kolektivne akte u vidu međunarodnih konvencija koje one zaključuju između sebe i akte koje svaka od država članica donose radi primene prava EU. „Iz navedenih razloga smo se odlučili za sledeću podelu izvora prava EU, svrstanih po hijerarhijskoj snazi:

- primarno pravo: osnivački ugovori EU i ostali akti koji ih menjaju ili dopunjuju,
- opšta pravna načela EU,
- opšta pravila međunarodnog prava koja obavezuju Evropsku uniju,
- međunarodni sporazumi Evropske unije,
- sekundarno pravo: pravni akti organa Unije,
- konvencije između država članica,
- propisi država članica.”²⁷

²⁷ Medović V. (2018), *Evropska unija: pravo i institucije*, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, Novi Sad, str. 148.

4.1. Primarni izvori prava EU

Primarno pravo EU obuhvata akte konstitutivne prirode koje donose države članice u svojstvu subjekata međunarodnog prava. Tokom istorije Evropskih zajednica i EU primarno pravo su činili: Ugovor o osnivanju EZUČ iz 1951. godine, Ugovor o osnivanju EEZ i Ugovor o osnivanju EZAE iz 1957. godine, kao i kasniji ugovori koji ih menjaju, dopunjuju ili bliže određuju: Konvencija o određenim organima koji su zajednički Evropskim zajednicama iz 1957. godine, Ugovor o spajanju iz 1965. godine, Prvi i drugi budžetski ugovor iz 1970. i 1975. godine, Akt Saveta o izboru predstavnika Evropskog parlamenta putem neposrednih i opštih izbora iz 1976. godine, Jedinstveni evropski akt iz 1986. godine, Ugovor o Evropskoj uniji iz 1992. godine, Amsterdamski ugovor iz 1997. godine, Ugovor iz Nice iz 2001. godine i Lisabonski ugovor iz 2007. godine. Ugovori o pristupanju novih država članica Evropskim zajednicama i Evropskoj uniji takođe se smatraju primarnim izvorom komunitarnog prava. Aneksi i protokoli su sastavni deo Osnivačkih ugovora kojima su priključeni. Zajedničke deklaracije donete uz ugovore imaju uglavnom politički značaj, ali mogu biti od velikog značaja za tumačenje odgovarajućih odredaba Ugovora na koje se odnose.

U ovoj fazi svog razvoja Evropska unija je zasnovana na dva osnovna pravna akta: na Ugovoru o EU i Ugovoru o funkcionisanju EU. Oba ugovora imaju istu pravnu snagu. Sa njima je po pravnoj snazi izjednačena Povelja o osnovnim pravima EU. Pomenutim aktima treba dodati i Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za atomsku energiju koja još uvek postoji kao posebni subjekt međunarodnog prava. Ovi ugovori čine ustavnu povelju Evropske unije. Teza o ustavnoj prirodi Osnivačkih

ugovora se zasniva na činjenici da oni regulišu čitav niz pitanja: odnose između Unije i država članica, odnose između država članica međusobno, odnose između pojedinih organa Unije, i što je posebno značajno odnose između Unije i pojedinaca: fizičkih i pravnih lica. Pojedine odredbe Osnivačkih ugovora proizvode direktno dejstvo i podesne su da neposredno dodeljuju prava i obaveze pojedincima koje su nacionalni sudovi dužni da štite. Oni takođe predstavljaju osnov za donošenje drugih pravnih akta. Svaki akt koji donose organi Unije mora biti zasnovan na odgovarajućem pravnom osnovu koji je sadržan u odredbi Ugovora ili drugom propisu donetom na osnovu Ugovora. Osim toga akti organa Unije moraju biti u saglasnosti sa odredbama Ugovora. U protivnom, biće poništeni od strane Suda pravde EU. Sud pravde nema nadležnost da ispituje punovažnost primarnih izvora prava EU. On samo može dati njihovo tumačenje u skladu sa propisanim postupkom.

4.2. Opšta pravna načela EU

Opšta pravna načela predstavljaju nepisani izvor prava EU. Ona su proizvod aktivnosti Suda pravde i kao takva proglašena u njegovim odlukama. Uz Komisiju, Sud pravde predstavlja jedan od najvažnijih integrativnih činilaca u Evropskoj uniji. Tokom svog rada Sud pravde je dao značajan doprinos uspostavljanju komunitarnog pravnog poretka i razvoju komunitarnog prava u celini. U cilju stvaranja koherentnog i istovremeno elastičnog pravnog sistema, Sud pravde je često pribegavao širokim tumačenjima Osnivačkih ugovora. Oslonac za takvo delovanje Sud pravde je, između ostalog, našao u opštim pravnim načelima koje je sam razvio tokom prakse. Ona su poslužila Sudu pravde, ne samo za

popunjavanje pravnih praznina, nego i za modifikaciju Osnivačkim ugovorima stvorenog pravnog sistema.

Jedan od osnova za uvođenje opštih pravnih načela u komunitarni pravni poredak Sud pravde je pronašao u odredbi bivšeg člana 164 Ugovora o osnivanju EEZ kojom je propisano da ta institucija „obezbeđuje poštovanja prava u tumačenju i primeni Ugovora”. Istovetna odredba je sadržana u članu 19, sada važećeg Ugovora o EU. Obaveza poštovanja „prava” ukazuje na postojanje određenih pravila i načela izvan samih Osnivačkih ugovora koje je Sud, ne samo ovlašćen, već i dužan da uzme u obzir prilikom odlučivanja. U presudi u predmetu *Factortame IV* iz 1996. godine, u kojoj je odlučivao o odgovornosti država članica za štetu zbog povrede komunitarnog prava, Sud pravde je izričito naveo član 164 Ugovora o osnivanju EEZ kao osnov za primenu opštih pravnih načela:

„S obzirom da Ugovor ne sadrži odredbe koje izričito i posebno regulišu posledice povrede komunitarnog prava od strane država članica na Sudu je da, u vršenju svog zadatka obezbeđivanja poštovanja prava prilikom tumačenja i primene Ugovora, odluči o ovom pitanju u skladu sa opšte prihvaćenim metodima tumačenja, posebno pozivanjem na osnovna načela komunitarnog pravnog sistema i, ako je neophodno, na opšta načela zajednička pravima država članica.”²⁸

Član 263 Ugovora o funkcionisanju EU takođe pruža osnov za primenu opštih pravnih načela u komunitarnom pravnom sistemu. Naime, ovim članom se među razlozima za poništaj pravnih akata organa Unije

²⁸ Spojeni predmeti C-46/93 i 48/93, *Brasserie du Pêcheur and Factortame* (1996) ECR I-1029.

navodi povreda Ugovora i „bilo kog pravnog pravila koje se odnosi na njegovu primenu.” Sud pravde pod pravnim pravilima koja se odnose na primenu Ugovora podrazumeva i opšta pravna načela.²⁹

Opšta pravna načela koja Sud pravde primenjuje su različita po svom karakteru i pravnoj prirodi. Pojedini autori razlikuju ustavna načela i načela administrativnog prava.³⁰ Načela ustavne prirode obavezuju organe EU i oni ih moraju poštovati prilikom donošenja opštih i pojedinačnih pravnih akata. U suprotnom, ti akti mogu biti poništeni od strane Suda pravde. Države članice su takođe vezane ovim načelima kada primenjuju pravo EU. Inspiraciju za formulisanje ustavnih načela Sud pravde nalazi u različitim sistemima prava. Pojedina načela su izvedena iz zajedničkih ustavnih tradicija država članica, dok neka proizilaze iz opštih načela međunarodnog prava, kao što je zabrana za države članice da uskrate sopstvenim državljanima ulaz na svoju teritoriju.³¹ Većinu ustavnih načela Sud pravde je izveo iz samih Osnivačkih ugovora: načelo supsidijarnosti, načelo proporcionalnosti, načelo međuinstitucionalne ravnoteže, dužnost saradnje u dobroj veri, načelo zabrane diskriminacije.

S obzirom da proizilaze iz duha i smisla Osnivačkih ugovora, ustavna načela se po pravnom dejstvu mogu svrstati uz primarne izvore prava EU. U pojedinim situacijama Sud pravde se služi ustavnim načelima kako bi popunio navodne pravne praznine u Osnivačkim ugovorima. U presudi u predmetu *European Parliament v. Council* iz 1990. godine, Sud

²⁹ Predmet 112/77, *Topfer v. Commission* (1978) ECR 1019.

³⁰ K. Lenaerts, P. V. Nuffel, op. cit., str. 534. Takođe Schwarze, *European Administrative Law*, London, 1992, str. 68-71.

³¹ Predmet 41/74, *Van Duyn v. Home Office* (1974) ECR 1337.

pravde je dozvolio tužbu Parlamenta za poništaj odluke Saveta uprkos izričitom tekstu odredbe člana 173 tada važećeg Ugovora o osnivanju EEZ koji nije predviđao aktivnu legitimaciju Parlamenta za podnošenje takve tužbe.³² Po mišljenju Suda pravde, nedostatak odredbe koja ovlašćuje Parlament na podnošenje tužbe za poništaj radi zaštite svojih prerogativa predstavljao je procesnu prazninu koja nije mogla prevladati nad jednim od osnovnih načela komunitarnog pravnog poretka: očuvanjem međuinstitucionalne ravnoteže.

Posebno mesto među ustavnim načelima ima načelo poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda. U skladu sa članom 6 Ugovora o Evropskoj uniji, Unija je obavezna da poštuje osnovna prava koja su garantovana Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, i koja proizilaze iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama, kao opšta načela prava EU.

Za razliku od ustavnih načela, administrativna načela služe kao pomoć i vodič organima koji primenjuju komunitarno pravo u slučaju postojanja pravnih praznina. U pojedinim situacijama sami Ugovori upućuju na primenu takvih načela. Na primer, član 340 Ugovora o funkcionisanju EU obavezuje Uniju da naknadi štetu koju prouzrokuju njeni organi ili službenici u vršenju njihovih dužnosti u skladu sa opštim načelima koja su zajednička pravima država članica.

³² Predmet C-70/88, European Parliament v. Council (1990) ECR I-2041.

4.3. Pravila međunarodnog prava koja obavezuju Evropsku uniju

Pravo koje se stvara u okviru Evropske unije predstavlja novi pravni poredak, koji je autonoman u odnosu na nacionalna prava i međunarodno pravo. Ipak, okolnost da je osnovana međunarodnim ugovorom odražava se na poseban status međunarodnog prava u pravnom poretku Evropske unije.

Ugovor o EU i Ugovor o funkcionisanju EU ne propisuju posebna pravila koja bi regulisala odnos između međunarodnog prava i prava EU. Ugovor o EU sadrži samo programske odredbe kojima je predviđeno da će Unija u svojim odnosima sa svetom striktno poštovati međunarodno pravo, uključujući i načela Povelje Ujedinjenih nacija.³³ Međutim, navedene odredbe obavezuju Uniju na poštovanje međunarodnog prava samo u svom spoljnom delovanju i ne daju rešenje za slučaj eventualnog sukoba između pravila međunarodnog prava i prava EU u okviru pravnog poretka Unije. Član 263 Ugovora o funkcionisanju EU, kojim su određeni razlozi za poništaj pravnih akata organa Unije, ne pominje međunarodno pravo kao jedan od osnova za poništaj. Isti slučaj je bio i sa ranijim Osnivačkim ugovorima Evropskih zajednica. U takvoj situaciji Sud pravde je bio primoran da sam razvije pravila o odnosu između međunarodnog prava i komunitarnog prava. Već u predmetu *International Fruit* iz 1972. godine Sud pravde je zauzeo stav da akti organa Evropskih zajednica moraju biti u skladu sa pravilima međunarodnog prava koja obavezuju Zajednicu.³⁴

³³ Član 3 stav 5 Ugovora o Evropskoj uniji.

³⁴ Spojeni predmeti 21-24/72, *International Fruit Company NV, Kooy Rotterdam NV, Velleman en Tas NV and Jan Van den Brinks Im-en Exporthandel NV v. Produktschap voor Groenten en Fruit* (1972) ECR 1219.

Stav o poštovanju međunarodnog prava Sud pravde je ponovio u predmetu *Poulsen and Diva Navigation* 1992. godine kada je konstatovano da pravila međunarodnog prava obavezuju Evropske zajednice i da su njeni organi dužni da se u vršenju svojih ovlašćenja pridržavaju tih pravila.³⁵

Pod pravilima međunarodnog prava koja obavezuju Evropsku uniju podrazumevaju se imperativne norme međunarodnog običajnog prava, opšta pravna načela koja priznaju civilizovani narodi, odluke međunarodnih organizacija i međunarodni sporazumi koje su Evropske zajednice i Evropska unija zaključile sa trećim zemljama ili organizacijama.

Pravila međunarodnog običajnog prava i opšta pravna načela međunarodnog prava

Međunarodno običajno pravo čini skup nepisanih pravila koji nastaju ponovljenim vršenjem i koje prati pravna svest subjekata međunarodnog prava o pravnoj obaveznosti tih pravila. Opšta pravna načela koja priznaju civilizovani narodi predstavljaju ona pravna načela koja odražavaju zajedničko pravno shvatanje svih civilizovanih naroda i koja su kao takva primenjiva na odnose između subjekata međunarodnog prava. I jedan i drugi izvor sadrže, među ostalima, pravila od kojih nema odstupanja (*ius cogens*) i koja obavezuju sve subjekte međunarodnog prava.

Sud pravde i Prvostepeni sud (sada Opšti sud) u više navrata neposredno primenjivali pravila međunarodnog prava prilikom rešavanja

³⁵ Predmet 286/90, *Anklagemyndigheden v. Peter Michael Poulsen and Diva Navigation Corp.* (1992.) ECR I-6019.

konkretnih sporova. Prvostepeni sud je u predmetu *Opel Austria* iz 1997. poništio uredbu Saveta koja je doneta nekoliko dana pred stupanje na snagu Sporazuma o evropskom ekonomskom prostoru, pozivajući se na načelo „dobre vere” u ispunjavanju međunarodnih obaveza.³⁶ Po mišljenju Prvostepenog suda, donošenje uredbe koja je suprotna međunarodnom sporazumu neposredno pre njegovog stupanja na snagu predstavljalo je povredu načela „dobre vere” u izvršavanju međunarodnih obaveza.

Godinu dana kasnije u predmetu *Racke* Sud pravde se bavio odnosom pravila međunarodnog običajnog prava i komunitarnog prava.³⁷ Iz presude Suda pravde jasno proizilazi da osnovna pravila međunarodnog javnog prava, sadržana u međunarodnom običajnom pravu, predstavljaju deo pravnog poretka EU i ona je dužna da ih primenjuje. „Svi pravni subjekti, uključujući i pojedince, mogu se pozivati na ta pravila u cilju osporavanja zakonitosti propisa organa Unije koji ih sprečavaju ili ometaju u korišćenju njihovih prava.” Međutim, imajući u vidu složenost međunarodnih odnosa, Sud pravde je spreman da pruži organima Unije izvesnu slobodu delovanja i interveniše samo u slučajevima očiglednih grešaka u primeni prava.³⁸

Odluke međunarodnih organizacija

Kao subjekt međunarodnog prava Evropska unija može, u skladu sa uslovima predviđenim Osnivačkim ugovorima, biti članica drugih međunarodnih organizacija. U ovom trenutku Evropska unija je, zajedno

³⁶ Predmet T-115/94, *Opel Austria v. Council* (1997) ECR II-39.

³⁷ Predmet C-162/96, *Racke GmbH & Co. v. Hauptzollamt Mainz*, (1998) ECR I-04353.

³⁸ Medović V. (2018), *Evropska unija: pravo i institucije, op.cit.*, str. 157.

sa svojim državama članicama, član Organizacije UN za hranu i poljoprivredu (FAO) i Svetske trgovinske organizacije (STO). Kao član ovih međunarodnih organizacija ona ima prava i obaveze propisane njihovim osnivačkim aktima. To podrazumeva i obavezu poštovanja i izvršenja pravno obavezujućih odluka koje donesu organi ovih organizacija. Te odluke predstavljaju integralni deo pravnog sistema EU i obavezuju njene organe i države članice. Takvo pravno dejstvo odluke crpe iz međunarodnog sporazuma o osnivanju međunarodne organizacije, koji obavezuje Evropsku uniju kao jednu od strana potpisnicu.³⁹

Mnogo složeniji je odnos između Ujedinjenih nacija i EU. Posebno kada je reč o sprovođenju odluka Saveta bezbednosti UN donetim na osnovu Glave VII Povelje UN: *Akcije u slučaju pretnje miru, povrede mira i akata agresije*, kao što su odluke o uvođenju ekonomskih sankcija protiv pojedinih država ili restriktivnih mera protiv pojedinaca. Evropska unija nije članica Ujedinjenih nacija i formalno-pravno odluke organa UN je ne obavezuju. Međutim, kao što smo videli, Evropska unija je u svom spoljnjem delovanju vezana osnovnim načelima Povelje UN, ali ne i samom Poveljom. Sa druge strane, države članice Unije su u skladu sa članom 25 Povelje UN obavezne da prihvate i izvrše odluke Saveta bezbednosti. Istovremeno one su, na osnovu Ugovora o funkcionisanju EU, obavezne da sprovedu zajedničku trgovinsku politiku koja spada u isključivu nadležnost Unije. Okolnost da je na osnovu Osnivačkog ugovora jedna oblast prešla u isključivu nadležnost Unije ne bi opravdala države članice za neizvršenje odluka Saveta bezbednosti. To znači da bi

³⁹ U skladu sa članom 216 stav 2 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, međunarodni sporazumi zaključeni od strane Unije obavezuju njene organe i države članice.

države članice bile odgovorne zbog neispunjenja svojih obaveza na osnovu Povelje UN. Zbog toga Ugovor o funkcionisanju EU predviđa mogućnost da države članice, nakon konsultacija sa ostalim državama članicama, preduzmu određena ograničenja u pogledu funkcionisanja unutrašnjeg tržišta od zbog izvršavanja obaveza koje su preuzele radi očuvanja mira i međunarodne bezbednosti.⁴⁰ Pri tome se očigledno misli na obaveze na osnovu Povelje UN. U tom slučaju države članice su dužne da se međusobno konsultuju radi preduzimanja zajedničkih mera kako bi sprečili da usvojena jednostrana ograničenja ugroze funkcionisanje unutrašnjeg tržišta. Ipak, sama mogućnost preduzimanja jednostranih mera od strane država članica nosi sa sobom opasnost za jedinstvo zajedničke trgovinske politike. Takav splet okolnosti nalaže Uniji da preduzme mere iz svoje nadležnosti u pogledu sprovođenja sankcija Saveta bezbednosti UN. Akcijom Unije izbegava se rizik od posledica koje jednostrane mere država članica mogu imati na zajedničku trgovinsku politiku i istovremeno se potvrđuje njen identitet i uticaj na međunarodnoj sceni.

Međunarodni sporazumi

Kao subjekt međunarodnog prava Evropska unija ima opštu ugovornu sposobnost u svim oblastima u kojima postoje ciljevi predviđeni Osnivačkim ugovorima (ERTA). Od pitanja ugovorne sposobnosti treba razlikovati pitanje konkretnih ovlašćenja za zaključivanje međunarodnih sporazuma. Da bi Unija mogla delovati, bilo u unutrašnjoj ili međunarodnoj sferi ona mora imati odgovarajući pravni osnov u

⁴⁰ Član 347 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

Osnivačkim ugovorima ili nekom drugom propisu koji je na njima zasnovan.

Ugovorna ovlašćenja Unije su na opšti način određena članom 216 Ugovora o funkcionisanju EU. U skladu sa odredbama ovog člana, Unija može zaključivati međunarodne sporazume sa trećim zemljama ili međunarodnim organizacijama kada je to izričito predviđeno Osnivačkim ugovorima, ili kada je to potrebno za postizanje, u okviru politika Unije, jednog od ciljeva postavljenih Ugovorima, kada to predviđa obavezujući pravni akt Unije ili ako je verovatno da bi zaključenje tog sporazuma zadiralo u postojeća pravila Unije ili izmenilo njihov opseg. Tako formulisana odredba Ugovora o funkcionisanju EU o ugovornim ovlašćenjima Unije u suštini predstavlja kodifikaciju postojeće prakse Suda pravde u pogledu ugovornih ovlašćenja Evropske zajednice.

Ugovorom o funkcionisanju EU je takođe predviđeno da Unija može uspostavljati sve oblike saradnje sa organima Ujedinjenih nacija i njihovim specijalizovanim agencijama, Savetom Evrope, Organizacijom za evropsku bezbednost i saradnju, Organizacijom za ekonomsku saradnju i razvoj, kao i sa drugim međunarodnim organizacijama.⁴¹ Mada Ugovor o funkcionisanju EU ne predviđa izričito mogućnost zaključivanja sporazuma u ostvarivanju saradnje sa pomenutim međunarodnim organizacijama, to se samo po sebi podrazumeva, s obzirom da se upravo međunarodnim sporazumima utvrđuju forma i sadržina takve saradnje.

⁴¹ Član 220 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

Pojedini višestrani međunarodni sporazumi su otvoreni samo za države, a ne i za međunarodne organizacije. U slučaju kada takav sporazum spada u ovlašćenja Unije, sporazum će zaključiti države članice, uz obavezu bliske saradnje između organa Unije i država članica u postupku pregovaranja, potpisivanja i ratifikacije sporazuma, kao i prilikom ispunjavanja obaveza koje iz njega proizilaze. Takav sporazum u okviru pravnog sistema Unije ima isto pravno dejstvo kao da ga je zaključila sama Unija. Kada sporazum spada u oblast konkurentnih ovlašćenja, takav sporazum mora biti odobren od strane država članica. Međutim, i u tom slučaju od dogovora u okviru Unije zavisi da li će takav sporazum zaključiti Unija samostalno ili zajedno sa državama članicama. Na primer, ustaljena je praksa da sporazume o pridruživanju sa trećim zemljama zajedno zaključuju Unija i njene države članice.

Međunarodni sporazumi koje je Unija zaključila sa trećim zemljama ili međunarodnim organizacijama obavezuju organe Unije i države članice.⁴² Ovde je reč o obavezi organa Unije i država članica na osnovu prava EU. Povreda te obaveze smatra se povredom Osnivačkih ugovora i povlači za sobom sankcije predviđene pravom EU.

Organi Unije, kao i države članice, dužni su da osiguraju poštovanje obaveza koje nastaju iz međunarodnih sporazuma i da preduzmu sve mere koje su potrebne za izvršenje sporazuma, zavisno od stanja komunitarnog prava u tom momentu. Sud pravde posebno insistira na aktivnoj ulozi država članica u ispunjavanju međunarodnih sporazuma:

⁴² Član 216 stav 2 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

„Obezbeđivanjem poštovanja obaveza koje nastaju iz sporazuma zaključenog od strane organa Zajednice (sada Unije), države članice ispunjavaju obavezu ne samo u odnosu na treću državu već takođe i pre svega u odnosu na Zajednicu koja je preuzela odgovornost za savesno izvršenje sporazuma. To je razlog zbog čega odredbe takvog sporazuma čine integralni deo pravnog sistema Zajednice.”⁴³

Citirani stav presude usmerava obavezujuće dejstvo međunarodnih sporazuma pre svega prema državama članicama. Njegov smisao je u tome da osigura da države članice izvrše svoje obaveze i na taj način omoguće Uniji da ispuni sporazum prema drugoj ugovornoj strani. Pored toga, države članice su dužne da se uzdrže od svih postupaka koji bi mogli ugroziti ispunjenje sporazuma od strane Unije. U suprotnom, ukoliko država članica propusti da preduzme mere za izvršenje obaveza iz sporazuma ili na drugi način oteža njegovo ispunjenje, protiv nje može biti pokrenut postupak zbog neispunjenja obaveza iz Osnivačkih ugovora.

Organi Unije su takođe vezani odredbama međunarodnih sporazuma. Oni su dužni da preduzmu sve mere radi izvršavanja sporazuma. Osim toga, organi Unije se moraju uzdržati od svih akata koji ometaju ili sprečavaju države članice da ispune obaveze iz sporazuma koje se odnose na njih.

Ugovor o funkcionisanju EU ne govori ništa o načinu inkorporacije međunarodnih sporazuma u pravni sistem Unije i njihovom odnosu sa unutrašnjim izvorima prava EU. Iz tog razloga Sud pravde je bio prinuđen da sam uspostavi odgovarajuća pravila i standarde kako bi se uredila ova

⁴³ Ibidem.

važna pitanja. Sud pravde smatra međunarodne sporazume integralnim delom pravnog sistema Unije.⁴⁴ Takva formulacija uzima u obzir posebno poreklo i prirodu međunarodnih sporazuma koji nastaju izvan pravnog sistema Unije. Oni postaju integralni deo pravnog sistema Unije stupanjem na snagu u skladu sa pravilima međunarodnog prava. To nalaže da se prilikom primene i utvrđivanja pravnog dejstva međunarodnih sporazuma u pravnom sistemu Evropske unije uzme u obzir njihova međunarodna priroda. Upravo ta međunarodnopravna priroda presudno određuje njihov odnos sa unutrašnjim izvorima prava EU.

U skladu sa načelnim stavom Suda pravde u predmetu *International Fruit*, pravila međunarodnog prava obavezuju organe Unije. Pravni akti organa Unije moraju biti u skladu sa pravilima međunarodnog prava.⁴⁵ S obzirom da međunarodni sporazumi Unije predstavljaju deo međunarodnog prava, oni imaju primat nad aktima organa Unije, uključujući i one koji se donose u legislativnom postupku. Akti organa Unije koji su u suprotnosti sa međunarodnim sporazumima Unije mogu biti poništeni ili proglašeni nevažećim od strane Suda pravde.⁴⁶ Međutim, kao što ćemo kasnije videti, da bi došlo do poništaja komunitarnog akta iz ovog razloga, međunarodni sporazum mora biti podoban za sudsku primenu, odnosno, kako navodi Sud pravde, mora biti direktno primenjiv. Primat međunarodnih sporazuma u odnosu na akte organa Unije odražava

⁴⁴ Predmet 104/81, Hauptzollamt Mainz v. C.A. Kupferberg & Cie Kg a.A. op. cit.

⁴⁵ Spojeni predmeti 21-24/72, *International Fruit Company NV and Others v. Produktschap voor Groenten en Fruit* (1972) ECR 1227.

⁴⁶ Spojeni predmeti 21-24/72, *International Fruit Company NV and Others v. Produktschap voor Groenten en Fruit* (1972) op.cit.

se i tako što ovi poslednji, u meri u kojoj je to moguće, moraju biti tumačeni u skladu sa međunarodnim sporazumima.⁴⁷

Međunarodni sporazumi Unije i sami mogu biti predmet kontrole Suda pravde u postupku za poništaj ili ocenu zakonitosti. Oni moraju biti u skladu sa odredbama Osnivačkih ugovora, opštim pravnim načelima prava EU i apsolutno obaveznim pravilima međunarodnog prava (*ius cogens*). U postupku za poništaj ili ocenu zakonitosti Sud pravde formalno-pravno odlučuje o zakonitosti akta Saveta o zaključenju međunarodnog sporazuma. Sud pravde zapravo ceni da li je Savet delovao u skladu i u okviru Osnivačkih ugovora kada je donosio odluku o zaključenju sporazuma. Pravna posledica poništaja akta kojim je zaključen međunarodni sporazum je uklanjanje tog sporazuma iz pravnog poretka Unije. Poništaj akta Saveta, naravno, ne utiče na punovažnost sporazuma na međunarodnom nivou i ne oslobađa Uniju međunarodne odgovornosti.

4.4. Sekundarni izvori prava Evropske unije

Osnivački ugovori Evropske unije predviđaju značajna pravno-stvaralačka ovlašćenja za organe Unije. Pravo koje stvaraju organi Unije predstavlja sekundarno ili izvedeno komunitarno pravo. Već sam naziv, sekundarno ili izvedeno pravo, ukazuje da ono mora biti zasnovano na primarnim izvorima prava koji predstavljaju osnov za delovanje organa Unije. Akti organa Evropske unije ne smeju biti u suprotnosti sa primarnim komunitarnim pravom.

⁴⁷ Predmet 61/94, Commission v. Germany (1996) ECR 3989.

Ugovorom o funkcionisanju Evropske unije je predviđeno da u cilju sprovođenja nadležnosti Unije njeni organi mogu donositi uredbe (regulative), uputstva (direktive), odluke, preporuke i mišljenja. Uredbe, uputstva i odluke predstavljaju pravno obavezujuće akte. Države članice su obavezne da preduzmu sve potrebne mere za izvršenje pravno obavezujućih akata organa Unije.

Ugovor o funkcionisanju EU pravi razliku između legislativnih akata i ostalih pravnih akata organa Unije. I jedni i drugi mogu biti doneti u formi uredaba, uputstava i odluka. Razlika je u tome što se legislativni akti donose u redovnom i posebnom zakonodavnom postupku. Oni se objavljuju u Službenom glasniku EU i stupaju na snagu onog dana koji je označen u tim aktima, ili, ako to nije slučaj, dvadesetog dana nakon objavljivanja.

Ostali akti organa Unije koji se odnose na sve države članice, kao i odluke u kojima nije označeno na koga se odnose, takođe se objavljuju u Službenom glasniku Unije i stupaju na snagu pod istim pravilima kao i legislativni akti. Izuzetak su uputstva i odluke u kojima je označeno na koga se odnose. Takva uputstva i odluke se dostavljaju njihovim adresatima i proizvode pravno dejstvo nakon dostavljanja.

Uredbe

Uredbe predstavljaju opšte pravne akte. One imaju obavezujuće dejstvo i direktno se primenjuju u svim državama članicama.⁴⁸ U literaturi se uredbe često porede sa zakonima s obzirom da na opšti način regulišu

⁴⁸ Član 288 stav 2 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

određene odnose. Primenjuju se na „objektivno određene situacije i proizvode pravne posledice za kategorije lica posmatrane na opšti i apstraktan način.”⁴⁹ Međutim, u pojedinim situacijama može biti sporno da li neka uredba predstavlja opšti ili pojedinačni pravni akt. Moguće je da neki pravni akt bude donet u formi uredbe a da se u suštini radi o pojedinačnom pravnom aktu. Primer takvih akata su uredbe kojima se uvode antidamping mere, odnosno nameću dodatne carine na uvoz određenih proizvoda iz trećih država. Posledice određivanja stvarne prirode nekog akta donetog u formi uredbe mogu biti vrlo značajne, posebno za utvrđivanje aktivne legitimacije pojedinaca u postupku za poništaj pred Sudom pravde. Ugovorom o funkcionisanju EU je propisano da pojedinci mogu podnositi tužbu za poništaj samo protiv pojedinačnih pravnih akata organa Unije. Međutim, takođe je propisano da pojedinci mogu zahtevati poništaj i tzv. „prerušeni odluka”, odnosno pojedinačnih pravnih akata donetih u formi uredbe. Da li će neki akt bit smatran uredbom ili odlukom zavisi od njegovog cilja i sadržine, a ne od formalnog naziva.⁵⁰

Uputstva

Uputstva obavezuju države članice u pogledu cilja koji se želi postići, dok ostavljaju slobodu izbora u pogledu načina i sredstava za postizanje tog cilja.⁵¹ Za razliku od uredbi, uputstva obavezuju samo države članice kojima su upućena. Uputstva se uglavnom koriste kao sredstvo za

⁴⁹ Predmet 6/68, Zuckerfabrik Watenstedt v. Council, preuzeto iz K. Leanerts, P. V. Nuffel, op. cit., str. 571.

⁵⁰ Spojeni predmeti 16-17/62, Confederation Nationale des Producteurs de Fruits et Legumes v. Council (1962) ECR 471.

⁵¹ Član 288 stav 3 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

harmonizaciju nacionalnih propisa država članica. To je najblaži oblik zakonodavne intervencije u pravni sistem država članica. Zavisno od svrhe zbog koje se donosi, cilj uputstva može biti detaljno ili načelno određen, ostavljajući veću ili manju slobodu državam za njeno sprovođenje. U slučaju kada je cilj detaljno određen države članice obično neće imati mnogo manevarskog prostora za implementaciju uputstva. To je posebno slučaj sa harmonizacijom tehničkih standarda i zaštitom životne sredine. Mada države imaju slobodu u pogledu sprovođenja uputstava i načina njihovog unošenja u domaći pravni sistem, one to moraju učiniti u skladu sa standardima prava EU. Naime, prilikom implementacije uputstava države članice moraju stvoriti takvu pravnu situaciju u kojoj prava i obaveze iz uputstava mogu biti prepoznata jasno i sigurno kako bi se pojedinci mogli na njih pozvati pred nacionalnim sudovima. Implementacija uputstava se obično vrši donošenjem odgovarajućih zakona ili izmenom i ukidanjem postojećih propisa.⁵²

Uputstva po svojoj prirodi nisu direktno primenjiva u državama članicama već zahtevaju donošenje odgovarajućih implementirajućih nacionalnih propisa. Ona po pravilu predviđaju rokove u kojima su države članice dužne da donesu propise radi njihovog sprovođenja. Međutim, uputstva stvaraju određene obaveze za države članice i pre isteka roka za njihovo sprovođenje. U skladu sa načelom lojalnosti, države članice su dužne da se u periodu pre isteka roka za sprovođenje uputstava uzdrže od preduzimanja mere kojima se može ugoroziti postizanje njihovog cilja.⁵³

⁵² Borchardt K.D. (2016) *Abeceda prava Evropske unije*, Brisel, str. 96.

⁵³ K.D. Borchardt, *op. cit.*, str. 99.

Kako bi se obezbedilo puno dejstvo uputstava i omogućilo ispunjenje cilja koji je u njima sadržan, organi država članica su dužni da odredbe domaćih implementirajućih propisa tumače u skladu sa uputstvom. Ipak, domet načela usklađenog tumačenja je ograničen samo na otklanjanje nejasnoća u tekstu implementirajućih propisa. To znači da se ti propisi ne bi mogli tumačiti suprotno njihovom jasnom jezičkom značenju. U slučaju kada se usklađenim tumačenjem nacionalnog propisa ne bi moglo ostvariti puno dejstvo prava EU ili ukoliko se ne bi mogle otkloniti pravne posledice suprotnih nacionalnih propisa, može se postaviti pitanje odgovornosti države članice za štetu koju su zbog toga pretrpela fizička i pravna lica. Uslovi za odgovornost država članica su utvrđeni u predmetu *Frankovich*⁵⁴ u kojem je Sud razmatrao odgovornost Italije za štetu nanetu pojedincima zbog nesprovođenja uputstva EU. Zahteva se da propis Unije predviđa odgovarajuća prava u korist pojedinaca, da se sadržina tih prava može identifikovati na osnovu odredaba tog propisa i da postoji uzročna veza između propuštanja država da donese mere za primenu propisa Unije i nastale štete za pojedinca.

Po isteku roka za implementaciju pojedinci se mogu, pod određenim uslovima, pozivati na uputstva protiv država koje nisu donele implementirajuće propise ili su na neodgovarajući ili nepotpun način primenile uputstva. Propuštanje država da primene uputstvo može biti osnov i za naknadu štete koja usled toga nastane za pojedince.⁵⁵ Da bi postojala obaveza države članice da naknadi štetu pojedincu zbog

⁵⁴ Spojeni predmeti C-6 i 9/96, *Frankovich, Bonifaci and others v. Italian State* (1991) ECR I-5357.

⁵⁵ Spojeni predmeti C-6/90 i C9/90, *Frankovich an others v. Italian State* (1991) ECR I 5357.

propuštanja za sprovođenje uputstva potrebno je da budu ispunjeni sledeći uslovi:

- cilj koji je propisan uputstvom uključuje nastanak prava nekog pojedinca,
- iz odredaba uputstva moguće je utvrditi sadržinu tog prava,
- mora postojati uzročno-posledična veza između propuštanja države članice da izvrši svoju obavezu i štete koju je pojedinac pretrpeo.⁵⁶

Ugovor o funkcionisanju EU predviđa još jednu sankciju zbog nesprovođenja uputstva u predviđenom roku.⁵⁷ U tom slučaju Komisija može protiv dotične države članice podneti tužbu zbog povrede obaveza iz Ugovora i predložiti da je Sud pravde obaveže na plaćanje novčane kazne ili penala.

Odluke

Odluke obavezuju u potpunosti.⁵⁸ Odluke u kojima je određeno lice na koje se ta odluka odnosi, obavezuje samo to lice. Prema tome, odluku mogu imati opšte i pojedinačno pravno dejstvo, zavisno od njihove svrhe i vrste postupka u kojoj se donose. Štaviše, pojedine odluke, kao što je Odluka Saveta o sistemu sopstvenih prihoda Evropskih zajednica iz 1988.

⁵⁶ Knežević Predić V., Radivojević Z. (2009). *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*, Beograd, str. 149.

⁵⁷ Član 260 stav 3 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

⁵⁸ Član 288 stav 4 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

godine, podležu postupku ratifikacije u državama članicama.⁵⁹ Takve odluke spadaju po svojoj prirodi u primarno pravo EU.

Odluke organa Unije kojima se izriču novčane obaveze pravnim i fizičkim licima predstavljaju izvršni naslov i mogu se, bez ikakvih dodatnih formalnosti, prinudno izvršavati od strane sudova država članica, u skladu sa nacionalnim procesnim pravilima.

4.5. Preporuke i mišljenja

Preporuke i mišljenja organa Unije nemaju pravno obavezujuće dejstvo.⁶⁰ Međutim, ovi akti mogu imati važnu ulogu prilikom tumačenja pravno obavezujućih akata Unije. Nacionalni sudovi su dužni da ih uzmu u obzir prilikom odlučivanja, posebno ako se preporuke i mišljenja odnose na određene aspekte primene postojećih akata Unije. Sud pravde takođe uzima u obzir preporuke i mišljenja organa Unije prilikom rešavanja predmeta iz svoje nadležnosti. Mada preporuke i mišljenja nisu pravno obavezujući akti, oni ipak vezuju organe koji su ih dali i mogu uticati na ishod spora. Naime, u postupku pred Sudom pravde ti organi ne bi mogli sa uspehom iznositi stavove i argumente koji bi bili različiti od preporuka i mišljenja koji su sami dali i na koje se poziva druga strana u sporu.

5. Institucionalni okvir Evropske unije

Svoje aktivnosti Evropska unija sprovodi preko svojih organa, službi, tela i agencija, koji čine jedinstven institucionalni okvir. Usklađeno

⁵⁹ Odluka Saveta o sopstvenim prihodima Evropskih zajednica (88/376/EEC, Euratom) O.J. L 185/24, 15.7.1988.

⁶⁰ Član 288 stav 5 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

delovanje institucionalnog okvira EU treba da: unapredi vrednosti Unije, omogući ispunjenje njenih ciljeva, služi interesima Unije, njenih građana i država članica i obezbedi usklađenost, konzistentnost, efikasnost i kontinuitet politika i aktivnosti Unije.⁶¹

Institucionalni okvir se postepeno razvijao tokom postojanja Unije, odnosno Evropskih zajednica. U momentu osnivanja Evropskih zajednica institucionalni okvir su činila četiri glavna organa: Parlament, Savet ministara, Komisija i Sud pravde. Ugovorom o EU iz Mاستrihta 1992. godine njima je pridodat Revizorski sud. Lisabonskim ugovorom status glavnih organa su dobili Evropski savet i Evropska centralna banka. Postojeći institucionalni okvir Unije čine sedam glavnih organa: Evropski parlament, Evropski savet, Savet, Evropska komisija, Sud pravde, Evropska centralna banka i Revizorski sud. Njima u radu pomažu dva savetodavna organa: Ekonomski i socijalni komitet i Komitet regiona. Pored pomenutih organa, postoje brojne službe, agencije i tela sa posebnim nadležnostima u pojedinim oblastima delovanja Unije.

Sastav i nadležnosti organa Unije odražavaju posebnu pravnu prirodu Unije i njen nadnacionalni karakter. Evropski parlament čine predstavnici građana Unije, izabrani na opštim i neposrednim izborima. Države članice su predstavljene u Evropskom savetu i Savetu. Međutim, i ova dva organa sadrže elemente nadnacionalnosti s obzirom da se odluke u njima uglavnom donose kvalifikovanom većinom. Evropska komisija, Sud pravde, Evropska centralna banka i Revizorski sud predstavljaju

⁶¹ Član 13 stav 1 Ugovora o Evropskoj uniji.

tipične nadnacionalne organe u čiji sastav ulaze lica izabrana u ličnom svojstvu, koja deluju nezavisno i isključivo u interesu Unije.

Odnosi između organa Unije su zasnovani na načelu međuinstitucionalne ravnoteže, koje nalaže da organi Unije ne mogu izlaziti iz okvira nadležnosti koje su im poverene Ugovorima i da moraju delovati u skladu sa postupcima, uslovima i ciljevima koji su propisani Ugovorima.⁶² U suštini ovo načelo podrazumeva ravnotežu ovlašćenja između predstavničkog tela – Evropskog parlamenta, organa u kojima su predstavljene države članice – Evropski savet i Savet, i nadnacionalnih organa: Komisije, Evropske centralne banke, Suda pravde i Revizorskog suda. Evropski savet predstavlja najviše političko telo Unije. Zakonodavnu vlast u Uniji dele, u granicama svojih ovlašćenja, Komisija, Savet i Evropski parlament. Izvršna ovlašćenja pripadaju Savetu i Komisiji. Pravosudna funkcija je poverena Sudu pravde. Budžetsku vlast dele Evropski parlament i Savet, dok kontrolu prihoda i rashoda Unije vrši Revizorski sud. Vođenje monetarne politike je rezervisano za Evropsku centralnu banku.

⁶² Član 13 stav 2 Ugovora o Evropskoj uniji.

GLAVA II

KONCEPT VREDNOSTI EVROPSKE UNIJE

1. Vrednosti Evropske unije

Ugovorom o Evropskoj uniji određene su osnovne vrednosti na kojima je Unija zasnovana:

1. poštovanje ljudskog dostojanstva,
2. sloboda,
3. demokratija,
4. jednakost,
5. vladavina prava,
6. poštovanje ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina.

Navedene vrednosti su zajedničke svim državama članicama, u društvu u kojem vladaju: pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost između muškaraca i žena.⁶³

Osnovne vrednosti koje su proklamovane Lisabonskim ugovorom predstavljaju svojevrsnu kodifikaciju odredaba ranijih Osnivačkih ugovora, deklaracija organa Evropskih zajednice i Evropske unije, kao i presuda Suda pravde. Tokom svog rada Sud pravde je dao ogroman doprinos uobličavanju pravnog poretka Evropskih zajednica i Evropske unije. U presudama Suda pravde formulisana su neka od opštih načela prava Evropskih zajednica koja će kasnije postati deo osnovnih vrednosti Evropske unije. Tokom svog rada Sud pravde je, između ostalog, formulisao i proglasio opšte načelo vladavine prava, opšte načelo zabrane

⁶³ Član 2 Ugovora o Evropskoj uniji.

diskriminacije i jednakosti i opšte načelo poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda. Uz načela direktnog dejstva i primata prava Evropskih zajednica, ova načela su postala „kičma” pravnog poretka Evropske unije.⁶⁴

Zametak onoga što će kasnije biti osnovne vrednosti EU mogu se naći u Ugovoru o osnivanju Evropske ekonomske zajednice (EEZ) iz 1957. godine. U preambuli Ugovora je istaknuto da se osnivanjem EEZ polažu temelji još tešnjem jedinstvu evropskih naroda i da se time osigurava ekonomski napredak njihovih država koje deluju zajedno na uklanjanju prepreka koje dele Evropu. Zaštita mira i slobode navedeni su kao jedan od ciljeva osnivanja EEZ i svi ostali narodi Evrope koji *dele iste ideale* su pozvani da se pridruže zajedničkim naporima u tom pravcu. Ova odredba preambule Ugovora o osnivanju EEZ mora se posmatrati u datom istorijskom i političkom kontekstu, u vreme kada je Evropa bila podeljena na dva bloka, od kojih se jedan zasnivao na jednopartijskom, komunističkom, sistemu i drugom, zasnovanom na sistemu višepartijske parlamentarne demokratije. Stoga se podrazumevalo da države članice EEZ, kao i one koje žele to da postanu, moraju biti zasnovane na načelima demokratije, vladavine prava i poštovanju ljudskih prava.

Sledeću etapu u razvoju evropskih vrednosti predstavljao je Ugovor iz Mاستrihta potpisan 17. februara 1992. godine kojim je osnovana Evropska unija. Ugovorom iz Mاستrihta Evropska unija je definisana kao „nova etapa u procesu stvaranja sve bliže unije između naroda Evrope”.

⁶⁴ Videti presude Suda pravde EU: Predmet 26/69 Stauder v. City of Ulm (1996) ECR 419, Predmet 44/79 Hauer v. Land Rheinland Pfalz (1979) ECR 3727, Predmet 294/83, *Parti Ecologiste 'Les Verts' v. European Parliament* (1986) ECR 1339.

Novostvorena Unija je trebalo da organizuje na usklađen i solidaran način saradnju između država članica i između njihovih naroda, kao i da obezbedi usklađenost svojih spoljnih aktivnosti u oblasti međunarodnih odnosa, bezbednosti, privrede i razvoja. U preambuli Ugovora iz Maastrichta se eksplicitno navode osnovne vrednosti na kojima je Unija zasnovana. Države potpisnice potvrđuju svoju privrženost *načelima slobode, demokratije, poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda i vladavine prava, čime su po prvi put definisana načela Evropske unije.*

Ugovorom o izmenama Ugovora o EU, potpisanim u Amsterdamu 1997. godine osnovna načela formulisana iz Ugovora u Maastrichtu su iz preambule prebačena u operativni deo Ugovora, čime su te odredbe dobile pravno obavezujuće dejstvo. Amsterdamskim ugovorom je predviđeno je da će se Evropska unija zasnivati na načelima slobode, demokratije, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda, na načelima koja su zajednička za sve države članice. Pomenuta odredba Ugovora nije bila samo deklaratornog karaktera. Poštovanje navedenih načela navedeno je kao uslov za pristupanje trećih država Uniji. Ugovorom je takođe predviđena mogućnost suspenzije određenih prava država članica, uključujući pravo glasa u Savetu, zbog povrede osnovnih načela na kojima se zasniva Unija. Osim proklamacije načela Unije, Ugovor iz Amsterdama je propisao opštu zabranu diskriminacije po bilo kom osnovu: državljanstvu, polu, rasi i etničkom poreklu, religiji ili verovanju, određenoj hendikepiranosti, ili starosti i seksualnoj orijentaciji. Time su postavljene osnove postojećeg pravnog poretka Evropske unije. Unošenje osnovnih načela u operativni deo Ugovora u neposrednoj je vezi sa proširenjem ovlašćenja Evropske unije. Nakon Ugovora iz Maastrichta i

Amsterdamskog ugovora Evropska unija je prerasla u političku i bezbednosnu uniju. Dobila je nova ovlašćenja u oblasti borbe protiv kriminala, terorizma, u oblasti viza, azila, migracija i kontrole spoljnih granica. Osim toga, povećana su ovlašćenja Unije u oblasti odbrane i omogućeno je vođenje vojnih akcija u inostranstvu radi očuvanja ili nametanja mira. Zbog toga je bilo nužno propisati dodatne garancije da će se Unija i države članica prilikom donošenja i sprovođenja mera iz svoje nadležnosti pridržavati osnovnih načela demokratije, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava. Osim toga, propisivanje osnovnih načela bilo je vezano i za predstojeći prijem velikog broja bivših komunističkih zemalja iz Istočne i Centralne Evrope bez dovoljno tradicije u pogledu demokratije, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava. To je bio dodatni razlog da se Amsterdamskim ugovorom predvidi mogućnost izricanja sankcija državama članicama zbog eventualne povrede osnovnih načela i na taj način obezbedi njihovo poštovanje nakon prijema novih država članica. U tom smislu, osnovna načela su trebala da posluže kao glavno vezivno tkivo koje bi držalo na okupu proširenu Evropsku uniju. Na kraju, ali ne manje važno, propisivanje osnovnih načela trebalo je da potvrdi demokratski legitimitet Evropske unije, ali i da posluži kao brana njenoj eventualnoj transformaciji u „superdržavu” , otuđenu od njenih građana.

Lisabonskim ugovorom iz 2007. godine postojeća načela su preimenovana u osnovne vrednosti Evropske unije, čime je još više naglašen njihov značaj. Time je zaokružen postupak kodifikacije osnovnih vrednosti Evropske unije.

Osnovne vrednosti koje su nabrojane u Lisabonskom ugovoru nisu samo deklaratorne prirode, već imaju i konkretno pravno dejstvo. U slučaju da utvrdi da jedna od država članica ozbiljno i uporno krši osnovne vrednosti Unije, Savet EU može kvalifikovanom većinom odlučiti o suspenziji nekih njenih prava iz Ugovora, uključujući pravo glasa u Savetu EU.⁶⁵ Osim toga, odredbe o osnovnim vrednostima Unije su od značaja za prijem novih država članica. Naime, jedan od uslova za ulazak u članstvo Unije je da država kandidat poštuje osnovne vrednosti Unije i da je posvećena njihovom unapređivanju.⁶⁶

Osnovne vrednosti su inkorporirane u ciljeve Evropske unije. Ciljevi Evropske unije definisani su članom 3 Ugovora o Evropskoj uniji. Primarni cilj Unije je *unapređenje mira, sopstvenih vrednosti* i blagostanje svih. Vrednosti Evropske unije se takođe pominju u kontekstu ciljeva njenih spoljnih aktivnosti. S tim u vezi u Ugovoru se navodi da će u odnosima sa svetom Unija *podržavati i promovisati svoje vrednosti* i interese i doprinositi zaštiti svojih građana. Unija će dati doprinos miru, bezbednosti, održivom razvoju planete, solidarnosti i međusobnom poštovanju između naroda, slobodnoj i fer trgovini, iskorenjivanju siromaštva i zaštiti ljudskih prava, posebno prava deteta, kao i striktnom poštovanju i razvoju međunarodnog prava, uključujući i poštovanje načela Povelje Ujedinjenih nacija.

Takođe treba imati u vidu da su osnovne vrednosti operacionalizovane u konkretnim odredbama Osnivačkih ugovora o

⁶⁵ Član 7 Ugovora o Evropskoj uniji.

⁶⁶ Član 49 Ugovora o Evropskoj uniji.

organizaciji, nadležnostima i politikama Evropske unije. Sud pravde EU i nacionalni sudovi država članica, svaki u okviru svojih nadležnosti, obezbeđuju njihovo poštovanje i primenu u praksi.

1.1. Ljudsko dostojanstvo

Evropska unija se temelji na nedeljivim, univerzalnim vrednostima ljudskog dostojanstva, slobode, jednakosti i solidarnosti. Ona pojedinca stavlja u središte svog delovanja uspostavljanja građanstva EU i uspostavljanjem prostora slobode, bezbednosti i pravde.⁶⁷ Poštovanje ljudskog dostojanstva „zasnovano je na činjenici da je svaki čovek jedinka za sebe, različit u odnosu na druge, da ima sopstvenu ličnost, interesovanja, želje i potrebe. U tom smislu pravo na poštovanje ljudskog dostojanstva obuhvata poštovanje individualnosti svakog čoveka, kao i pravo na čast i ugled.”⁶⁸ Ljudsko dostojanstvo je nepovredivo.⁶⁹ Ono mora biti poštovano, zaštićeno i predstavlja temelj osnovnih ljudskih prava.

1.2. Sloboda

Sloboda, kao jedna od osnovnih vrednosti Evropske unije ima dvostruku dimenziju. Na nivou država članica sloboda označava pravo svakoj državi da slobodno i bez mešanja drugih država ili međunarodnih aktera donosi odluke od značaja za sopstvenu sudbinu i svoje građane. Odluka da li će ući u članstvo Unije, kako će glasati u organima Unije ili da li će izaći iz njenog članstva, predstavlja suvereno pravo svake države

⁶⁷ Preambula Povelje EU o osnovnim pravima.

⁶⁸ Medović V., Vapa Tankosić J., Mladenov M, (2021), *Evropske vrednosti i pristupanje trećih država Evropskoj uniji*, Univerzitet Prevrredna akademija u Novom sadu, str. 24.

⁶⁹ Član 1 Povelje EU o osnovnim pravima.

članice. Na individualnom nivou načelo slobode označava pravo građana Unije da se slobodno kreću i nastanjuju unutar Unije. Individualne slobode, kao što su poštovanje privatnog života, sloboda misli, religije, udruživanja, izražavanja i informisanja takođe spadaju u kategorije obuhvaćene načelom slobode. Kao takve, one su zaštićene Poveljom EU o osnovnim pravima koja je po pravnoj snazi izjednačena sa Osnivačkim ugovorima.

1.3. Demokratija

Demokratija predstavlja jednu od temeljnih vrednosti koja je osnov i ishodište osnovnih vrednosti Evropske unije. Primera radi, bez demokratije nema nema jednakosti, vladavine prava ni poštovanja ljudskih prava. U uslovima autokratske vladavine nema podele vlasti, pa ni nezavisnosti sudske vlasti koja u krajnjoj instanci obezbeđuje poštovanje osnovnih vrednosti EU. Međutim, kao što nema vladavine prava bez demokratije, nema ni demokratije bez vladavine prava i nezavisnog sudstva. U suštini, demokratija pretpostavlja niz procedura i pravila koje omogućavaju građanima da na izborima, koji se održavaju u određenim vremenskim intervalima, slobodno izraze svoju volju i da ta volja bude poštovana. Primenu tih procedura i pravila, kao i poštovanje izborne volje građana obezbeđuju odgovarajuće institucije i nezavisni sudovi. Stoga je preduslov za postojanje demokratije stabilnost institucija koje garantuju vladavinu prava i poštovanje ljudskih prava. To je ujedno i jedan od osnovnih kriterijuma za prijem u članstvo Evropske unije koje je Evropski savet utvrdio na sastanku u Kopenhagenu 1993. godine. Da bi neka evropska država mogla postati članica Evropske unije, između ostalog,

mora imati stabilne institucije koje garantuju demokratiju, vladavinu prava i poštovanje ljudskih i manjinskih prava.

U skladu sa demokratskim načelima i vrednostima, Evropske unije u središtu njenog političkog sistema se nalaze građani Unije. Ugovorom o EU je proklamovano da se funkcionisanje Evropske unije zasniva na predstavničkoj demokratiji.⁷⁰ Građani Unije su direktno predstavljeni na nivou Unije u Evropskom parlamentu, koji se bira na opštim i neposrednim izborima. Sa druge strane, oni su u Uniji predstavljeni i posredstvom svojih država u Evropskom savetu i Savetu. S obzirom da sve države članice dele iste demokratske vrednosti, njihove vlade su odgovorne nacionalnim parlamentima, koji se opet formiraju u skladu sa voljom građana izraženom na slobodnim i demokratskim izborima.

Građani Unije takođe i neposredno učestvuju u političkom životu Unije, kroz pravo na zakonodavnu inicijativu. Najmanje jedan milion građana iz najmanje sedam država članica može pozvati Komisiju da, u okviru svojih nadležnosti, predloži donošenje nekog akta za koji građani smatraju da je potreban radi primene Osnivačkih ugovora.⁷¹ Evropska komisija je dužna da razmotri zakonodavnu inicijativu, ali zadržava slobodu da odluči da li će je prihvatiti ili ne.

U cilju omogućavanja aktivne uloge građana Unije u političkom životu, organi EU su dužni da omoguće građanima i njihovim reprezentativnim udruženjima mogućnost javnog iznošenja i razmene stavova o svim pitanjima iz oblasti delovanja Unije. Organi Unije, takođe,

⁷⁰ Član 10 Ugovora o Evropskoj uniji.

⁷¹ Član 11 Ugovora o Evropskoj uniji.

vode stalani i otvoreni dijalog sa zainteresovanim predstavnicima civilnog društva. Time se stvaraju uslovi za uspostavljanje kvalifikovanog javnog mnjenja koje je u stanju da aktivno i odgovorno utiče na oblikovanje politika Unije i kontroliše njihovo sprovođenje.

Povelja EU o osnovnim pravima propisuje prava i slobode koje su u funkciji ostvarenja i zaštite demokratije, kao jedne od osnovnih vrednosti EU. Članom 39 Povelje propisano je da svaki građanin Unije ima pravo da bira i da bude biran na izborima za Evropski parlament u državi u kojoj ima boravište, pod istim uslovima kao i državljanin te države. U skladu sa stavom 2 istog člana, članovi Evropskog parlamenta biraju se slobodnim i tajnim glasanjem na opštim i neposrednim izborima. Sa druge strane, slobodnih i poštenih izbora nema bez slobode mišljenja i savesti, slobode izražavanja i informisanja i slobode okupljanja i udruživanja. Ova prava i slobode su pretpostavka demokratije i kao takva su regulisana Poveljom EU o osnovnim pravima. U skladu sa članom 10 Povelje, svako ima pravo na slobodu mišljenja, savesti i veroispovesti. Članom 11 Povelje predviđeno je da svako ima pravo na slobodu izražavanja. To pravo uključuje slobodu mišljenja, kao i primanja i širenja informacija i ideja bez mešanja organa javne vlasti i bez obzira na granice. Ovim članom takođe je propisana obaveza poštovanja slobode i pluralizma medija. Na kraju, član 12 Povelje predviđa da svako ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja na svim nivoima, posebno kada je reč o političkim, sindikalnim i građanskim pitanjima. U tom smislu političke stranke na nivou Unije doprinose izražavanju političke volje građana Unije. Pomenuta prava i slobode obavezuju ne samo Evropsku uniju i njene institucije, tela i agencije, već i sve države članice.

1.4. Jednakost

„Načelo jednakosti predstavlja jedan od temelja na kojima se zasniva Evropska unija. Ovo načelo podjednako se odnosi se na odnose između Unije država članica, kao i na odnose između Unije i njenih građana”.⁷²

U skladu sa članom 4 stavom 2 Ugovora o Evropskoj uniji, Unija je obavezna da prilikom vršenja svojih ovlašćenja poštuje jednakost država članica pred Ugovorima.

Odnos između Unije i njenih građana zasnovan je na dva osnovna načela:

1. Načelu jednakosti građana EU i njihovom jednakom tretmanu od strane organa, službi i agencija Unije - u svim svojim aktivnostima Unija je dužna da obezbedi jednakost građana;⁷³

2. Načelu zabrane diskriminacije po osnovu nacionalnosti, kao i svih drugih oblika diskriminacije zasnovanih na polu, rasi, etničkom poreklu, religiji ili verovanju, invalidnosti, starosti ili seksualnoj orijentaciji. Načelo zabrane diskriminacije po osnovu nacionalnosti odnosi se na sve oblasti koje spadaju u polje primene Ugovora.⁷⁴

1.5. Vladavina prava

EU je zasnovana na načelu vladavine prava. Vladavina prava podrazumeva da sve aktivnosti koje preduzimaju organi Evropske unije i

⁷² Medović V., Vapa Tankosić J., Mladenov M. (2021), *op. cit.*, str. 25.

⁷³ Član 9 Ugovora o Evropskoj uniji.

⁷⁴ Članovi 10 i 18 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

država članica moraju biti zasnovane na odgovarajućem pravnom osnovu sadržanom u Ugovoru i u skladu sa procedurama propisanim Ugovorom. Nacionalni sudovi i Sud pravde EU, svaki u okviru svoje nadležnosti, obezbeđuju poštovanje prava u tumačenju i primeni Ugovora. Načelo vladavine prava uključuje:

1. Načelo zakonitosti (transparentan, odgovoran, pluralistički, demokratski proces prilikom donošenja zakona)
2. Načelo pravne sigurnosti
3. Načelo zabrane arbitrarnog vršenja izvršnih ovlašćenja
4. Načelo efikasne sudske zaštite od strane nezavisnih i nepristrasnih sudova
5. Načelo podele vlasti
6. Načelo jednakosti pred zakonom.

Načelo vladavine prava u Evropskoj uniji je konkretizovano kroz načelo efikasne pravne zaštite sadržano u članu 19 Ugovora o EU. U skladu sa ovim načelom, države članice su dužne da propišu odgovarajuće pravne lekove dovoljne da obezbede efikasnu pravnu zaštitu u svim oblastima pokrivenim pravom EU. Sud pravde je detaljnije odredio sadržinu i domašaj načela efikasne sudske zaštite u predmetu *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*.⁷⁵ Po mišljenju Suda pravde ovo načelo predstavlja izraz integrisane prirode pravosudnog sistema EU „u kojem nacionalni sudovi i tribunali, u saradnju sa Sudom pravde, ispunjavaju dužnost koja im je poverena u obezbeđivanju poštovanja prava u tumačenju i primeni Ugovora”. Kada je reč o domašaju načela efikasne

⁷⁵ Predmet C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses v. Tribunal de Contas*, presuda od 27. februara 2018.

sudske zaštite, Sud pravde smatra da se ono odnosu na sve oblasti pokrivene pravom EU, bez obzira da li države članice u konkretnom slučaju primenjuju pravo EU. To znači da su države članice dužne da osiguraju da njihovi sudovi i tribunali ispunjavaju uslove za efikasnu sudsku zaštitu u oblastima pokrivenim pravom EU, bez obzira da li primenjuju pravo EU. Drugim rečima, ovo načelo se primenjuje u svim slučajevima kada postoji i apstraktna mogućnost za primenu prava EU. Načelo efikasne sudske zaštite podrazumeva sudsku kontrolu svih pravnih akata organa Unije i država članica. U tom smislu Osnivački ugovori „predviđaju potpun sistem pravnih sredstava i postupaka osmišljenih da omoguće Sudu pravde da kontroliše zakonitost mera usvojenih od strane organa” Unije. ”Evropska ekonomska zajednica (sada Evropska unija, prim.aut) je zasnovana na vladavini prava u onoj meri u kojoj ni države članice, niti njeni organi ne mogu izbeći kontrolu da li su mere koje su usvojili u saglasnosti sa osnovnom ustavnom poveljom, Ugovorom”.⁷⁶

Pravo na efikasni pravni lek i pravično suđenje dodatno su zagarantovani Poveljom EU o osnovnim pravima. Po pravnom dejstvu Povelja je izjednačena sa Osnivačkim ugovorom tako da se može smatrati delom primarnog prava Evropske unije. Članom 47 Povelje je propisano da svako čija su prava i slobode, garantovane pravom Unije, povređena ima pravo na efikasan pravni lek pred nezavisnim i nepristrasnim sudom.

Preduslov za realizaciju načela efikasne sudske kontrole je puna nezavisnost sudova država članica. Pojam nezavisnosti podrazumeva da „(sudska) tela vrše svoju sudsku funkciju potpuno autonomno, bez

⁷⁶ Predmet 294/83, *Parti Ecologiste “Les Verts” v. European Parliament*, op. cit.

hijerarhijskih ograničenja i da nisu podređena bilo kom drugom telu i da ne primaju naređenja ili instrukcije od bilo kog izvora, da su zaštićena od spoljne intervencije ili pritiska koji mogu umanjiti nezavisnost odlučivanja njegovih članova ili uticati na njihovu odluku.”⁷⁷ Osim toga, „nacionalni sudovi moraju ispunjavati i uslov nepristrasnosti koji ima za cilj da obezbedi jednak odnos suda prema strankama u postupku i njihovim interesima”.⁷⁸ To opet zahteva postojanje objektivnosti na strani suda i odsustvo bilo kakvog interesa za ishod postupka, osim striktno primene prava.⁷⁹ Samo u tom slučaju nacionalni sudovi, kao delovi pravosudnog sistema EU, mogu odgovoriti zahtevu za efikasnom sudskom zaštitom i obezbediti pravilnu primenu propisa EU.

Međusobno poverenje između država članica u pogledu poštovanja vladavine prava je preduslov za međusobno priznavanje sudskih odluka unutar Unije i predstavlja ključni faktor za funkcionisanje jedinstvenog prostora slobode, pravde i bezbednosti.⁸⁰

1.6. Poštovanje ljudskih prava i prava manjina

Evropska unija se sastoji od 27 država članica i okuplja različite narode, kao i verske, jezičke i društvene grupe. „Da bi jedna tako složena zajednica mogla skladno da funkcioniše neophodno je obezbediti puno

⁷⁷ Predmet C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses v. Tribunal de Contas*, *op. cit.*

⁷⁸ Medović V., Vapa Tankosić J., Mladenov M. (2023), *Primena Evropskih vrednosti u politikama Republike Srbije*, Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu, str. 10.

⁷⁹ Predmet LM, 216/18 PPU, presuda od 25. jula 2018.

⁸⁰ Medović V., Vapa Tankosić J., Mladenov M. (2021), *op. cit.*, str. 27.

poštovanje osnovnih prava i sloboda, uključujući i manjinska prava, bez ikakve diskriminacije po bilo kom osnovu.”⁸¹

Koncept zaštite ljudskih prava je imao dug i zanimljiv razvojni put u Evropskim zajednicma i kasnije u Evropskoj uniji. Interesantno je da ovo pitanje nije bilo predmet posebnog interesovanja osnivača Evropskih zajednica prilikom zaključivanja Osnivačkih ugovora. Sva pažnja je tada bila posvećena ekonomskim aspektima evropskih integracija i ispunjenju osnovnih ciljeva svake od tri zajednice. Pitanje zaštite ljudskih prava je bilo prepušteno drugoj organizaciji čiji su članovi bili i osnivači Evropskih zajednica: Savetu Evrope. Međutim, nije prošlo puno vremena kada se pojavila potreba za formulisanjem komunitarnog koncepta zaštite ljudskih prava. Razlog za to se nalazio u samoj prirodi Evropskih zajednica, odnosno u njihovom nadnacionalnom karakteru. Radi ostvarivanja ugovorima postavljenih ciljeva organi Evropskih zajednica su dobili široka ovlašćenja koja su podrazumevala donošenje pravnih akata koji su neposredno uticali na prava i obaveze pojedinaca. To je posebno izraženo u oblasti prava konkurencije gde Evropska komisija ima ovlašćenje da izriče visoke novčane kazne privrednim subjektima zbog narušavanja ili ograničavanja konkurencije. Upravo zbog takvih ovlašćenja organa Evropskih zajednica bilo je neophodno da se formulišu odgovarajuća pravila koja bi garantovala osnovna prava pojedincima u svim slučajevima kada organi Zajednice odlučuju o njihovim pravima i obavezama. Razvoj komunitarnog koncepta zaštite ljudskih prava dodatno je ubrzan nakon što se u nemačkoj pravnoj doktrini šezdesetih godina prošlog veka pojavio

⁸¹ Medović V., Vapa Tankosić J., Mladenov M. (2023), *op. cit.*, str. 11.

stav da nemački organi ne bi trebalo da priznaju primat akata organa Evropskih zajednica koji su u suprotnosti sa odredbama nemačkog ustava o osnovnim ljudskim pravima.⁸² Naime, zbog svoje bliske istorije Nemačka je bila posebno osetljiva na svaku naznaku kršenja osnovnih ljudskih prava i sloboda i stoga je bilo potpuno razumljivo što su takvi stavovi potekli baš iz ove zemlje. No, takav stav predstavljao je opasnost za same temelje Evropskih zajednica. Pravni poredak Evropskih zajednica, kao i sada Evropske unije, zasnivao se na dva osnovna načela: načelu homogenosti i načelu primata komunitarnog prava. Načelo homogenosti podrazumeva da zajednička pravila imaju isto pravno dejstvo i da se na istovetan način tumače i primenjuju u svim državama članicama. Drugo važno načelo koje bi bilo ugroženo prihvatanjem nacionalnih standarda zaštite ljudskih prava je bilo načelo primata komunitarnog prava nad nacionalnim pravima, uključujući i ustavne norme država članica. Bez ova dva načela ne bi se moglo zamisliti uspešno funkcionisanje jedinstvenog tržišta. To je bio razlog da Sud pravde nadomesti nedostatak pisanih izvora i kroz svoju praksu razvije komunitarni koncept zaštite ljudskih prava.

Prvi slučaj u kome je Sud pravde odlučivao o pitanju zaštite ljudskih prava bio je predmet *Stauder* iz 1969. godine.⁸³ U tom predmetu Sud pravde je zauzeo stav da poštovanje osnovnih ljudskih prava predstavlja jedno od opštih pravnih načela Evropskih zajednica kojima je Sud pravde

⁸² Ovaj stav nemačke pravne doktrine usvojio je nemački Ustavni sud u presudi u predmetu *Solange I* 1974. godine. Ustavni sud Nemačke je 1987. godine u presudi *Solange II* donekle ublažio svoj raniji stav, smatrajući da sve dok Evropske zajednice obezbeđuju adekvatnu zaštitu ljudskih prava, na sličnom nivou kao i nemačko pravo, nemački sudovi treba da se uzdrže od primene nemačkih ustavnih normi o ljudskim pravima i daju primat komunitarnom pravu.

⁸³ Predmet 29/69 *Stauder v. City of Ulm* (1969) ECR 419.

dužan da pruži zaštitu. Proglašavanjem obaveze poštovanja ljudskih prava za opšte načelo komunitarnog prava otvorena su neka druga, značajna pitanja, kao što je pronalaženje izvora iz kojih će Sud pravde crpeti konkretna pravila za rešavanje predmeta. U prvom sledećem predmetu, *Internationale Handelsgesellschaft*, Sud pravde je inspiraciju za formulisanje takvih pravila potražio u „ustavnim tradicijama koje su zajedničke državama članicama”.⁸⁴ Međutim, problem sa zajedničkim ustavnim tradicijama je to što su one isuviše opšta kategorija i što se u uslovima velikog broja država članica sa različitim pravnim tradicijama, svode samo na osnovna pravna načela. Zbog toga se u predmetu *Nold* 1974. godine Sud pravde okrenuo konkretnijim pravnim pravilima i potražio inspiraciju u međunarodnim konvencijama u čijoj izradi su učestvovala, ili su ih zaključile, države članice Evropskih zajednica.⁸⁵ Najzad, komunitarni koncept zaštite ljudskih prava je zaokružen 1979. godine presudom Suda pravde u predmetu *Hauer* u kojoj je proglašeno da opšte načelo zaštite osnovnih ljudskih prava proizilazi iz ustavnih tradicija koje su zajedničke državama članicama i pravila Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda. To je bio prvi put da se Sud pravde u jednom svom predmetu izričito pozvao na Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda.⁸⁶ Tako definisano opšte načelo o zaštiti ljudskih prava obavezivalo je organe Evropskih zajednica i države članice kada su donosili pravne akte radi sprovođenja komunitarnih propisa.

⁸⁴ Predmet 11/70 *Internationale Gesellschaft v. Einfuhr und Vorratsstelle Getreide* (1970) ECR 1125.

⁸⁵ Predmet 4/73 (1974) ECR 491.

⁸⁶ Predmet 44/79 *Hauer v. Land Rheinland Pflaz.* (1979) ECR 3727.

Osnivanjem Evropske unije sa širokim nadležnostima pojavila se potreba da se obaveza poštovanja ljudskih prava unese u sam tekst Osnivačkog ugovora. Zbog toga je Ugovorom iz Maastrichta 1992. godine propisano da će Evropska unija kao opšta načela prava Zajednice poštovati osnovna prava onako kako su garantovana Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i kako proističu iz ustavnih tradicija zajedničkih za sve države članice. Međutim, pravno dejstvo ove odredbe Ugovora je bilo ograničeno samo na Evropske zajednice. Drugi i treći stub Evropske unije: zajednička spoljna i bezbednosna politika i saradnja u oblasti unutrašnjih poslova i pravosuđa ostale su izvan nadležnosti Suda pravde, a samim tim i opsega odredbe o poštovanju ljudskih prava. Nedugo posle zaključivanja Ugovora iz Maastrichta učinjen je pokušaj da Evropska zajednica formalno pristupi Evropskoj konvenciji o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda. U tom smislu Komisija je podnela zvaničan predlog Savetu ministara da je ovlasti da započne pregovore sa organima Saveta Evrope o eventualnom pristupanju Konvenciji. Suočen sa takvim predlogom Komisije, Savet ministara je 1994. godine zatražio od Suda pravde savetodavno mišljenje da li bi pristupanje Konvenciji bilo u skladu sa Ugovorom o osnivanju Evropske zajednice. Očekivano, Sud pravde je dao negativno mišljenje, obrazlažući ga odsustvom izričite odredbe u Ugovoru o osnivanju EZ koja bi ovlastila Zajednicu da pristupi Konvenciji.

Amsterdamski ugovor iz 1997. godine je doneo novi pomak u zaštiti ljudskih prava. U programskom smislu poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda je proglašeno za jedno od osnovnih načela na kojima se zasniva Evropska unija. U normativnom smislu stvoren je pravni osnov za

proširivanje nadležnosti Suda pravde u oblasti zaštite ljudskih prava. Državama članicama je ostavljena mogućnost prihvatanja nadležnosti Suda pravde za preispitivanje akata organa Unije i država članica zbog povrede ljudskih prava i sloboda u trećem stubu Unije: policijskoj i pravosudnoj saradnji u krivičnim stvarima.

I pored očiglednog napretka u poštovanju ljudskih prava, razlozi pravne sigurnosti su zahtevali da Unija usvoji jedinstven pravni dokument u kojem bi kodifikovala sopstveni katalog ljudskih prava i osnovnih sloboda. U decembru 2000. godine Evropski savet je svečano proglasio Povelju o osnovnim pravima Evropske unije. Ipak, zbog nepostojanja političkog konsenzusa ostalo je nerešeno pitanje pravnog dejstva Povelje i njenog mesta u pravnom sistemu Unije. To pitanje je moralo da sačeka nove izmene Ugovora o EU.

Lisabonskim ugovorom iz 2007. godine je predviđeno da Unija priznaje prava, slobode i načela sadržana u Povelji osnovnim slobodama Evropske unije. Takođe je određeno pravno dejstvo Povelje. Ona je postala deo primarnog prava EU i ima istu pravnu snagu kao i Ugovor o EU i Ugovor o funkcionisanju EU.⁸⁷ Akti organa Unije i akti koje države članice donose radi sprovođenja propisa Unije moraju biti u skladu sa Poveljom. U Povelji se jasno razlikuju prava i načela. Načela se primenjuju u zakonodavnim i izvršnim aktima organa, tela, agencija i službi Unije, kao i država članica koje sprovede pravo EU.

⁸⁷ Član 6 stav 1 Ugovora o Evropskoj uniji.

Povelja se sastoji od preambule i sedam poglavlja. Prava i slobode su grupisani u šest poglavlja, dok sedmo poglavlje sadrži opšte odredbe. U prvom poglavlju, pod naslovom „Dostojanstvo” nalaze se odredbe koje garantuju pravo na život, zabranu smrtne kazne, torture, ropstva i dr. Drugo poglavlje „Slobode” odnosi se na osnovna građanska i politička prava, kao što su sloboda udruživanja, sloboda govora, pravo na imovinu, poštovanje privatnog i porodičnog života. Treće poglavlje „Jednakost” sadrži pravila kojima se garantuje jednakost pred zakonom i zabrana diskriminacije, jednakost žena i muškaraca, poštovanje kulturnih, verskih i jezičkih različitosti, prava deteta i dr. U četvrtom poglavlju „Solidarnost” sadržana su radna i socijalna prava. Peto poglavlje „Građanska prava” ograničeno je na prava građana EU, kao što su pasivno i aktivno biračko pravo za Evropski parlament, pravo na dobru administraciju i dr. Šesto poglavlje „Pravda” odnosi se na procesne garancije i predviđa pravo na pravično suđenje, pravo na efikasno pravno sredstvo, poštovanje načela zakonitosti i proporcionalnosti između kaznenog dela i sankcije, i dr.

Poslednje, sedmo, poglavlje sadrži odredbe koje se odnose na opseg primene Povelje. U skladu sa tim odredbama, Povelja se primenjuje na organe Unije i države članice kada sprovode pravo Unije. Izričito se navodi da Povelja ne uspostavlja nove nadležnosti ili obaveze za Uniju, niti menja nadležnosti i obaveze određene Osnivačkim ugovorima. Primena prava i sloboda iz Povelje može biti ograničena samo zakonom i to uz poštovanje suštine samog prava ili slobode. Određen je i odnos između Povelje i Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i sloboda, s obzirom da Povelja reprodukuje značajan broj odredaba Konvencije. U cilju obezbeđenja njihove usaglašene primene predviđeno je da će zaštita onih

prava iz Povelje koja istovremeno postoje i u Konvenciji biti istovetna onoj predviđenoj u Konvenciji. Praktično, to znači da će Sud pravde slediti tumačenja Konvencije od strane Evropskog suda za ljudska prava. To, međutim, ne sprečava Uniju da pruži veću zaštitu ljudskih prava od one predviđene Konvencijom. Slično pravilo se odnosi i na prava iz Povelje koja proističu iz zajedničkih ustavnih tradicija država članica. Ta prava se moraju tumačiti u skladu sa ustavnim tradicijama koje su zajedničke državama članicama.

Obaveza poštovanja ljudskih prava takođe je propisana Ugovorom o Evropskoj uniji. U skladu sa članom 6 stav 3 Ugovora o Evropskoj uniji, Evropska unija i njene države članice su obavezni da poštuju osnovna prava onako kako su garantovana Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i kako proističu iz ustavnih tradicija zajedničkih za sve države članice, kao opšta načela prava Unije. Ova odredba Ugovora predstavlja kodifikaciju postojećih odluka Suda pravde kojima je poštovanje ljudskih prava proglašeno za jedno od osnovnih načela prava Evropske unije. Opšte načelo o poštovanju ljudskih prava Sud pravde je izveo iz „zajedničkih ustavnih tradicija država članica”, „međunarodnih sporazuma u čijoj izradi su učestvovalе države članice i Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda iz 1950. godine. U hijerarhiji izvora prava opšta načela prava Evropske unije smatraju se sastavnim delom primarnih izvora prava EU, što znači da propisi koje donose organi Unije i država članica kada primenjuju pravo EU, moraju biti u skladu sa ovim načelima.⁸⁸

⁸⁸ Medović, V.(2018), *op. cit.* str. 153.

Ugovor o EU daje izričito ovlaštenje Uniji da pristupi Evropskoj konvenciji o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda čime će se ona podvrći nadležnosti Evropskog suda za zaštitu ljudskih prava.⁸⁹ Time se stavlja tačka na dugogodišnju raspravu o ovom pitanju. U vreme pisanja ovog udžbenika pregovori o pristupanju Unije Evropskoj konvenciji su još u toku.

2. Postupak zbog povrede vrednosti Evropske unije

Članstvo u Evropskoj uniji podrazumeva odgovarajuća prava i obaveze. U skladu sa načelom iskrene saradnje, države članice su dužne da ispune sve obaveze koje proizilaze iz Osnivačkih ugovora i drugih propisa EU. Države članice su posebno obavezne da poštuju osnovne vrednosti na kojima se zasniva Evropska unija. Kako bi se osiguralo poštovanje osnovnih vrednosti Unije, Ugovor o EU predviđa mogućnost izricanja sankcija državama članicama zbog uporne i ozbiljne povrede neke od vrednosti Unije.⁹⁰ Postupak protiv država članica sastoji se od tri odvojene faze.

U prvoj fazi Savet EU, na predlog jedne trećine država članica, Evropskog parlamenta ili Evropske komisije, može utvrditi da postoji očigledan rizik od ozbiljne povrede neke od osnovnih vrednosti Unije. Takvu odluku Savet donosi većinom od četiri petine svojih članova, nakon što dobije saglasnost Evropskog parlamenta. Pre nego što utvrdi postojanje rizika od ozbiljne povrede osnovnih vrednosti, Savet će dati priliku

⁸⁹ Član 6 stav 2 Ugovora o Evropskoj uniji.

⁹⁰ Član 7 Ugovora o Evropskoj uniji.

dotičnoj državi da se izjasni o podnetim optužbama i može joj uputiti određene preporuke u tom pogledu.

Nakon što Savet donese odluku o postojanju ozbiljnog rizika od povrede osnovnih vrednosti predmet preuzima Evropski savet kao najviše političko telo Unije. Evropski savet može na predlog jedne trećine država članice ili Evropske komisije i pošto pribavi saglasnost Evropskog parlamenta, utvrditi postojanje ozbiljne i uporne povrede neke od osnovnih vrednosti od strane države članice. Evropski savet takvu odluku donosi jednoglasno, nakon što pruži mogućnost dotičnoj državi članici da iznese svoj stav o tom pitanju.⁹¹

Kada Evropski savet utvrdi ozbiljno i uporno kršenje osnovnih vrednosti Unije, Savet može kvalifikovanom većinom odlučiti da suspenduje određena prava koja Ugovori predviđaju za dotičnu državu članicu, uključujući pravo glasa u Savetu. Takva odluka ne utiče na obaveze države članice koje i dalje ostaju na snazi.

U slučaju da nakon toga dođe do promene situacije koja je dovela do donošenja odluke o suspenziji prava određene države članice, Savet može kvalifikovanom većinom ukinuti ili izmeniti svoju odluku.

Prva država članica koja se našla na pragu pokretanja procedure za suspenziju članskih prava bila je Austrija, posle ulaska Slobodarske partije

⁹¹ U skladu sa članom 354 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, predstavnici države članice protiv koje se vodi postupak ne učestvuju u glasanju u Evropskom savetu i Savetu. Odluke u vezi sa suspenzijom članskih prava države članice donose se u Evropskom parlamentu dvotrećinskom većinom poslanika koji su učestvovali u glasanju, uz uslov da je za odluku glasala većina od ukupnog broja poslanika u Evropskom parlamentu.

Jerga Hajdera u saveznu vladu 2000. godine. Zbog ksenofobičnih i rasističkih stavova predstavnika ove partije ostale vlade država članica su se međusobno dogovorile da obustave sve bilateralne kontakte sa novom austrijskom vladom, da ne podržavaju austrijske kandidate za mesta u međunarodnim organizacijama i da primaju austrijske ambasadore samo na tehničkom nivou. Razmatrajući mogućnost pokretanja postupka suspenzije prava Austrije države članice su zadužile tri ugledne političke ličnosti da sačine izveštaj o poštovanju demokratskih vrednosti i ljudskih prava u Austriji. Nakon što je „Komitet mudraca” objavio izveštaj u kome je ustanovljeno da nova austrijska vlada ima relativno dobar odnos prema ljudskim pravima, vlade država članica i organi Unije su odlučili da ne pokreću postupak suspenzije za koji je ocenjeno da bi dodatno antagonizirao austrijsku javnost prema Uniji.

Prva država članica protiv koje je pokrenut postupak za povredu osnovnih vrednosti bila je Poljska. Evropska komisija je 20. decembra 2017. je pokrenula postupak protiv Poljske za utvrđivanja očiglednog rizika od povrede načela vladavine prava. Razlog za pokretanje postupka bila je reforma pravosuđa, sprovedena tokom 2016. i 2017. godine, koja je, po mišljenju Evropske komisije, ugrozila nezavisnost sudstva. Primedbe Evropske komisije su se odnosile na izmenu sastava i izbor sudija Ustavnog suda, neobjavljivanje i nesprovođenje odluka Ustavnog suda, kao i izmenu sastava i izbor sudija Ustavnog suda, Vrhovnog suda i ostalih sudova, uz davanje diskrecionih ovlašćenja Predsedniku Republike i ministru pravosuđa da zadrže na funkciji određene sudije koji

ispunjavanju uslove za odlazak u starosnu penziju.⁹² Nakon promene vlasti u Poljskoj, Evropska komisija je u maju 2024. godine objavila da više ne postoji očigledan rizik od povrede vrednosti EU i da obustavlja postupak protiv Poljske.

Nepunih godinu dana kasnije, 12. septembra 2018. godine Evropski parlament je pokrenuo postupak protiv Mađarske za utvrđivanja očiglednog rizika od povrede vrednosti EU zbog niza optužbi vezanih za:

1. kršenje ustava i ugrožavanja izbornog sistema,
2. ugrožavanje nezavisnosti sudstva,
3. korupciju i sukob interesa,
4. povredu privatnosti i ličnih podataka,
5. kršenje slobode izražavanja,
6. povredu religijskih sloboda,
7. povredu slobode okupljanja,
8. povredu prava na jednakost,
9. povredu akademskih sloboda,
10. kršenje prava manjina, uključujući Rome i Jevreje,
11. kršenje osnovnih prava migranata, tražioca azila i izbeglica.⁹³

⁹² European Commission, Reasoned proposal in accordance with Art. 7(1) of the Treaty on European Union regarding the rule of law in Poland, Brussels, 20.12.2017, COM (2017) 835 final.

⁹³ European Parliament, Report on a proposal calling the Council to determine, pursuant to Article 7(1) of the Treaty on European Union, the existence of a clear risk of serious breach by Hungary of the values on which the Union is founded, A8-0250/2018, 4.7.2018.

U momentu pisanja ove knjige postupak protiv Mađarske se još uvek nalazi u prvoj fazi i Savet EU još uvek nije doneo odluku o postojanju očiglednog rizika od povrede vrednosti EU.

3. Direktna primena i direktno dejstvo člana 2 Ugovora o Evropskoj uniji

Postupak iz člana 7 Ugovora o EU nije jedini postupak za zaštitu vrednosti EU koje su sadržane u članu 2 Ugovora o EU. Sud pravde EU je u više navrata u svojim presudama isticao da član 2 Ugovora o EU u kome su definisane osnovne vrednosti Unije ima obavezujuće pravno dejstvo. U predmetu *Hungary v. European Parliament and Council* Sud pravde je utvrdio da član 2 Ugovora o EU nije samo puko navođenje političkih smernica ili namera, nego sadrži vrednosti koje su sastavni deo identiteta Unije kao zajedničkog pravnog poretka, a koje vrednosti su konkretizovane u načelima koje sadrže obaveze za države članice. Samim tim, Unija mora biti u mogućnosti da u granicama svojih ovlašćenja brani osnovne vrednosti koje su navedene u članu 2 Ugovora o EU. S tim u vezi, Sud pravde je podsetio da članovi 6, 10 do 13, 15, 16, 20, 21 i 25. Povelje EU o osnovnim pravim određuju opseg vrednosti ljudskog dostojanstva, slobode, jednakosti, poštovanja ljudskih prava, nediskriminacije i jednakosti žena i muškaraca koje član 2 Ugovora o EU predviđa. Član 19 Ugovora o EU garantuje, između ostalog, pravo na delotvoran pravni lek i pravo na pristup zakonom prethodno ustanovljenom nezavisnom i nepristrasnom sudu radi zaštite prava i sloboda zajemčenih pravom Unije. Osim toga, članovi 8 i 10 član 19 stav 1, član 153 stav 1 i član 157 stav 1. Ugovora o funkcionisanju EU određuju opseg vrednosti jednakost i nediskriminacije i jednakosti žena i muškaraca i omogućuju zakonodavcu

Unije da donese norme sekundarnog prava radi primene te vrednosti. Usledio je zaključak Suda pravde da osim postupka predviđenog članom 7 Ugovora o EU, brojne odredbe Ugovora, konkretizovane različitim aktima sekundarnog prava, dodeljuju organima Unije ovlašćenje da ispituju, utvrde i, po potrebi, sankcionišu povrede vrednosti sadržanih u članu 2 Ugovora o EU koje su počinjene u državi članici.⁹⁴ Time je otvorena mogućnost direktne primene člana 2 Ugovora o EU u postupcima pred Sudom pravde i sudovima državama članicama radi zaštite vrednosti koje su proklamovane ovim članom. Drugim rečima, omogućeno je podnošenje tužbi Sudu pravde povredu obaveza na osnovu Ugovora od strane država članica iz članova 258 Ugovora o funkcionisanju EU akata institucija Unije, zbog kršenja vrednosti iz člana 2 Ugovora o EU. Po mišljenju Suda pravde, svrha postupka iz člana 7 Ugovora o EU je da sankcioniše ozbiljne i uporne povrede osnovnih vrednosti EU sadržanih u članu 2 Ugovora o EU, kao i da spreči njihovo ponavljanje. Sa druge strane, svrha postupka iz člana 258 Ugovora o funkcionisanju EU je da osigura da države članice poštuju pravo EU u opštem interesu. Osim toga, priroda postupka iz člana 7 Ugovora o EU i člana 258 Ugovora o funkcionisanju EU je različita. Prva je u suštini političke prirode, dok drugi omogućava sudsku kontrolu akata država članica. To znači da oba postupka mogu da se odvijaju paralelno i da pokretanje postupka iz člana 7 Ugovora o EU ne utiče na nadležnost Suda pravde da preispituje pravne akte država članica u skladu sa članom 258 Ugovora o funkcionisanju EU.

⁹⁴ Predmet C- 156/21, *Hungary v. European Parliament and Council*, presuda od 16.2.2022.

Sud pravde je takođe utvrdio obavezu nacionalnih sudova da obezbede poštovanje osnovnih vrednosti Unije u državama članicama. U predmetu *Associação Sindical dos Juizes Portugueses v. Tribunal de Contas* Sud pravde je naveo da je u skladu sa članom 2 Ugovora o EU, Unija zasnovana na vrednostima koje su zajedničke svim državama članicama, u društvu u kojem prevlađuje pravda. Međusobno poverenje između država članica i, posebno, između njihovih sudova, je zasnovano na fundamentalnoj pretpostavci da države članice dele iste vrednosti na kojima se temelji Evropska unija. U datom predmetu radilo se o poštovanju načela vladavine prava kao jedne od osnovnih vrednosti EU. Sud je primetio da član 19 Ugovora o EU, koji konkretizuje vrednost vladavine prava iz člana 2 Ugovora o EU, zadatak sprovođenja sudskog nadzora u pravnom poretku Unije poverava ne samo Sudu pravde, već i sudovima država članica. Stoga je, preme mišljenju Suda pravde, na sudovima država članica da u skladu sa načelom iskrene saradnje na svom državnom području osiguraju primenu i poštovanje prava Unije.⁹⁵ Na taj način omogućuje se pojedincima u državama članicama da se pred nacionalnim sudovima pozivaju na vrednosti Unije sadržane u članu 2 Ugovora o EU i da u postupku za rešavanje prethodnog pitanja iz člana 267 Ugovora o funkcionisanju EU zahtevaju zaštitu od Suda pravde EU i otklanjanje primene onih nacionalnih propisa koji nisu u skladu sa osnovnim vrednostima EU. Upravo je to bio slučaj u predmetu *Repubblica v. Ill-Primu Ministru* u kom je malteški sud postavio pitanje Sudu pravde da li član 19 Ugovora o EU, koji konkretizuje vrednosti vladavine prava, treba

⁹⁵ Predmet C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses v. Tribunal de Contas*, *op.cit.*

tumačiti tako da mu se protive nacionalne odredbe koje predsjedniku Malte daju odlučujuća ovlaštenja u postupku imenovanja sudija. Odgovarajući na postavljeno pitanje Sud pravde je istakao da je poštovanje vrednosti zagarantovanih članom 2 Ugovora o EU od strane države članice uslov za uživanje svih prava koje proizilaze iz primene Ugovora na tu državu članicu. Stoga, država članica ne može izmeniti svoje zakonodavstvo na način da to dovede do opadanja zaštite vrednosti vladavine prava, vrednosti koja je konkretizovana, između ostalog, članom 19 Ugovora o EU.⁹⁶

Mada je presudama Suda pravde potvrđeno da član 2 Ugovora o EU obavezuje Unije i države članice, do sada je bila praksa da se on primenjuje zajedno sa posebnim odredbama prava EU kojima se konkretizuju osnovne vrednosti koje su u njemu navedene, kao što je, na primer, slučaj sa članom 19 Ugovora o EU ili članom 47 Povelje EU o osnovnim pravima koji se odnose na primenu načela vladavine prava. To, međutim, ni na koji način ne umanjuje obavezujuće pravno dejstvo člana 2 Ugovora o EU, već naprosto olakšava Sudu zadatak primene osnovnih vrednosti na konkretne pravne situacije. Nije isključena mogućnost da Sud pravde i direktno primeni član 2 Ugovora o EU samostalno, posebno u slučajevima postojanja pravnih praznina u konkretizujućim normama Ugovora, Povelje EU o osnovnim pravima i sekundarnog zakonodavstva. Kao što je Sud pravde naglasio u predmetu *LM*, apsolutna prava i suština ostalih osnovnih prava predstavljaju crvene linije koje su zaštićene članom 2 Ugovora o EU.⁹⁷ Time se ostavlja mogućnost direktnog pozivanja na član 2 Ugovora

⁹⁶ Predmet C-896/19, *Repubblika v. Ill-Primu Ministru*, presuda od 20.3.2021.

⁹⁷ Predmet C-216/18 PPU, *LM*, presuda od 28.7.2018.

o EU u slučaju flagrantnog kršenja minimalnih standarda zajedničkih vrednosti od strane država članica.

Direktna primena člana 2 Ugovora o EU otvorila je mogućnost direktnog dejstva njegovih odredaba. Pod pojmom direktnog dejstva označava se sposobnost prava EU da pojedincima nametne određene obaveze ili da im dodeli odgovarajuća prava koja postaju deo njihovog pravnog nasleđa i koja su nacionalni sudovi dužni da štite.⁹⁸ Sud pravde je u svojoj praksi razvio kriterijume za određivanje direktnog dejstva. Ti kriterijumi se mogu podeliti na dve osnovne grupe: pravno-političke i pravno-tehničke. U okviru prve grupe uslova, Sud pravde utvrđuje da li je određeno pravilo namenjeno da prenese na pojedince prava koja postaju deo njihovog pravnog nasleđa.⁹⁹ S tim u vezi, Sud pravde razmatra značenje i svrhu odgovarajućeg pravila i opšti kontekst u kojem se nalazi. Nakon što utvrdi postojanje namere prenošenja određenih prava ili obaveza na pojedince Sud pravde pristupa razmatranju pravno-tehničkih uslova za direktno dejstvo. U tom pogledu se zahteva da dotične odredbe budu „pravno perfektna”. Smatra se da je ovaj uslov ispunjen kada je određena odredba dovoljno jasna i precizna, kada sadrži neuslovljenu obavezu i kada njeno ispunjenje ne zavisi od kasnijih mera Unije ili država članica. Navedeni uslovi nisu apsolutni i stvar je konkretne ocene Suda pravde da li neka odredba zadovoljava postavljene uslove. U principu, direktno dejstvo zavisi od toga da li se Sud pravde oseća dovoljno sigurnim da primeni određenu odredbu bez ikakvog daljeg akta država članica ili Unije. Kada je reč o članu 2 Ugovora o EU jasno je da on određuje samo načela

⁹⁸ Predmet 26/62, *Van Gend en Loos v. Netherlands Fiscal Administration* (1963) ECR 10.

⁹⁹ Predmet 26/62, *Van Gend en Loos*, op. cit.

na kojima je Unija zasnovana, što dovodi u pitanje mogućnost direktnog dejstva njegovih odredaba. Međutim, kao što smo videli ta načela su konkretizovana i razrađena u brojnim odredbama Ugovora o EU, Ugovora o funkcionisanju EU, Povelje EU o osnovnim pravima i normama sekundarnog zakonodavstva, što omogućuje Sudu pravde da iz tih načela izvede određena prava i obaveze za pojedince. To ne isključuje mogućnost da Sud pravde prizna direktno dejstvo odredbama člana 2 Ugovora EU i bez konkretizujućih odredaba drugih članova ugovora ili sekundarnog zakonodavstva. Primera radi, u predmetu *Defrenne* Sud pravde je smatrao da član 119 Ugovora o osnivanju EEZ, kojim se predviđa da će sve države članice obezbediti primenu opšteg načela nediskriminacije između radnika po osnovu pola, ispunjava uslove za direktno dejstvo, mada ne isključuje mogućnost donošenja naknadnih propisa za njegovu primenu od strane Zajednice ili država članica. Po mišljenju Suda pravde, iako član 119 Ugovora o osnivanju EEZ propisuje obavezu za države članice, on takođe podrazumeva pravo za pojedince da ne budu direktno diskriminirani na osnovu pola. Po mišljenju Suda pravde, obaveza država članica je jasna i безусловna, čime su ispunjeni uslovi za direktno dejstvo člana 119 Ugovora o osnivanju EEZ. Ona takođe predstavlja primenu opšteg načela jednakosti koje je zajedničko svim državama članicama.¹⁰⁰ To znači da bi u određenim okolnostima pojedine odredbe člana 2 Ugovora o EU mogle imati direktno dejstvo, posebno kada je reč o vrednosti jednakosti i zabrane diskriminacije. Bouzora sugeriše da bi vrednost demokratije iz člana 2 Ugovora o EU, konkretizovana u Kriterijumima iz Kopenhagena, mogla

¹⁰⁰ Predmet 43/75, Gabrielle Defrenne v. Societe Anonyme de Navigation Aeriene Sabene, presuda od 8.4.1976.

imati direktno dejstvo u slučajevima dovođenja u pitanje same suštine tog načela, kao što su izborna prevara, ometanje, odlaganje ili ukidanje parlamentarnih izbora u državama članicama.¹⁰¹

4. Preventivni mehanizmi za zaštitu vrednosti EU

4.1. Vladavina prava

Načelo vladavine prava zauzima posebno mesto među vrednostima EU. Uspešno funkcionisanje Evropske unije zavisi od pune i blagovremene primene njenih propisa u svim državama članicama. U obezbeđenju poštovanja i primene svojih propisa Evropska unija se prevashodno oslanja na organe država članica, posebno na nacionalne sudove koji zajedno sa Sudom pravde čine pravosudni sistem EU. Stoga je od izuzetne važnosti da sudovi u državama članicama ispunjavaju zahteve nezavisnosti i nepristrasnosti kako bi mogli uspešno da odgovore postavljenom zadatku i garantuju primenu načela vladavine prava.¹⁰² U pojedinim državama članicama, međutim, nacionalni sudovi su u poslednje vreme su izloženi pritiscima političkih grana vlasti, što u većoj ili manjoj meri ugrožava njihovu nezavisnost.

Ovaj trend je posebno vidljiv u nekim Istočnoevropskim državama članicama gde su na vlast došle desničarske, populističke partije. Između ostalog, to je bio jedan od razloga zbog kojih je Evropska komisija je 2014. godine uspostavila mehanizam pod nazivom „Novi okvir vladavine prava”.

¹⁰¹ Bouzora Y. (2023), *The Value of Democracy in EU Law and Its Enforcement: A Legal Analysis, European Papers*, Vol. 8, No. 2, p. 842.

¹⁰² Predmet C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses v. Tribunal de Contas*, *op.cit.*

Cilj uspostavljanja ovog mehanizma je da deluje preventivno i spreči sistematsko kršenje vladavine prava u državama članicama. U slučajevima kad oceni da postoji rizik od kršenja načela vladavine prava Evropske komisija stupa u dijalog sa državom članicom kroz „instrument za rano upozorenje”. Ovaj postupak obuhvata tri faze:

- „mišljenje o vladavini prava”, koje donosi Evropska komisija u slučaju da postoje jasni indikatori koji ukazuju na sistematsko kršenje vladavine prava u nekoj državi članici; tom prilikom državi članici se daje pravo na objašnjenje i odgovor;
- „preporuke o vladavini prava”, koja će uslediti ukoliko izostane adekvatna reakcija države članice; preporuke sadrže i rok za njihovo ispunjenje.
- „praćenje izvršavanje preporuka o vladavini prava”; u slučaju da dotična država članica ne ispuni preporuke Evropske komisije, ova institucija može pokrenuti postupak za suspenziju određenih članskih prava protiv iz člana 7 Ugovora o EU protiv dotične države članice.¹⁰³

U toku svih faza postupka Evropske komisija je u kontaktu i izveštava Savet i Evropski parlament.¹⁰⁴

Pokretanje postupka protiv Poljske i Mađarske otvorilo je pitanje sprovodljivosti u praksi postupka za suspenziju članskih prava iz člana 7

¹⁰³ *Pojmovnik EU, op. cit.*, str. 312-313.

¹⁰⁴ Do sada je procedura iz „Novog okvira za vladavinu prava” pokrenuta protiv Poljske zbog pravosudne reforme kojom se, po oceni Komisije, ugrožava nezavisnost pravosuđa. Nakon neuspešnih pregovora sa Poljskom vladom, Komisija je 20. decembra 2017. godine zaključila da u Poljskoj postoji ozbiljni rizik od ozbiljne povrede vladavine prava što implicira pokretanje postupka protiv Poljske.

Ugovora o EU. Naime, pokazalo se da je u slučaju kada se postupak vodi protiv dve ili više država članica, izuzetno teško obezbediti potrebnu većinu od četiri petine glasova u Savetu, dok je sasvim izvesno da je nemoguće postići jednoglasnost u Evropskom savetu koji utvrđuje postojanje uporne i ozbiljne povrede vrednosti EU. Takva situacija dovela je do frustracije dela javnosti, posebno u „starim” državama članicama. Koristeći pravo iz člana Ugovora o EU, građani su podneli zakonodavnu inicijativu „Poštovanje vladavine prava u EU” koja je registrovana od strane Evropske komisije 3. aprila 2019. godine.¹⁰⁵ Od Evropske komisije je traženo da predloži mere za uspostavljanje objektivnog i nepristrasnog mehanizma za nadzor nad primenom osnovnih vrednosti u članicama EU koji bi omogućio lakšu primenu sankciju iz člana 7 Ugovora o EU. Istog meseca Evropska komisija je otvorila debatu o jačanju vladavine prava u EU. U julu 2019. Evropska komisija je usvojila nove mere za jačanje vladavine prava koje uključuju:

1. širenje znanja i kulture vladavine prava u svim segmentima društva, uz aktivno učešće predstavnika akademskih zajednica, stručnih udruženja, civilnog društva, obrazovnih institucija, donosioca političkih odluka;
2. ranu prevenciju: od 2020. godine Evropska komisija objavljuje godišnji izveštaj o stanju vladavine prava u državama

¹⁰⁵ U skladu sa članom 11 Ugovora o EU, najmanje jedan milion građana iz najmanje sedam država članica može pozvati Komisiju da, u okviru svojih nadležnosti, predloži donošenje nekog akta za koji građani smatraju da je potreban radi primene Osnivačkih ugovora. Komisija je dužna da razmotri zakonodavnu inicijativu, ali zadržava slobodu da odluči da li će je prihvatiti ili ne.

članicama¹⁰⁶. Rana prevencija takođe uključuje i saradnju i pomoć na nacionalnom nivou, posebno u cilju zaštite nezavisnosti sudova;

3. specifičan odgovor na nivou EU u slučaju kršenja vladavine prava uz korišćenje postojećih mehanizama kao što su „Novi okvir vladavine prava”, postupci zbog povrede prava EU pred Sudom pravde, i postupak za suspenziju članskih prava iz člana 7 Ugovora o EU.¹⁰⁷

4.2. Demokratija

Pojava autoritarnih režima u nekim državama članicama EU, od kojih su protiv nekih (Poljska i Mađarska) pokrenuti postupci zbog povrede osnovnih vrednosti EU, jačanje ekstremističkih pokreta, mešanje u izborni proces, širenje lažnih i manipulativnih informacija, sve učestaliji napadi na slobodu medija i pretnje novinarima predstavljaju najveće izazove sa kojima se suočavaju Unija i njene države članice. To je bio razlog zbog kojih je Evropska komisija 3. decembra 2020. godine predstavila Evropski demokratski akcioni plan. Plan je uključivao niz političkih mera i zakonodavnih inicijativa u cilju zaštite i jačanja Evropske demokratije, posebno Evropskih izbora, imajući u vidu pretnje od dezinformacija koje nisu mogle biti efikasno otklonjene na nacionalnom i lokalnom nivou. U tom cilju Plan je postavio sledeće prioritete:

¹⁰⁶ Komunikacija Komisije Evropskom parlamentu, Savetu, Evropskom socijalnom i ekonomskom komitetu i Komitetu regiona „Izveštaj o vladavini prava za 2020. Stanje vladavine prava u Evropskoj uniji”, Brisel 30.9.2020. COM (2020) 580 final.

¹⁰⁷ Komunikacija Komisije Evropskom parlamentu, Evropskom savetu, Savetu, Evropskom socijalnom i ekonomskom komitetu i Komitetu regiona „Jačanje vladavine prava u Uniji”, Nacrt za delovanje, Brisel 17.7.2019. COM (2019) 343 final.

1. **Zaštitu integriteta izbora i promovisanje demokratske participacije** kroz: uvođenje novih pravila o transparentosti u političkom oglašavanju, revizijom postojećih pravila o finansiranju evropskih političkih partija, uspostavljanje novih operativnih mehanizama za otpornost izbornog procesa zasnovanog na saradnji država članica, promovisanjem međusobnog poštovanja javnim debatama i borbom protiv *online* govora mržnje. S tim u vezi je predloženo da se strukturni fondovi EU koriste za finansiranje civilnog društva i izgradnju kapaciteta i administrativne infrastrukture kako bi se ojačalo učešće i politička participacija građana u demokratskim procesima i osnažilo poverenje u demokratiju.
2. **Jačanje slobode medija** kroz: predlaganje preporuka o bezbednosti novinara, predstavljanje inicijativa za zaštitu novinara i civilnog društva od malicioznih, strateških tužbi protiv učešća javnosti (SLAPP), obezbeđenjem održivog finansiranja za projekte pravne i praktične pomoći novinarima u i izvan EU i jačanjem raznolikosti i transparentnosti medija.
3. **Borbu protiv dezinformacija i stranog mešanja** kroz: razvijanje alata za sprečavanje stranog mešanja u informativni prostor EU, izdavanje smernica za ojačan Kodeks prakse o dezinformacijama i osnivanje stalnog nadzornog okvira, širenje medijske pismenosti, povećanjem svesti i podrške civilnom društvu.

U skladu sa usvojenim akcionim planom, građani bi trebalo da budu u mogućnosti da slobodno izraze biračku volju u javnom prostoru u kojem

je različiti pogledi i ideje slobodno izražavaju. Slobodni mediji, civilno društvo i naučna i obrazovna zajednica bi trebalo da imaju ključnu ulogu u stimulanju otvorene debate, slobodne od bilo kakvog mešanja: domaćeg ili inostranog. Predviđeno je da se aktivnosti na realizaciji Plana sprovedu uz učešće Evropskog parlamenta, Saveta EU, država članica, javnih i privatnih aktera, do 2023. godine, godinu dana pre održavanja izbora za Evropski parlament i da se tada proceni njegov efekat, kao i dalji koraci ka jačanju demokratije.¹⁰⁸

Evropska komisija je u 12. decembra 2023. godine usvojila novi Paket za odbranu demokratije.¹⁰⁹ Između ostalog, paket je uključivao predloge zakonodavnih akata za uspostavljanje zajedničkih standarda o transparentnosti i odgovornosti za zastupanje interesa u korist trećih država kojim se želi ostvariti uticaj na postupak donošenja odluka u EU, preporuke za promovisanje slobodnih, poštenih i otpornih izbora, preporuke za promovisanje učešća građana i organizacija civilnog društva u kreiranju politika. Svakako najvažniji rezultat inicijative Evropske komisije za odbranu demokratije bilo je usvajanje Uredbe o uspostavljanju zajedničkog okvira za medijske usluge na unutrašnjem tržištu (Evropski akt o slobodi medija) 2024. godine. Ovom uredbom uspostavljaju se

¹⁰⁸ European Democracy Action Plan: A New Push for European Democracy, dostupno na: Carriages preview | Legislative Train Schedule, pristupljeno 16.2.2025.

¹⁰⁹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions on Defence of Democracy, COM/2023/630 final.

jedinstvena pravila kojima se štite pluralizam medija i sloboda medija kao dva osnovna stuba demokratije.¹¹⁰

5. Zaštita budžeta Evropske unije u slučaju opštih nedostataka u pogledu načela vladavine prava u državama članicama

Postojeći pravni instrumenti za obezbeđenje poštovanja osnovnih vrednosti Unije, uključujući i postupak iz člana 7 Ugovora o EU, pokazali su se u praksi kao neefikasni. To se posebno videlo na primeru Poljske i Mađarske. Dok je postupak protiv Poljske u međuvremenu obustavljen, postupak protiv Mađarske još uvek nije izašao iz prve faze. Pokazalo se da je izuzetno teško obezbediti potrebnu većinu od četiri petine glasova u Savetu, dok je sasvim izvesno da je gotovo nemoguće postići jednoglasnost u Evropskom savetu za donošenje odluke kojom se utvrđuje postojanje uporne i ozbiljne povrede vrednosti EU. Stoga je bilo potrebno iznaći nove pravne mehanizme kojima bi se odgovorilo na opšte nedostatke u vladavini prava u pojedinim državama članicama koji mogu ugroziti finansijske interese EU. Naime, poštovanje načela vladavine prava od posebnog je značaja za obezbeđenje pravilnog i zakonitog korišćenja sredstava iz budžeta Evropske unije.

U pripremi novog Višegodišnjeg finansijskog okvira za period 2021-2027. Evropska komisija je 2018. godine predložila Savetu i Evropskom parlamentu donošenje Uredbe o zaštiti budžeta Evropske unije u slučaju

¹¹⁰ Uredba (EU) 2024/1083 Evropskog parlamenta i Saveta od 11. marta 2024. o uspostavljanju zajedničkog okvira za medijske usluge na unutrašnjem tržištu, OJ, L. 17.4.2024.

opštih nedostataka u pogledu vladavine prava u državama članicama.¹¹¹ Cilj ovog predloga je da se preventivnim merama, a u krajnjem slučaju, i sankcijama, osigura pravilno i zakonito korišćenje sredstava iz budžeta EU, ali i da se obezbedi da države članice poštuju načelo vladavine prava u svim politikama koje sprovode. Prema mišljenju Evropske komisije, poštovanje vladavine prava je preduslov koji mora biti ispunjen kako bi se osiguralo da su sredstva EU koja se troše u državama članicama dovoljno zaštićena. U tom smislu, od posebnog je značaja očuvanje nezavisnosti sudstva i nacionalnih regulatornih tela koje treba da omoguće kontrolu zakonitosti trošenja sredstava u državama članicama. S tim u vezi Evropska komisija je primetila da se u poslednje vreme pravosuđe u pojedinim državama članicama nalazi pod rastućim pritiskom političkih organa vlasti. U takvim okolnostima, Evropska komisija je smatrala da bi radi zaštite sopstvenih finansijskih interesa od mogućeg gubitka uzrokovanog opštim nedostacima u pogledu načela vladavine prava u državama članicama, Uniji trebalo omogućiti donošenje određenih mera, koje bi uključivale i odgovarajuće finansijske sankcije. Na predlog Evropske komisije, Evropski parlament i Savet EU su 16. decembra 2020. godine doneli Uredbu br. 2020/2092 o opštem režimu uslovljenosti za zaštitu budžeta Evropske unije.¹¹² Uredba je doneta kao deo paketa uz Višegodišnji finansijski okvir Unije za period 2021-2027. koji obuhvata i plan oporavka posle pandemije izazvane virusom Kovid-19.

Uredbom su definisane opšti nedostaci koji mogu ukazati na povredu načela vladavine prava:

¹¹¹ 2018/0136 (COD), Brisel, 2.5.2018.

¹¹² OJ L 22.12.2020.

- ugrožavanje nezavisnosti pravosuđa;
- nesprečavanje, neispravljanje i nesankcionisanje proizvoljnih ili nezakonitih odluka javnih tela u državama članicama;
- ograničavanje dostupnosti i efikasnosti pravnih sredstava, što obuhvata, između ostalog restriktivne procesne zakone, neizvršavanje sudskih presuda, ograničavanje delotvornih istraga, krivičnog gonjenja i sankcionisanja povreda prava.¹¹³

Uslov za pokretanje postupka protiv države članice i izricanje kaznenih mera je da povrede načela vladavine prava utiču ili postoji ozbiljan rizik da bi mogle uticati na dobro finansijsko upravljanje budžetom EU ili na zaštitu finansijskih interesa Unije. S tim u vezi se zahteva da države članice moraju obezbediti:

- pravilno funkcionisanje tela koje izvršavaju budžet Unije, posebno u kontekstu postupaka javnih nabavki i dodele bespovratnih sredstava;
- pravilno funkcionisanje tela koja sprovode finansijsku kontrolu i praćenje i reviziju;
- pravilno funkcionisanje istražnih tela i državnih javnih pravobranilaštava u vezi sa istragom i krivičnim progonom prevara, korupcijom ili drugim povredama prava Unije povezanim sa izvršenjem budžeta Unije ili zaštitom finansijskih interesa Unije;
- efikasno sudsko preispitivanje radnji ili propusta koje sprovode nezavisna sudska tela;

¹¹³ Član 3 Uredbe o opštem režimu uslovljenosti za zaštitu budžeta Evropske unije.

- sprečavanje ili sankcionisanje prevara, kao i efikasne i odvraćajuće kazne koje počinocima izriču nacionalni sudovi ili upravni organi;
- povraćaj nepropisno isplaćenih sredstava;
- efikasna i pravovremena saradnja sa Kancelarijom EU za borbu protiv prevara (OLAF) i Kancelarijom Evropskog javnog tužioca u njihovim istragama ili krivičnim progonima, u skladu sa načelom lojalne saradnje, i dr.¹¹⁴

U slučaju da utvrdi da postoje opravdani razlozi za ocenu da postoji povreda načela vladavine prava, Evropska komisija o tome pismeno obaveštava dotičnu državu članicu. Odluku o započinjanju postupka protiv države članice Evropska komisija donosi ako smatra da ostali postupci utvrđeni pravom EU, kao što je pokretanje podnošenje tužbe Sud pravde EU, ne bi omogućili efikasnu zaštitu budžeta EU. U svom dopisu državi članici Evropska komisija navodi činjenice koje je utvrdila kao razloge na kojima zasniva svoje nalaze. Evropska komisija takođe obaveštava Evropski parlament i Savet EU o dopisu koji je uputila državi članici. Svoju ocenu o postojanju relevantne povrede načela vladavine prava Evropska komisija može zasnovati, između ostalog, na odlukama, preporukama i zaključcima institucija Unije, kao i mišljenjima međunarodnih tela i institucija kao što su Savet Evrope, Venecijanska komisija i dr. U ovoj, preliminarnoj fazi postupka Evropska komisija može zatražiti dodatne informacije i podatke od države članice koje je ona dužna da dostavi. Takođe, državi članici je omogućeno da se izjasni o navodima Evropske komisije, koje je ona dužna da uzme u obzir. U slučaju da država

¹¹⁴ Član 4 Uredbe o opštem režimu uslovljenosti za zaštitu budžeta Evropske unije.

članica ne otkloni uočene povrede, Evropska komisija podnosi Savetu EU predlog odluke o kaznenim protiv države članice. Te mere mogu se odnositi na: suspenziju plaćanja ili izvršavanja pravnih obaveza, raskid pravnih obaveza, zabranu preuzimanja novih pravnih obaveza, suspenziju obročnih isplata, zabranu zaključenje novih sporazuma o zajmovima, suspenziju odobravanja novih programa, suspenziju i smanjenje preuzetih finansijskih obaveza i dr. Prilikom izbora kaznenih mera Evropska komisija mora voditi računa o tome da te mere budu proporcionalne prirodi, trajanju, ozbiljnosti i opsegu izvršenih povreda i da se njima može zaštititi finansijski interes Unije.

Savet EU je obavezan da odluku o predlogu Evropske komisije donese u roku od mesec dana od prijema predloga Komisije. U slučaju vanrednih okolnosti taj rok se može produžiti za najviše dva meseca. Savet EU odluku donosi kvalifikovanom većinom. Istom većinom Savet EU može izmeniti predlog Evropske komisije i usvojiti izmenjeni tekst odluke o kaznenim merama.¹¹⁵

Država članica kojoj su izrečene sankcije može u svakom trenutku doneti korektivne mere i o tome pismeno obavestiti Evropsku komisiju. Evropska komisija je i sama dužna da najkasnije godinu dana od dana izricanja mera ponovo izvrši procenu stanja u državi članici. Ukoliko smatra da više ne postoje razlozi koji su doveli do izricanja sankcija, Evropska komisija podnosi predlog Savetu EU za ukidanje mera. Odluku

¹¹⁵ Član 6 Uredbe o opštem režimu uslovljenosti za zaštitu budžeta Evropske unije.

o ukidanju mera Savet EU donosi po istoj proceduri po kojoj usvaja kaznene mere.¹¹⁶

Usvajanju Uredbe o opštem režimu uslovljenosti za zaštitu budžeta Evropske unije je prethodio neobičan kompromis koje su države članice postigle u Evropskom savetu. Naime, u skladu sa Ugovorom o funkcionisanju EU, uredba je trebalo da bude usvojena od strane Evropskog parlamenta i Saveta EU u redovnom zakonodavnom postupku. To znači da je za njeno usvajanje u Savetu EU potrebna kvalifikovana većina (55% članova Saveta koji predstavljaju 65% stanovništva Unije). Nezadovoljne predloženim tekstom Uredbe, Mađarska i Poljska su najavile da će blokirati donošenje Višegodišnjeg finansijskog okvira Unije za period 2021-2027. za čije usvajanje je neophodna jednoglasnost u Savetu EU. Kako bi se odblokiralo donošenje višegodišnjeg budžeta Unije, na sednici Evropskog saveta održanoj 10. i 11. decembra je postignut kompromis između ove dve države i ostalih država članica u pogledu primene Uredbe.

Zaključcima Evropskog saveta je predviđeno, između ostalog, da će mehanizam uslovljenosti predviđen Uredbom, biti primenjen objektivno, nepristrasno, zasnovan na činjenicama, u pravičnom postupku, koji će obezbediti nediskriminaciju i jednak tretman država članica. Takođe je konstatovano da Evropska komisija namerava da razvije i usvoji smernice za primenu mehanizma za primenu Uredbe i metodologiju za utvrđivanje činjenica. S tim u vezi je predviđeno da će u slučaju da u međuvremenu bude pokrenut postupak za poništaj Uredbe pred Sudom pravde

¹¹⁶ Član 7 Uredbe o opštem režimu uslovljenosti za zaštitu budžeta Evropske unije.

EU, Evropska komisija usvojiti smernice za njenu primenu nakon donošenja presude u tom postupku. U zaključcima Evropskog saveta posebno je naglašen supsidijaran karakter mehanizma iz Uredbe i da će on biti primenjen samo ako drugi postupci predviđeni pravom EU ne budu mogli da efikasnije da zaštite budžet Unije. Uz to je navedeno da je za primenu Uredbe neophodno da postoji jasna uzročno-posledična veza između povrede vladavine prava i ugrožavanja finansijskih interesa. Ta veza mora biti direktna i zasnovana na utvrđenim činjenicama. Iz toga proizilazi, da samo postojanje opštih nedostataka u vezi sa vladavinom prava nije dovoljno da bi se pokrenuo mehanizam predviđen Uredbom. Na kraju se predviđa da će, ukoliko država članica protiv koje su predložene kaznene mere podnese zahtev da stvar bude izneta pred Evropski savet, kao što je predviđeno tačkom 26 Preambule Uredbe, Predsednik Evropskog saveta uvrstiti to pitanje u dnevni red. U tom slučaju, Evropski savet će nastojati da usvoji zajednički stav o ovom pitanju. Do tada ne bi trebalo donositi nikakvu odluku o ovom pitanju. Međutim, taj postupak ne može trajati duže od tri meseca, računajući od momenta kada je Evropska komisija podnela svoj predlog Savetu.

Postizanje kompromisa u okviru Evropskog saveta omogućilo je usvajanje celokupnog paketa Višegodišnjeg finansijskog okvira Unije za period 2020-2021, uključujući u Uredbu o opštem režimu uslovljenosti za zaštitu budžeta Evropske unije. Postavlja se pitanje da mogućeg domašaja usvojenih zaključaka Evropskog saveta na tumačenje i primenu Uredbe. Zaključci Evropskog saveta ne proizvode pravno dejstvo i njegove odluke ne mogu imati zakonodavni karakter. Zakonodavna vlast u Evropskoj uniji je isključivo rezervisana za Evropski parlament i Savet EU. „Mešanje

Evropskog saveta u nadležnost zakonodavnih organa narušilo bi međuinstitucionalnu ravnotežu predviđenu Osnivačkim ugovorima. Stoga, formalno-pravno, Evropska komisija je u vršenju svojih ovlašćenja vezana isključivo odredbama Uredbe. Sa druge strane, Evropski savet je najviši politički organ Unije i njegove odluke imaju nesumnjiv politički značaj. U ovom slučaju očigledno je da su članice Evropskog saveta želele da usvojenim zaključcima utiču na buduće tumačenje i primenu odredbi Uredbe. Da li će u tome uspeti pitanje je pre svega za Evropsku komisiju i posebno za Sud pravde EU kada u budućnosti bude odlučivao u sporovima vezenim za tumačenje i zakonitost Uredbe”.¹¹⁷

Odmah nakon usvajanja Uredbe o mehanizmu uslovljenosti, Mađarska i Poljska su podnele Sudu pravde tužbu za njen poništaj. Kao razlog za poništaj tužioci su, između ostalog, naveli da je sporna uredba doneta bez odgovarajućeg pravnog osnova u Osnivačkim ugovorima, da je primarni cilj Uredbe da se „zaobiđe” postojeća procedura iz člana 7 Ugovora o EU o zaštiti osnovnih vrednosti, kao i da je prilikom njenog donošenja Evropska unija izašla iz okvira svojih ovlašćenja i povredila načelo pravne sigurnosti. Sud pravde je 16. februara 2022. godine doneo presude kojim je odbio tužbe Mađarske i Poljske, čime su se stekli uslovi za početak primene Uredbe u skladu sa zaključcima Evropskog saveta.¹¹⁸

Zbog ograničenog prostora, mi ćemo se u nastavku ovog rada baviti samo osnovnim zaključcima Suda pravde koji se tiču značaja vrednosti EU i njihovog pravnog dejstva u kontekstu odnosa između Unije i njenih

¹¹⁷ Medović V., Vapa Tankosić J., Mladenov M. (2021), *op. cit.*, str. 40.

¹¹⁸ Predmeti C-156/21 Hungary v. Parliament and Council, and C-157/21 Poland v. Parliament and Council, presude od 16. februara 2022, ECLI:EU:C:2022:97.

država članica. Radi se o stavovima koji prevazilaze okvire konkretnog predmeta i koji mogu biti od velikog značaja za pristupanje Srbiji Evropskoj uniji.

Sud je prvo podsetio da je u skladu sa članom 2 Ugovora o EU, Unija zasnovana na vrednostima, uključujući i vladavinu prava, koje su zajedničke svim državama članicama i da na osnovu člana 49 Ugovora o EU poštovanje tih vrednosti predstavlja uslov za pristupanje trećih država Evropskoj uniji. Jednom kada treća država postane država članica ona pristupa pravnoj strukturi koja je zasnovana na fundamentalnoj premisi da svaka država članica sa ostalim članicama deli i poštuje iste vrednosti na kojima je Unija zasnovana. Ta premisa podrazumeva i omogućuje postojanje međusobnog poverenja između država članica da će te vrednosti biti priznate i da će pravo EU koje ih primenjuje biti poštovano. To takođe znači da će propisi i aktivnosti država članica nastaviti da budu u skladu sa zajedničkim vrednostima na kojima je Unija zasnovana. Iz prethodnih stavova Suda pravde izvodi zaključak da poštovanje zajedničkih vrednosti od strane države članice uslov za ostvarivanje svih prava koje proizilaze iz Osnivačkih ugovora za tu državu članicu. Poštovanje zajedničkih vrednosti stoga ne može biti svedeno samo na obavezu države kandidata koja želi da postane članica Unije i zanemareno nakon što ta država pristupi Uniji. Te vrednosti prepoznaju i dele sve države članice i one „definišu identitet Evropske unije kao zajedničkog pravnog poretka.” Prema tome, Evropska unija mora biti u mogućnosti da štiti te vrednosti, u okviru svojih ovlašćenja propisanih Ugovorima.

Iz svega toga proizilazi, da, u skladu sa načelom prenetih ovlašćenja iz člana 5 Ugovora o funkcionisanju EU i načelom o usklađenosti politika Unije iz člana 7 Ugovora o funkcionisanju EU, vladavina prava – vrednost koja je zajednička Uniji i njenim državama članicama i na kojoj je zasnovana sama EU i njenog pravnog poretka – može predstavljati osnov za mehanizam uslovljenosti predviđen Uredbom.

Sud je takođe primetio da je budžet Unije jedan od glavnih instrumenata za primenu načela solidarnosti iz člana 2 Ugovora o EU, koje takođe predstavlja jedno od osnovnih načela prava EU. Primena načela solidarnosti kroz budžet Unije je takođe zasnovano na međusobnom poverenju država članica u pogledu odgovornog korišćenja zajedničkih sredstava iz budžeta. To poverenje je zasnovano na spremnosti svake države članice da poštuje obaveze iz prava EU i nastavi da poštuje zajedničke vrednosti, koje uključuju i vladavanu prava. U tom smislu postoji jasna veza između poštovanja vrednosti vladavine prava i efikasnog izvršavanja budžeta Unije, u skladu sa načelom odgovornog finansijskog upravljanja i zaštitom finansijskih interesa Unije. Odgovono finansijsko upravljanje i finansijski interesi Unije mogu biti ozbiljno ugroženi usled kršenja načela vladavine prava u državi članici. Povrede vladavine prava mogu rezultirati, između ostalog, nepostojanjem garancija da će trošenje sredstava iz budžeta Unije biti u skladu sa uslovima koje predviđa pravo EU. Takve garancije ne postoje u slučajevima kada ne postoji efikasna sudska kontrola od strane nezavisnih sudova ili tribunala koji treba da obezbedi poštovanje prava EU u državama članicama i na nivou Unije, što predstavlja suštinu načela vladavine prava.

Imajući u vidu sve izloženo Sud pravde je zaključio da, suprotno navodima Poljske i Mađarske, uspostavljeni mehanizam uslovljenosti spada u okvir člana 322(1)(a) Ugovora o funkcionisanju EU kada uslovljava prijem finansijskih sredstava iz Unije poštovanjem vrednosti EU od strane države članice koje se odnose na izvršavanje budžeta Unije.¹¹⁹

Mađarska je prva država kojoj su uvedene sankcije zbog povrede vrednosti načela vladavine prava. Savet EU je 15. decembra 2022. godine doneo Implementirajuću odluku 2022/2506 o merama zaštite budžeta Unije od povrede načela vladavine prava u Mađarskoj.¹²⁰ Implementirajućom odlukom Saveta EU utvrđene su sistemske nepravilnosti i problemi u vezi sa sistemom javnih nabavki u Mađarskoj, istragama i krivičnim gonjenjem, kao i pravnim okvirom za suzbijanje korupcije. Navedeni nedostaci i problemi dostigli su takve razmere da predstavljaju povredu načela vladavine prava, posebno pravne sigurnosti, zabrane arbitrarnog vršenja izvršnih ovlašćenja i efikasne sudske zaštite. Shodno tome, Savet EU je, na predlog Evropske komisije, doneo odluku kojom se suspenduje, nakon njihovog odobrenja, 55% budžetskih obaveza koji se odnose na operativne programe kohezione politike i to: operativni program za okolinu i energetska efikasnost plus; operativni program za integrisani saobraćaj plus; operativni program za razvoj teritorija i naselja

¹¹⁹ Članom 322(1)(a) Ugovora o funkcionisanju EU je predviđeno da Evropski parlament i Savet, u skladu sa redovnim zakonodavnim postupkom i nakon konsultovanja sa Revizorskim sudom, uredbama usvajaju finansijska pravila kojima se naročito utvrđuje postupak koji treba usvojiti za utvrđivanje i izvršenje budžeta, kao za prikazivanje i reviziju računa.

¹²⁰ Council Implementing decision (EU) 2022/2506 of 15 December 2022 on measures for protection of the Union budget against breaches of the principles of the rule of law in Hungary, OJ L 325/94, 20.12.2022.

plus. Radi se o iznosu od oko 6,3 milijardi evra budžetskih sredstava čija je isplata Mađarskoj suspendovana.¹²¹

6. Osnovne vrednosti i spoljne aktivnosti Evropske unije

Evropske zajednice su još sedamdesetih i osamdesetih godina pokušavale da svoju narastajuću ekonomsku i finansijsku moć pretoče u politički uticaj i da se nametnu kao važan akter u međunarodnim odnosima. Jedinstvenim evropskim aktom iz 1986. godine uspostavljena je Evropska politička saradnja koja je trebalo da omogući da članice Evropskih zajednica formulišu zajedničke stavove i akcije u međunarodnim odnosima. Međutim, Evropska politička saradnja je, i pored određenih uspeha, pokazala niz slabosti i nedostataka. Ugovorom o Evropskoj uniji iz Mاستrihta 1992. godine uspostavljen je novi, znatno čvršći, institucionalni okvir u formi Zajedničke spoljne i bezbednosne politike. Međunarodne okolnosti bile su više nego povoljne za takav korak. U Evropi je okončan Hladni rat, nestala je jedna od supersila: Sovjetski savez, što je sve pogodovalo pojavi nove sile na međunarodnoj sceni. Sa tom razlikom, što Evropska unija nije imala ekspanzionističke, imperijalne ambicije. Ona se obično karakteriše kao benevolentna, miroljubiva sila koja se u međunarodnim odnosima vodi načelima koje su inspirisale njen nastanak: očuvanje mira i bezbednosti, ekonomski i socijalni napredak, održivi razvoj. Danas je Evropska unija najveć donator humanitarne i razvojne pomoći u svetu i nosilac borbe protiv klimatskih promena.

¹²¹ Council of the EU, Rule of law conditionality mechanism: Council decides to suspend €6,3 billion given only partly remedial action by Hungary, Press release, 12 December 2022, p. 1.

Svoje spoljne aktivnosti Evropska unija vodi preko niza, međusobno usklađenih politika koje obuhvataju:

1. zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku,
2. zajedničku trgovinsku politiku,
3. razvojnu saradnju sa trećim zemljama i humanitarnu pomoć,
4. restriktivne mere,
5. međunarodne sporazume,
6. restriktivne mere,
7. odnose sa međunarodnim organizacijama i trećim zemljama.

Osnovne vrednosti Evropske unije iz člana 2 Ugovora o EU, inkorporirane su u ciljeve međunarodnih aktivnosti Unije. Ugovorom o EU je predviđeno da će se u svim oblicima spoljnih aktivnosti Unija rukovoditi načelima koja su inspirisala njen nastanak, razvoj i proširenje i koja želi da unapredi u široj zajednici: demokratija, vladavina prava, univerzalnost i nedeljivost ljudskih prava i sloboda, poštovanje ljudskog dostojanstva, načela jednakosti i solidarnosti i poštovanje osnovnih načela Povelje Ujedinjenih nacija i međunarodnog prava.¹²² Unija će razvijati i uspostavljati partnerske odnose sa trećim državama i međunarodnim organizacijama koje dele navedena načela i vrednosti. Ona će promovisati multilateralna rešenja zajedničkih problema, naročito kroz sistem Ujedinjenih nacija. U tom smislu Unija će definisati i sprovoditi zajedničke politike i akcije i radiće na uspostavljanju visokog stepena saradnje u svim oblastima međunarodnih odnosa u cilju:

¹²² Član 21 Ugovora o Evropskoj uniji.

- zaštite sopstvenih vrednosti, osnovnih interesa bezbednosti, nezavisnosti i integriteta;
- konsolidacije i podrške demokratiji, vladavini prava, ljudskim pravima i načelima međunarodnog prava;
- zaštite mira, sprečavanja sukoba i jačanja međunarodne bezbednosti, u skladu sa ciljevima i načelima Povelje Ujedinjenih nacija, Završnog akta iz Helsinkija i Pariske povelje, uključujući one koji se odnose na spoljne granice;
- podsticanja održivog ekonomskog i društvenog razvoja, kao i razvoja životne sredine u zemljama u razvoju sa primarnim ciljem da se iskoreni siromaštvo;
- ohrabrenja uključivanja svih država u svetsku ekonomiju, između ostalog i progresivnim ukidanjem ograničenja u međunarodnoj trgovini;
- pomoći razvoju međunarodnih mera za zaštitu i povećanju kvaliteta životne sredine i održivog upravljanja svetskim prirodnim bogatstvima kako bi se osigurao održivi razvoj;
- pomoći narodima, državama i regionima koji su suočeni sa prirodnim katastrofama ili katastrofama koje su rezultat ljudskog delovanja;
- unapređenja međunarodnog sistema zasnovanog na snažnijoj multilateralnoj saradnji i dobrom globalnom upravljanju.

Unija je dužna da poštuje i sprovodi navedene ciljeve u svim svojim spoljnim aktivnostima, bez obzira da li se oni sprovode u okviru Zajedničke spoljne i bezbednosne politike ili se radi o aktivnostima koje se sprovode u ostalim oblastima spoljnog delovanja. Savet EU i Evropska

komisija, uz pomoć Visokog predstavnika Unije za spoljne odnose i bezbednosnu politiku, zaduženi su da obezbede doslednost svih spoljnih aktivnosti Unije.

Na osnovu načela i ciljeva spoljnih aktivnosti Unije utvrđenih Ugovorom o EU, Evropski savet identifikuje strateške interese i ciljeve Unije.¹²³ Odluke Evropskog saveta kojima se utvrđuju strateški ciljevi i interesi odnose se podjednako na zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku i ostale oblasti spoljnih aktivnosti Unije. One se mogu ticati odnosa Unije sa pojedinim državama ili regionom, ili mogu imati tematski pristup problemu. Njima se određuje trajanje određenih aktivnosti, kao i sredstva koja u tom pogledu stoje na raspolaganju Uniji i državama članicama. Odluke o strateškim interesima i ciljevima Unije, Evropski savet donosi jednoglasno, na predlog Saveta.

Nadležnost Unije oblast zajedničke spoljne i bezbednosne politike obuhvata sve aspekte spoljne politike i sva pitanja koja su od značaja za bezbednost Unije, uključujući i progresivno kreiranje zajedničke odbrambene politike koja može dovesti do zajedničke odbrane.¹²⁴ U okviru ciljeva i načela koji su zajednički za sve spoljne aktivnosti, Unija će voditi, definisati i sprovoditi zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku, zasnovanu na razvoju međusobne političke solidarnosti između država članica, identifikaciji pitanja od opšteg interesa i postizanju sve većeg stepena usklađenosti aktivnosti država članica.

¹²³ Član 22 Ugovora o Evropskoj uniji.

¹²⁴ Član 24 stav 1 Ugovora o Evropskoj uniji.

Države članice su dužne da aktivno i bezrezervno podržavaju spoljnu i bezbednosnu politiku Unije u duhu lojalnosti, međusobne solidarnosti i poštovanja.¹²⁵ U tom smislu one su preuzele obaveze da će se uzdržati od svake aktivnosti koja je suprotna interesima Unije ili bi mogla da umanja efikasnost njenog delovanja. Savet i Visoki predstavnik su zaduženi da obezede poštovanje ovih obaveza. Od država članica se takođe očekuje da se međusobno konsultuju u okviru Evropskog saveta i Saveta o svim pitanjima spoljne i bezbednosne politike od zajedničkog interesa kako bi izgradile zajednički pristup. Da bi se sprečile unilateralne mere, predviđeno je da države članice obave konsultacije u okviru Evropskog saveta i Saveta pre preuzimanja bilo kakve akcije na međunarodnoj sceni ili pre preuzimanja obaveza koje bi mogle da utiču na interese Unije. Štaviše, one će obezbediti, kroz usklađenost svojih aktivnosti, da Unija ostvari svoje interese i potvrdi svoje vrednosti na međunarodnoj sceni.¹²⁶ Onog momenta kada Evropski savet ili Savet utvrde zajednički pristup nekom međunarodnom problemu Visoki predstavnik Unije za spoljne odnose i bezbednosnu politiku i ministri spoljnih poslova država članica će koordinirati svoje aktivnosti. Diplomatske misije država članica i delegacije Unije u trećim državama ili međunarodnim organizacijama će takođe međusobno saradivati u cilju sprovođenja zajedničkog pristupa nekom problemu.

Potreba za zajedničkim nastupom i koordinacijom aktivnosti država članica je naročito izražena u okviru međunarodnih organizacija ili na međunarodnim konferencijama. Države članice su obavezne da usklade

¹²⁵ Član 24 stav 2 Ugovora o Evropskoj uniji.

¹²⁶ Član 32 Ugovora o Evropskoj uniji.

svoje delovanje i da podrže stav Unije u svojim nastupima na tim forumima.¹²⁷ Takva obaveza postoji i u onim međunarodnim organizacijama ili konferencijama u čijem radu učestvuju samo neke države članice, uz dodatnu obavezu dotičnih država da informišu ostale države članice i Visokog predstavnika Unije o svim pitanjima od zajedničkog interesa. U tom smislu, posebna pažnja se pridaje zajedničkom nastupu u Savetu bezbednosti Ujedinjenih nacija. Države članice, koje su istovremeno članovi Saveta bezbednosti, su dužne da u tom organu zastupaju stavove i interese Unije. Osim toga, u slučajevima kada Unija izgradi zajednički stav o određenom pitanju, države članice su dužne da zahtevaju da se na sednicu Saveta bezbednosti pozove Visoki predstavnik Unije, kako bi izložio njen stav.

7. Eksteritorijalne sankcije za kršenje vrednosti Evropske unije

Evropska unija je u decembru 2020. godine uspostavila pravni okvir za donošenje restriktivnih mera prema pojedincima zbog ozbiljnih povrede i zlopotrebe ljudskih prava u trećim zemljama. Savet EU je 7. decembra 2020. godine, na predlog Visokog predstavnika Unije za spoljnu politiku i bezbednost, usvojio Odluku i Uredbu EU o restriktivnim mera protiv ozbiljnih povreda i zloupotreba ljudskih prava.¹²⁸ Ovi akti zasnovani su na članu 29 Ugovora EU koji omogućava Savetu EU da usvoji odluke kojima se utvrđuje pristup Unije pojedinim pitanjima tematske ili geografske

¹²⁷ Član 34 Ugovora o Evropskoj uniji.

¹²⁸ Council Decision (CFSP) 020/1999 of 7 December 2020 concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses, OJ L 410 1/13; Council Regulation (EU) 2020/1988 of 7 December 2020 concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses, OJ L 410 1/1.

prirode. Odlukom i uredbom Saveta omogućeno je donošenje ciljanih restriktivnih mera protiv pojedinaca koji su umešani u ozbiljne povrede i zloupotrebe ljudskih prava širom sveta. Takve mere bi trebalo da omoguće ispunjavanje ciljeva spoljnih aktivnosti Unije i da doprinesu akcijama Unije na konsolidaciji i podršci demokratiji, vladavini prava, poštovanju ljudskih prava i načelima međunarodnog prava u svetu.¹²⁹ Na taj način Evropska unija se pridružila Sjedinjenim Američkim Državama koje već imaju zakonski okvir za sankcionisanje pojedinaca zbog kršenja ljudskih prava u trećim zemljama. „Opravdanje za uvođenje restriktivnih mera zbog kršenja ljudskih prava izvan teritorije Unije je pronađeno u samom konceptu ljudskih prava i sloboda. Naime, ljudska prava i slobode su po svojoj prirodi univerzalna, nedeljiva i međusobno povezana.”¹³⁰ Na državama je primarna odgovornost da obezbede poštovanje i zaštitu ljudskih prava na svojoj teritoriji. Međutim, široko raspostranjena praksa kršenja ljudskih prava često je rezultat upravo aktivnosti država, njenih zvaničnika kao i nedržavnih aktera. Upravo su te aktivnosti predmet ekstrateritorijalnih restriktivnih mera Evropske unije. U tu grupu aktivnosti spadaju; genocid, zločini protiv humanosti i ozbiljne povrede ili zloupotrebe ljudskih prava (mučenje, nehuman ili ponižavajući tretman ili kazne, ropstvo, ubistva, nestanak ljudi, arbitrarna hapšenja ili pritvaranja). Osim toga, obuhvataju i druga široko rasprostranjena i sistematska kršenja ljudskih prava, kao što su: trgovina ljudima, seksualno nasilje, povreda

¹²⁹ Tačka 5 Preambule Odluke Saveta o restriktivnim merama protiv ozbiljnih povreda i zloupotreba ljudskih prava.

¹³⁰ Medović V., Vapa Tankosić J., Mladenov M. (2021), *op. cit.*, str. 44.

prava na mirno okupljanje i udruživanje, povreda prava na slobodu misli i izražavanja, slobodu veroispovesti i sl.¹³¹

Restriktivne mere mogu biti izrečene licima koja su odgovorna za navedene povrede ili zloupotrebe ljudskih prava, licima koja su pružala finansijsku, tehničku ili materijalnu podršku ili u na druge načine bile umešane u te aktivnosti, kao i licima koja su povezana sa njima. Ta lica mogu biti državni zvaničnici ili službenici, kao i nedržavni akteri.¹³²

Restriktivne mere obuhvataju zabranu ulaska na teritoriju država članica ili tranzit preko te teritorije, kao i onemogućavanje korišćenje fondova ili ekonomskih sredstava koji su vlasništvo ili ih drže ili kontrolišu lica, entiteti, fondovi ili tela koji su umešani u ozbiljno kršenje ljudskih prava. Države članice su dužne da preduzmu sve mere kako bi osigurale izvršavanje restriktivnih mera.

Izuzetno, mere zabrane ulaska i tranzita se ne primenjuju u slučajevima kada lica kojima su mere izričene dolaze na međunarodne konferencije ili skupove u svojstvu predstavnika svojih zemalja. U takvim situacijama države članice su kao domaćini takvih konferencija ili skupova dužne da poštuju pravila međunarodnog prava koja se odnose na diplomatske privilegije i imunitete.

Listu lica u odnosu na koje se primenjuju ove restriktivne mere utvrđuje Savet EU, jednoglasnom odlukom, na predlog države članice ili

¹³¹ Član 1 Odluke Saveta o restriktivnim merama protiv ozbiljnih povreda i zloupotreba ljudskih prava.

¹³² Član 2 i član 3 Odluke Saveta o restriktivnim merama protiv ozbiljnih povreda i zloupotreba ljudskih prava.

Visokog predstavnika Unije za spoljnu politiku i bezbednost. Savet EU je dužan da navede razloge zbog kojih je stavio neko lice, entitet ili telo na listu onih protiv kojih se uvode restriktivne mere. Odluka Saveta se dostavlja dotičnom licu, ukoliko ono ima poznatu adresu i objavljuje se u Službenom glasniku EU. Tom licu mora biti omogućeno da iznese svoje razloge i dokaze protiv stavljanja na lisu. Savet EU u svakom slučaju može izmeniti svoju odluku ukoliko se pojave novih dokazi.¹³³ Protiv odluke Saveta EU, lice koje je stavljeno na listu za sprovođenje restriktivnih mera, može podneti tužbu Sudu pravde EU.

¹³³ Član 5 Odluke Saveta o restriktivnim merama protiv ozbiljnih povreda i zloupotreba ljudskih prava.

GLAVA III

OSNOVNE VREDNOSTI EU I

DIGITALNA TRANSFORMACIJA

1. Primena osnovnih vrednosti EU u digitalnom okruženju

Vrednosti na kojima se temelji Evropska unija u predstavljaju u suštini predstavljaju univerzalne vrednosti na kojima se, ili, na kojima bi trebalo da se zasniva savremena civilizacija. Naravno, one su prilagođene specifičnostima i potrebama Evropske unije, ali to ne menja njihov univerzalni karakter i prirodu. Te vrednosti, posebno, poštovanje ljudskog dostojanstva, sloboda, jednakost i solidarnost predstavljaju tekovine francuske i američke revolucije sa kraja 18. veka. Razvijane su i uobličavane tokom 19. i 20. veka, da bi svoj današnji izraz našle u brojnim međunarodnim sporazumima i dokumentima usvojenim u okrilju Ujedinjenih nacija i drugih međunarodnih organizacija, počev od Povelje UN, Univerzalne deklaracije o pravima čoveka, Pakta o građanskim i političkim pravima, Pakta o socijalnim i ekonomskim pravima i dr. U Evropi, opterećenoj nasleđem fašizma, nacizma i staljinizma, te vrednosti imaju posebno mesto i značaj. One su ugrađene u same temelje integrativnih procesa koji je započeo osnivanjem Saveta Evrope 1949. godine, organizacije čiji primarni cilj je održavanje i ostvarenje onih ideala i načela koje predstavljaju zajedničko nasleđe njegovih osnivača: demokratije, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava. U okviru ove organizacije, 1950. godine usvojena je Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda na kojima se zasniva postojeći politički i pravni sistem u Evropi. Međutim, kao što se može primetiti, svi ovi sporazumi i dokumenti nastali su u jednom socijalnom, političkom i ekonomskom okruženju koje se od tada radikalno izmenilo.

Tehnološka revolucija koja je započela devedesetih godina prošlog veka uvela je svet u novo, digitalno, doba. Digitalna transformacija utiče gotovo na svaki aspekt života ljudi i donosi nove mogućnosti za poboljšanje kvaliteta života i održiv ekonomski i društveni razvoj. Istovremeno, ona je donela i nove izazove i rizike za demokratska društva, posebno u domenu prava na privatnost, zaštiti ličnih podataka, nediskriminacije, slobode izražavanja, tehnološke i internet neutralnosti i dr. To su bili neki od razloga zbog kojih su Evropski parlament, Savet EU i Evropska komisija 23. januara 2023. godine usvojili Evropsku deklaraciju o digitalnim pravima i načelima za digitalnu dekadu.¹³⁴

U zajedničkoj deklaraciji tri organa Evropske unije izražavaju svoj stav na koji način bi vrednosti i osnovna prava koji su primenjiva *offline* trebalo biti primenjena u digitalnom okruženju. Deklaracija polazi od stava da digitalna transformacija ni u kom smislu ne bi trebalo da dovede do umanjenja postojećih prava. U tom smislu ona se zasniva na načelu da je ono što je nezakonito *offline*, nezakonito i *online*.

Deklaracija je utemeljena na primarnom pravu EU, posebno Ugovoru o EU, Ugovoru o funkcionisanju EU, Povelji EU o osnovnim pravima, kao i sekundarnom pravu EU i praksi Suda pravde EU. Ona je deklaratorne prirode i kao takva ne utiče na sadržinu postojećih pravnih pravila, niti na njihovu primenu. Ovim aktom tri organa Unije zapravo izražavaju zajedničke političke namere i obaveze u pogledu primene osnovnih vrednosti u procesu digitalne transformacije. Međutim, iako Deklaracija ne

¹³⁴ European Declaration on Digital Rights and Principles for the Digital Decade (2023/C 23/01).

predstavlja pravni akt koji bi obavezivao Uniju, države članice i pojedince, on ipak ima određeno dejstvo. Takvi akti obavezuju organe koji su ih doneli. Na primer, u postupku pred Sudom pravde ti organi ne bi mogli sa uspehom da iznose stavove i argumente koji bi bili različiti od onih datih u tim aktima. U ovom slučaju značaj deklaraciji je još veći, s obzirom da su je zajednički usvojili organi koji učestvuju u zakonodavnom postupku. To znači da bi Evropska komisija morala da vodi računa da propisi koje predlaže budu u skladu sa obavezom preuzetom iz Deklaracije. Isto važi za Savet EU i Evropski parlament koji bi u postupku eventualnog usaglašavanja prilikom donošenja propisa morali da vode računa da je predmetni pravni akt u skladu sa Deklaracijom. S tim u vezi, u preambuli Deklaracije se naglašava da promocija i primena Deklaracije predstavlja podeljenu političku obavezu i odgovornost Unije i njenih država članica, u okviru njihovih posebnih ovlašćenja i u saglasnosti sa pravom EU. Evropska komisija će redovno izveštavati Evropski parlament i Savet EU o napretku u tom pogledu.

Usvojenom Deklaracijom želi se naglasiti specifičan, evropski pristup procesu digitalne transformacije koja je u službi ljudi, jača položaj pojedinca i podstiče inovativna preduzeća. Stoga bi proces digitalne transformacije morao obuhvatiti, posebno, otvoreni digitalni suverenitet, poštovanje ljudskih prava, vladavine prava i demokratije, inkluzivnost, pristupačnost, jednakost, održivost, otpornost, poboljšanje kvaliteta života, dostupnost usluga i poštovanje prava svih i njihovih želja. Na kraju, morao bi doprineti dinamičnoj, efikasnoj i pravičnoj ekonomiji i društvu u EU.

Osim što postavlja načela i smernice za digitalnu transformaciju Evropske unije, Deklaracija ima i međunarodnu dimenziju. Od Unije se očekuje da promoviše Deklaraciju u svojim odnosima sa drugim međunarodnim organizacijama i trećim zemljama. Unija bi trebalo da podstiče primenu načela i prava sadržanih u Deklaraciji sa svojim trgovinskim partnerima širom sveta, sa ambicijom da i oni prihvate ista načela što bi stavilo ljude i njihova ljudska prava u centar procesa digitalne transformacije širom sveta.

1.1. Digitalna transformacija u službi čoveka

U skladu sa Deklaracijom, digitalna transformacija u Evropi je u službi čoveka kako bi se obezbedilo da tehnologija služi i koristi svim ljudima koji žive u Uniji, uz punu sigurnost i poštovanje njihovih osnovnih prava. U tom cilju, Unija će ojačati svoj demokratski okvir za digitalnu transformaciju koja bi koristila svima i poboljšala uslove života svih naroda koji žive u EU. Takođe će preduzeti neophodne mere kako bi se obezbedilo da se vrednosti EU i prava pojedinaca koji su priznata pravom EU poštuju *online*, kao i *offline*. Na kraju, Unija će aktivno promovisati svoju viziju digitalne transformacije u međunarodnim odnosima.

1.2. Solidarnosti i inkluzivnost

Tehnologija bi trebalo da bude korišćena tako da ujedini, a ne da deli ljude. S tim u vezi, digitalna transformacija bi trebalo da doprinese stvaranju poštenog i inkluzivnog društva i ekonomije u EU. U tom pogledu donosioci Deklaracije se obavezuju da osiguraju da stvaranjem, razvojem, primenom i korišćenjem tehnoloških rešenja poštuju osnovna ljudska prava

i promovišu solidarnost i inkluzivnost. Solidarnost i inkluzivnost podrazumevaju da bi digitalna transformacija trebalo da koristi svima, osigura jednakost polova i uključi, posebno, starije osobe, osobe koje žive u seoskim sredinama, osobe sa invaliditetom ili marginalizovane i ranjive grupe ljudi. Takođe bi trebalo da podstiče kulturnu i lingvističku raznolikost, što je posebno značajnu za Uniju koja se sastoji od 27 država članica i mnogo više nacionalnih, etničkih, jezičkih i religijskih grupa.

1.3. Solidarnost i inkluzivnost: digitalna povezanost

Svako, bilo gde u Uniji, bi trebalo da ima pristup brzom digitalnoj povezanosti po pristupačnim cenama. Donosioci deklaracije se u tom cilju obavezuju da obezbede pristup visokokvalitetnom i brzom internetu svima, bez obzira gde žive u Uniji, uključujući i osobe sa malim primanjima. Takođe se obavezuju da zaštite i podstiču neutralni i otvoreni internet čiji sadržaj, usluge i primena nisu neopravdano blokirani ili umanjeni.

1.4. Solidarnost i inkluzivnost: digitalno obrazovanje, obuka i veštine

Svako ima pravo na obrazovanje, obuku, celoživotno učenje i trebalo bi da ima mogućnost da stekne osnovne i napredne digitalne veštine. U tom cilju Unija će podsticati visokokvalitetno digitalno obrazovanje i trening, podsticati i podržavati napore za opremanje svih obrazovnih i institucija za obuku sa digitalnom infrastrukturuom i alatima. Posebno će dati svakome mogućnost da se prilagodi promenama koje donosi digitalizacija na poslu kroz programe dokvalifikacije ili prekvalifikacije.

1.5. Solidarnost i inkluzivnost: poštene i pravični uslovi rada

Svako ima pravo na poštene, pravične i bezbedne uslove rada i odgovarajuću zaštitu u digitalnom okruženju kao na fizičkom radnom mestu, bez obzira na status, oblik ili trajanje radnog angažovanja. Sindikati i udruženja poslodavaca imaju važnu ulogu u procesu digitalne transformacije, posebno kada je reč o određivanju poštenih i pravičnih uslova rada, uključujući korišćenje digitalnih alata na radnom mestu.

Radi ostvarivanja ovih prava Unija će osigurati da svako ima mogućnost da se isključi i ima koristi od zaštitnih mera za zaštitu ravnoteže između poslovnog i privatnog života u digitalnom okruženju. Uslovi rada i digitalni alati na radnom mestu nikako ne smeju ugrožavati fizičko i mentalno zdravlje radnika. Unija će obezbediti poštovanje osnovnih prava radnika u digitalnom okruženju, uključujući pravo na privatnost, pravo na udruživanje, pravo na kolektivno pregovaranje i kolektivnu akciju, kao i zaštitu od nezakonitog i neopravdanog nadgledanja. Osim toga, osiguraće da upotreba veštačke inteligencije na radnom mestu bude transparentna, u skladu sa merama za praćenje rizika, kao i da budu donete odgovarajuće preventivne mere kako bi se održalo bezbedno i zdravo radno okruženje. Kada je reč o veštačkoj inteligenciji, biće usvojene mere koje će obezbediti ljudski nadzor prilikom donošenja važnih odluka koje utiču na radnike, kao i da radnici budu obavešteni da deluju u sadejstvu sa sistemima veštačke inteligencije.

1.6. Solidarnost i inkluzivnost: digitalne online usluge

Svako bi trebalo da ima internetski pristup ključnim javnim uslugama u EU. Ni od koga se ne može zahtevati da pri pristupanju i korišćenju javnih usluga daje svoje podatke češće nego što je to neophodno. Radi ostvarenja tog cilja donosioci Deklaracije su se obavezali da će osigurati da ljudima koji žive u EU bude ponuđena mogućnost korišćenja pristupačnog, dobrovoljnog, bezbednog i poverljivog digitalnog identiteta koji omogućuje pristup širokom spektru *online* usluga. Posebno će olakšati i podržati neometan, siguran i interoperativni pristup širom EU digitalnim javnim uslugama osmišljenim za efikasno ispunjavanje potreba ljudi, posebno digitalnim zdravstvenim uslugama i uslugama nege i, naročito, pristup elektronskoj zdravstvenoj evidenciji.

1.7. Pravo izbora: interakcija sa algoritmima i sistemima veštačke inteligencije

Veštačka inteligencija bi trebalo da služi kao alat namenjen ljudima, čija je krajnja svrha povećanje ljudskog blagostanja ljudske vrste. Sve osobe bi trebalo osnažiti da iskoriste prednosti algoritamskih sistema i sistema veštačke inteligencije, između ostalog donošenjem sopstvenih, informisanih odluka u digitalnom okruženju, a da pri tome budu zaštićene od opasnosti i štete za zdravlje, bezbednost i osnovna prava.

Kako bi ostvarila proklamovane ciljeve Unija će podsticati antropocentrične, pouzdane i etičke sisteme veštačke inteligencije tokom njihovog razvoja, uvođenja i upotrebe, u skladu sa vrednostima EU. Takođe će

obezbediti odgovarajući nivo transparentnosti prilikom upotrebe algoritama i veštačke inteligencije i osigurati da se osobe samoupouzdana i informisano koriste njima. Pobriniće se da se algoritamski sistemi zasnivaju na odgovarajućim skupovima podataka kako bi se izbegla diskriminacija i omogućio ljudski nadzor nad svim ishodima koji utiču na bezbednost ljudi i osnovna prava. Unija će doneti zaštitne mere i delovati na odgovarajući način, između ostalog, podsticanjem pouzdanih standarda, kako bi obezbedila da veštačka inteligencija i digitalni sistemi u svakom trenutku budu sigurni i upotrebljavani uz puno poštovanje osnovnih prava. Na kraju, Unija će doneti mere kako bi osigurala da istraživanja u oblasti veštačke inteligencije poštuju najviše etičke standarde i pravo EU.

1.8. Sloboda izbora: pravedno digitalno okruženje

U suštini, ovo načelo se odnosi na zaštitu konkurencije u digitalnom okruženju. Svako bi trebalo da bude u mogućnosti da slobodno izabere koje *online* usluge će koristiti, na osnovu objektivnih, transparentnih i lako dostupnih i pouzdanih informacija. Kada je reč o pružaocima usluga, svako bi trebalo da ima mogućnost da učestvuje u poštenom tržišnom nadmetanju i uvodi inovacije u digitalnom okruženju. To bi trebalo da koristi i preduzećima, uključujući mala i srednja preduzeća. To podrazumeva sigurno i zaštićeno digitalno okruženje zasnovano na poštenom tržišnom nadmetanju, u kojem su osnovna prava zaštićena, prava korisnika kao i zaštita potrošača na Digitalnom jedinstvenom tržištu zagarantovana, a odgovornost platformi, posebno velikih aktera i nadzornika pristupa, dobro određene. Unija će u tom cilju podsticati interoperabilnost, transpar-

entnost, otvorene tehnologije i standarde kako bi se dodatno ojačalo pov-
erenje u tehnologiju, kao i mogućnost potrošača da donosi autonomne od-
luke na osnovu objektivnih informacija.

1.9. Učešće u javnom digitalnom prostoru

U ovom delu Deklaracije njeni donosioci formulišu načine primene
postojećih vrednosti EU, posebno demokratije, jednakosti i poštovanja
ljudskih prava, u digitalnom okruženju. Svako bi trebalo da ima pristup
pouzdanom, raznolikom i višejezičkom digitalnom okruženju. Pristup
raznolikom sadržaju doprinosi pluralističkoj javnoj debati i stvarnom
učešću u demokratiji na nediskriminatorski način.

Svako ima pravo na slobodu izražavanja i informisanja, kao i slo-
bodu okupljanja i udruživanja u digitalnom okruženju.

Svako bi trebao biti u mogućnosti da pristupi informacijama o tome
u čijem su vlasništvu ili pod čijom kontrolom su medijske usluge kojima
se koristi.

Internetske platforme, posebno one velike, bi trebalo da podržavaju
slobodnu i demokratsku raspravu na internetu. Imajući u vidu ulogu
njihovih usluga u oblikovanju javnog mišljenja i diskursa, veoma velike
internet platforme bi trebalo da ublaže rizike koje proizilaze iz
funkcionisanja i upotrebe njihovih usluga, uključujući one u vezi sa kam-
panjama netačnih informacija i dezinformisanja, te zaštititi slobodu iz-
ražavanja.

Donosioci deklaracije su se obavezali da će kontinuirano štiti sva osnovna prava na internetu, posebno slobodu izražavanja i informisanja, uključujući slobodu i pluralizam medija. Podržavaće razvoj i najbolje načine korišćenja digitalnih tehnologija kako bi stimulisali angažovanje ljudi i njihovo demokratsko učešće. Unija će donositi srazmerne mere za suzbijanje svakog oblika nelegalnog sadržaja, uz puno poštovanje osnovnih prava, uključujući pravo na slobodu izražavanja i informisanja, bez uspostavljanja bilo kakvih obaveza nadzora ili cenzure. U tom smislu Unija će stvoriti digitalno okruženje u kome će ljudi biti zaštićeni od dezinformacija i manipulacija informacijama i drugim oblicima štetnog sadržaja, uključujući uznemiravanje i rodno uslovljeno nasilje. U skladu sa politikom podsticanja kulturne i jezičke raznolikosti, Unija će podržavati efikasan pristup digitalnim sadržajima koji odražavaju kulturnu i jezičku raznolikost u EU. Na kraju, Unija će osnaživati pojedince da slobodno donose konkretne odluke i ograničiti iskorišćavanje ranjivosti i pristrasnosti, posebno putem ciljanog oglašavanja.

1.10. Sigurnost, zaštita i osnaživanje: zaštićeno i sigurno digitalno okruženje

U okviru ovog naslova donosioci Deklaracije formulišu jedno novo pravo: pravo na pristup digitalnim tehnologijama, proizvodima i uslugama u koje su integrisane sigurnost i zaštita i zaštita privatnosti, što dovodi do visokog nivoa poverljivosti, celovitosti, dostupnosti i autentičnosti obrađenih informacija. U tom cilju donosioci Deklaracije su se obavezali da će štiti interese pojedinaca, preduzeća i javnih institucija od sajbersigurnosnih rizika i sajber kriminala, uključujući povredu podataka, krađu iden-

titeta ili manipulacije. To uključuje sajberbezbednosne zahteve za povezane proizvode koji se stavljaju na jedinstveno tržište. Unija će sprečavati i pozivati na odgovornost one koji nastoje ugroziti sigurnost na internetu i integritet digitalnog okruženja unutar EU ili one koji podstiču nasilje i mržnju digitalnim sredstvima.

1.11. Sigurnost, zaštita i osnaživanje: privatnost i lična kontrola nad podacima

U ovom delu Deklaracija se bavi pitanjima privatnosti i zaštite ličnih podataka u digitalnom okruženju. U skladu sa Deklaracijom, svako ima pravo na privatnost i zaštitu svojih ličnih podataka. Poslednje pravo uključuje kontrolu pojedinaca na koji način će njihovi lični podaci biti korišćeni i sa kim će biti deljeni.

Kada je reč o pravu na privatnost, svako ima pravo na poverljivost njegove komunikacije i informacija na svojim elektronskim uređajima i pravo da ne bude podvrgnut merama nezakonitog internet nadzora, nezakonitog sveprisutnog praćenja ili presretanja na internetu.

Svaka osoba bi trebala biti u mogućnosti da odluči o svom digitalnom nasleđu i o tome šta će se nakon njene smrti dogoditi sa njenim ličnim nalogima i informacijama.

Radi ostvarivanja i zaštite navedenih prava donosioci Deklaracije su se obavezali da će efikasno omogućiti da svi imaju stvarnu kontrolu nad svojim podacima u skladu sa pravilima EU o zaštiti podataka i relevantnim pravom EU. Omogućiće pojedincima da lako prenose svoje podatke između različitih digitalnih usluga u skladu sa pravima na prenosivost.

Takođe će efikasno zaštititi komunikaciju od neovlašćenog pristupa treće strane i zabraniti neovlašćeno utvrđivanje identiteta i nezakonito čuvanje evidencije o aktivnostima.

***1.12. Sigurnost, zaštita i osnaživanje:
zaštita i osnaživanje dece i mladih u digitalnom okruženju***

Poseban deo Deklaracije se odnosi na sigurnost dece i mladih u digitalnom okruženju. Decu i mlade bi trebalo osnažiti da donose sigurne i na bazi proverenih informacija odluke, kao i da izražavaju svoju kreativnost u digitalnom okruženju. Posebnu pažnju bi trebalo obratiti na pravo dece na zaštitu od svih krivičnih dela izvršenih uz pomoć digitalnih tehnologija ili putem njih. Donosioci Deklaracije su se obavezali:

- Da će pružati priliku svoj deci i mladima za sticanje potrebnih veština i kompetencija, uključujući medijsku pismenost i kritičko razmišljanje, kako bi se aktivno snašli u digitalnom okruženju, učestvovali u njemu i donosili odluke na osnovu proverenih informacija.
- Da će podsticati pozitivna iskustva za decu i mlade sigurnom digitalnom okruženju prilagođenom njihovom uzrastu.
- Da će štititi svu decu i mlade od štetnog i nezakonitog sadržaja, iskorišćavanja, manipulacije i zlostavljanja na internetu, kao i da će sprečavati upotrebu digitalnog prostora za izvršenje ili olakšavanje izvršenja krivičnih dela.
- Da će štititi svu decu i mlade od nezakonitog praćenja, profiliranja i ciljanja, posebno u komercijalne svrhe.

- Da će uključiti decu i mlade u razvoj digitalnih tehnologija koje se odnose na njih.

1.13. Održivost

Na kraju, Deklaracija posvećuje posebnu pažnju na pravo na tačne i proverljive informacije o životnoj sredini. S tim u vezi, svako bi trebalo imati pravo na tačne i lako dostupne informacije o uticaju na okolinu, potrošnju energije, mogućnosti popravke i veku trajanja digitalnih proizvoda i usluga, koje omogućavaju donošenje odgovornih odluka. S tim u vezi, donosioci Deklaracije su se obavezali da će podsticati standarde i oznake održivosti za digitalne proizvode i usluge. Takođe su se obavezali da će podsticati razvoj, uvođenje u aktivnu upotrebu inovativnih digitalnih tehnologija sa pozitivnim dejstvom na okolinu i klimu kako bi se ubrzala zelena tranzicija.

2. Evropski demokratski štit

Evropski demokratski štit je inicijativa za sprečavanje stranog mešanja i manipulaciju informacijama koju je u julu 2024. predstavila predsednica Evropske komisije Ursula fon der Lajen. Postoji nekoliko razloga zbog kojih je Evropska komisija pokrenula inicijativu za uspostavljanje Evropskog demokratskog štita. Jedan od osnovnih razloga za to predstavlja okolnost da je internet postao prostor za javne debate i mesto na kome ljudi prikupljaju informacije i na osnovu njih kreiraju sopstvena mišljenja. Međutim, u poslednjih desetak godina internet sve više postaje bojište na kome autoritarni režimi razvijaju složene tehnike

kako bi manipulirale javnim mišljenjem, izazivale podele i tenzije i podri-
vali otvorena i demokratska društva. Osim toga, geopolitičko rivalstvo
često je isprepletano sa interesima velikih kompanija. Oblast digitalnih in-
formacija je postalo predmet rivalstva velikih korporacija koje se žestoko
nadmeću u razvoju i primeni novih tehnologija, posebno kada je reč o
veštačkoj inteligenciji (AI) koja preti da potpuno promeni pravila igre. Ino-
vacije u oblasti digitalnih tehnologija nose sa sobom rizik od manipulacije
informacijama. Veštačka inteligencija dodatno uvećava takav rizik i
pretnju za demokratsko informaciono okruženje. Strateški i sistematski
pritisci za otvoreno informaciono okruženje će se prema oceni Evropske
komisije samo povećavati. Upravo zbog toga je Evropska komisija izašla
sa inicijativom Evropskog demokratskog štita kako bi podržala univer-
zalne vrednosti u digitalnom informacionom okruženju: vrednosti kao što
su ljudska prava, posebno, pravo na izražavanje.¹³⁵

Evropski demokratski štit je inicijativa koja je zasnovana na re-
zultatima i iskustvima Evropskog demokratskog akcionog plana i
Evropskog paketa za odbranu demokratije, s tim da je fokusirana
prevashodno na zaštitu integriteta informacija u digitalnom okruženju. Os-
novni cilj ove inicijative je da da Evropskoj uniji obezbedi odgovarajuće
alate za borbu protiv stranog mešanja i manipulacija informacijama u svim
društvenim oblastima. U tom smislu ona se zahteva na postojećem za-
konodavstvu, uz zahtev za njegovu punu i doslednu primenu, ali i na no-
vim zakonodavnim predlozima koji bi trebalo da omoguće efikasniju
borbu protiv stranog mešanja. Jedan od tih propisa je Uredba o

¹³⁵ European Parliamentary Research Service (2024), Information integrity online and
the European democracy shield, Brussels, str. 1-2.

jedinstvenom tržištu digitalnih usluga¹³⁶ sa pratećim Kodeksom dobre prakse o suzbijanju dezinformacijama. Iste godine (2022.) kada je doneta Uredba o jedinstvenom tržištu digitalnih usluga dodatno je osnažen dobrovoljni Kodeks dobre prakse za suzbijanje dezinformacija iz 2018. Osnaženi kodeks predstavlja akt zajedničke regulacije kojem su dobrovoljno pristupile veoma velike internet platforme na osnovu Uredbe o jedinstvenom tržištu digitalnih usluga. Kodeks između ostalog sadrži mere za demonetizaciju dezinformacija, povećanje transparentnosti političkog i tematskog oglašavanja, širenje i jačanje alata koji omogućuju korisnicima otkrivanje lažnog ili obmanjućeg sadržaja, veći broj provere činjenica u svim državama članicama, na svim jezicima, uspostavljanje čvrstog okvira za praćenje i izveštavanje na nivou EU i država članica i dr. Kako bi dodatno ojačala pravni okvir za borbu protiv dezinformacija Evropska komisija je 13. februara podržala uključivanja Kodeksa dobre prakse za suzbijanje dezinformacija u Uredbu o jedinstvenom tržištu digitalnih informacija, čime bi on dobio pravno obavezujuće dejstvo.¹³⁷ Time bi Evropska unija dobila novi alat ne samo u suzbijanju dezinformacija, već sve prisutnijeg govora mržnje u digitalnom prostoru.

Evropski demokratski štit takođe uključuje Uredbu o utvrđivanju usklađenih pravila o veštačkoj inteligenciji od 13. juna 2024. godine.¹³⁸ Osnovni cilj Uredbe je stvaranje odgovarajućeg pravnog okvira za razvoj, stavljanje na tržište, upotrebu i korišćenje sistema veštačke inteligencije

¹³⁶ Uredba (EU) 2022/2065 Evropskog parlamenta i Saveta od 19. oktobra 2022.

¹³⁷ Commission endorses the integration of the voluntary Code of Practice on Disinformation into the Digital Service Act, dostupno na: DSA: Code of Practice on Disinformation, pristupljeno 27.2.2025.

¹³⁸ Uredba (EU) 2024/1689 Evropskog parlamenta i Saveta od 13. juna 2024.

kako bi se zaštitile vrednosti Evropske unije i prava i slobode predviđene Poveljom EU o osnovnim pravima. S tim u vezi Uredba bi trebalo da omogući Uniji i državama članicama odgovarajuća pravna sredstva borbu protiv lažnih informacija i manipulacije informacija koje generišu sistemi veštačke inteligencije (*deepfakes*).

Važan deo Evropskog demokratskog štita predstavlja Uredba o uspostavljanju zajedničkog okvira za medijske usluge na unutrašnjem tržištu (Evropski akt o slobodi medija)¹³⁹ i Uredba o transparentnosti o ciljanju u političkom oglašavanju¹⁴⁰ iz 2024. godine. Kada je reč o Evropskom aktu o slobodi medija Evropska komisija će predložiti odgovarajuće izmene i dopune koje treba dodatno da podrže i zaštite slobodu medija i novinara, posebno kada je reč o zaštiti od strateških tužbi protiv učešća javnosti (SLAPP). Sa druge strane, osnovni cilj Uredbe o transparentnosti o ciljanju u političkom oglašavanju jeste da obezbedi transparentost političkog oglašavanja u skladu sa osnovnim vrednostima Evropske unije. Naime, zbog sve sofisticiranijih tehnika kojima se služe oglašivači građanima nije uvek lako prepoznati političke oglase od drugih informacija koje se nude na internetu. Time se ugrožava pravo građana da svoja demokratska prava i izbore vrše na informisan način. Političko oglašavanje može biti izvor dezinformacija posebno ako se oglašavanjem ne otkriva njegova politička priroda, ako potiče od sponzora izvan Unije ili se služi tehnikama ciljanja ili tehnike isporuke oglasa. S tim u vezi potrebno je obezbediti transparentnost kako bi se suzbile manipulacije informacijama i uplitanje u demokratske procese, posebno iz trećih

¹³⁹ Uredba (EU) 2024/1083 Evropskog parlamenta i Saveta od 11. aprila 2024.

¹⁴⁰ Uredba (EU) 2024/900 Evropskog parlamenta i Saveta od 13. marta 2024.

zemalja. Transparentnost oglašavanja omogućuje biračima i građanima da prilikom susreta sa oglasom bolje razumeju u čije ime se to oglašavanje sprovodi, kao i na koji ih način i zašto pružatelj usluga cilja, kako bi birači bili u boljem položaju da donesu informisane odluke. Uredba takođe treba da obezbedi poštovanje osnovnih prava građana prilikom političkog oglašavanja. Prilikom političkog oglašavanja često se koriste tehnike ciljanja ili tehnike isporuke oglasa na osnovu obrade ličnih podataka, uključujući zabeležene i izvedene lične podatke, kao što su podaci kojima se otkrivaju politička mišljenja. S obzirom na mogućnost zloupotrebe ličnih podataka putem ciljanja i drugih naprednih tehnika, takve tehnike mogu biti pretnje legitimnim javnim interesima, kao što su pravičnost, jednake mogućnosti i transparentnost u izbornom postupku, pravo na izražavanje, privatnost, zaštitu ličnih podataka, ravnopravnost i nediskriminaciju, kao i na objektivno, transparentno i pluralističko informisanje.¹⁴¹

Na kraju, Evropski demokratski štit sadrži i alate za borbu protiv lažnih informacije, sajber pretnji i napada, kao i hibridnih napada. U tom pogledu, Evropska unija se oslanja na aktivnosti Evropske službe za spoljne poslove. Posebnu ulogu ima StratKom jedinica (StratCom Task Force) kao posebna jedinica u okviru Evropske službe za spoljne poslove koja je osnovana 2016. godine za stratešku komunikaciju i borbu protiv antievropske propagande od strane trećih zemalja.¹⁴² Osim toga, Evropska služba za spoljne poslove je zadužena za jačanje partnerstva između EU i

¹⁴¹ Tačke 4 do 6 Preambule Uredbe o transparentnosti o ciljanju u političkom oglašavanju.

¹⁴² Videti više na: Questions and Answers about the East StratCom Task Force | EEAS, pristupljeno 27.2.2025.

NATO u borbi protiv svih bezbednosnih pretnji, uključujući one koje su povezane sa sajber i hibridnim napadima; razvijanju novih restriktivnih mera protiv hibridnih pretnji protiv EU obezbeđivanje vodeće uloge u jačanju multilateralizma i donošenju novih međunarodnih pravila u borbi protiv dezinformacija, sajber i hibridnih pretnji.¹⁴³

3. Zaštita ličnih podataka

Zaštita ličnih podataka predstavlja jedno od osnovnih prava zaštićenih pravom EU. U skladu sa članom 16 Ugovora o funkcionisanju EU, svako ima pravo na zaštitu svojih podataka o ličnosti. Evropski parlament i Savet EU u redovnom zakonodavnom postupku utvrđuju pravila o zaštiti pojedinaca u pogledu obrade podataka o ličnosti od strane organa, tela, službi i agencija Unije i od strane država članica kada one sprovede aktivnosti u oblasti primene prava Unije, kao i pravila o slobodnom kretanju tih podataka. Poštovanje ovih pravila kontrolišu nezavisni organi.

Povelja EU o osnovnim pravima takođe garantuje pravo na privatn i porodičan život i pravo na zaštitu podataka o ličnosti. Članom 7 Povelje je predviđeno da svako ima prava na poštovanje njegovog ili njenog privatnog i porodičnog života, doma i komunikacije. Članom 8 Povelje je propisano da svako ima pravo na zaštitu podataka o ličnosti koji se tiču te osobe. Takvi podaci moraju biti obrađivani pravično u skladu sa njihovom specifičnom svrhom i na osnovu pristanka dotične osobe ili na nekom drugom legitimnom osnovu koji je propisan zakonom. Svako ima pravo da pristupi prikupljenim podacima koji se odnose na njega i pravo da

¹⁴³ European Parliamentary Research Service, str. 8.

zahteva njihovu ispravku. Nadzor nad primenom ovh pravila sprovede nezavisna tela. Radi obezbeđenja primene prava koja su garantovana Poveljom, član 47 Povelje predviđa pavo na efikasan pravni lek i pravo na pravično suđenje pred nezavisnim i nepristrasnim tribunalom. S obzirom da su propisana Poveljom, pravo na privatan i porodičan život i pravo na zaštitu podataka o ličnosti predstavljaju deo primarnog prava EU. Naime, u skladu sa članom 6 stav 1 Ugovora o EU, Povelja EU o osnovnim pravima ima istu pravnu snagu kao i Ugovor o EU i Ugovor o funkcionisanju EU. To znači da propisi organa EU moraju biti u skladu sa odredbama Povelje EU o osnovnim pravima koje se odnose na poštovanje privatnosti i zaštitu podataka o ličnosti.

Najzad, pravo na poštovanje privatnog, porodičnog života, doma i prepiske garantovano je Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Ono takođe proizilazi iz zajedničkih ustavnih tradicija država članica. Shodno tome, Sud pravde smatra ovo pravo delom opšteg načela o zaštiti ljudskih prava u smislu člana 6 stav 3 Ugovora o EU, koje su organi EU i države članice, kada primenjuju propise EU, dužni da poštuju.¹⁴⁴

Radi primene prava utvrđenih Ugovorom o funkcionisanju EU i Povelje EU o osnovnim pravima, Unija je donela niz legislativnih akata. Pitanje zaštite ličnih podataka je na opšti način regulisano Uredbom o zaštiti pojedinaca u vezi sa obradom ličnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka (Opšta uredba o zaštiti podataka) iz 2016. godine.¹⁴⁵

¹⁴⁴ Predmet C- 293/12 i C-594/12, *Digital Ireland and Others*, EU:C 2014:238.

¹⁴⁵ Uredba (EU) 2016/679 Evropskog parlamenta i Saveta od 27 aprila 2016. godine.

Uredba se primenjuje na obradu ličnih podataka koja se u celosti obavlja automatizovano, kao i na neautomatizovanu obradu ličnih podataka, koji čine deo sistema skladištenja ili su namenjeni da budu deo sistema skladištenja.¹⁴⁶

Kada je reč o teritorijalnoj primeni, Uredba se primenjuje na obradu ličnih podataka koju sprovodi voditelj ili izvršitelj obrade poslovno nastanjen u Uniji, nezavisno o tome da li se obrada obavlja u Uniji ili ne. Time se osigurava primena Uredbe i na slučajeve kada podatke prikuplja firma ćerka osnovana u Uniji, dok se obrada tih podataka vrši u matičnoj kompaniji van Unije. Uredba se primenjuje i na slučajeve kada voditelj ili izvršitelj obrade nisu poslovno nastanjeni u Uniji ako su poslovi obrade podataka povezani sa nuđenjem robe i usluga ispitanicima u Uniji, praćenjem njihovog ponašanja dokle god se to ponašanja odvija u Uniji ili u slučaju kada su voditelj ili izvršitelj obrade poslovno nastanjeni u mestu gde se na osnovu međunarodnog javnog prava primenjuje pravo države članice. Primer za poslednji slučaj bi bio kada je voditelj obrade poslovno nastanjen na Grenlandu u kom slučaju bi bilo primenjeno pravo Danske.¹⁴⁷

Za potrebe Uredbe pojam ličnih podataka označava sve podatke koji se odnose na pojedinca čije identitet utvrđen ili se može utvrditi. Obrada označava svaki postupak ili skup postupaka koji se obavljaju na ličnim podacima ili na skupovima ličnih podataka, bilo automatizovanim, bilo neautomatizovanim sredstvima, kao što su prikupljanje, beleženje, organizacija, strukturiranje, skladištenje, prilagođavanje ili izmena,

¹⁴⁶ Član 2 Opšte uredbe o zaštiti podataka.

¹⁴⁷ Član 3 Opšte uredbe o zaštiti podataka.

pronalaženje, obavljanje uvida, korišćenje, otkrivanje prenosom, širenjem ili stavljanje na raspolaganje na drugi način, uklađivanje ili kombinovanje, ograničavanje, brisanje ili uništavanje. Povreda ličnih podataka znači kršenje sigurnosti koje dovodi do slučajnog ili nezakonitog uništenja, gubitka, izmene, neovlašćenog otkrivanja ili pristupa ličnim podacima koji su preneseni, uskladišteni ili na drugi način obrađivani.¹⁴⁸

Uredbom su propisana načela koja se primenjuju na obradu ličnih podataka. Prema Uredbi, lični podaci moraju biti:

1. zakonito, pošteno i transparentno obrađivani s obzirom na ispitanika;
2. prikupljeni u posebne, izričite, zakonom predviđene svrhe te se dalje ne smeju obrađivati na način koji nije u skladu sa tim svrhama;
3. primereni, relevantni i ograničeni samo na ono što je nužno u odnosu na svrhe u koje se obrađuju;
4. tačni i prema potrebi ažurni;
5. čuvani u obliku koji omogućuje identifikaciju ispitanika samo onoliko dugo koliko je potrebno u svrhe radi kojih se lični podaci obrađuju;
6. obrađivani na način kojim se osigurava odgovarajuća sigurnost ličnih podataka, uključujući zaštitu od neovlašćene ili nezakonite obrade, kao i od slučajnog gubitka, uništenja ili oštećenja primenom odgovarajućih tehničkih ili organizacionih mera.¹⁴⁹

¹⁴⁸ Član 4 Opšte uredbe o zaštiti podataka.

¹⁴⁹ Član 5 Opšte uredbe o zaštiti podataka.

Teret dokazivanja o usklađenosti obrade ličnih podataka sa gorenavedenim uslovima leži na voditelju obrade.

Obrada je zakonita samo ako je ispitanik dao svoj pristanak za obradu svojih podataka za jednu ili više posebnih svrha, ako je to neophodno za ispunjenje ugovora u kome je ispitanik ugovorna strana, ako je to neophodno radi poštovanja pravnih obaveza od strane voditelja obrade, ako je to neophodno da bi se zaštitili interesi ispitanika, ako je to neophodno za ispunjenje nekog javnog interesa ili izvršenja službenog ovlašćenja voditelja obrade, ako je to neophodno zbog legitimnih interesa voditelja obrade, osim kada su od tih interesa jači interesi ili prava ispitanika koji zahtevaju zaštitu ličnih podataka.¹⁵⁰

Uredba predviđa postojanje nadzornih mehanizama za primenu prava pojedinaca propisanih Uredbom. Države članice su dužne da osiguraju da je jedno ili više nezavisnih tela odgovorno za praćenje primene Uredbe kako bi se zaštitila osnovna prava i slobode pojedinaca u pogledu obrade podataka i olakšalo kretanje ličnih podataka unutar Unije. Nacionalna nadzorna tela, između ostalog, rešavaju pritužbe koje podnose ispitanici, tela, organizacije ili udruženja u vezi sa povredama prava na zaštitu ličnih podataka i sprovodi istrage o primeni Uredbe. Svaki ispitanik ima pravo da podnese pritužbu nacionalnom nadzornom telu, posebno u državi članici u kojoj imaju uobičajeno boravište, u kojoj je njegovo radno mesto ili mesto navodnog kršenja prava, ako ispitanik smatra da obrada ličnih podataka koja se odnosi na njega krši odredbe Uredbe. Nadzorno telo, nakon što sprovede odgovarajuću istragu, može:

¹⁵⁰ Član 6 Opšte uredbe o zaštiti podataka.

1. izdati upozorenje voditelju ili izvršitelju obrade da nameravani postupci lako mogu dovesti do kršenja Uredbe;
2. izdati službenu opomenu voditelju ili izvršitelju obrade u slučaju kršenja Uredbe;
3. narediti voditelju ili izvršitelju obrade da poštuje zahteve ispitanika za ostvarivanje njegovih prava;
4. narediti voditelju ili izvršitelju obrade da postupke obrade usklade sa zahtevima iz Uredbe;
5. narediti voditelju obrade da obavesti ispitanika o povredi ličnih podataka;
6. privremeno ili konačno ograničiti ili zabraniti obradu;
7. narediti ispravljanje ili brisanje ličnih podataka;
8. povući sertifikat za obradu podataka ili narediti sertifikacionom telu da sertifikat povuče;
9. izreći novčanu kaznu, uz gorenavedene mere ili umesto njih, zavisno od okolnosti svakog slučaja;
10. narediti suspenziju protoka ličnih podataka u treću zemlju ili međunarodnu organizaciju.¹⁵¹

Svako fizičko ili pravno lice ima pravo na efikasan pravni lek protiv pravno obavezujuće odluke nadzornog tela koja se odnosi na to lice. Osim toga, svaki ispitanik ima pravo na efikasni pravni lek ukoliko nadzorno telo ne reši pritužbu ili ne obavesti ispitanika u roku od tri meseca o napretku ili ishodu podnete pritužbe. Efikasan pravni lek podrazumeva tužbu nacionalnom sudu države u kojoj nadzorno telo ima sedište.¹⁵²

¹⁵¹ Član 58 Opšte uredbe o zaštiti podataka.

¹⁵² Član 78 Opšte uredbe o zaštiti podataka.

Pravo ispitanika na pravnu zaštitu nije ograničeno samo na podnošenje pritužbe nadzornom telu. Ukoliko ispitanik smatra da su aktivnostima voditelja ili izvršitelja obrade povređena njegova prava na osnovu Uredbe, on može podneti tužbu nacionalnom sudu. U takvim slučajevima međunarodno je nadležan sud države članice u kojoj je voditelj ili izvršitelj obrade poslovno nastanjen. Osim toga, ispitanik može podneti tužbu sudu države članice u kojoj ima uobičajeno boravište, izuzev u slučajevima ako je voditelj ili izvršitelj obrade telo javne vlasti neke države članice.¹⁵³

Svako lice koje je pretrpelo materijalnu ili nematerijalnu štetu usled povrede Uredbe ima pravo na naknadu štete od voditelja ili izvršitelja obrade ličnih podataka. Voditelj ili izvršitelj obrade mogu se osloboditi odgovornosti samo ako dokažu da nije ni na koji način odgovoran za događaj koji je prouzrokovao štetu. Tužba za naknadu štete podnosi se nadležnom sudu države članice u kojoj su voditelj ili izvršitelj obrade poslovno nastanjeni, ili sudu države članice u kojoj podnosilac tužbe ima uobičajeno boravište.¹⁵⁴

¹⁵³ Član 79 Opšte uredbe o zaštiti podataka.

¹⁵⁴ Član 82 Opšte uredbe o zaštiti podataka.

3.1. Prenos ličnih podataka u treću zemlju ili međunarodnu organizaciju

Posebno poglavlje Opšte uredbe o zaštiti podataka posvećeno je prenosu ličnih podataka u treće zemlje ili međunarodne organizacije u kojima bi se ti podaci obrađivali. Prenos takvih podataka je dozvoljen samo uz striktno poštovanje obaveza kako bi se osiguralo da se ne ugrozi nivo zaštite pojedinaca koji je zagarantovan ovom uredbom. To je posebno važno iz razloga što su najveće internet platforme koje deluju na teritoriji Unije vlasništvo kompanija koje imaju sedište u trećim zemljama (Meta, X, Gugl u SAD, TikTok u Kini) i najčešće prenose prikupljene podatke na obradu u matične kompanije.

Prenos ličnih podataka u treće zemlje ili međunarodne organizacije je moguć kada Evropska komisija odluči da treća zemlja, područje ili jedan od više određenih sektora unutar te države, ili međunarodne organizacije, obezbeđuje primereni nivo zaštite prava i sloboda. U svakom drugom slučaju potrebno je posebno odobrenje. Evropska komisija prilikom procene primerenosti nivoa zaštite uzima u obzir:

1. vladavinu prava, poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao i relevantno zakonodavstvo;
2. postojanje i efikasno funkcionisanje nezavisnog nadzornog tela koje osigurava zaštitu ličnih podataka;
3. međunarodne obaveze koje je dotična treća zemlja ili međunarodna organizacija preuzela u pogledu zaštite, posebno u vezi sa zaštitom ličnih podataka.

Nakon procene navedenih uslova Evropska komisija može doneti akt da treća zemlja ili međunarodna organizacija osiguravaju odgovarajući nivo zaštite ličnih podataka. Evropska komisija je u obavezi da kontinuirano prati razvoj događaja u trećim zemljama ili međunarodnim organizacijama i svake četiri godine preispituje da li one i dalje ispunjavaju uslove za prenos podataka. U slučaju da utvrdi da treća zemlja ili međunarodna organizacija više ne osiguravaju primereni nivo zaštite, Evropska komisija može izmeniti, suspendovati ili staviti van snage svoju odluku.¹⁵⁵ U Službenom glasniku EU se objavljuje lista država ili međunarodnih država za koje je Evropska komisija utvrdila da ispunjavaju odgovarajući nivo zaštite ličnih podataka.

U slučaju da Evropska komisija nije donela odluku da dotična treća zemlja ili međunarodna organizacije osiguravaju odgovarajući nivo zaštite ličnih podataka, podaci se mogu preneti u tu zemlju ili međunarodnu organizaciju samo ako je voditelj ili izvršitelj obrade predvideo odgovarajuće zaštitne mere i pod uslovom da su ispitanicima na raspolaganju sprovodiva prava i efikasna sudska zaštita. Nadležno nadzorno telo odobrava odgovarajuće zaštitne mere za prenos podataka.¹⁵⁶

Iz sudske prakse:

Okolnost da je Evropska komisija svojom odlukom utvrdila da treća zemlja ili međunarodna organizacija osiguravaju odgovarajući nivo zaštite ličnih podataka ne predstavlja prepreku da se i pored toga pojedinci obrate nacionalnom nadzornom telu kako bi sprečili prenos svojih podataka u tu

¹⁵⁵ Član 45 Opšte uredbe o zaštiti podataka.

¹⁵⁶ Član 46 Opšte uredbe o zaštiti podataka.

zemlju ili međunarodnu organizaciju. Upravo ovim pitanjem se bavio Sud pravde Evropske unije u predmetu *Safe Harbour* od 6. oktobra 2015. godine.¹⁵⁷

U vreme nastanka spora u predmetu *Safe Harbour* 2013. godine, u Uniji je na snazi bilo Uputstvo br. 95/46 Evropskog parlamenta i Saveta od 24. oktobra 1995. godine o zaštiti pojedinaca u vezi sa obradom ličnih podataka i o slobodnom kretanju ovih podataka.¹⁵⁸ Članom 1 Uputstva bilo je propisano da će države članice omogućiti prenos ličnih podataka u treće zemlje u cilju njihove obrade samo u slučaju da dotična treća zemlja obezbedi adekvatni nivoa zaštite ličnih podataka. Predviđeno je da će adekvatnost nivo zaštite koji pruža treća zemlja biti procenjena u svetlu svih okolnosti u kojim se sprovodi operacija prenosa podataka, s tim da će posebna pažnja biti posvećena prirodi podataka, svrsi i trajanju predviđene operacije obrade, zemlji porekla i zemlji konačne destinacije, pravnim pravilima, opštim i sektorskim, koja su na snazi u dotičnoj zemlji i profesionalnim pravilima i tajnosti mera koje se primenjuju toj zemlji. Države članice i Evropska komisija informisaće jedni druge u slučaju da smatraju da određena treća zemlja ne obezbeđuje adekvatnu zaštitu privatnosti prilikom obrade ličnih podataka. U slučaju da Evropska komisija utvrdi da treća zemlja ne obezbeđuje adekvatan nivo zaštite, države članice će doneti neophodne mere za zabranu prenosa ličnih podataka u tu zemlju. Istim članom je predviđeno da Evropska komisija može, na osnovu procene domaćih zakona i međunarodnih sporazuma i

¹⁵⁷ Predmet C-362/14, *Maximillian Schrems v. Data Protection Commissioner*, presuda od 6. oktobra 2015.

¹⁵⁸ OJ 1995 L 281, p. 31. Direktiva je izmenjena Uredbom Evropskog parlamenta i Saveta br. 1882/2003 od 29. septembra 2003, OJ 2003 L 284, p.1.

posebno nakon pregovora sa datom trećom zemljom, utvrditi da treća zemlja obezbeđuje adekvatan nivo zaštite privatnog života i osnovnih sloboda i prava pojedinaca. U tom slučaju, države članice će preduzeti neophodne mere kojima će se obezbediti poštovanje odluke Evropske komisije.

Na osnovu člana 25 Direktive 95/46 Evropska komisija je 26. jula 2000. godine donela Odluku br. 2000/54 o adekvatnosti zaštite ličnih podataka u SAD.¹⁵⁹ U članu 1 Odluke se utvrđuje da se načela sigurne luke (*Safe Harbour*) precizirana u pregovorima sa Sekretarijatom za trgovinu SAD smatraju adekvatnim nivoom zaštite ličnih podataka prenetih iz EU u kompanije osnovane u SAD. Načela privatnosti *Safe Harbour* predviđaju da će prenos podatak iz EU u SAD biti omogućen samo onim kompanijama koje se dobrovoljno sertifikuju kod Sekretarijata za trgovinu SAD i prihvate obavezu poštovanja načela privatnosti u pogledu prikupljanja, čuvanja i obrade ličnih podataka u skladu sa uputstvima koje izdaje Sekretarijat za trgovinu SAD.

Tužilac u ovom predmetu, gospodin Šrems (Schrems), državljanin Austrije, sa boravištem u toj državi, bio je korisnik Fejsbuka od 2008. godine. Kao i svaka druga osoba sa boravkom na teritoriji Evropske unije, gospodin Šremers se registrovao i zaključio ugovor sa Fejsbuk Irskom (Facebook Ireland), firmom ćerkom kompanije Fejsbuk Inc. (Facebook Inc.) koja je registrovana u SAD. Gotovo svi lični podaci korisnika

¹⁵⁹ OJ 2000 L 215, p. 7.

Fejsbuk Irska koji imaju boravak na teritoriji EU se prenose na servere matične Fejsbuk Inc. u SAD gde se obrađuju.

Gospodin Šrems je 25. juna 2013. godine podneo pritužbu Komesaru za zaštitu ličnih podataka u Irskoj u kojoj je zatražio da u skladu sa svojim ovlašćenjima zabrani kompaniji Fejsbuk Irska da prenese njegove lične podatke u SAD. U svojoj žalbi gospodin Šrems je naveo da propisi i praksa koji su na snazi u SAD ne pružaju adekvatnu zaštitu ličnih podataka od nazdornih aktivnosti koje sprovode bezbednosne službe SAD. S tim u vezi posebno se pozvao na otkrića koja je u tom pogledu izneo Edvard Snouden o špijunskim aktivnostima koje sprovodi Nacionalna bezbednosna agencija (NSA). Irski Komesar za zaštitu podataka je, međutim, smatrao da nema razloga da sprovodi posebnu istragu u tom slučaju i odbio je žalbu kao neosnovanu sa obrazloženjem da gospodin Šrems nije izneo nijedan dokaz da je Nacionalna bezbednosna agencija SAD pristupila njegovim podacima. Takođe je konstatovano da se u skladu sa Odlukom Evropske komisije 2000/520 smatra da SAD pružaju adekvatan nivo zaštite privatnosti prilikom obrade ličnih podataka.

Nezadovoljan odlukom Komesara za zaštitu ličnih podataka gospodin Šrems je podneo tužbu protiv njegovog rešenja nadležnom Višem sudu u Irskoj. Razmatrajući tužbu Viši sud u Irskoj je utvrdio da se elektronski nadzor i presretanje ličnih podataka prenetih iz EU u SAD obavlja u javnom interesu, ali da iz izjava Edvarda Snoudena (bivši službenik NSA) proizilazi da taj nadzor često prevazilazi ono što je neophodno za zaštitu javnog interesa. Po mišljenju Višeg suda, građani EU nemaju efikasno pravni lek za zaštitu svojih podataka u SAD. Elektronski

nadzor i presretanje ličnih podataka od strane bezbednosnih službi se sprovodi u tajnom *ex parte* postupku. Jednom kada su lični podaci preneti u SAD postoji mogućnost da tim podacima pristupe federalne bezbednosne službe, često bez odgovarajućeg i valjanog razloga. Sud je zatim konstatovao da Irsko pravo zabranjuje prenos ličnih podataka izvan nacionalne teritoriji osim kada treća zemlja obezbeđuje adekvatan nivo zaštite privatnosti i osnovnih prava i sloboda. Praksa masovnog i nediskriminatornog pristupanja ličnim podacima koja postoji u SAD bi se stoga morala smatrati suprotna načelu proporcionalnosti i osnovnim vrednostima koje garantuje Ustav Irske. Sa druge strane irski sud je primetio da je Odlukom 2000/520 Evropske komisije utvrđeno da SAD obezbeđuju adekvatan nivo zaštite privatnosti prilikom obrade ličnih podataka i da ta odluka obavezuje države članice, uključujući Irsku.

Kod takvog stanja stvari irski sud je odlučio da prekine postupak i da u skladu sa članom 267 Ugovora o funkcionisanju EU uputi sledeće pitanje Sudu pravde EU: da li je nacionalno nadzorno telo za zaštitu ličnih podataka prilikom ispitivanja pritužbe, koja se odnosi na prenos ličnih podataka u treću zemlju (u ovom slučaju SAD) za koju se tvrdi da ne obezbeđuje adekvatan nivo zaštite privatnosti, apsolutno vezano odlukom Evropske komisije kojom se utvrđuje suprotno? Ili, alternativno, da li nacionalno nadzorno telo mora sprovesti istragu o tom pitanju u svetlu činjenica koje su se pojavile nakon donošenja odluke Evropske komisije?

U suštini, irski sud je prema shvatanju Suda pravde postavio pitanje da li Uputstvo 95/46, u svetlu članova 7, 8 i 47 Povelje EU o osnovnim pravima mora biti protumačeno tako da znači da odluka koja je usvojena

u skladu sa tim uputstvom, kao što je slučaj sa Odlukom 2000/520 kojom Komisija utvrđuje da treća zemlja obezbeđuje adekvatan nivo zaštite, sprečava nadzorno telo države članice da ispita navode iz pritužbe pojedinca koja se odnosi na zaštitu njegovih prava i sloboda u pogledu obrađivanja ličnih podataka koji su preneti iz države članice u treću zemlju kada ta osoba tvrdi da pravo i praksa koje su na snazi u toj zemlji ne obezbeđuju odgovarajući nivo zaštite.

S tim u vezi Sud pravde je prvo razmotrio ovlašćenja nacionalnog nadzornog tela u skladu sa odredbama Uputstva. Sud je podsetio da obaveza država članica u pogledu osnivanja nezavisnih nadzornih tela za prenos ličnih podataka u treće zemlje proizilazi ne samo iz člana 28 Uputstva, već i iz primarnog prava EU: člana 8 Povelje EU o osnovnim pravima i člana 16 Ugovora o funkcionisanju EU. Kako bi mogla garantovati zaštitu osnovnih prava i sloboda pojedinaca u vezi sa prenosom podataka u treću zemlju nacionalna Uputstvo predviđa odgovarajuća istražna, izvršna i procesna ovlašćenja za nacionalna nadzorna tela. Prilikom njihovog vršenja ta tela moraju obezbediti pravičnu ravnotežu između poštovanja osnovnog prava na privatnost i interesa slobodnog kretanja ličnih podataka. U skladu sa članom 8 Povelje i članom 28 Uputstva, nacionalna nadzorna tela su odgovorna za nadzor nad primenom pravila EU koja se odnose na zaštitu pojedinaca u pogledu obrade podataka. Svako od njih stoga ima ovlašćenje da proveriti da li prenos ličnih podataka iz države članice u treću zemlju ispunjava uslove postavljene Uputstvom, posebno da li treća zemlja obezbeđuje dovoljnu zaštitu prava na privatnost. Ukoliko to nije slučaj takav prenos ličnih podataka mora biti zabranjen. Sa druge strane, član 25 Uputstvom nameće odgovarajuće obaveze i

Evropskoj komisiji kako bi se obezbedilo da se lični podaci mogu prenositi samo u treće zemlje koje obezbeđuju adekvatan nivo zaštite. Iz toga proizilazi da odluku o tome da li treća zemlja obezbeđuje ili ne obezbeđuje adekvatan nivo zaštite mogu doneti bilo države članice ili Evropska komisija. Međutim, kada Evropska komisija na osnovu člana 25 Uputstva usvoju odluku u kojoj utvrđuje da treća zemlja obezbeđuje adekvatan nivo zaštite, takva odluka je, shodno članu 288 Ugovora o funkcionisanju EU, obavezujuća za države članice koje moraju da donesu neophodne mere za njeno sprovođenje. Shodno tome, sve dok takva odluka ne bude poništena od strane Suda pravde, države članice ne mogu da usvoje odluku koja bi bila u suprotnosti sa njom. To se odnosi i na nezavisna nacionalna nadzorna tela koja ne bi mogla da donesu suprotnu odluku, da treća zemlja ne obezbeđuje adekvatan nivo zaštite.

Nakon ove konstatacije sledio je ključan stav Suda pravde. Okolnost da je Evropska komisija donela takvu odluku, ipak, ne spečava pojedince čiji podaci se prenose u treću zemlju da podnose pritužbe nacionalnom nadzornom telu, niti onemogućava to telo da razmotri podnete pritužbe. Po mišljenju Suda, odluka Evropska komisija ne može ukinuti niti umanjiti ovlašćenja nacionalnih nadzornih tela u skladu sa članom 8 Povelje i članom 28 Uputstva. Ukoliko, nakon sprovedene istrage, nacionalno nadzorno telo utvrdi da su navodi iz pritužbe osnovani ono mora u skladu sa članom 8 Povelje i članom 28 Uputstva pokrenuti odgovarajući postupak pred nacionalnim sudom. Nacionalno zakonodavstvo država članica mora predvideti odgovarajuće pravne lekove koji će omogućiti nadzornom telu da pred nadležnim sudom iznese argumente u pogledu osnovanosti navoda iz pritužbe. U tom slučaju, nacionalni sud će, ako

postoje sumnje u pogledu zakonitosti odluke Evropske komisije, uputiti Sudu pravde prethodno pitanje koje se odnosi na važenje odluke Evropske komisije. Na osnovu svega izloženog, Sud pravde je zaključio da odluka Evropske komisije doneta na osnovu člana 25 Direktive, ne sprečava nacionalno nadzorno telo da ispita pritužbu lica koja se odnosi na zaštitu njegovih prava i sloboda u vezi sa prenosom i obradom njegovih ličnih podataka u treću zemlju kada to lice tvrdi da pravo i praksa koje su na snazi u toj zemlji ne obezbeđuju adekvatan nivo zaštite.

Nakon toga, Sud pravde je prešao na razmatranje važenja Odluke 2000/520 Evropske komisije, mada ovo pitanje nije formalno postavljeno od strane irskog suda. Naime, Sud pravde je smatrao da je potrebno da odluči o tom pitanju, s obzirom da je u osnovnom postupku gospodin Šrems zapravo doveo u pitanje zakonitost Odluke Evropske komisije, tvrdeći da pravo i praksa koji su na snazi u SAD ne pružaju adekvatan nivo zaštite privatnosti. Time bi, po mišljenju Suda pravde, odgovor na pitanje koje mu je postavio irski sud bio potpun.

Razmatrajući ovo pitanju Sud pravde je primetio da u skladu sa članom 25 Uputstva Evropska komisija može utvrditi da treća zemlja obezbeđuje adekvatni nivo zaštite na osnovu domaćeg prava ili međunarodnih obaveza koje je prihvatila. Pojam „adekvatan” ne znači da treća zemlja treba da omogući nivo zaštite koji je identičan onome koji postoji u EU, već da mora u suštini biti ekvivalentan sa njim. U tom pogledu Evropska komisija mora uzeti u obzir pravo i praksu koji su na snazi u datoj zemlji, kao i sve okolnosti koje se odnose na prenos podataka. Prilikom donošenja odluke, diskreciona ovlašćenja Evropske

komisije su, po oceni Suda pravde, veoma uska i ograničena uslovima i kriterijumima iz člana 25 Direktive. Zatim je Sud pravde prešao na ocenu teksta Odluke Evropske komisije. S tim u vezi Sud pravde je primetio da se u članu 1 Odluke navodi da načela postavljena u Aneksu I (načela sigurne luke – *safe harbour*), primenjena u skladu sa uputstvima iz Aneksa II Odluke, obezbeđuju adekvatan nivo zaštite ličnih podataka prenetih iz EU organizacijama osnovanim u SAD. U pitanju su načela i uputstva izdata od strane Sekretarijata za trgovinu SAD koja se zasnivaju na dobrovoljnoj sertifikaciji kompanija koja prenose podatke iz EU i njihovom prihvatanju ovih načela i uputstava. Sud je takođe konstatovao da iz Odluke proizilazi da u slučaju sukoba zakona SAD i načela sigurne luke, ova poslednja moraju biti u skladu sa zakonom SAD. Dalje, Sud je utvrdio da u spornoj odluci Evropska komisija nije analizirala zakonodavstvo SAD koje se odnosi na elektronsku prismostru i pristup ličnim podacima, kao ni postojanje efikasnih pravnih sredstava u tim slučajevima. Na osnovu toga Sud je zaključio da u spornoj odluci Evropska komisija, uprkos obavezi iz člana 25 Direktive, nije navela razloge na osnovu kojih bi se moglo zaključiti da SAD obezbeđuju adekvatan nivo zaštite na osnovu domaćeg prava ili međunarodnih obaveza koje su preuzele. Naprotiv, Evropska komisija uopšte nije ni navela da pravo SAD pruža adekvatan nivo zaštite koji se zahteva Direktivom, što je dovoljan razlog za poništaj Odluke.

U nastavku presude Sud pravde je razmotrio i delove Odluke kojima se ograničavaju nadležnosti nacionalnog nadzornog tela da suspenduje prenos podataka u treću zemlju. Pritom je Sud iskoristio priliku da analizira propise i praksu koja se odnosi na presretanje i pristupanje ličnim

podacima od strane bezbednosnih službi u SAD, pozivajući se na dokumente koje je u međuvremenu izdala sama Evropska komisija 2013. godine koji se odnose na propise i praksu SAD u pogledu pristupanja ličnim podacima.¹⁶⁰ Iz tih dokumenata se može zaključiti da vlasti SAD mogu pristupiti ličnim podacima prenetim iz EU u SAD i obrađivati ih na način koji nije u skladu sa svrhom zbog koje su preneti i van onoga što je striktno neophodno i proporcionalno zaštititi nacionalne sigurnosti. Osim toga, osobe čiji podaci se obrađuju nemaju odgovarajuća pravna sredstva za zaštitu svojih prava, kao ni pravo da zahtevaju ispravku ili brisanje svojih podataka. Kod takvog stanja stvari Sud pravde je zaključio da je usvajajući Odluku 2000/520 i ograničavajući nadležnosti nacionalnih nadzornih tela Evropska komisija prekoračila svoja ovlašćenja. Na osnovu svega izloženog Sud pravde je odlučio da je Odluka Evropske komisije 2000/520 nevažeća.

Presuda Suda pravde u predmetu *Safe Harbour* skrenula je pažnju javnosti na moguće rizike od prenosa ličnih podataka u treće zemlje u kojima, u skladu sa tamošnjim propisima, postoji rasprostranjena praksa pristupanja tim podacima od strane bezbednosnih službi. Ona je takođe otvorila osetljiva politička pitanja između EU i SAD u pogledu opravdanosti takve prakse koja pogađa prava građana EU. Osim toga, presuda je imala je i konkretne pravne efekte. Proglašenjem Odluke Komisije 2000/520 nevažećom, nacionalnim supervizorima su ponovo su

¹⁶⁰ Communication of 27 November 2013 to the European Parliament and the Council „Rebuilding Trust in EU-US Data Flows” COM 2013, 846 and Communication to the European Parliament and Council of 27. November 2013 on the Functioning of the Safe Harbour from the Perspective of EU Citizens and Companies Established in the EU, COM 2013, 847.

u punom obimu vraćena ovlašćenja za nadzor nad prenosom podataka u SAD. Kompanije iz SAD koje posluju na teritoriji EU morale su da prilagode svoje poslovanje strogim propisima EU u pogledu prikupljanja, prenosa i obrade podataka. Nakon višegodišnjih pregovora između Evropske komisije i nadležnih organa u SAD 2022. godine usaglašen je Okvir za privatnost podataka, na osnovu koga je Evropska komisija 2023. godine donela odluku o odgovarajućem stepenu zaštite ličnih podataka u SAD. Osim toga dogodile su se značajne promene u pravnoj regulativi EU vezanoj za prenos ličnih podataka u treće zemlje. Uputstvo 95/46 je zamenjena Uredbom Evropskog parlamenta i Saveta od 27. aprila 2016. godine o zaštiti fizičkih lica u vezi sa obradom ličnih podataka i o slobodnom kretanju tih podataka. Uredbom su uvedena detaljnija i stroža pravila za organizacije koje prikupljaju, čuvaju, prenose i obrađuju lične podatke, koja su uzela u obzir iskustva i probleme u primeni ranijeg uputstva. Postoji značajna razlika između uputstava i uredba u pogledu pravnog dejstva. Uputstva obavezuju države članice u pogledu cilja koji se želi postići dok im daju slobodu u pogledu načina i sredstava za njihovo postizanje.¹⁶¹ Kao takve, one predstavljaju sredstvo za usaglašavanje propisa država članice. Sa druge strane, uredbe predstavljaju opšte pravne akte, koji imaju obavezujuće dejstvo i direktno se primenjuju u državama članicama.¹⁶² Za razliku od uputstava koje obavezuju samo države članice, uredbe obavezuju neposredno i fizička i pravna lica, u ovom slučaju kompanije koje prikupljaju i obrađuju lične podatke.

¹⁶¹ Član 288 stav 3 Ugovora o funkcionisanju EU

¹⁶² Član 288 stav 2 Ugovora o funkcionisanju EU.

3.2. Evropski supervizor za zaštitu podataka

Širenje nadležnosti organa, tela i agencija Evropske unije i sve veći obim informacija koje ove institucije prikupljaju o građanima Unije prilikom obavljanja svojih poslova uzrokovao je potrebu zaštite ličnih kao jednog od osnovnih ljudskih prava. Svesna ovog problema Evropska unija je 2001. godine osnovala službu Evropskog supervizora za zaštitu podataka.¹⁶³

Imenovanje, status i nadležnosti Evropskog supervizora za zaštitu ličnih podataka regulisani su Uredbom o zaštiti pojedinaca u vezi sa obradom ličnih podataka u organima, telima, službama i agencijama Unije i o slobodnom kretanju takvih podataka iz 2018. godine.¹⁶⁴ Evropski supervizor za zaštitu podataka obezbeđuje da organi, tela, službe i agencije Unije poštuju osnovna prava i slobode fizičkih lica, a posebno njihovo pravo na zaštitu ličnih podataka.¹⁶⁵ Prilikom obrade ličnih podataka institucije Unije su vezane striktnim pravilima. Primera radi, one nisu ovlašćene da obrađuju podatke koji otkrivaju etničko ili rasno poreklo, političko opredeljenje, kao ni religiozno uverenje građana. Takođe se ne mogu obrađivati podaci koji otkrivaju seksualno opredeljenje ili zdravstveno stanje, osim ako je to neophodno radi pružanja zdravstvene pomoći. Čak i u tim situacijama te podatke mogu obrađivati samo zdravstveni radnici ili službenici koji su vezani profesionalnom tajnom.

¹⁶³ Uredba (EZ) br. 45/2001 Evropskog parlamenta i Saveta od 18. decembra 2000, o zaštiti pojedinaca u pogledu obrade ličnih podataka od strane institucija i tela Zajednice i o slobodnom prometu tih podataka.

¹⁶⁴ Uredba (EU) 2018/1725 Evropskog parlamenta i Saveta od 23. oktobra 2018.

¹⁶⁵ Član 52 Uredbe o zaštiti pojedinaca u vezi sa obradom ličnih podataka u organima, telima, službama i agencijama Unije i o slobodnom kretanju takvih podataka.

Pojedinci koji smatraju da je aktom ili ponašanjem institucija Unije povređeno njihovo pravo na privatnost mogu podneti pritužbu Evropskom supervizoru. U tom slučaju Evropski supervizor može sprovesti istragu radi utvrđivanja činjenica u vezi sa navodima iz pritužbe. Nakon sprovedene istrage Evropski supervizor može naložiti potrebne mere radi otklanjanja nepravilnosti. U tom pogledu ima slična ovlašćenja kao i nacionalno nadzorno, uključujući i ovlašćenje izricanja novčanih kazni institucijama Unije. O rezultatima istrage i eventualnim odlukama obaveštava se podnosilac pritužbe. Ukoliko Evropski supervizor ne reši pritužbu ili ne obavesti podnosioca pritužbe u roku od tri meseca o napretku ili o ishodu pritužbe, smatra se da je doneo negativnu odluku.¹⁶⁶

U slučaju neslaganja sa odlukom Evropskog supervizora podnosilac pritužbe se može obratiti Sudu pravde koji donosi konačnu odluku.¹⁶⁷

Uredba predviđa mogućnost naknade štete za pojedince koji su pretrpeli materijalnu ili nematerijalnu štetu zbog povrede prava na zaštitu ličnih podataka od strane institucija Unije. Tužba za naknadu štete protiv Unije podnosi se Sudu pravde, u skladu sa uslovim predviđenim Ugovorom o funkcionisanju EU.¹⁶⁸

U okviru svojih nadležnosti Evropski supervizor ima i savetodavnu funkciju. On daje mišljenje Evropskoj komisiji, Savetu EU i Evropskom

¹⁶⁶ Član 63 Uredbe o zaštiti pojedinaca u vezi sa obradom ličnih podataka u organima, telima, službama i agencijama Unije i o slobodnom kretanju takvih podataka.

¹⁶⁷ Član 64 Uredbe o zaštiti pojedinaca u vezi sa obradom ličnih podataka u organima, telima, službama i agencijama Unije i o slobodnom kretanju takvih podataka.

¹⁶⁸ Član 65 Uredbe o zaštiti pojedinaca u vezi sa obradom ličnih podataka u organima, telima, službama i agencijama Unije i o slobodnom kretanju takvih podataka.

parlamentu u vezi sa predlozima propisa koji mogu imati uticaj na zaštitu ličnih podataka. Osim toga, Evropski supervizor može uzeti učešće u postupcima pred Sudom pravde u svojstvu umešača i dati savetodavno mišljenje u vezi sa tumačenjem propisa koji se odnose na zaštitu podataka. Takođe, nadzire nove tehnologije koje mogu ugroziti lične podatke građana. Na kraju, Evropski supervizor saraduje sa sličnim službama u državama članicama kako bi se zaštita podataka o ličnosti uskladila u celoj Uniji.

Evropskog supervizora za zaštitu podataka i njegovog zamenika postavljaju zajedničkom odlukom Savet EU i Evropski parlament na period od pet godina. Izbor se vrši između kandidata koji se jave na otvoreni konkurs. Kandidati moraju biti lica čija nezavisnost nesporna i koje su priznati stručnjaci u oblasti zaštite podataka. Selektiranje kandidata vrši Evropska komisija koja dostavlja Savetu EU i Evropskom parlamentu listu od tri kandidata. Na osnovu liste koju je dostavila Evropska komisija, nadležni odbor Evropskog parlamenta može odlučiti da održi raspravu i sasluša predložene kandidate kako bi mogao izraziti mišljenje kom kandidatu će dati prednost. Konačno, Savet EU i Evropski parlament donose zajedničku odluku o postavljenju odgovarajuće ličnosti na funkciju. Isto lice može još jednom birano na funkciju.¹⁶⁹

Evropski supervizor za zaštitu podataka svoju funkciju vrši nezavisno. On mora biti slobodan od bilo kakvog direktnog ili indirektnog

¹⁶⁹ Član 53 Uredbe o zaštiti pojedinaca u vezi sa obradom ličnih podataka u organima, telima, službama i agencijama Unije i o slobodnom kretanju takvih podataka.

spoljnog uticaja i ne sme tražiti niti primati uputstva u vezi sa obavljanjem svoje funkcije.¹⁷⁰

Sedište Evropskog supervizora za zaštitu podataka se nalazi u Briselu.

4. Podrška slobodi izražavanja u trećim zemljama

Sloboda izražavanja spada u jedno osnovnih ljudskih prava i sloboda garantovanih Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima UN (Pakt), Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i sloboda (Evropska konvencija) i Poveljom EU o osnovnim pravima. U skladu sa članom 19 pakta, niko ne može biti uznemiravan zbog svojih mišljenja. Svako lice ima pravo na slobodu izražavanja i ovo pravo bez obzira na granice podrazumeva slobodu iznalaženja, primanja i širenja informacija i ideja svih vrsta u usmenom, pismenom, štampanom ili umetničkom obliku, ili na bilo koji način po slobodnom izboru. Ova prava mogu biti podvrgnuta izvesnim ograničenjima koja moraju biti izričito predviđena zakonom, a potrebna su iz razloga poštovanja prava ili ugleda drugih lica ili zaštite državne bezbednosti, javnog reda, javnog zdravlja i morala. Sloboda izražavanja nije apsolutna. Izričito je zabranjeno propagiranje rata i pozivanje na nacionalnu, versku ili rasnu mržnju koji predstavljaju podsticanje na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje.¹⁷¹

¹⁷⁰ Član 55 Uredbe o zaštiti pojedinaca u vezi sa obradom ličnih podataka u organima, telima, službama i agencijama Unije i o slobodnom kretanju takvih podataka.

¹⁷¹ Član 20 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

Članom 10 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda je propisano da svako ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo je uključuje slobodu mišljenja i slobodu primanja i prenošenja informacija i ideja, bez mešanja javne vlasti i bez obzira na granice. To, međutim, ne sprečava države da zahtevaju dozvole za rad od radio, televizijskih i filmskih kompanija. Ostvarivanje ovih sloboda može biti podvrgnuto formalnostima, uslovima, ograničenjima ili sankcijama predviđenim zakonom i koje su neophodne u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti, teritorijalnog integriteta ili javne bezbednosti, sprečavanja nereda ili zločina, zaštite zdravlja i morala, ugleda ili prava drugih, sprečavanja širenja poverljivih informacija ili u interesu očuvanja autoriteta i nepristrasnosti sudstva.

Onako kako je definisana Paktom i Evropskom konvencijom sloboda izražavanja predstavlja temelj demokratije, vladavine prava. Ona je ključna za demokratski razvoj društva i uključivanje građana u upravljanje zajednicom. Sloboda izražavanja takođe predstavlja uslov za uživanje drugih osnovnih ljudskih prava i sloboda, poput slobode udruživanja, slobode okupljanja, slobode mišljenja, slobode veroispovesti, prava na obrazovanje, prava na učešće u kulturnom životu i biračko pravo, kao i sva druga politička prava. Ona je preduslov za slobodu medija, jer bez slobode izražavanja nema ni slobodnih medija. A slobodni, raznoliki i nezavisni mediji su, sa druge strane, osnov demokratije jer omogućuju slobodan protok ideja i informacija.

Tehnološki razvoj i digitalna transformacija su doneli nove mogućnosti razmenu ideja i informacija. Internet je omogućio pojedincima i medijskim kućama da putem mreža i digitalnih platformi plasiraju stavove, ideje,

informacije širokom auditorijumu i tako utiču na kreiranje javnog mnjenja. I obrnuto, internet je dao mogućnost pojedincima da koriste pravo na slobodan pristup *online* informacijama. To je međutim donelo i neke nove izazove za slobodu izražavanja koja se sve više suočava sa cenzurom, ograničenjima i represijom koju sprovode autoritarni režimi. S tim u vezi Unija je usvojila načelo da sva prava koja se ostvaruju *offline* moraju biti zaštićena i *online*, posebno sloboda misli, izražavanja i pravo na privatnost. Svako ograničenje kojim se sprečava protok informacija *offline* ili *online* mora biti u skladu sa dozvoljenim ograničenjima dopuštenim međunarodnim pravom. Ovo načelo se primenjuje unutar Unije i u njenim odnosima sa trećim državama i međunarodnim organizacijama. Savet EU je 2014. godine usvojio Vodič ljudskih prava o slobodi izražavanja *online* i *offline*.¹⁷² Ovaj vodič predstavlja programski i politički dokument u kojem se definišu stavovi Unije, obrazlažu međunarodni standardi u vezi sa slobodom mišljenja i izražavanja i daju smernice za postupanje zvaničnicima i službenicima Unije i država članica u trećim zemljama i međunarodnim institucijama.

Vodič predviđa nekoliko prioriternih oblasti delovanja Unije u pogledu zaštite slobode izražavanja. Među tim oblastima izdvajamo borbu protiv nasilja, progona, ponižavanja i pretnji pojedincima, uključujući novinare i druge medijske radnike; donošenje propisa i usvajanje dobre prakse za zaštitu slobode izražavanja i promovisanja slobode i pluralizma medija; obeshrabrivanje mešanja u objektivno, nepristrasno i kritičko

¹⁷² EU Human rights guidelines on freedom of expression online and offline, Brussels, 12 May 2014.

izveštavanje, podsticanje zaštite ljudskih prava u sajber prostoru i informacionim tehnologijama.

***4.1. Borba protiv nasilja, progona, ponižavanja
i pretnji pojedincima, uključujući novinare i
druge medijske radnike zbog korišćenja prava na
slobodu izražavanja i borba protiv
nekažnjivosti takvih krivičnih dela***

Evropska unija izražava privrženost promociji i zaštiti prava na slobodu mišljenja i izražavanja širom sveta i osuđuje sve veći nivo zastrašivanja i nasilja sa kojima se suočavaju novinari, medijski radnici i pojedinci u mnogim zemljama širom sveta zbog korišćenja svog prava na slobodno izražavanje mišljenja i izražavanja *offline* i *online*. S tim u vezi Unija očekuje da će sve zemlje preduzeti mere za sprečavanje nasilja i promovisanje bezbednog okruženja za novinare kako bi im se omogućilo da svoj posao obavljaju, nezavisno, bez mešanja i bez straha od nasilja i kažnjavanja. Unija posebnu pažnju posvećuje pitanju bezbednosti novinara i medijskih radnika. U tom cilju Unija će:

1. javno osuditi ubistva, napade, mučenje, otmice i druge akte ozbiljnog nasilja i zastrašivanja pojedinaca zbog korišćenja prava na slobodu izražavanja, napada medijske kuće i s tim u vezi preduzeće odgovarajuće mere;
2. pozvaće sve zemlje da se pridržavaju međunarodnih obaveza na sprovođenje hitnih, efikasnih i nepristrasnih istraga takvih zločina i privođenje pravdi njihovih počinioca;
3. pozvaće sve zemlje da preduzmu aktivne mere na sprečavanju nasilja prema novinarima;

4. ohrabriće državne zvaničnike i službenike i druge uticajne društvene aktere da javno osude akte nasilja i zastrašivanja nad novinarima i medijskim radnicima;
5. olakšati razmenu informacija o dobroj praksi o bezbednosti novinara i medijskih radnika;
6. podržati primenu Rezoluije Generalne skupštine UN o bezbedosti novinara i problemu nekažnjivosti i akcioni plan UN u vezi sa ovom rezolucijom.

4.2. Podrška zakonima i dobroj praksi kojima se štiti sloboda mišljenja i izražavanja

Pored nasilja i fizičkih napada na novinare i pripadnike medija i drugih pojedinaca autoritarni režimi često pribegavaju donošenju zakona kojima se ograničava sloboda izražavanja kroz uvođenje cenzure, podsticanje samocenzure ili pravnih sankcija, uključujući krivične, finansijske i administrativne sankcije, za one koji praktikuju pravo na slobodu izražavanja, čime se krše pravila međunarodnog prava o ljudskim pravima. Države bi trebalo da zakonima zaštite pravo novinara na zaštitu njihovih izvora informacija kako bi omogućili da novinari izveštavaju o pitanjima od javnog značaja bez straha da će njihovi izvori biti sankcionisani.

Kako bi ostvarila ove ciljeve Evropska unija će:

1. raditi na sprečavanju arbitrarnih napada, nediskriminatorne zloupotrebe krivičnih i građanskih postupaka, kampanja blaćenja i prekomernih ograničenja za novinare, medijske radnike, nevladine organizacije, društvene medije pokrenute

- kako bi se ova udruženja i pojedinci sprečili da koriste pravo na slobodu izražavanja;
2. osudiće bilo kakvo ograničenja slobode izražavanja i cenzure, bilo *online* ili *offline*, kojim se krši međunarodno pravo o ljudskim pravima;
 3. zahtevati ukidanje, izmenu zakona i prakse kojima se kažnjavaju pojedinci ili organizacije zbog slobode izražavanja i širenja informacija;
 4. protiviti se usvajanju restriktivnih zakona kojima se smanjuje prostor za delovanje civilnog društva ili aktivista za zaštitu ljudskih prava koji se zalažu za slobodu izražavanja;
 5. tražiti puštanje na slobodu novinara koji su uhapšeni zbog iznošenja njihovih stavova *offline* ili *online* ili širenja informacija i pratiće njihova suđenja;
 6. pružati podršku donošenju zakona kojima će se obezbediti adekvatna pravna zaštita za uzbunjivače i zaštititi pravo novinara da ne otkrivaju izvore svojih informacija.

4.3. Podsticanje slobode i pluralizma medija i jačanje svesti o opasnosti od neprikladnog mešanja u nepriistrasno/kritičko izveštavanje

Otvoreno društvo zasnovano na vladavini prava može efikasno da funkcioniše samo u nezavisnom i pluralističkom medijskom *online* ili *offline* okruženju. Slobodna, raznolika i nezavisna štampa i drugi mediji su od ključnog značaja za svako društvo kako bi se obezbedila sloboda mišljenja i izražavanja.

U tom cilju EU će posebno:

1. podržavati mere koje preduzimaju treće zemlje kako bi osigurali pravni, politički i regulatorni okvir zasnovan na međunarodnim standardima kojim se štiti i promoviše sloboda mišljenja i izražavanja;
2. podržavati akcije koje preduzimaju treće zemlje za usvajanje neophodnih procedura koje olakšavaju pojedincima da primaju informacije;
3. podržavati nezavisnost medija i zaštitu od političkog i komercijalnog uticaja svih javnih tela;
4. podržavati aktivnosti trećih zemalja usmerenih na transparentnost vlasništva nad medijima;
5. ohrabrivati aktivnosti trećih zemalja kako bi se povećala transparentnost i pravično korišćenje javnih sredstava u medijskom sektoru;
6. ohrabrivati pošteno i pluralističko izveštavanje o izborima kao i pravičan pristup političkih partija javnim medijima tokom izborne kampanje;
7. ohrabrivati nezavisne organizacije da aktivno vrše nadzor nad postojanjem slobode i pluralizma medija u različitim državama.

4.4. Podrška poštovanju ljudskih prava u sajber prostoru i informacionim i komunikacionim tehnologijama

Informacione i komunikacione tehnologije danas predstavljaju deo svakodnevnog života i pružaju nove mogućnosti za unapređenje ljudskih prava i društveno socijalni razvoj. U tom smislu mora biti obezbeđen i

zaštićen nediskriminatorski pristup informacijama i korišćenje prava na slobodu izražavanja, kako *online*, tako i *offline*.

Kako bi ostvarila taj cilj Evropska unija će:

1. zagovarati poštovanje svih ljudskih prava, uključujući pravo na slobodu mišljenja, izražavanja, kako *offline*, tako i *online*;
2. podržavati napore trećih zemalja za povećanje i poboljšanje pristupa njihovih građana i bezbedno korišćenje interneta i digitalnih komunikacija;
3. promovisati nesmetan, necenzurisan i nediskriminatorni pristup informacionim i komunikacionim tehnologijama za sve, u skladu sa međunarodnim pravom;
4. suprotstavljajući se svakom pokušaju blokiranja, ometanja, filterisanja, cenzurisanja, pa čak i zatvaranja komunikacionih mreža ili bilo kakvog drugog mešanja koje bi bilo u suprotnosti sa međunarodnim pravom;
5. pružajući tehničku podršku pojedincima kako bi im pomogla da se odupru takvim pokušajima, kada je to potrebno;
6. nastaviće rad na održavanju i ojačavanju modela multilateralnog upravljanja internetom;

4.5. Mere za promociju i zaštitu slobode mišljenja i izražavanja

Evropska unija ima na raspolaganju diplomatske, finansijske i trgovinske instrumente za promociju i zaštitu slobode mišljenja i izražavanja u trećim zemljama. Pitanja koja se odnose na slobodu izražavanja i slobodu i pluralizam medija predmet su razgovora na visokom

nivou između predstavnika Unije i partnerskih zemalja. U tim razgovorima Unija može inicirati donošenje novih ili izmenu postojećih propisa, kao i pristupanje međunarodnim konvencijama kako bi se obezbedilo puno poštovanje slobode izražavanja. Osim toga, predstavnici Unije mogu pokretati dijalog o sistematskim povredama i ograničavanju slobode izražavanja kada smatraju da je to potrebno.

Delegacije EU u trećim zemljama, kao i ambasade država članica, prate, procenjuju i izveštavaju svoje centrale o situaciji i problemima u vezi sa slobodom medija i slobodom izražavanja. U slučaju ozbiljnih kršenja prava na slobodu izražavanja Unija može pribeći izdavanju javnih izjava i demarša. Posebno u slučaju pogubljenja, otmica i nestanaka, arbitrarnih hapšenja i suđenja i napada na novinare i medijske radnike.

Unija i njene države članice će podržavati i promovisati zaštitu slobode mišljenja i izražavanja u međunarodnim institucijama, posebno u Ujedinjenim nacijama. U tom smislu predlagaće usvajanje novih međunarodnih konvencija i drugih akata i zalagaće se za dosledno poštovanje i primenu važećih međunarodnih propisa i standarda.

Unija može koristiti i postojeće finansijske instrumente za jačanje zaštite i podrške slobode mišljenja i izražavanja online ili offline, što uključuje finansijsku podršku osnivanju slobodnih i nezavisnih medija. Takođe može obezbediti potrebna sredstva za pojedince koji su suočeni sa neposrednim pretnjama. Osim toga, Unija može uzeti u obzir stanje slobode izražavanja prilikom odlučivanja o odobravanju finansijske pomoći trećim zemljama, a može otkazati postojeću finansijsku pomoć onim zemljama u kojima se ozbiljno i sistematski krši sloboda mišljenja i izražavanja.

Na kraju, Uniji stoje na raspolaganju i trgovinske mere koje može koristiti u cilju zaštite slobode mišljenja i izražavanja u trećim zemljama. Te mere se mogu sastojati u kontroli ili zabrani izvoza tehnologije za cenzuru ili nadgledanje internet sadržaja ili prepiske autoritarnim režimima u svetu.

GLAVA IV

OSNOVNE VREDNOSTI EU I PRIJEM NOVIH DRŽAVA ČLANICA

1. Uslovi za prijem novih država članica

Član 49 stav 1 Ugovor o EU propisuje dva uslova za članstvo u Evropskoj uniji. Prvi uslov je geografske prirode: članstvo u Uniji je ograničeno na evropske države. Drugi uslov za članstvo je političke prirode: država kandidat mora poštovati osnovne vrednosti Unije i biti posvećena njihovom unapređivanju.

Od uslova za članstvo treba razlikovati kriterijume za članstvo koje propisuje Evropski savet. Na osnovu kriterijuma za članstvo ocenjuje se da li politički, pravni i ekonomski sistem države kandidate obezbeđuje poštovanja osnovnih vrednosti EU, i u kojoj meri je prilagođen postojećim pravnim tekovinama Unije. Na sastanku Evropskog saveta u Kopenhagenu od 21. do 22. juna 1993. godine utvrđeni su sledeći kriterijumi za pristupanje novih država članica Evropskoj uniji:

1. stabilnost institucija države kandidata koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, poštovanje ljudskih prava i prava manjina;
2. postojanje operativne tržišne ekonomije koja je sposobna da se nosi sa konkurentskim pritiscima i silama tržišta u Evropskoj uniji;
3. sposobnost države kandidata da ispunjava obaveze iz članstva, uključujući i one koje se odnose na političku, ekonomsku i monetarnu uniju;
4. sposobnost Evropske unije da prihvati nove države članice.

Kriterijumi iz Kopenhagena su dopunjeni na zasedanju Evropskog saveta u Madridu decembra 1995. godine. Postojećim kriterijumima je dodat novi koji se odnosi na izgradnju odgovarajućih administrativnih kapaciteta država kandidata koji bi omogućili potpunu i pravilnu primenu pravnog nasleđa EU i njihovu harmoničnu integraciju u Evropsku uniju.

Treba imati u vidu da kriterijumi iz Kopenhagena predstavljaju opšte kriterijume za prijem u članstvo Evropske unije i da se mogu prilagođavati i dopunjavati zavisno od konkretnih političkih, pravnih i ekonomskih prilika i međunarodne situacije u kojoj se nalazi država kandidat.

Ugovor o Evropskoj uniji propisuje postupak za prijem novih država članica. Država koja namerava da pristupi Evropskoj uniji podnosi zahtev Savetu, koji o tome obaveštava Evropski parlament i nacionalne parlamente država članica.¹⁷³ Obaveza obaveštavanja Evropskog parlamenta je vezana za njegovu nadležnost u postupku prijema novih država članica. Informisanje nacionalnih parlamenata treba da omogući vođenje političke debate u državama članicama o prijemu novih država u uslovima kada postoji sve veća rezervisanost javnosti ka daljem širenju Unije. O podnetom zahtevu za članstvo Savet odlučuje jednoglasno, nakon što dobije mišljenje Komisije o tome da li dotična država ispunjava uslove za članstvo i nakon dobijanja saglasnosti od strane Evropskog parlamenta. Prilikom donošenja odluke Savet takođe uzima u obzir ispunjenost kriterijuma za članstvo koje je postavio Evropski savet.

¹⁷³ Član 49 stav 2 Ugovora o Evropskoj uniji.

Pristupanje nove države članice zahteva izmenu postojećih Osnivačkih ugovora. Uslovi pristupanja nove države članice se regulišu ugovorom o pristupanju koji zaključuju postojeće države članice i država kandidat. Ugovor o pristupanju stupa na snagu nakon ratifikacije u svim ugovornim stranama.

2. Srbija u procesu pridruživanja i pristupanja EU

Srbija je proces pristupanja Evropskoj uniji započela učešćem u Procesu stabilizacije i pridruživanja nakon demokratskih promena u oktobru 2001. godine. Evropska unije je pokrenula Proces stabilizacije i pridruživanja Zapadnog Balkana u junu 1999. godine kao deo šire predpristupne strategije.¹⁷⁴ Osnovni cilj Procesu stabilizacije i pridruživanja je politička i ekonomska stabilizacija regiona nakon ratova koji su vođeni tokom devedesetih godina prošlog veka i njegova postepena integracija u Evropsku uniju. Učešćem u ovom procesu Srbija je dobila status potencijalnog kandidata u Evropskoj uniji. Sledeći, izuzetno važan, korak u procesu pristupanja Uniji bio je zaključivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Srbije i Evropskih zajednica i njihovih država članica.¹⁷⁵ U pitanju je strateški dokument koji će sve do stupanja Srbije u članstvo Unije određivati političke i ekonomske odnose dve strane i imati veliki uticaj na oblikovanje pravnog sistema Srbije kroz njegovu harmonizaciju sa pravnim tekovinama EU.¹⁷⁶ Sporazum je potpisan 29.

¹⁷⁴ Medović V. (2016). *Pridruživanje Srbije Evropskoj uniji*, Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu, str. 64-66.

¹⁷⁵ Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori, broj 83/2008.

¹⁷⁶ Medović V. (2011), *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju*, Službeni glasnik, Beograd, str. 71.

aprila 2008. godine, a stupio je na snagu nakon okončanja postupka ratifikacije u ugovornim stranama, 1. septembra 2013. godine.

U preambuli sporazuma ističe se spremnost Evropske unije da u punom obimu integriše Srbiju u glavne evropske političke i ekonomske tokove i konstatuje se status Srbije kao potencijalnog kandidata za članstvo u EU, zavisno od ispunjavanja uslova iz Kopenhagena i uspešne primene sporazuma.

Sporazumom su definisani sledeći ciljevi procesa stabilizacije i pridruživanja:

- podržavanje napora Srbije u jačanju demokratije i vladavine prava;
- doprinos političkoj, privrednoj i institucionalnoj stabilnosti u Srbiji, kao i stabilizaciji regiona;
- obezbeđivanje odgovarajućeg okvira za politički dijalog koji treba da omogući razvoj bliskih političkih veza između ugovornih strana;
- podržavanje napora Srbije da razvije privrednu i međunarodnu saradnju, između ostalog, i kroz usklađivanje svog zakonodavstva sa zakonodavstvom EU;
- podržavanje napora Srbije da završi tranziciju u funkcionalnu tržišnu privredu;
- unapređivanje skladnih ekonomskih odnosa i postepeno stvaranje zone slobodne trgovine između ugovornih strana;

- podsticanje regionalne saradnje u svim oblastima obuhvaćenim sporazumom.¹⁷⁷

Radi ostvarenja postavljenih ciljeva sporazum predviđa specifične instrumente koji treba da obezbede stabilizaciju političkih, socijalnih i ekonomskih prilika u Srbiji, kao i u regionu, kroz uspostavljanja zone slobodne trgovine, harmonizaciju propisa, razvoj civilnog društva, demokratskih institucija, reformu javne uprave, političku i regionalnu saradnju, kao i sveobuhvatnu saradnju u oblasti ekonomije, trgovine, pravosuđa i u drugim oblastima.

Bitni elementi Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju su poštovanje vladavine prava, demokratskih načela i ljudskih prava i načela tržišne ekonomije, kao i poštovanje međunarodnog prava, uključujući i punu saradnju sa Međunarodnim krivičnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju.¹⁷⁸ Sporazum posebno naglašava važnost saradnje i poštovanja preuzetih međunarodnih obaveza u borbi protiv širenja oružja za masovno uništenje i sredstava za njihovu isporuku.¹⁷⁹ Međunarodni i regionalni mir i stabilnost, razvoj dobrosusedskih odnosa i poštovanje ljudskih i manjinskih prava predstavljaju suštinu procesa stabilizacije i pridruživanja.¹⁸⁰ S tim u vezi ugovorne strane su se obavezale na bilateralnu i regionalnu saradnju u borbi protiv organizovanog kriminala, korupcije, pranja novca, ilegalne migracije, terorizma i trgovine narkoticima. U slučaju nepoštovanja nekog od bitnih elemenata sporazuma

¹⁷⁷ Član 1 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

¹⁷⁸ Član 2 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

¹⁷⁹ Član 3 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

¹⁸⁰ Član 5 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

svaka ugovorna strana može suspendovati sa trenutnim dejstvom primenu sporazuma.

Predviđeno je da će se proces pridruživanja sprovoditi postepeno i da će biti u potpunosti ostvaren u prelaznom periodu od najviše šest godina. Savet za stabilizaciju i pridruživanje će, po pravilu jednom godišnje, nadzirati primenu sporazuma, kao i usvajanje i sprovođenje pravnih, administrativnih, institucionalnih i privrednih reformi od strane Srbije. Najkasnije tri godine nakon stupanja na snagu sporazuma Savet za stabilizaciju i pridruživanje temeljno će razmotriti sprovođenje sporazuma i napredak koji je Srbija učinila. U svetlu tih nalaza Savet za stabilizaciju i pridruživanje može odlučiti o sledećim fazama pridruživanja.¹⁸¹

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju posvećuje posebno poglavlje harmonizaciji zakonodavstva Srbije sa propisima EU (Naslov IV). U skladu sa odredbama sporazuma, Srbija će nastojati da obezbedi postepeno usklađivanje postojećih zakona i budućeg zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU.¹⁸² Srbija će takođe obezbediti da važeće i buduće zakonodavstvo bude pravilno primenjeno i sprovedeno. Usklađivanje će započeti na dan potpisivanja SSP-a i postepeno će se proširivati na sve elemente pravnih tekovina EU do kraja prelaznog perioda od 6 godina. U početnoj fazi, usklađivanje će biti usredsređeno na pravne tekovine u oblasti unutrašnjeg tržišta, pravosuđe, slobodu, bezbednost, kao i na druge oblasti vezane za trgovinu. U kasnijoj fazi Srbija će se usredsrediti na preostale delove pravnih tekovina EU. S tim u vezi je predviđeno da će

¹⁸¹ Član 8 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

¹⁸² Član 72 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

Vlada Srbije i Evropska komisija definisati program harmonizacije, kao i modalitete praćenja procesa usklađivanja zakonodavstva.

Sporazumom je predviđena sveobuhvatna saradnja između Srbije i Unije u gotovo svim oblastima društvenog i ekonomskog života. U oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova ugovorne strane posebno saraduju na konsolidaciji vladavine prava i jačanju institucija u Srbiji na svim nivoima u oblasti uprave, a naročito u sprovođenju zakona i institucijama pravosuđa. Saradnja između Srbije i EU je naročito usredsređena na jačanje nezavisnosti sudstva i povećanje njegove efikasnosti.¹⁸³

Srbija je preuzela posebnu obavezu da će uskladiti svoje zakonodavstvo koje se odnosi na zaštitu ličnih podataka sa pravom Unije i ostalim evropskim i međunarodnim propisima o privatnosti, nakon stupanja na snagu Sporazuma. Osim toga, Srbija se obavezala da će osnovati jedno ili više nadzornih tela sa dovoljno finansijskih i ljudskih resursa kako bi efikasno nadzirala i garantovala primenu nacionalnog zakonodavstva o zaštiti ličnih podataka.¹⁸⁴ Prema tome, obaveza usklađivanja srpskog zakonodavstva sa pravom EU u oblasti zaštite ličnih podataka predstavlja ugovornu obavezu i nije samo vezana za proces pristupanja EU. Ova obaveza se mora posmatrati u kontekstu drugih obaveza koje je Srbija preuzela u pogledu stvaranja zone slobodne trgovine sa Unijom, posebno u pogledu pružanja usluga i prodaje robe preko digitalnih platformi.

Posebno poglavlje Sporazuma je posvećeno politikama saradnje između ugovornih strana. Jedna od oblasti u kojem Srbija i Unija saraduju je

¹⁸³ Član 80 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

¹⁸⁴ Član 81 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

informatičko društvo. U ovoj oblasti ta saradnja će se odnositi na podržavanje postepenog usklađivanja srpskog zakonodavstva sa propisima i politikama EU. Strane će takođe saradivati u cilju daljeg razvijanja informatičkog društva u Srbiji, pripremanje društva u celini za digitalnu eru i obezbeđenje interoperabilnosti mreža i usluga.¹⁸⁵ Takođe je predviđena saradnja u oblasti elektronskih komunikacija koja je usredsređena na usklađivanje propisa sa pravnim tekovinama EU. Jedan od ciljeva te saradnje je usvajanje pravnih tekovina EU u Srbiji u roku od tri godine od stupanja Sporazuma na snagu.¹⁸⁶

3. Pregovori o članstvu Srbije u Evropskoj uniji

Godinu i po dana nakon potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, 22. decembra 2009. godine, Srbija je podnela formalan zahtev za članstvo u Evropskoj uniji. Odlukom Evropskog saveta od 1. marta 2012. godine Srbija je dobila status kandidata za članstvo u Evropskoj uniji. Na preporuku Komisije, Evropski savet je na sastanku u Briselu 28. juna 2013. godine doneo odluku o otvaranju pregovora o članstvu sa Srbijom. Pregovori su formalno otvoreni na Međuvladinoj konferenciji između Srbije i država članica EU, održanoj u Briselu 21. januara 2014. godine.

Pregovori o članstvu se vode u okviru međuvladine konferencije između države kandidata i država članica EU. U pregovorima učestvuju i organi EU, Evropska komisija i Savet, koji koordinišu stavove država članica. Posebno je značajna uloga Saveta EU koji donosi Pregovarački

¹⁸⁵ Član 105 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

¹⁸⁶ Član 106 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

okvir kojim se određuju načela, sadržina i procedura na osnovu kojih će se voditi pregovori sa državom kandidatom.

3.1. Načela na osnovu kojih se vode pregovori o članstvu

Savet EU je 17. decembra 2013. godine usvojio Opšti pregovarački okvir EU za pristupne pregovore sa Srbijom.¹⁸⁷ U ovom dokumentu se navodi da se otvaranje pregovora o članstvu Srbije u Evropskoj uniji zasniva na činjenici da Srbija poštuje vrednosti EU i da je posvećena njihovom promovisanju.¹⁸⁸ Pregovori su takođe otvoreni na osnovu procene da je Srbija postigla visok stepen usklađenosti sa kriterijumima za članstvo koje je Evropski savet utvrdio na sednici u Kopenhagenu 1993. godine i Procesu stabilizacije i pridruživanja koje Savet ustanovio 1997. godine.

Opštim pregovaračkim okvirom EU je predviđeno da će dinamika pregovora zavisi od napretka koji Srbija ostvari u pogledu uslova za članstvo.¹⁸⁹ S tim u vezi određeni su sledeći zahtevi na osnovu kojih će se ocenjivati napredak Srbije:

1. kriterijumi iz Kopenhagena;
2. uslovi Procesu stabilizacije i pridruživanja, posebno posvećenosti očuvanja dobrosusedskih odnosa i unapređenja regionalne saradnje, a u skladu sa Solunskom agendom za Zapadni Balkan usvojenom u junu 2003. godine i uzimajući u obzir relevantne zahteve Saveta;

¹⁸⁷ Opšti pregovarački okvir EU, AD 1/14, CONF-RS 1/14, Brussels 9. January 2014.

¹⁸⁸ Tačka 21 Opšteg pregovaračkog okvira EU.

¹⁸⁹ Tačka 20 Opšteg pregovaračkog okvira EU.

3. kontinuirano angažovanja Srbije, u skladu sa uslovima Procesu stabilizacije i pridruživanja, u cilju vidljivog i održivog unapređenja odnosa sa Kosovom*. Ovaj proces će obezbediti da obe strane mogu da nastave svojim evropskim putem, izbegavajući da jedna drugu blokiraju u ovim naporima, i treba postepeno, do kraja pristupnih pregovora sa Srbijom, da dovede do sveobuhvatne normalizacije odnosa između Srbije i Kosova*, u formi pravno obavezujućeg sporazuma;
4. obaveza Srbije da bilo kakve sporove u vezi sa granicama rešava uz poštovanje načela mirnog rešavanja sporova, u skladu sa Poveljom Ujedinjenih nacija, uključujući, po potrebi, poštovanje obavezne nadležnosti Međunarodnog suda pravde ili mehanizam arbitraže;
5. ispunjavanje obaveza predviđenih Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju, kao i napredak koji Srbija ostvari u rešavanju problematičnih pitanja na koje se ukaže u mišljenju Evropske komisije.¹⁹⁰

Od Srbije se očekuje da u svim fazama pregovaračkog procesa poštuje vrednosti na kojima je zasnovana EU. U suprotnom, u slučaju da Srbija ozbiljno i kontinuirano krši vrednosti na kojima je EU zasnovana, Evropska komisija će, na sopstvenu inicijativu ili na zahtev jedne trećine država članica, dati preporuku za privremeni prekid pregovora i predložiti uslove za njihovo eventualno obnavljanje. Nakon što sasluša stavove Srbije, Savet će kvalifikovanim većinom doneti odluku da li da privremeno prekine pregovore i o uslovima za njihovo obnavljanje.

¹⁹⁰ Tačka 23 Opšteg pregovaračkog okvira EU.

Odluka Saveta je obavezujuća za države članice. O donetoj odluci se obaveštava Evropski parlament.¹⁹¹

3.2. Predmet i cilj pregovora o članstvu

U Opštem pregovaračkom okviru EU određeni su sadržina i cilj pristupnih pregovora između država članica i Srbije. U skladu sa ovim aktom, pristupanje Srbije EU podrazumeva prihvatanje prava i obaveza na kojima se zasniva Unija, kao i njenog institucionalnog okvira, odnosno *pravnih tekovina EU (EU acquis)*.¹⁹² Srbija će morati da prihvati i primeni institucionalni okvir EU u njegovom postojećem obliku u momentu pristupanja. Osim toga, pristupanje Srbije EU podrazumeva blagovremeno i delotvorno sprovođenje pravnih tekovina EU. U suštini, pregovori se odnose na modalitete i program prihvatanja pravnih tekovina EU od strane države kandidata. Pravne tekovine EU obuhvataju celokupno pozitivno zakonodavstvo EU: primarno pravo, sekundarno pravo, međunarodne sporazume EU sa trećim državama ili međunarodnim organizacijama, konvencije između država članica, kao i praksu organa EU (posebno Suda pravde EU) u tumačenju i primeni postojećih propisa EU. U toku pregovaračkog procesa država kandidat mora da usvoji postojeće pravne tekovine EU i mora da obezbedi da njene institucije, posebno pravosuđe, budu dovoljno osnažene kako bi bile u stanju da delotvorno primenjuju pravne tekovine pre samog pristupanja Srbije Evropskoj uniji.¹⁹³ Izuzetno, države članice i država kandidat se mogu dogovoriti oko prelaznih mera za primenu pojedinih delova pravnih tekovina EU, pod uslovom da su one

¹⁹¹ Tačka 22 Opšteg pregovaračkog okvira EU.

¹⁹² Tačka 31 Opšteg pregovaračkog okvira EU.

¹⁹³ Tačka 37 Opšteg pregovaračkog okvira EU.

vremenski i stvarno ograničene, kao i da ih prati plan sa precizno određenim fazama primene pravnih tekovina.¹⁹⁴

Pravne tekovine EU su podeljene na 35 pregovaračkih poglavlja:

Poglavlje 1: Sloboda kretanja robe

Poglavlje 2: Sloboda kretanja radnika

Poglavlje 3: Poslovno nastanjivanje i sloboda pružanja usluga

Poglavlje 4: Sloboda kretanja kapitala

Poglavlje 5: Javne nabavke

Poglavlje 6: Pravo privrednih društava

Poglavlje 7: Pravo intelektualne svojine

Poglavlje 8: Konkurencija

Poglavlje 9: Finansijske usluga

Poglavlje 10: Informaciono društvo i mediji

Poglavlje 11: Poljoprivreda i ruralni razvoj

Poglavlje 12: Bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika

Poglavlje 13: Ribarstvo

Poglavlje 14: Transport

Poglavlje 15: Energetika

Poglavlje 16: Porezi

Poglavlje 17: Ekonomska i monetarna unija

Poglavlje 18: Statistika

Poglavlje 19: Socijalna politika i zapošljavanje

Poglavlje 20: Preduzetništvo i industrijska politika

Poglavlje 21: Transevropske mreže

Poglavlje 22: Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata

¹⁹⁴ Tačka 33 Opšteg pregovaračkog okvira EU.

Poglavlje 23: Pravosuđe i osnovna prava
Poglavlje 24: Pravda, sloboda i bezbednost
Poglavlje 25: Nauka i istraživanje
Poglavlje 26: Obrazovanje i kultura
Poglavlje 27: Životna sredina i klimatske promene
Poglavlje 28: Zaštita potrošača i zdravlja
Poglavlje 29: Carinska unija
Poglavlje 30: Ekonomski odnosi sa intostranstvom
Poglavlje 31: Spoljna, bezbednosna i odbrambena politika
Poglavlje 32: Finansijski nadzor
Poglavlje 33: Finansijske i budžetske odredbe
Poglavlje 34: Institucije
Poglavlje 35: Ostala pitanja (ovo poglavlje sadrži mehanizam za praćenje postignutih dogovora u okviru dijaloga o normalizaciji odnosa između Srbije i Kosova*).

Opštim pregovaračkim okvirom EU je predviđeno da mora biti obezbeđena opšta ravnoteža u pogledu napretka pregovora u okviru svih poglavlja. S tim u vezi posebna pažnja je posvećena poglavljima: 23 Pravosuđe i osnovna prava, 24 Pravda, sloboda i bezbednost i 35 Ostala pitanja (u delu koji se odnosi na normalizaciju odnosa između Srbije i Kosova*). Prva dva poglavlja su u neposrednoj vezi sa vrednostima na kojima je Unija zasnovana. Osim toga, od napretka koji se ostvari u ovim poglavljima zavisi delotvorna primena pravnog nasleđa EU u drugim pregovaračkim poglavljima. Iz ovih razloga je predviđeno da ukoliko napredak u ova dva poglavlja bude u zaostatku u odnosu na celokupan napredak pregovora, i nakon što iscrpi sve raspoložive mere, Evropska komisija će, na sopstveni zahtev ili na zahtev jedne trećine država članica,

predložiti da se ne otvaraju i/ili ne zatvaraju druga pregovaračka poglavlja, dok se neravnoteža u ostvarenom napretku ne otkloni. O takvom predlogu Evropske komisije Savet odlučuje kvalifikovanom većinom.¹⁹⁵ Kada je reč o poglavlju 35, ono je izdvojeno zbog značaja normalizacije odnosa između Srbije i Kosova* za regionalni mir i stabilnost. Stoga je predviđeno da će se ista procedura primeniti ukoliko dođe do značajnog zaostatka u oblasti normalizacije odnosa sa Kosovom*, a razlog za to bude propust Srbije da postupa u dobroj veri, posebno kada je reč o primeni postignutih sporazuma.¹⁹⁶

3.3. Procedura pregovora o članstvu

Pregovori započinju analitičkim pregledom (skriningom) pravnih tekovina. Skrining se sprovodi kako bi Evropska komisija objasnila pravne tekovine vlastima u Srbiji i kako bi ocenila u kojoj meri je Srbija pripremljena za otvaranje pregovora u pojedinačnim poglavljima.¹⁹⁷ Rezultati analitičkog pregleda su sadržani u izveštaju o skriningu koji sačinjava Evropska komisija. U tom izveštaju Evropska komisija može da preporuči da se otvore pregovori u pojedinim poglavljima ili da se pre toga ispune određeni uslovi. U ovom drugom slučaju Evropska komisija predlaže utvrđivanje merila za otvaranje poglavlja. O ovom predlogu Savet odlučuje jednoglasno.

Pre otpočinjana pregovora o pojedinim poglavljima država kandidat i Evropska unija usvajaju pregovaračke pozicije. Na predlog

¹⁹⁵ Tačka 24 Opšteg pregovaračkog okvira EU.

¹⁹⁶ Tačka 25 Opšteg pregovaračkog okvira EU.

¹⁹⁷ Tačka 40 Opšteg pregovaračkog okvira EU.

Evropske komisije, Savet utvrđuje pregovaračke pozicije EU za pojedinačna poglavlja. U okviru pregovaračkih pozicija Savet jednoglasno utvrđuje merila za privremeno zatvaranje svakog poglavlja.¹⁹⁸

Imajući u vidu značaj poglavlja 23 *Pravosuđe i osnovna prava* i poglavlja 24 *Pravda, sloboda i bezbednost* za uspešno sprovođenje prihvaćenog pravnog nasleđa, Opšti pregovarački okvir EU predviđa da se ova dva poglavlja otvaraju na početku pristupnih pregovora. U okviru pregovaračkih pozicija za ova poglavlja Savet će utvrditi prelazna merila koja će se posebno odnositi na usvajanje propisa i uspostavljanje i jačanje administrativnih i pravosudnih struktura u Srbiji.¹⁹⁹ Evropska komisija će redovno obavestavati Savet i dva puta godišnje podnositi izveštaje Savetu o ostvarenom napretku Srbije u ova dva poglavlja.²⁰⁰ Slične procedure će se primenjivati na pitanja normalizacije odnosa između Srbije i Kosova* koje će se razmatrati u okviru poglavlja 35 *Ostala pitanja*.²⁰¹

U toku pregovora Evropska komisija detaljno prati napredak Srbije u svim pregovaračkim poglavljima i o tome izveštava Savet. Evropska komisija takođe o toku pristupnih pregovora obavestava Evropski savet i Evropski parlament.

Dinamika pregovora zavisi od pravilnog prenosa pravnih tekovina u pravni poredak Srbije, kao i njihovog delotvornog sprovođenja od strane administrativnih i pravosudnih organa. Kada Evropska komisija oceni da su izvršene odgovarajuće, stvarne reforme u datoj oblasti i da su ispunjena

¹⁹⁸ Tačka 42 Opšteg pregovaračkog okvira EU.

¹⁹⁹ Tačka 43 Opšteg pregovaračkog okvira EU.

²⁰⁰ Tačka 44 Opšteg pregovaračkog okvira EU.

²⁰¹ Tačka 45 Opšteg pregovaračkog okvira EU.

merila za privremeno zatvaranje pregovora predložiće Savetu da donese takvu odluku. O privremenom zatvaranju poglavlja Savet odlučuje jednoglasno. Dogovori koji se postignu u pojedinačnim poglavljima ne mogu se smatrati konačnim dok se ne postigne opšti dogovor za sva poglavlja.²⁰² I kod privremeno zaključenih poglavlja Evropska komisija može predložiti njihovo ponovno otvaranje, posebno u slučajevima kada država kandidat ne ispuni važna merila ili ne izvrši svoje obaveze.²⁰³

Odluku o zatvaranju pristupnih pregovora donosi Savet jednoglasno na osnovu izveštaja Evropske komisije u kome se potvrđuje da je Srbija ispunila sve zahteve koji su utvrđeni Opštim pregovaračkim okvirom EU.²⁰⁴

Nakon uspešnog okončanja pregovora pristupa se izradi nacrtu Ugovora o pristupanju države kandidata Evropskoj uniji. Na osnovu nacrtu ugovora Evropska komisija podnosi Savetu preporuku o prijemu države kandidata u članstvo u EU. Postupajući po ovoj preporuci Savet, pošto pribavi saglasnost Evropskog parlamenta, jednoglasno donosi odluku o prijemu države kandidata o članstvu u EU. Kada Savet donese takvu odluku država kandidat i postojeće države članice potpisuju Ugovor o pristupanju. Ugovor podleže ratifikaciji u svim država potpisnicama u skladu sa njihovim ustavnim procedurama. Država kandidat postaje članica Evropske unije onog datuma koji je označen u Ugovoru o pristupanju, ako do tada bude okončan proces njegove ratifikacije. Do tada,

²⁰² Tačka 41 Opšteg pregovaračkog okvira EU.

²⁰³ Tačka 49 Opšteg pregovaračkog okvira EU.

²⁰⁴ Tačka 20 Opšteg pregovaračkog okvira. U pitanju su zahtevi iz tačke 23 Opšteg pregovaračkog okvira EU.

ona ima status pristupajuće države i može da komentariše nacрте i predloge odluka Unije, da se izjašnjava o zajedničkim pitanjima, ali bez prava glasa.

3.4. Nova metodologija proširenja Evropske unije

Postojeći pregovarački okvir za pristupanje trećih država Evropskoj uniji često je kritikovan od strane država članica EU, ali i od država kandidata, kao previše formalistički, neefikasan, dugotrajan i nedekvatan, posebno kada je reč o obezbeđivanju poštovanja osnovnih vrednosti Unije. Rasprostranjena korupcija i problemi u vezi sa vladavinom prava i demokratijom u pojedinim „novim” državama članicama u Istočnoj Evropi, kao i spor napredak država kandidata u regionu Zapadnog Balkana, iziskivali su promene u metodologiji proširenja Uniji. Na inicijativu Francuske i još nekih „starih” država članica, Evropska komisija je 5. februara 2020. godine usvojila predlog nove metodologije proširenja.²⁰⁵ Na sednici od 25. marta 2020. godine Savet EU je podržao novu metodologiju proširenja u odnosu na države Zapadnog Balkana.

Osnovni cilj nove metodologije proširenja je unapređenje i povećanje efikasnosti celokupnog pristupnog procesa, kako bi se efekti reformi i približavanja Uniji odrazili na kvalitet života građana države kandidata. U tom smislu, nova metodologija proširenja bi trebalo da čitav proces pristupanja trećih država Uniji učini predviljivijim, kredibilnijim, dinamičnijim, uz jače političko vođstvo.

²⁰⁵ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and social committee and the Committee of the Regions Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans, Brussels 5.2.2020. COM (2020) 57 final.

Kao jedna od osnovnih pretpostavki za uspeh pristupnog procesa identifikovano je jačanje međusobnog poverenja kao i preuzimanje jasnih obaveza od obe strane u procesu. To znači da lideri država Zapadnog Balkana moraju da pokažu veći kredibilitet prilikom sprovođenja fundamentalnih reformi, posebno kada je reč o vladavini prava, borbi protiv korupcije, funkcionisanju demokratskih institucija i javne uprave i usklađivanja sa spoljnom politikom Unije. S tim u vezi, države članice i njihovi građani očekuju da nove države članice dele i poštuju iste osnovne vrednosti na kojima su zasnovane Evropska unija i njene članice. Sa druge strane, od Evropske unije se očekuje da usvoji pristup zasnovan na konkretnim zaslugama kada je reč o prijemu novih država članica.

Povećanje kredibiliteta procesa pristupanja zahteva veći fokus na fundamentalne reforme u državama kandidatima. Pregovori o fundamentalnim pitanjima se otvaraju prvi, zatvaraju poslednji i diktiraju tempo celokupnih pristupnih pregovora. Ti pregovori se zasnivaju na sledećim smernicama:

- Utvrđivanju *mape puta* za poglavlja koja se odnose na *vladavinu prava*, sa jasnim početnim i prelaznim merilima. Nijedno poglavlje ne može biti privremeno zatvoreno dok se se ne ispune merila u poglavljima vezanim za vladavinu prava.
- Utvrđivanju *mape puta* za *funkcionisanje demokratskih institucija i reformu javne uprave*.
- Uspostavljanju jače veze između programa ekonomskih reformi kako bi se pomoglo državi kandidatu da ispuni ekonomske kriterijume za članstvo.

Od lidera država Zapadnog Balkana se očekuje veće političko vođstvo i ispunjavanje preuzetih obaveza u procesu pristupanja Uniji. U tom smislu se ističe da odluka o pristupanju Uniji predstavlja dobrovoljnu odluku celokupnog društva i da svi društveni akteri moraju aktivno doprineti procesu potrebnih reformi. Jače političko liderstvo se očekuje i od država članica i organa Unije. Predviđeno je da će Evropska komisija, uz ocenu o napretku država kandidata, predlagati i korektivne mere kako bi se ispravili nedostaci i manjkavosti u procesu pristupanja. Takođe se predlaže veće korišćenje postojećih foruma i tela za dijalog na visokom nivou: međuvladine konferencije, koja bi trebalo da se održi posle objavljivanja Godišnjeg izveštaja Evropske komisije o napretku država kandidata, kao Saveta za stabilizaciju i pridruživanje.

Nova metodologija proširenja donosi novine koje bi trebalo da pregovarački proces učini efikasnijim. Predviđeno je grupisanje postojećih 35 pregovaračkih poglavlja u šest tematskih klastera:

1. Osnovna pitanja (poglavlje 23: Pravosuđe i osnovna prava, poglavlje 24: Pravda, sloboda i bezbednost, poglavlje 5: Javne nabavke, poglavlje 18: Statistika, poglavlje 32: Finansijska kontrola);
2. Unutrašnje tržište (poglavlje 1: Sloboda kretanja robe, poglavlje 2: Sloboda kretanja radnika, poglavlje 3: Pravo na poslovno nastanjivanje i sloboda pružanja usluga, poglavlje 4: Sloboda kretanja kapitala, poglavlje 6: Pravo privrednih društava, poglavlje 7: Pravo intelektualne svojine, poglavlje 8: Politika konkurencije, poglavlje 9: Finansijske usluge, poglavlje 28: Zaštita potrošača i zdravlja);

3. Konkurentnost i inkluzivni rast (poglavljje 10: Informaciono društvo i mediji, poglavljje 16: Porezi, poglavljje 17: Ekonomska i monetarna unija, poglavljje 19: Socijalna politika i zapošljavanje, poglavljje 20: Preduzetništvo i industrijska politika, poglavljje 25: Nauka i istraživanje, poglavljje 26: Obrazovanje i kultura, poglavljje 29: Carinska unija);
4. Zelena agenda i održava povezanost (poglavljje 14: Transportna politika, poglavljje 15: Energetika, poglavljje 21: Transevropske mreže, poglavljje 27: Životna sredina i klimatske promene);
5. Resursi, poljoprivreda i kohezija (poglavljje 11: Poljoprivreda i ruralni razvoj, poglavljje 12: Bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika, poglavljje 13: Ribarstvo, poglavljje 22: Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata, poglavljje 33: Finansijske i budžetske odredbe);
6. Spoljni odnosi (poglavljje 30: Spoljni odnosi, poglavljje 31: Spoljna, bezbednosna i odbrambena politika).

Grupisanje pregovaračkih poglavljja u tematske klasterne bi trebalo da omogući veći fokus na suštinske sektore u političkom dijalogu i lakšu identifikaciju najvažnijih i najhitnijih reformi u pojedinim sektorima. Pregovor o svakom klasteru će se otvarati odjednom, u celini, nakon ispunjavanja početnih merila, umesto, kao do sada, posebno za svako pregovaračko poglavljje. To bi trebalo da ubrza pregovarački proces i učini ga efikasnijim.

Na kraju, nova metodologija proširenja uvodi veću predvidljivost, ali i uslovljenost procesa pristupanja. Od posebnog je značaja da državama kandidatima bude unapred jasno šta Unija očekuje od njih u različitim

fazama pristupnog procesa. Evropska komisija će utvrditi jasnije smernice o prioritetima reformi. Na međuvladinim konferencijama bi trebalo da budu utvrđeni planovi reformi koje bi trebalo sprovesti u narednoj godini. Takođe bi trebalo da budu identifikovani klasteri koji će biti otvoreni ili zatvoreni, kada budu ispunjena odgovarajuća merila. To će političkim liderima država kandidata pružiti jasniju sliku o tome šta treba učiniti u narednom periodu kako bi zemlja napredovala u procesu pristupanja.

Napredak u procesu pristupanja donosi određene pogodnosti za državu kandidata. Ukoliko ispunjava prioritete u sprovođenju reformi, država kandidat može biti integrisana u pojedine politike i programe Unije, kao i jedinstveno tržište. Osim toga, napredak u procesu reformi može rezultirati povećanjem sredstava iz fondova Unije i većim investicijama Unije u dotičnoj državi.

Međutim, nova metodologija predviđa i određene sankcije u slučaju duže i ozbiljnije stagnacije ili nazadovanja u sprovođenju potrebnih reformi. Odluka o eventualnim sankcijama se donosi na osnovu procene Evropske komisije date u godišnjim izveštajima o napretku. Tom prilikom se uzima u obzir sveukupna ravnoteža u napretku u pristupnim pregovorima i obim u kojem su fundamentalne reforme sprovedene, posebno u oblasti vladavine prava. U ozbiljnim slučajevima, Evropska komisija može predložiti da države članice po pojednostavljenoj proceduri odluče o nekoj od sledećih mera:

- Prekid pregovora u određenim oblastima, ili, u najtežim slučajevima, suspenziju celokupnih pregovora. U tom slučaju

privremeno zatvorena poglavlja mogu ponovo biti otvorena, ako postoji potreba za ponovnom procenom situacije.

- Smanjenju sredstava iz fondova Unije, uz izuzetak sredstava za podršku civilnog društva.
- Povlačenju ili suspenziji koristi iz bliže integracije, kao što su pristup programima Unije ili jednostrane koncesije za pristup tržištu Unije.

Prema tome, proces pristupanja treće države Evropskoj uniji nije jednosmeran. Zavisno od uspeha u sprovođenju reformi i ispunjavanja kriterijuma za članstvo zavisi u kom smeru će se država kandidat kretati: ka postepenoj integraciji u politike i programe Unije ili ka stagnaciji, a u najtežim slučajevima, i suspenziji pregovaračkog procesa. To su ujedno i najvažnije promene koje donosi nova metodologija proširenja. Ona bi trebalo da čitav proces pristupanja Uniji učini transparentnijim, predvidljivijim i efikasnijim. U krajnjem ishodu, nova metodologija bi trebalo da obezbedi da u momentu stupanja u članstvo Unije, nova država članica bude u mogućnosti da ispunjava sve obaveze koje proizilaze iz Osnivačkih ugovora.

3.5. Primena nove metodologije proširenja na Srbiju

Srbija je 10. jula 2020. godine prihvatila novu metodologiju proširenja. U skladu sa odlukom Srbije, Savet EU je na sednici od 6. maja 2021. godine doneo odluku o primeni nove metodologije na Srbiju.²⁰⁶ Do tog momenta Srbija je otvorila tek 18 od 35 pregovaračkih poglavlja i

²⁰⁶ Council of the European Union, doc. 8536/21, ELARG 26, Brussels, 6 May 2021. Osim Srbije, nova metodologija proširenja primenjivaće se i na Crnu Goru.

privremeno zatvorila samo 2 poglavlja. Nova metodologija donosi mogućnost ubrzanja pristupnih pregovora grupisanjem pregovaračkih poglavlja u šest klastera. Naime, umesto da se pregovaračka poglavlja otvaraju pojedinačno, ona se po novoj metodologiji otvaraju istovremeno u okviru jednog klastera.

Nova metodologija proširenja stavlja u prvi plan osnovna pitanja: vladavinu prava, funkcionisanje demokratskih institucija, reformu javne uprave i zaštitu ljudskih prava. Kao i do sada, poglavlja 23 – Pravosuđe i osnovna prava i 24 – Pravda, sloboda i bezbednost imaju status prioriternih poglavlja i diktiraju tempo celokupnih pristupnih pregovora. S tim u vezi je predviđeno da ostala pregovaračka poglavlja neće moći biti zatvorena sve dok ne budu ispunjena prelazna merila u poglavljima 23 i 24. Ova dva poglavlja se poslednja zatvaraju, čime se takođe naglašava njihov značaj. Međuvladina konferencija, u okviru koje se vode pristupni pregovori, posebno će pratiti na sprovođenje reformi u pregovaračkim poglavljima koja spadaju u klaster 1 – Osnovna pitanja: poglavlja 23 i 24, poglavlje 5 – Javne nabavke, poglavlje 18 – Statistika i poglavlje 32 – Finansijska kontrola. Nova metodologija daje veliki značaj borbi protiv korupcije. Previđeno je da nijedno pregovaračko poglavlje neće moći biti privremeno zatvoreno sve dok potrebne antikorupcijske mere u okviru tog poglavlja ne budu sprovedene. Nova metodologija donosi i mogućnost primene korektivnih mera u slučaju pojave ozbiljnijih problema u toku pregovora, u skladu sa načelom reverzibilnosti koji je predviđen novom metodologijom.

Kada je reč o proceduri pregovora, nova metodologija predviđa snažnije političko vođstvo i održavanje međuvladine konferencije na ministarskom nivou što bi trebalo da podstakne pregovarački proces. Na tim sastancima bi trebalo da se izvrši procena dosadašnjih pregovora, kao i da se naprave odgovarajući planovi za narednu godinu, uključujući otvaranje i zatvaranje klastera/pregovaračkih poglavlja i donošenje mogućih korektivnih mera. Predviđeno je da se Međuvladina konferencija na ministarskom nivou održava najmanje jednom godišnje, nakon objavljivanja godišnjeg izveštaja Evropske komisije o napretku Srbije i njegovom usvajanju od strane Saveta EU. Osim toga, takvi sastanci se mogu održati i kada strane u pregovorima smatraju da je to potrebno. Pored Međuvladine konferencije, predviđeno je održavanje kontakata na najvišem političkom nivou i u okviru Saveta za stabilizaciju i pridruživanje, tela za primenu Sporazuma za stabilizaciju i pridruživanje. To će omogućiti kontinuirano održavanje političkog dijaloga što bi trebalo da omogući bolje planiranje pregovaračkog procesa. Osim osnovnim pitanjima, posebna pažnja na tim sastancima biće posvećena pitanjima iz oblasti Zajedničke spoljne i bezbednosne politike. Postepeno usklađivanje spoljne politike Srbije sa Zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom biće redovno praćeno tokom celokupnog pregovaračkog procesa, posebno u okviru Međuvladine konferencije na političkom nivou. Pojačan interes za usklađivanje spoljne politike Srbije sa Zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom EU nije iznenađenje. Organi Unije i države članice već duže vreme insistiraju na ovom pitanju, posebno u odnosima sa glavnim konkurentima Unije: Rusijom i Kinom, imajući u vidu njihov pojačan angažman na prostoru Zapadnog Balkana. Za očekivati je da će se sa nastaviti sa takvim zahtevima, naročito u onim spoljnopolitičkim

pitanjima koja se tiču poštovanja osnovnih vrednosti EU. U tom smislu posebno će se procenjivati odnos Srbije i njeno opredeljivanje u međunarodnim forumima u vezi sa pitanjima koja se odnose na masovno kršenje ljudskih prava, ratne zločine, ugrožavanje demokratije... U tom kontekstu od vlasti u Srbije se očekuje da svojim građanima jasno predstave koristi i obaveze koje proizilaze iz pristupnih pregovora, kao i da reaguju na moguće dezinformacije u vezi sa tim procesom.

Grupisanje pregovaračkih poglavlja u tematske klasterne bi trebalo da omogući ubrzanje procesa pristupnih pregovora i lakšu identifikaciju problema koji koče pregovore. U nastavku pregovaračkog procesa Evropska komisija će izvršiti procenu stanja u svim klasterima kako bi identifikovala moguće prepreke za njihovo otvaranje. Osim toga, na osnovu tako utvrđenog stanja Evropska komisija će dati odgovarajuće prepreke Srbiji za sprovođenje daljih reformi koje će omogućiti brže otvaranje klastera. U svom izveštaju koji će podneti Savetu EU, Evropska komisija će takođe dati procenu stanja vezanu za vladavinu prava, funkcionisanje demokratskih institucija i reformu javne uprave (oblasti obuhvaćene pregovaračkim poglavljima 23 i 24) kako bi se obezbedila koherentnost između klastera i ravnoteža u celokupnim pregovorima.

Nova metodologija predviđa mogućnost uključivanja Srbije u pojedine politike, programe i tržište Unije u slučaju uspešnog sprovođenja reformi koje su dogovorene u pristupnim pregovorima. To će omogućiti i povećano finansiranje i investicije iz fondova Unije. Ove podsticajne mere će biti razmatrane u okviru odgovarajućih Odbora za stabilizaciju i pridruživanje. Prilikom odlučivanja o ovim merama vodiće se računa o

interesima Srbije i Unije, kao i njihovim mogućim posledicama na regionalne ekonomske integracije. Srbija je iskoristila mogućnost koji pruža nova metodologija proširenja i 2023. godine je prisupila programu Digitalna Evropa 2021-2027. Program Digitalna Evropa je vredan 7,6 milijardi evra i ima za cilj unapređenje digitalne transformacije u Evropskoj uniji. Program je tako koncipiran da podrži razvoj digitalnih tehnologija, infrastrukture i veština kako bi se obezbedila konkurentnost i inovacije u digitalnoj tehnologiji. Program Digitalna Evropa je usmeren na nekoliko oblasti: digitalna infrastruktura; digitalna tehnologija i inovacije; digitalne veštine i obrazovanje; digitalna bezbednost i zaštita podataka. Poslednja od oblasti je direktno povezana sa primenom vrednosti EU i obavezom poštovanja ljudskih prava. Ona uključuje mere zaštite privatnosti podataka pojedinaca, kao i borbu protiv sajber kriminala i hakerskih napada.

Na kraju, nova metodologija povećava predviljivost pristupnog procesa tako što zahteva od Unije postavljanje jasnijih zahteva za državu kandidata u svakoj fazi pregovora, kao i određivanje korektivnih mera u slučaju ozbiljnog i dužeg zastoja ili nazadovanja u reformama. Pored uskraćivanja pristupa programima, politikama i tržištu Unije te mere uključuju i ponovno otvaranje već privremeno zatvorenih poglavlja ili klastera. Evropska komisija u svom godišnjem izveštaju o napretku Srbije razmatra donošenje korektivnih mera imajući u vidu celokupnu ravnotežu pristupnih pregovora. U tom pogledu je predviđena i veća uloga država članica koje i same mogu zahtevati od Evropske komisije da reaguje u slučaju ozbiljne stagnacije ili nazadovanja u procesu sprovođenja reformi.

4. Harmonizacija srpskog zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU

Od Srbije se očekuje da u toku pristupnog procesa harmonizuje svoje zakonodavstvo i politike sa pravnim tekovinama i politikama EU. Međutim, harmonizacija zakonodavstva se ne svodi samo na formalno usklađivanje propisa sa pravnim tekovinama EU. Državni organi, posebno sudovi, u momentu pristupanja Srbije Evropskoj uniji moraju biti osposobljeni i u stanju da tako harmonizovane propise efikasno i pravilno primenjuju. Jedan od kriterijuma za članstvo u Evropskoj uniji jeste stabilnost institucija koje garantuju vladavinu prava, demokratije i poštovanje ljudskih prava. U krajnjoj instanci, ove vrednosti štite sudovi. Zbog toga se insistira na nezavisnosti i nepristrasnosti sudova koji obezbeđuju poštovanje i primenu propisa Unije u državama članicama. U tom smislu nacionalni sudovi su deo pravosudnog sistema Evropske unije. Osim sudova, Unija insistira i na nezavisnosti regulatornih organa kojima su poverene nadležnosti u vezi sa poštovanjem demokratskih vrednosti i ljudskih prava, posebno slobode izražavanja i slobode medija. To se posebno odnosi na Regulatorno telo za elektronske medije (REM) i Regulatorno telo za elektronske komunikacije i poštanske usuge (RATEL) koja vrše javna ovlašćenja u oblasti elektronskih medija i komunikacija. Osim nezavisnosti, regulatorna tela moraju biti kadrovski i finansijski osposobljeni kako bi mogli da efikasno vrše poverena ovlašćenja. Srbija će takođe morati u toku pristupnog procesa da reformiše javnu upravu kako bi odgovorila zahtevima za članstvo u Uniji. Madridskim kriterijumom iz 1995. godine predviđeno je da država kandidat mora imati odgovarajuće administrativne kapacitete koji omogućuju potpunu i

pravilnu primenu pravnih tekovina EU kako bi se obezbedila harmonična integracija te države u Uniju.

Malo je reći da je usklađivanje zakonodavstva sa pravom organizacije koja ima tako složen pravni poredak, kao što je slučaj sa EU, izuzetno zahtevan zadatak. Uspešno sprovođenje postupka harmonizacije podrazumeva poznavanje izvora prava EU i karakteristika pravnog sistema EU, posebno odnosa između prava EU i nacionalnih prava država članica. O kakvoj se složenoj tvorevini radi najbolje svedoči presuda Suda pravde u predmetu *Van Gend en Loos*: „...Zajednica (sada Unija, prim. aut.) predstavlja novi pravni poredak međunarodnog prava u čiju korist su države članice ograničile svoja suverena prava, mada u ograničenim oblastima, i čiji su subjekti ne samo države članice već i njihovi državljani. Nezavisno od zakonodavstva država članica, pravo Zajednice stoga ne nameće samo obaveze pojedincima, već im takođe dodeljuje i prava koja postaju deo njihovog pravnog nasleđa”.²⁰⁷ Pravo koje se stvara u okviru EU pokazuje mnoge karakteristike prava u federalnim državama: ima primat nad nacionalnim pravima država članica i može neposredno stvarati prava i obaveze za pojedince koje su sudovi država članica dužni da štite. Osim toga, EU ima jedinstven pravosudni sistem, koji uključuje nacionalne sudove država članica i na čijem vrhu se nalazi Sud pravde u Luksemburgu.

To znači da nije samo dovoljno identifikovati i mehanički transponovati pravila iz odgovarajućeg propisa EU u domaći pravni poredak. Treba voditi računa o prirodi svakog pojedinačnog propisa EU.

²⁰⁷ Predmet 26/62, *Van Gend en Loos v. Netherlands Fiscal Administration* (1963) ECR 1.

Primeru radi, uredbe EU predstavljaju opšte pravne akte, imaju obavezujuće dejstvo i direktno se primenjuju u svim državama članicama. Za razliku od njih uputstva EU obavezuju države članice u pogledu cilja koji se želi postići, dok ostavljaju slobodu izbora u pogledu načina i sredstava za postizanje tog cilja. Uputstva se uglavnom koriste kao sredstvo za harmonizaciju i približavanje nacionalnih propisa država članica. U pojedinim slučajevima je granica između uredbe i uputstva zamagljena, tako da se dešava da propis nosi naziv uredbe ali je po svojoj sadržini blizak uputstvu, i obratno. Slično je i sa odlukama EU. Odluke predstavljaju pojedinačne pravne akte koji u potpunosti obavezuju subjekte kojima su upućene. Međutim, pojedini akti Saveta EU nose naziv „odluke” mada se u suštini radi o opštim pravnim aktima. Neke od tih „odluke” su tzv. „organske prirode” i predviđaju izmene u institucionalnoj strukturi EU.

Takođe treba voditi računa da se od Srbije očekuje da u toku trajanja pristupnih pregovora uskladi svoje zakonodavstvo sa *pravnim tekovinama EU*. Pojam „pravne tekovine” (*EU acquis*) je znatno širi od prava EU i označava celokupno pravno nasleđe EU. On obuhvata ne samo pozitivno pravo EU već i tzv. „meko pravo” u koje spada praksa organa i drugih tela EU i posebno stavovi i tumačenja Suda pravde. U skladu sa osnivačkim ugovorima EU, Sud pravde obezbeđuje poštovanje prava u tumačenju i primeni Ugovora. Formalnopravno, odluke Suda pravde se odnose samo na sporove u kojima su donete. Međutim, u praksi, dejstvo odluka Suda pravde prevazilazi okvire pojedinačnih predmeta. Pravni sistem EU nije kompletan. Postoji niz pravnih praznina koje je Sud pravde bio primoran da popunjava, često veoma širokim tumačenjima osnivačkih ugovora. U takvim okolnostima Sud pravde je nastojao da u cilju postizanja pravne

sigurnosti i izvesnosti definiše odgovarajuća opšta načela koja obavezuju organe EU, države članice i ostale subjekte komunitarnog prava. Pored popunjavanja pravnih praznina, Sud pravde je dao značajan doprinos daljem razvoju prava EU, stalno ga prilagođavajući potrebama prakse i usmeravajući ga u pravcu sve veće integracije. Neretko je u tome Sud pravde izlazio iz okvira osnivačkih ugovora, a ponekad čak išao i mimo njegovih izričitih odredaba.²⁰⁸

Dodatni problem predstavlja okolnost da u pravne tekovine EU spadaju i propisi nekih drugih međunarodnih organizacija čiji članovi su države članice EU ili Unija, kao i međunarodni sporazumi koje su zaključili Unija ili njene države članice. Posebno kada je reč o propisima koji se neposredno ili posredno odnose na primenu ili zaštitu vrednosti EU i poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda. Primera radi, sloboda izražavanja i sloboda medija smatraju se prioritetnim pitanjima u procesu pristupanja Evropskoj uniji. Kriterijumi iz Kopenhagena obuhvataju u celosti pitanja slobode medija i slobode izražavanja i sve države koje žele da postanu članice Unije moraju pokažu kredibilne napore u pogledu podsticanja slobode izražavanja tako što će preduzeti sve potrebne mere i aktivnosti (zakonske, sudske, regulatorne, tržišne) kako bi otklonile prepreke koje još postoje u tom pogledu. S tim u vezi države kandidati i potencijalni kandidati su dužni da poštuju i primenjuju propise, standarde i preporuke u pogledu zaštite slobode izražavanja koji su doneti u okviru Saveta Evrope i Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS).

²⁰⁸ Kao primer, videti predmet C-77/88, *European Parliament v. Council* (1990) ECR I-2041.

Proces harmonizacije podrazumeva i otkazivanje nekih međunarodnih ugovora sa trećim državama koji su u suprotnosti sa pravnim tekovinama EU koje se odnose na poštovanje vrednosti demokratije, vladavine prava i ljudskih prava, posebno slobode misli i izražavanja.

5. Harmonizacija zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU u oblasti digitalne transformacije

Do momenta izdavanja ove knjige Srbija je otvorila 22 od 35 pregovaračkih poglavlja i privremeno zatvorila 2 pregovaračka poglavlja. Otvorena su dva od šest pregovaračkih klastera: Klaster 1: Osnovna pitanja i Klaster 4: Zelena agenda i održiva povezanost.

Kada je reč o usaglašavanju srpskog zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU u vezi sa digitalnom transformacijom, ona je predmet tri pregovaračka klastera: Klastera 1: Osnovna pitanja, Klastera 3: Konkurentost i inkluzivni rast i Klastera 6: Spoljni odnosi.

Kao što je rečeno, Srbija je otvorila Klaster 1: Osnovna pitanja. U okviru ovog klastera od posebnog značaja je poglavlje 23: Pravosuđe i osnovna prava. Napredak u ovom poglavlju i poglavlju 24: Pravda, sloboda i bezbednost određuje tempo celokupnih pristupnih pregovora. Poglavlje 23 je neposredno vezano za ispunjenje osnovnog uslova za članstvo u EU - poštovanje osnovnih vrednosti. Od Srbije se u procesu digitalne transformacije očekuje da se uskladi sa merama i propisima Unije za zaštitu demokratije u okviru inicijative Evropski demokratski štit, kao i da obezbedi puno poštovanje ljudskih prava i sloboda u skladu sa

Osnivačkim ugovorom, Poveljom EU o osnovnim pravima i drugim propisima Unije. U tom smislu, posebna pažnja će biti posvećena slobodi medija, slobodi izražavanja, slobodi udruživanja kao preduslovu demokratije, i zaštiti prava na privatnost i zaštiti ličnih podataka.

Materija digitalne transformacije je takođe predmet poglavlja 10: Digitalna transformacija i mediji, u okviru Klastera 3: Konkurentnost i inkluzivni rast. Poglavlje 10 i Klaster 3 još uvek nisu otvoreni mada Evropska komisija da je Srbija ispunila uslove za otvaranje Klastera 3. U okviru poglavlja 10 prati se proces usaglašavanja srpskog zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU koji se odnose na jedinstveno digitalno tržište EU. S tim u vezi poglavlje 10 je podeljeno na tri oblasti: elektronske komunikacije, informaciono društvo i audio-vizuelna politika. Takođe se u okviru ovog poglavlja prati proces digitalne transformacije u oblasti e-uprave, e-pravosuđa, e-zdravlja i e-trgovine.

Na kraju, određena pitanja koja se tiču procesa digitalne transformacije se razmatraju u okviru Klastera 6: Spoljni odnosi i poglavlja 31: Spoljna, bezbednosna i odbrambena politika. U okviru poglavlja 31 od Srbije se očekuje da učini kredibilne napore kako bi zatvorila svoj informacioni prostor za strano mešanje i manipulaciju informacijama, uključujući i dezinformacije, i preduzme mere za izgradnju društvene otpornosti na ove i druge oblike hibridnih pretnji.

6. Poštovanje obaveza iz članstva u Savetu Evrope

6.1. Savet Evrope

Savet Evrope je osnovan Londonskim ugovorom 5. maja 1949. godine od strane: Belgije, Danske, Francuske, Irske, Italije, Luksemburga, Holandije, Norveške, Švedske i Velike Britanije. Kao što se može primetiti, među osnivačima su se našle države članice Zapadnoevropske unije i NATO saveza, ali i neke neutralne zemlje poput Švedske i Irske. Ono što je povezivalo ove države jeste višepartijski politički sistem, težnja ka ostvarenju vladavine prava, ali i otvorena tržišna privreda. Upravo su ovi vezivni elementi ugrađeni u osnovna programska načela nove organizacije. Članom 1 Statuta SE je predviđeno da je cilj Saveta Evrope „ostvarivanje većeg jedinstva među državama članicama radi održavanja i ostvarivanja onih ideala i načela koji predstavljaju njihovo zajedničko nasleđe, kao i radi ubrzavanja njihovog ekonomskog i društvenog razvoja.” Pomenuti cilj države članice ostvaruju kroz organe Saveta Evrope: razmatranjem pitanja od zajedničkog interesa, zaključivanjem međunarodnih sporazuma i zajedničkim delovanjem radi jačanja saradnje u oblasti privrednog i društvenog razvoja, kulture, nauke, rešavanja pravnih i upravnih pitanja, kao i radi održavanja i daljeg unapređivanja ljudskih prava i osnovnih sloboda. Shodno odredbama Statuta, Savet Evrope svoje aktivnosti ostvaruje u skladu sa ciljevima i zadacima OUN-a. Komplementarnost ciljeva i aktivnosti Saveta Evrope i OUN-a omogućili su Savetu Evrope da postane jedna od regionalnih organizacija predviđenih Poveljom OUN-a.

Članstvo u Savetu Evrope je otvoreno za sve evropske države koje prihvataju vrednosti i ciljeve ove organizacije. Od država članica se

očekuje da poštuju načela demokratije, vladavine prava, kao i da obezbede zaštitu i poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda. Kako bi se osiguralo ispunjenje pomenutih uslova, država koja želi da uđe u članstvo Saveta Evrope mora pristupiti Konvenciji o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, koja predstavlja osnovni pravni dokument za zaštitu ljudskih prava u Evropi. Nakon okončanja hladnog rata i rušenja Berlinskog zida 1989. godine, Savetu Evrope su pristupile države iz istočne i centralne Evrope, bivše članice Varšavskog ugovora. Trenutno Savet Evrope ima 46 članova. Od država sa evropskog kontinenta samo Belorusija i Kazahstan nisu članice Saveta Evrope zbog neuspeha u uspostavljanju demokratskih sloboda i zaštite ljudskih prava. Bivša Državna Zajednica Srbija i Crna Gora je postala član Saveta Evrope 2003. godine. Nakon raspada, Srbija je po pravu sukcesije ostala član ove organizacije. Pored članstva, Statut organizacije predviđa mogućnost da neka država ili organizacija dobije posmatrački status u Savetu Evrope. Ovaj status imaju SAD, Meksiko, Kanada, Japan, Izrael i Sveta stolica.

U organizaciono-pravnom smislu Savet Evrope predstavlja klasičnu međuvladinu organizaciju koja se zasniva na jednakosti država članica. Pravo koje se stvara u okviru ove organizacije ima status međunarodnog prava koje se u državama članicama primenjuje u skladu sa njihovim ustavnim pravilima. Svakako najvažniji pravni instrumenti kojim se se obezbeđuje saradnja između država članica radi ispunjenja ciljeva organizacije jesu međunarodne konvencije. Međunarodne konvencije koje usvoje odgovarajući organi Saveta Evrope se upućuju državama članicama na ratifikaciju u skladu sa njihovim posebnim ustavnim procedurama. Za stupanje na snagu tako usvojenih međunarodnih konvencija nije potrebno

da budu ratifikovane od strane svih država članica, već je dovoljno da to učini onoliki broj država članica kako je određeno u samoj konvenciji. To znači da se države članice same opredeljuju, shodno svojim interesima i potrebama, kojim konvencijama će pristupiti. Sa druge strane, od država članica se očekuje da u interesu iskrene saradnje u ispunjavanju zajedničkih ciljeva pokažu konstruktivnost i solidarnost u tom pogledu. Do danas je u okviru Saveta Evrope usvojeno preko 200 međunarodnih konvencija u različitim oblastima: kulture, obrazovanja, medicine, socijalnim pitanjima, saradnje u oblasti krivičnog prava, porodičnog prava, ekstradiciji, međunarodne trgovinske arbitraže itd. Svakako najvažnija od njih jeste Konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda iz 1950. godine, o kojoj će kasnije biti više reči.

Kao i svaka druga međunarodna organizacija Savet Evrope ima svoje organe koji obezbeđuju stalnost u njegovom radu i koji deluju u skladu sa svojim nadležnostima propisanim Statutom organizacije. Organi Saveta Evrope su: Komitet ministara, Parlamentarna skupština, Sekretarijat, Evropski sud za ljudska prava, Komesar za ljudska prava i Kongres lokalnih i regionalnih vlasti.

Komitet ministara predstavlja glavni organ odlučivanja u okviru Saveta Evrope. On donosi pravno obavezujuće odluke, usvaja međunarodne konvencije, odlučuje o prijemu novih država članica, usvaja preporuke upućene državama članicama, raspravlja o pitanjima od zajedničkog interesa, donosi budžet i nadzire izvršavanje odluka Evropskog suda za ljudska prava. Komitet ministara čine ministri spoljnih poslova država članica ili njihovi stalni diplomatski predstavnici u

Strazburu. U skladu sa Statutom, Komitet ministara se na ministarskom nivou sastaje najmanje jednom godišnje.

Parlamentarna skupština Saveta Evrope sastoji se od predstavnika nacionalnih parlamenata država članica. Svaka država ima odgovarajući broj predstavnika u Parlamentarnoj skupštini u skladu sa brojem stanovništva. Sastav delegacije u Parlamentarnoj skupštini mora odražavati sastav nacionalnog parlamenta i obezbediti odgovarajuće prisustvo žena u delegaciji. Članovi nacionalnih delegacija nemaju imperativni mandat i nisu obavezni da zastupaju interese države iz koje dolaze. Oni odlučuju slobodno, u skladu sa sopstvenom savešću i vlastitim političkim shvatanjima. U Parlamentarnoj skupštini poslanici se organizuju ne po nacionalnoj, već po političkoj pripadnosti. Kad je reč o nadležnostima, Parlamentarna skupština nema ovlašćenja da donosi pravno obavezujuće odluke, ali može donositi preporuke sadržane u rezolucijama koje imaju veliki politički značaj, kao i predlagati odgovarajuće odluke Komitetu ministara. Parlamentarna skupština bira Generalnog sekretara i njegovog zamenika na period od pet godina.

Sekretarijat Saveta Evrope sastoji se od Generalnog sekretara, njegovog zamenika i administrativnog osoblja. Generalni sekretar obezbeđuje stalnost u radu organizacije. U tom pogledu, on je prevashodno odgovoran za sprovođenje programa i budžeta organizacije. Takođe doprinosi postizanju jedinstva između država članica. Generalni sekretar je dužan da svoju funkciju obavlja savesno i nezavisno. On ne sme tražiti niti primati uputstva od država članica u vezi sa obavljanjem svoje funkcije.

Evropski sud za ljudska prava je organ zadužen za nadzor nad primenom Konvencije o zaštiti ljudskih prava i sloboda. Sud se sastoji iz onolikog broja sudija koliko ima država članica. Sudije bira Parlamentarna skupština na period od 6 godina, sa liste od tri kandidata koje predloži dotična država članica. Kandidati za sudije moraju imati visok moralni ugled i posedovati kvalifikacije za izvor na visoke sudske funkcije, odnosno moraju biti priznati pravni stručnjaci. Sudije svoju funkciju obavljaju u ličnom svojstvu. Oni ne smeju primati ili tražiti instrukcije svojih vlada. Sud je nadležan da rešava o sporovima između država članica koji se tiču tumačenja i primene Konvencija i individualnim predstavkama zbog povrede prava iz Konvencije. Osim toga, Sud ima i savetodavnu nadležnost i na zahtev Komiteta ministara daje savetodavno mišljenje o pravnim pitanjima koji se tiču tumačenja i primene Konvencije. Presude Suda su obavezujuće za stranke i nadzor nad njihovim izvršenjem vrši Komitet ministara.

Kongres lokalnih i regionalnih vlasti sastoji se od izabраниh predstavnika lokalnih ili regionalnih vlasti država članica (odbornici u lokalnim ili regionalnim skupštinama, gradonačelnici). Čine ga dva veća: Veće lokalnih vlasti i Veće regiona. Kongres se sastaje jednom godišnje. Njegova osnovna funkcija je da promoviše demokratiju na lokalnom i regionalno nivou, kao i jačanje autoriteta lokalnih organa vlasti. U nadležnost Kongresa spada i praćenje primene Evropske povelje o lokalnoj samoupravi usvojene u okviru Saveta Evrope 1985. godine.

Komesar za ljudska prava je najmlađa institucija Saveta Evrope, uspostavljena odlukom šefova država i vlada država članica 1999. godine.

Osnovna funkcija Komesara za ljudska prava je da ojača efikasno poštovanje ljudskih prava i da pomaže državama članicama u ispunjavanju njihovih međunarodnih obaveza. On je takođe zadužen za promovisanje i širenje svesti o ljudskim pravima.

Sedište Saveta Evrope nalazi se u francuskom gradu Strazburu.

6.2. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

Konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda predstavlja osnovni međunarodnopravni dokument za zaštitu ljudskih prava u Evropi. U tom smislu ona predstavlja svojevrsnu razradu odredaba Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima OUN-a iz 1948. godine. Konvencija se sastoji od osnovnog teksta i četrnaest protokola koji su uz nju zaključeni. Poslednji, 16. protokol usvojen je 2013. godine. Prava koja se štite Konvencijom prevashodno spadaju u korpus građanskih i političkih prava: pravo na život, zabrana mučenja, zabrana ropstva i prinudnog rada, pravo na slobodu i sigurnost, pravo na pravično suđenje, kažnjavanje samo na osnovu zakona, pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života, sloboda misli, savesti i veroispovesti, sloboda izražavanja, sloboda okupljanja i udruživanja, pravo na sklapanje braka, pravo na delotvoran pravni lek, zabrana diskriminacije, pravo na imovinu, pravo na obrazovanje, pravo na slobodne izbore, zabrana kazne zatvora za dug, sloboda kretanja, zabrana proterivanja sopstvenih državljana, zabrana grupnog proterivanja stranaca, zabrana smrtne kazne, zaštita u postupku proterivanja stranaca, pravo na žalbu u krivičnim stvarima, pravo na naknadu za pogrešnu osudu, pravo da se ne bude kažnjen dvaput u istoj

stvari, jednakost supružnika, opšta zabrana diskriminacije. Konvencija sadrži odredbe o mehanizmu nadzora nad njenom primenom. U tom smislu ona sadrži određene elemente naddržavnosti jer omogućuje pojedincima, fizičkim i pravnim licima koja se nalaze pod jurisdikcijom država članica, da se po iscrpljivanju odgovarajućih nacionalnih pravnih lekova obrate organima predviđenim Konvencijom sa zahtevom da se utvrdi povreda prava koja su garantovana ovim dokumentom.

Prvobitnim tekstom Konvencije nadzor nad njenom primenom je bio poveren Evropskoj komisiji za ljudska prava i Sudu za ljudska prava. Protokolom br. 11 iz 1994. godine izvršena je reforma nadzornog sistema zaštite ljudskih prava. Komisija za ljudska prava je prestala da postoji. Osnovan je stalni Evropski sud za ljudska prava kao jedini organ nadležan da postupa po predstavkama i utvrđuje povrede Konvencije. Pravo na podnošenje predstavki zagantovano je svakom licu, grupi lica ili nevladinoj organizaciji koji tvrde da su žrtve povrede prava garantovanih Konvencijom, počinjene od strane neke države članice. U skladu sa načelom supsidijarnosti, uslov za podnošenje predstavke je da su prethodno iscrpljeni svi domaći pravni lekovi. Predstavka se mora podneti u roku od 6 meseci od dana donošenja pravosnažne odluke. Sud rešava sporove u većima od odborima od trojice sudija, veću od sedam sudija i Velikom veću od sedamnaest sudija. Postupak pred Evropskim sudom se sastoji iz dva dela: postupka ispitivanja dozvoljenosti predstavke i postupka ispitivanja njene osnovanosti. Nakon stupanja na snagu Protokola br. 14, 1. juna 2010. godine o dozvoljenosti predstavke odlučuje sudija pojedinac protiv čije odluke nije dozvoljena žalba. Od momenta kada je doneta odluka o dozvoljenosti predstavke Sud nastoji da pomogne

strankama da dođu do sporazumnog rešenja spora, u kom slučaju se zaključuje prijateljsko poravnanje koje ima snagu presude. Ukoliko do toga ne dođe, Sud nakon sprovedenog postupka donosi presudu kojom odlučuje o osnovanosti predstavke. U slučaju da je presudom utvrđena povreda Konvencije, a unutrašnje pravo dotične države članice omogućava samo delimičnu odštetu, Sud može obavezati tu državu da povređenoj strani pruži pravično zadovoljenje koje se najčešće odražava u novčanoj nadoknadi. U roku od tri meseca od dana donošenja presude svaka stranka može zahtevati da predmet bude iznet pred Veliko veće u slučaju da se predmet tiče nekog značajnog pitanja od opšte važnosti. Presuda Velikog veća je pravosnažna. Presuda Evropskog suda za ljudska prava obavezuje stranke u sporu. Države ugovornice su Konvencijom izričito preuzele obavezu da će se povinovati presudama Suda. Izvršenje presuda nadgleda Komitet ministara. U slučaju da država članica u ostavljenom roku ne izvrši dobrovoljno presudu Komitet ministara može protiv nje pokrenuti postupak pred Evropskim sudom za ljudska prava.

Državna Zajednica Srbija i Crna Gora je ratifikovala Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda 2004. godine. Nakon raspada Državne Zajednice 2006. godine Srbija je kao sukcesor ostala članica Konvencije koja je postala deo njenog pravnog sistema.

6.3. Prava i slobode zaštićene Evropskom konvencijom od značaja za proces digitalne transformacije

Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava garantuje prava i slobode koje su primenjive *offline* i *online*. U pitanju su odredbe o pravu

na poštovanje privatnog i porodičnog života, slobodi misli, savesti i veroispovesti, slobodi izražavanja i slobodi okupljanja i udruživanja.

U skladu sa članom 8 Evropske konvencije svako ima pravo na poštovanje svog privatnog i porodičnog života, doma i prepiske. Javna vlast se ne meša u vršenje ovog prava, osim ako je takvo mešanje predviđeno zakonom i ako je to neophodno u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti, javne bezbednosti, ekonomske dobrobiti zemlje, sprečavanje nereda ili radi sprečavanja nereda i kriminala, zaštite zdravlja ili morala, ili zaštite prava i sloboda drugih. Pravo na privatnost iz člana 8 Evropske konvencije odnosi se, između ostalog, na zaštitu ličnih podataka, kao i na slučajeve nezakonitog presretanja elektronske komunikacije ili praćenja kretanja putem digitalnih uređaja.

Sloboda misli i sloboda izražavanja predstavljaju temelj svakog demokratskog društva. U skladu sa članom 10 Evropske konvencije svako ima pravo na slobodu izražavanja. To pravo uključuje slobodu posedovanja sopstvenog mišljenja, primanja i saopštavanja informacija i ideja bez mešanja javne vlasti i bez obzira na granice. Korišćenje prava na slobodu izražavanja može se podvrgnuti formalnostima, uslovima, ograničenjima ili kaznama propisanim zakonima i neophodnim u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti, teritorijalnog integriteta ili javne bezbednosti, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, zaštite ugleda ili prava drugih, sprečavanja otkrivanja obaveštenja dobijenih u poverenju, ili radi očuvanja autoriteta i nezavisnosti sudstva.

Sloboda udruživanja predviđena članom 11 Evropske konvencije takođe može biti korišćena *online* osnivanjem formalnih i neformalnih grupa. Pomenuti član predviđa da svako ima pravo na slobodu okupljanja i udruživanja. Za vršenje tog prava neće se postavljati nikakva ograničenja, osim onih propisanih zakonima i neophodnim u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti, teritorijalnog integriteta ili javne bezbednosti, radi sprečavanje nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, ili zaštite prava drugih.

U procesu pristupanja Srbije Evropskoj uniji ocenjivaće se, ne samo da li je Srbija usaglasila svoje zakonodavstvo sa obavezama iz Evropske konvencije, već i da li je obezbedila da njeni organi i sudovi postupaju u skladu sa praksom Evropskog suda za ljudska prava u pogledu tumačenje i primene relevantnih odredaba Evropske konvencije. Od Srbije se takođe očekuje da poštuje preporuke organa Saveta Evrope koji su u vezi sa primenom Evropske konvencije.

6.4. Ostale konvencije od značaja za zaštitu ljudskih prava i sloboda u procesu digitalne transformacije

U okviru Saveta Evrope potpisano je nekoliko konvencija koje se odnose na poštovanje demokratije, vladavine prava i ljudskih prava u oblastima elektronske komunikacije i informacionih i digitalnih tehnologija. Poslednja u nizu je Okvirna konvencija Saveta Evrope o veštačkoj inteligenciji i ljudskim pravima, demokratiji i vladavini prava od 5.9.2024. godine. Ovom konvencijom regulišu se pitanja koja se odnose na prevenciju rizika od upotrebe sistema veštačke inteligencije i sličnih tehnologija na zdravlje ljudi, okolinu i društveno-ekonomske odnose. Cilj

konvencije je da aktivnosti u vezi sa korišćenjem veštačke inteligencije u potpunosti budu u skladu sa ljudskim pravima i načelima demokratije i vladavine prava.

Konvencija o sajber kriminalu je potpisana 2001. godine i otvorena je za zemlje članice i nečlanice Saveta Evrope. U pitanju je prva konvencija koja reguliše saradnju država u borbi protiv krivičnih dela počinjenih na internetu i društvenim mrežama, posebno internet prevara, povrede autorskih prava, dečije pornografije i povrede sigurnosti mreža. Konvencija je izmenjena poslednji put Protokolom iz 2022. godine.

Od značaja je i Evropska konvencija o zaštiti pojedinaca u vezi sa automatskom obradom ličnih podataka iz 1981. godine. Razlog za donošenje ove konvencije je proširivanje osnovnih ljudskih prava i sloboda, posebno prava na poštovanje privatnosti, imajući u vidu sve rasprostranjeniju praksu prekograničnog prenosa ličnih podataka koji se automatski obrađuju. Konvencija je poslednji put izmenjena i dopunjena Protokolom iz 2018. godine.

6.5. Savet Evrope i Evropska unija

Sama činjenica da je Savet Evrope predstavljao ideološku i političku osnovu oko koje su se okupile države osnivači Evropskih zajednica upućuje na bliske odnose između ovih organizacija. Obično se kaže da Savet Evrope predstavlja „predvorje Evropske unije”. Pristupanje Evropskoj uniji, po prirodi stvari, podrazumeva prethodno članstvo u Savetu Evrope. Pravni propisi usvojeni u okviru Saveta Evrope, posebno Konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, smatraju se delom

pravnog nasleđa Evropske unije (*EU acquis*) i država koja namerava da stupi u članstvo EU mora prihvatiti i na odgovarajući način primeniti te propise. Razlog za to leži u istim osnovnim vrednostima koje dele Savet Evrope i Evropska unija: demokratija, zaštita ljudskih i manjinskih prava, vladavina prava. Osim što dele iste vrednosti i članstvo, Evropska unija i Savet Evrope blisko saraduju u ispunjavanju zajedničkih ciljeva. Takva saradnja je rezultirala potpisivanjem Memoranduma o razumevanju između Evropske unije i Saveta Evrope 2007. godine i uspostavljanjem institucionalnih veza između ove dve organizacije. Memorandumom su utvrđeni ciljevi i načela saradnje i konkretni mehanizmi za njihovo sprovođenje. Saradnja između Evropske unije i Saveta Evrope je predviđena u oblastima zaštite ljudskih prava, demokratije, vladavine prava, obrazovanja, kulture i socijalne kohezije. Takođe je predviđeno uspostavljanje odgovarajućih veza između organa Saveta Evrope i Evropske unije. U tom pogledu omogućeno je učešće predstavnika Evropske unije na sednicama Komiteta ministara Saveta Evrope.

Nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora 2009. godine stvoreni su uslovi za produblivanje odnosa između Evropske unije i Saveta Evrope. Naime, ovim ugovorom Evropska unija je dobila ovlašćenje da pristupi Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i da se podvrgne nadležnosti Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu. U vreme pisanja ove knjige pregovori o pristupanju Unije Evropskoj konvenciji su još u toku.

LITERATURA

1. Borchardt K.D., *Abeceda prava Evropske unije*, Brisel, 2016.
2. Bouzora Y, *The Value of Democracy in EU Law and Its Enforcement: A Legal Analysis*, European Papers, Vol. 8, No. 2, 2023.
3. Chalmers D., Davies G. And Monti G., *European union Law*, Cambridge, 2010.
4. Knežević-Predić V, Radivojević Z. (2009), *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*, 2009.
5. Medović V., *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju*, Službeni glasnik, Beograd, 2011.
6. Medović V., *Evropska unija posle Lisabonskog ugovora*, Fakultet za ekonomiju i inženjerski menadžment, Novi Sad, 2012.
7. Medović V., *Pridruživanje Srbije Evropskoj uniji*, Fakultet za ekonomiju i inženjerski menadžment, Novi Sad, 2016.
8. Medović V, Vapa Tankosić J., *Izazovi u primeni Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i pravnih tekovina EU*, Fakultet za ekonomiju i inženjerski menadžment, Novi Sad, 2017.
9. Medović V., *Evropska unija – pravo i institucije*, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, Novi Sad, 2018.
10. Medović V., urednik, *Pojmovnik EU*, Delegacija EU u Srbiji, Beograd, 2018.

11. Medović V, Vapa Tankosić J, Mladenov M, *Evropske vrednosti i pristupanje trećih država Evropskoj uniji*, Univerzitet Privredna akademija u Novom sadu, 2021.
12. Medović V, Vapa Tankosić J, Mladenov M, *Primena Evropskih vrednosti u politikama Republike Srbije*, Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu, 2023.
13. Vukadinović R., *Uvod u institucije i pravo Evropske unije*, Kragujevac, 2014.

II

ZAŠTITA LJUDSKIH PRAVA SA POSEBNIM OSVRTOM NA ZAŠTITU PODATAKA U DIGITALNOM DOMENU U PRAVNOM SISTEMU EVROPSKE UNIJE

1. Uvodna razmatranja

Upotreba digitalnih tehnologija postala je neizostavan deo različitih sfera života čoveka, prožimajući kako profesionalne, tako i privatne domene. Internet, kao okosnica digitalne revolucije, i kontinuirani niz tehnoloških inovacija koje iz nje proističu, u značajnoj su meri transformisali mnoge aspekte naše svakodnevice, uključujući način na koji komuniciramo, radimo i učimo. Sveprisutnost digitalnih alata i platformi kreirala je nove mogućnosti, ali istovremeno i kompleksne izazove sa kojima se savremeno društvo suočava.²⁰⁹ U navedenim okolnostima, čini se da ustanovljavanje jasne distinkcije između opipljive, analogne stvarnosti i sveobuhvatnog digitalnog sveta postaje sve teže.²¹⁰

Prema procenama Međunarodne telekomunikacione unije, dve trećine ljudske populacije koristi internet.²¹¹ Uprkos tome da se osnovni

²⁰⁹ Opširnije: Stepanović, I. *Privatnost u doba novih informacionih tehnologija: antropološko istraživanje u Srbiji*, Doktorska disertacija, Univerzitet u Beogradu, 2019.

²¹⁰ Razmetaeva, Y., Barabash, Y., & Lukianov, D. *The Concept of Human Rights in the Digital Era: Changes and Consequences for Judicial Practice*. *Access to Just. E. Eur.*, p. 42. 2022.

²¹¹ United Nation's International Telecommunication Union Development Sector, *Measuring digital development, Facts and Figures 2023*. Dostupno na: https://www.itu.int/hub/publication/d-indict_mdd-2023-1/ Pristupljeno: 11.12.2024.

razlozi stvaranja digitalnih tehnologija manifestuju pre svega kroz unapređivanje brojnih segmenata života ljudi i podršku sveobuhvatnom društvenom napretku, iste donose i brojne, kako očigledne, tako i skrivene opasnosti koje predstavljaju izazove za čitavo čovečanstvo.²¹²

Obavljanje svakodnevnih aktivnosti je obeleženo brzim razvojem i širokom primenom digitalnih inovacija, uključujući veštačku inteligenciju, robotiku, autonomna vozila, internet stvari i mrežu inteligentnih uređaja. Navedeni fenomeni su u središtu intenzivnih doktrinarnih rasprava koje nastoje da razumeju njihove implikacije na različite aspekte društva i prava.²¹³ S obzirom na transnacionalnu prirodu i sveobuhvatnost uticaja digitalnih tehnologija, koje često prevazilaze regulatorne kapacitete pojedinačnih država, uspostavljanje snažnog međunarodnog okvira saradnje nameće se kao imperativno rešenje.

Četvrta industrijska revolucija predstavlja kompleks izazova za međunarodnopravni poredak, uslovljavajući neophodnost formiranja globalnih i regionalnih istraživačkih inicijativa od strane međunarodnih organizacija. Kroz formiranje relevantnih univerzalnih i regionalnih standarda međunarodnog prava, pod snažnim uticajem globalnih procesa digitalizacije i konstituisanja informatičkog društva, međunarodna zajednica nastoji da artikuliše odgovore na kompleksne izazove i prilike koje proizlaze iz ove fundamentalne transformacije.

²¹²Mladenov, M. *Zaštita prava na privatnost u praksi Evropskog suda za ljudska prava*. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, 47(3). str. 576. 2013.

²¹³Koch, B. A. Liability for Emerging Digital Technologies: *An Overview*. *Journal of European Tort Law*, 11(2), 115, 2020.

Među predmetnim izazovima moguće je identifikovati brojne pretnje u kontekstu zaštite i ostvarivanja osnovnih ljudskih prava i sloboda.

2. Zaštita ljudskih prava offline i zaštita ljudskih prava online: dva različita koncepta ili delovi iste slagalice

Korišćenje digitalnih tehnologija podrazumeva brojne nedoumice u sferi zaštite ljudskih prava. U isto vreme, evidentna je jasna tendencija demokratskog društva da obezbedi zaštitu ljudskih prava, kako u *online*, tako i u *offline* okruženju. U navedenom kontekstu, postaje sve teže uskladiti individualna prava sa razvojem digitalnih tehnologija. Širenje lista osnovnih prava, diskutabilan status novih ljudskih prava u digitalnom svetu, kao i sukobi oko nadležnosti, doveli su do različitih teoretskih rasprava, reakcija međunarodnih organizacija kroz usvajanje raznih pravnih dokumenata, kao i do promena u zakonima i sudskoj praksi većine zemalja.²¹⁴

Čini se da u savremenom društvu postaje sve očiglednije da se zaštititi ljudskih prava u digitalnom okruženju ne može pristupiti kroz tradicionalne, ustanovljene mere, budući da se predmetna prava suočavaju sa pretnjama koje su nepredvidive, brzo se menjaju i mogu izazvati ozbiljne negativne posledice.²¹⁵ Navedene okolnosti jasno impliciraju da osnovni principi tradicionalnog pristupa razumevanja i zaštite osnovnih ljudskih

²¹⁴Razmetaeva, Y., Barabash, Y., & Lukianov, D. *The Concept of Human Rights in the Digital Era: Changes and Consequences for Judicial Practice*. op.cit. p. 47.

²¹⁵Shakhrai, S.M. Digital Constitution: Fundamental Rights and Freedoms of an Individual in a Totally Informational Society. *Her. Russ. Acad. Sci.* 88, p. 442, 2018.; Killander, M. Interpreting regional human rights treaties. *SUR-Int'l J. on Hum Rts.*, 7, 145. 2010.

prava moraju biti prilagođeni novim zahtevima i izazovima digitalnog okruženja.²¹⁶

Tehnološki razvoj uslovljava drugačiji pristup tradicionalnom konceptu osnovnih ljudskih prava, kao što su pravo na privatnost i sloboda izražavanja.²¹⁷ Sadržaj prava na privatnost se znatno razlikuje u analognom i digitalnom okruženju, kao i potencijalni oblici ugrožavanja. Digitalne tehnologije stvaraju nove alate implementacije slobode izražavanja, kao što su online platforme koje omogućavaju trenutnu distribuciju informacija u sajber prostoru. Stoga, se jasno nameće dilema da li instrumenti koji garantuju osnovna ljudska prava u offline okruženju, mogu da pruže adekvatnu zaštitu ljudskih prava čija se ostvarivanja i zaštita realizuju u digitalnom domenu.

Pitanje neophodnosti usvajanja posebnih međunarodnopravnih instrumenata radi regulisanja zaštite ljudskih prava u digitalnom okruženju, u odnosu na tradicionalne pravne okvire, predstavlja predmet čestih polemika u pravnoj teoriji. Značajan broj teoretičara zastupa stanovište da postojeći međunarodni ugovori i deklarativni akti iz oblasti zaštite ljudskih prava predstavljaju adekvatan pravni okvir u kontekstu ostvarivanja i

²¹⁶Mladenov, M. Međunarodnopravni okvir zaštite ljudskih prava i sloboda u digitalnom domenu, elaborat, Naučnoistraživački projekat „Progresivni razvoj prava u savremenom digitalnom društvu”, finansiran od strane Pokrajinskog sekretarijata za visoko obrazovanje i naučnoistraživačku delatnost, u okviru Programa 0201 – Razvoj nauke i tehnologije, programska aktivnost 1012 – podrška razvoju naučnoistraživačke delatnosti, za projektni ciklus 2021-2024. godine, 2023.

²¹⁷Opširnije: Schmahl, S. „Digitalisation and International Human Rights Law: Opportunities and Critical Challenges.” *Digital Transformations in Public International Law*. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2022.

zaštite kako tradicionalnih ljudskih prava, tako i onih koja se manifestuju u digitalnom domenu.²¹⁸

Odgovor na navedeno pitanje možemo da tražimo u doktrini koja instrumente zaštite ljudska prava posmatra kao „žive instrumente”.²¹⁹ Na osnovu navedene doktrine nadzorni mehanizimi, odnosno sudska i kva-zisudska tela koja vrše kontrolu nad poštovanjem proklamovanih ljudskih prava, imaju mogućnost da tumačenje istih prilagode novim okolnostima.²²⁰

Sa druge strane, ukoliko odgovor na dilemu povodom tradicionalnog koncepta zaštite ljudskih prava u digitalnom okruženju pronađemo u prethodno navedenoj doktrini, ista nam ne pruža odgovore u pogledu postojanja novih digitalnih ljudskih prava, kao što su pravo na pristup internetu, pravo da budemo *offline* ili pravo da se bude zaboravljen. U doktrini postoje brojna stanovišta da se „digitalna prava” kvalifikuju kao posebna grupa prava, čije bi regulisanje bilo povereno i posebnim instrumentima uz puno uvažavanje svih specifičnosti kako ostvarivanja, tako i zaštite navedene grupe prava.²²¹ Inicijativa uspostavljanja regulativnog okvira u predmetnoj oblasti je pre svega na međunarodnim organizacijama, od kojih se

²¹⁸ Tully, S. A Human Right to Access the Internet? Problems and Prospects. *Human Rights Law Review*, 14(2), p. 175–195, 2014.

²¹⁹ Mladenov, M., & Milojević, G. L. Ljudsko pravo na vodu sa posebnim osvrtom na praksu Evropskog suda za ljudska prava. *Strani pravni život*, 2, 115, 2019.

²²⁰ Ovey C., White, R. The European Convention of Human Rights, fourth edition, Oxford, 46-47, 2006.

²²¹ Opširnije: Lee, A. International human rights law in digital space: An examination of the need for new legal measures for the protection of rights online. PhD thesis, Graduate Institute of International and Development Studies, Geneva, 2020; Custers, B. New digital rights: Imagining additional fundamental rights for the digital era. *Computer Law & Security Review*, 44, 105636, 2022.

očekuje da navedeni zadatak ostvare kroz usvajanje univerzalnih i regionalnih međunarodnih standarda.

Analiza postojećeg međunarodnog okvira zaštite ljudskih prava u digitalnom domenu u pravnim sistemima Evropske unije i Saveta Evrope, kao i u pravnom poretku Republike Srbije, doprineće proceni stepena adekvatnosti relevantne regulative, kao i identifikovanju glavnih izazova u navedenom smislu.

3. Zaštita ljudskih prava u digitalnom domenu kao deo vrednosti EU

Evropska unija, kao regionalna međunarodna organizacija koja se sastoji od 27 članica, okuplja različite etničke, verske i društvene grupe. U cilju efikasnog funkcionisanja tako složene zajednice, bilo je neophodno jasno definisati vrednosti na kojima ista počiva. Reč je o vrednostima koje su utvrđene članom 2 stav 1 Ugovora o EU na sledeći način:

„Unija se zasniva na vrednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina. Ove vrednosti su zajedničke za države članice u društvu u kome preovlađuju pluralizam, nepostojanje diskriminacije, tolerancija, pravda, solidarnost i ravnopravnost žena i muškaraca.”²²²

²²² European Union, Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the functioning of the European Union – Charter of Fundamental Rights of the European Union, Publications Office, 2010.

Osnovne vrednosti koje su proklamovane u Ugovoru o Evropskoj uniji ne mogu da se posmatraju samo kroz prizmu deklaratorne prirode, budući da imaju i konkretni pravni značaj. Na osnovu člana 7 Ugovora o Evropskoj uniji, u slučaju da utvrdi da jedna od država članica ozbiljno i kontinuirano krši osnovne vrednosti Unije, Savet ima mogućnost da kvalifikovanom većinom donese odluku o suspenziji nekih njenih prava iz Ugovora.

Pored navedenog, definisane osnovne vrednosti Unije su od značaja u kontekstu prijema novih država članica, budući da se jedan od uslova za prijem u članstvo Unije manifestuje u poštovanju osnovnih vrednosti EU i posvećenosti njihovom unapređivanju od strane država kandidata.²²³

Osnovne vrednosti Unije su ugrađene u ciljeve Evropske unije koji utvrđeni članom 3 Ugovora o Evropskoj uniji. Primarni cilj Unije se odnosi na unapređenje mira, sopstvenih vrednosti i blagostanje svih. Vrednosti Unije se navode u kontekstu ciljeva njenih spoljnih aktivnosti u sledećem maniru:

„U svojim odnosima sa ostalim delom sveta, Unija podržava i podstiče svoje vrednosti i interese i doprinosi zaštiti svojih građana. Unija doprinosi miru, bezbednosti, održivom razvoju Zemlje, solidarnosti i uzajamnom poštovanju naroda, slobodnoj i pravičnoj trgovini, iskoren-

²²³ Medović V., Vapa Tankosić J., i Mladenov M. *Evropske vrednosti i pristupanje trećih država Evropskoj uniji*, Univerzitet Privredna akademija Novi Sad, str. 23, 2021.

jivanju siromaštva i zaštiti ljudskih prava, naročito prava deteta, kao i strogom poštovanju i razvoju međunarodnog prava, uključujući poštovanje načela Povelje Ujedinjenih nacija”.²²⁴

*Svakako je neophodno imati u vidu da su osnovne vrednosti Unije operacionalizovane u konkretnim odredbama Osnivačkih ugovora o organizaciji, nadležnostima i politikama Evropske unije. Njihovo poštovanje i implementaciju u praksi obezbeđuju, u okviru svojih nadležnosti, Sud pravde Evropske unije, kao i nacionalni sudovi država članica.*²²⁵

Evropska unija i njene članice imaju obavezu poštovanja osnovnih ljudskih prava. Ova obaveza je formalno utvrđena Ugovorom o Evropskoj uniji, tačnije u članu 6, stav 3. Navedeni član nalaže da se ljudska prava moraju poštovati u skladu sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, kao i na osnovu zajedničkih ustavnih vrednosti svih zemalja članica. Predmetna odredba podrazumeva kodifikaciju prethodnih odluka Suda pravde Evropske unije, koji je u okviru svoje jurisprudencije, ljudska prava proglasio za jedan od ključnih principa na kojima se zasniva pravo Evropske unije.²²⁶

²²⁴ European Union, Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the functioning of the European Union – Charter of Fundamental Rights of the European Union, op.cit.

²²⁵ Medović V., Vapa Tankosić J. i Mladenov M. *Evropske vrednosti i pristupanje trećih država Evropskoj uniji*, op.cit. str. 24.

²²⁶ U presudi "Stauder", Sud pravde je prvi put zvanično priznao da Evropska unija ima svoj sopstveni sistem zaštite osnovnih ljudskih prava. Ovaj slučaj je pokrenut kada je korisnik socijalne pomoći smatrao da je ponižavajuće to što mora da navede svoje ime prilikom kupovine jeftinijeg maslaca. Iako je Sud utvrdio da navođenje imena nije neophodno, naglasio je da se poštovanje osnovnih prava podrazumeva u pravnom sistemu EU i da je njegova dužnost da ta prava štiti. Predmet 29/69 Stauder [1969.] ECR 419.

Sud pravde Evropske unije je utvrdio da je poštovanje ljudskih prava osnovno načelo prava EU, pozivajući se na zajedničke ustavne tradicije država članica, međunarodne sporazume i Evropsku konvencije o ljudskim pravima. Opšta načela prava EU predstavljaju primarne izvore prava EU, te svi propisi Unije moraju biti u skladu sa njim.²²⁷

Uprkos činjenici da je u Evropskoj uniji godinama bio dominantan stav da nema potrebe da se donosi poseban dokument koji bi regulisao isključivo materiju ljudskih prava, 1999. godine je odlučeno da se pripremi Povelja EU o osnovnim ljudskim pravima, koja je i usvojena 2000. godine.²²⁸ U pitanju je akt koji obuhvata građanska, politička, socijalna i ekonomska prava i predstavlja potvrdu već postojećih prava. Povelja se sastoji od preambule i sedam poglavlja. Poglavlja su posvećena osnovnim vrednostima komplementarno članu 2 Ugovora o Evropskoj uniji (ljudsko dostojanstvo, sloboda, jednakost, solidarnost, pravo građanstva, pravda i opšte odredbe o tumačenju i primeni Povelje).

U preambuli Povelje je iskazana namera naroda Evrope da dele mirnu budućnost zasnovanu na zajedničkim vrednostima na sledeći način:

„Svesna svoje duhovne i moralne baštine, Unija se zasniva na nedeljivim i univerzalnim vrednostima ljudskog dostojanstva, slobode, jednakosti, solidarnosti; ona počiva na principima demokratije i pravne države. Ona stavlja čoveka u središte svoje aktivnosti utvrđivanjem

²²⁷ Medović V., *Evropska unija – pravo i institucije*, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, Novi Sad, str. 153, 2018.

²²⁸ Povelja o osnovnim pravima u Evropskoj uniji, 2000, Official Journal of the European Communities, C 364.

*građanstva Unije i stvaranjem prostora, slobode, bezbednosti i pravde”.*²²⁹

Stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora, Povelja stiče status pravnoobavezujućeg akta i uspostavlja se primenljivost osnovnih prava u pravu Unije.²³⁰ Dakle, propisi koje donose organi Unije, kao i akti koje države članice donose radi sprovođenja propisa Unije, moraju da budu u skladu sa Poveljom.²³¹

Lisabonski ugovor uspostavlja pravni osnov za pristupanje Evropske unije Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima. Istu mogućnost predviđa i Protokol 14 uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima koji je usvojen 13. maja 2004. godine. Praktične posledice predmetnog rešenja podrazumevaju da pojedinac može da se obrati Evropskom sudu za ljudska prava, ne samo ukoliko je država članica Unije povredila neko njegovo

²²⁹ Ibid.

²³⁰ Lisabonski ugovor je preformulisao član 6 Ugovora o EU na sledeći način:

„1. *Unija priznaje prava, slobode i načela izložena u Povelji Evropske unije o osnovnim pravima od 7. decembra 2000. godine, kako je ona usvojena u Strazburu 12. decembra 2007. godine, koja će imati istu pravnu vrednost kao Ugovori. Propisi Povelje neće ni na koji način prekoračiti kompetencije Unije kako su one definisane Ugovorima. Prava, slobode i načela u Povelji će biti tumačeni saglasno opštim propisima u naslovu VII Povelje kojima su uređeni njeno tumačenje i primena i uz dužnu pažnju za objašnjenja na koje Povelja upućuje i koja navode izvore ovih propisa.*

2. *Unija će pristupiti Evropskoj Konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Takvo pristupanje neće pogoditi kompetencije Unije kako su određene Ugovorima.*

3. *Osnovna prava, kako su garantovana Evropskom Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i kako proističu iz ustavnih tradicija zajedničkih za države članice, činiće opšta načela prava Unije”.*

European Union, Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the functioning of the European Union – Charter of Fundamental Rights of the European Union, op.cit.

²³¹ Opširnije: De Búrca, G. After the EU Charter of Fundamental Rights: The Court of Justice as a human rights adjudicator?. *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 20.2, 2013, 168-184.

pravo proklamovano Konvencijom, već i onda kada je do povrede došlo usled akta same Unije.²³² Reč je o procesu koji je izazvao brojne doktrinarnе debаte i zа koji još uvek nije ustanovljen odgovarajuć model realizacije.

Poštovanje osnovnih ljudskih prava i sloboda predstavlja jednu od osnovnih vrednosti Evropske unije i neizostavni postulat pravnog sistema kako Unije, tako i država članica. Budući da su digitalne tehnologije neodvojivi deo uživanja i zaštite ljudskih prava u savremenom dobu, ostvarivanje ljudskih prava u digitalnom domenu je sasvim sigurno potrebno posmatrati u svetlu odredbe kojom se proklamuju osnovne vrednosti Unije.

4. Zaštita ljudskih prava u digitalnom domenu u skladu sa Poveljom Evropske unije o osnovnim pravima i Evropskom konvencijom o ljudskim pravima

U vreme usvajanja kako Evropske konvencije zа zaštitu osnovnih ljudskih prava i sloboda, tako i Povelje Evropske unije o osnovnim pravima, koncept zaštite i uživanja ljudskih prava nije podrazumevao digitalno okruženje. Stoga sadržaj samih prava i sloboda nije mogao da bude prilagođen online okruženju. Sa druge strane, prethodno je navedeno da organi nadležni zа nadzor nad poštovanjem navedenih međunarodnih akata imaju mogućnost tumačenja proklamovanih prava u skladu sa novonastalim okolnostima. Dakle, standardi zaštite ljudskih prava u digitalnom

²³² Defeis, E. „Human Rights and the European Union, Who Decides? Possible Conflicts Between the European Court of Justice and the European Court of Human Rights”, Dickinson Journal of International Law 2/2001, 306; Opširnije: Etinski, R. „Proces promocije ljudskih prava u Evropskoj uniji”, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu 1-2/2008, 115-131.

domenu se pretežno ustanovljavaju kroz jurisprudenciju Evropskog suda za ljudska prava i Suda pravde Evropske unije.

U okviru utvrđenog kataloga ljudskih prava, ljudska prava koja su u najvećoj meri određena i ugrožena u digitalnom okruženju u savremenom dobu, jesu pravo na privatnosti i sloboda izražavanja, te će analizi istih biti posvećena posebna pažnja u pravnom sistemu Unije, ali i na osnovu odredaba Evropske konvencije o ljudskim pravima.

4.1. Zaštita prava na privatnost u digitalnom domenu u skladu sa Poveljom Evropske unije o osnovnim pravima i Evropskom konvencijom o ljudskim pravima

Pravo na privatnost, kao jedno od fundamentalnih ljudskih prava, štiti lični integritet i dostojanstvo svakog pojedinca. Koncept privatnog života obuhvata intimnu i ličnu sferu postojanja čoveka, pružajući zaštitu njegovom pravu na autonomiju i diskreciju u odnosu na javnost i neovlašćeno uplitanje. Pravo na privatnost podrazumeva, ne samo zaštitu od neželjenog izlaganja privatnih detalja javnosti, već i afirmativno pravo svakog pojedinca da slobodno uspostavlja, razvija i održava lične odnose sa drugim ljudima, budući da su isti ključni za formiranje identiteta, emocionalnog blagostanja, kao i u pogledu celokupnog ličnog razvoja.²³³

Pravo na privatnost ima univerzalni karakter (*erga omnes*), što znači da deluje prema svima. U odnosu na državu (vertikalni odnos), ovo pravo štiti pojedinca od prekomernog zadiranja državnih organa u njegov privatni život. Istovremeno, ono uspostavlja i obavezu poštovanja

²³³ David, H. *The Right to Privacy*, Infobase Publishing, p.13, 2009.

privatnosti između samih pojedinaca i drugih nedržavnih aktera (horizontalni odnos), čime se osigurava sveobuhvatna zaštita ovog fundamentalnog prava u svim sferama društvenog života.

Pravo na privatnost garantuje tajnost i slobodu privatnog života i obuhvata zaštitu tri ključne oblasti:

- autonomiju pojedinca u donošenju odluka o intimnim i ličnim pitanjima;
- zaštitu od neovlašćenog otkrivanja ličnih informacija;
- zaštitu od neopravdanog nadzora od strane državnih organa.²³⁴

Inicijalno sagledavanje privatnosti u kontekstu tehnoloških inovacija moguće je ustanoviti još 1890. godine, kroz publikaciju članka Warrena i Brandeisa pod nazivom „Pravo na privatnost”.²³⁵ Uvažavajući opšteprihvaćeni princip *common law*-a na osnovu koga pojedinac uživa punu zaštitu svoje ličnosti i imovine, autori u tekstu prate istorijski razvoj koncepta zaštite ljudskog života. Navedeni razvoj se posmatra od primarne zaštite od fizičkog napada do obuhvatanja duhovnih, emocionalnih i intelektualnih aspekata egzistencije pojedinca. Zaključuje se da je vremenom došlo do postepenog proširenja domena predmetne zaštite, kulminirajući u onome što autori definišu kao „pravo na uživanje života”, odnosno kao „pravo pojedinca da bude ostavljen na miru”.²³⁶

²³⁴ Slijepčević, L. (2016). Pravo na privatnost u domaćim i međunarodnim propisima - s osvrtom na internet. *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, 88(1), str. 39.

²³⁵ Warren, D. S., Brandeis, L., D..The Right to Privacy, *Harvard Law Review* 4 (5), 193-220, 1890.

²³⁶ Gajin, S. *Ljudska prava. Pravno-sistemska okvir*. Fond za humanitarno pravo, 2012, 22.

Autori predmetnog članka predvideli su moguće pretnje privatnosti, naročito imajući u vidu napredak tehnoloških inovacija na sledeći način:

„Intenzitet i složenost života, prisutni na osnovu napredovanja civilizacije, učinili su neophodnim određeno povlačenje iz sveta, a čovek je, pod prefinjenim uticajem kulture, postao osetljiviji na publicitet, tako da su samoća i privatnost postali od suštinskog značaja za pojedinca; ali savremeni poduhvat i izum su ga, kroz invaziju na njegovu privatnost, podvrgli duševnom bolu i nevolji, daleko većoj nego što bi se moglo naneti pukim telesnim povredama.”²³⁷

Uprkos činjenici da je u momentu objavljivanja navedenog članka, većina tehnoloških inovacija koje u savremenom dobu utiču na ostvarivanje prava na privatnost, bila van poimanja autora, njihovo uočavanje ugrožavanja privatnosti kroz naučnotehnološke izume tog doba jeste i danas aktuelno.

Digitalno okruženje stvara širok spektar potencijalnih ranjivosti u pogledu zaštite privatnosti pojedinaca. Jedan od najznačajnijih savremenih izazova u ovom domenu odnosi se na sveprisutnu integraciju veštačke inteligencije u različite sfere ljudskog delovanja, te s tim u vezi, na potrebu obezbeđivanja adekvatnih mehanizama zaštite privatnosti u kontekstu njene primene. Internet pruža inherentnu mogućnost svakom pojedincu da kreira sopstvenu veb prezentaciju, uz ekvivalentnu opciju objavljivanja tekstualnog sadržaja, emitovanja informacija, ličnih stavova ili mišljenja

²³⁷ Warren, D. S., Brandeis, L., D. *The Right to Privacy*, op. cit, 196.

na globalnom nivou, bez prethodne potrebe za intervencijom tradicionalnih izdavačkih struktura. Sa druge strane, evidentno je da znatan broj vlada reaguje na informacije koje cirkulišu internetom kroz kontrolu kako samih veb lokacija, tako i korisnika koji im pristupaju.²³⁸

U kontekstu adresiranja navedenih izazova u pogledu zaštite prava na privatnost, poseban značaj imaju međunarodni kako univerzalni, tako i regionalni instrumenti za zaštitu ljudskih prava.

Inicijalno ustanovljavanje globalnih standarda u pogledu ostvarivanja prava na privatnost predstavlja usvajanje Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, 1948. godine. Član 12 Univerzalne deklaracije precizira da „*niko ne sme biti izložen proizvoljnom mešanju u njegovu privatnost, porodicu dom ili prepisku, niti napadima na čast ili ugled. Svako ima pravo na zaštitu zakona protiv ovakvog mešanja ili napada.*”²³⁹

Na sličan način, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima u članu 17 predviđa zaštitu prava na privatnost, izričito zabranjujući samovoljno ili protivpravno mešanje u privatni život pojedinca, njegovu porodicu, stan ili prepisku, kao i nezakonite povrede navedenih sfera.²⁴⁰

Sadržaj navedene odredbe u digitalnom kontekstu je pod okriljem Ujedinjenih nacija određen brojnim aktima deklarativnog karaktera, među

²³⁸ Slijepčević, L. *Pravo na privatnost u domaćim i međunarodnim propisima-s osvrtnom na internet.* op.cit, str. 39.

²³⁹ UN, General Assembly Universal Declaration of Human Rights. New York-Geneva: United Nations Publications, resolution 217 A (III), 10 December 1948.

²⁴⁰ Zakon o ratifikaciji Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. (1971). Službeni list SFRJ - Međunarodni ugovori, br. 7/71.

kojima je posebno značajna Rezolucija Generalne skupštine „Pravo na privatnost u digitalnom dobu” iz 2020. godine.²⁴¹ U preambuli navedene rezolucije je posebno naglašeno da sva prava koja ljudi imaju *offline*, moraju da postoje i u *online* domenu, uključujući i pravo na privatnost. U nastavku Rezolucije su prikazani brojni izazovi zaštite predmetnog prava u digitalnom okruženju, pri čemu su posebno naglašene potencijalne implikacije upotrebe veštačke inteligencije.

Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda garantuje pravo na privatnost u okviru člana 8 kroz sledeće odredbe:

„1. Svako ima pravo na poštovanje svog privatnog i porodičnog života, doma i prepiske.

2. Javne vlasti neće se mešati u vršenje ovog prava sem ako to nije u skladu sa zakonom i neophodno u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti, javne bezbednosti ili ekonomske dobrobiti zemlje, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih.”²⁴²

Evropska konvencija o ljudskim pravima ne definiše precizno pojmove privatnog života, doma i prepiske, ali se njihovo značenje determiniše kroz jurisprudenciju Evropskog suda za ljudska prava. Sud svojom

²⁴¹ The Right to Privacy in the Digital Age, Resolution of the General Assembly on 16 December 2020, A/RES/75/176

²⁴² Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, izmenjene u skladu sa Protokolom 11, Protokola uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Protokola broj 4 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava. Sl. list SCG - Međunarodni ugovori, br. 9/2003, 5/2005, i 7/2005 - ispr. i 'Sl. glasnik RS - Međuna-rodni ugovori', br. 12/2010 i 10/2015.

praksom postepeno oblikuje i precizira obim zaštite koju navedeni pojmovi obuhvataju.

U cilju utvrđivanja eventualne povrede člana 8 Evropske konvencije o ljudskim pravima, podnosilac predstavke mora da inkorporira svoj zahtev u jedan od četiri definisana domena zaštite, a to su privatni život, porodični život, dom ili prepiska. Evropski sud za ljudska prava inicijalno vrši procenu relevantnosti predstavke u odnosu na član 8 Konvencije. Ukoliko se utvrdi relevantnost, Sud nastavlja sa ispitivanjem da li je došlo do akta mešanja u ostvarivanje predmetnog prava. U slučaju potvrde postojanja mešanja, neophodno je utvrditi njegovu legitimnost, odnosno usklađenost sa zakonskim okvirom. U fazi ocene „neophodnosti u demokratskom društvu”, Sud primenjuje princip proporcionalnosti, uspostavljajući pažljivo ravnotežu između individualnih interesa podnosioca predstavke i širih interesa trećih strana ili zajednice u celini, koji su takođe zaštićeni drugim odredbama Konvencije.²⁴³

Prema Priručniku Saveta Evrope iz 2024. godine, koji se odnosi na implementaciju i tumačenje člana 8 Evropske konvencije o ljudskim pravima, obuhvat navedenog člana je podeljen u tri glavne oblasti: fizički, psihološki i moralni integritet, privatnost i identitet.²⁴⁴ U vezi sa zaštitom prava na privatnost, Evropski sud za ljudska prava je utvrdio da države imaju dvostruku ulogu. Prva se manifestuje kroz dužnost uzdržavanja od

²⁴³ Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights Right to respect for private and family life, home and correspondence (2024). Council of Europe. https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_8_eng (25.03.2025).

²⁴⁴ *Ibid.*

neopravdanog mešanja u privatni život pojedinaca, što predstavlja negativnu obavezu, dok na osnovu druge, pozitivne obaveze, moraju da preduzimaju mere da zaštite privatnosti od narušavanja.

Praksa Evropskog suda za ljudska prava pokazuje da se član 8 Konvencije može primeniti na različite situacije u digitalnom okruženju i da se prilagođava promenama u društvu.

Jedan od slučajeva koji se tiče privatnosti u digitalnom svetu je predmet *Khadija Ismayilova protiv Azerbejdžana*, gde je Sud presudio da je objava intimnih snimaka, koji su tajno napravljeni, predstavljala kršenje prava na privatnost.²⁴⁵ Naime, Evropski sud za ljudska prava utvrdio je povredu člana 8 Konvencije zbog propusta azerbejdžanskih vlasti da efikasno istraže ozbiljno narušavanje privatnog života novinarkinje Kadije Ismajilove, kao i zbog objavljivanja njenih privatnih informacija u zvaničnom izveštaju o istrazi. Sud je zaključio da su ove radnje predstavljale povredu njenog ljudskog dostojanstva i da je država bila dužna da ih istraži u skladu sa zahtevima člana 8 Konvencije. Usled značajnih nedostataka u istrazi i dugog trajanja iste, Sud je zaključio da vlasti nisu ispunile svoju obavezu da adekvatno zaštite privatni život podnositeljke predstavke sprovođenjem efikasne istrage o ozbiljnom ugrožavanju njene privatnosti, te je konstatovao povredu člana 8 Konvencije.²⁴⁶

Slučaj koji je u velikoj meri doprineo razvoju prakse Evropskog suda za ljudska prava u oblasti zaštite privatnosti u kontekstu tehnološkog

²⁴⁵ *Khadija Ismayilova protiv Azerbejdžana*, Evropski sud za ljudska prava, Predstavke br. 65286/13 i 57270/14. Presuda od 10. januara 2019. godine.

²⁴⁶ *Ibid.*

napretka i sistema video nadzora jeste predmet *Peck protiv Ujedinjenog Kraljevstva*.²⁴⁷ Postupajući u navedenom slučaju, Sud je naglasio da se zaštita privatnog života na osnovu člana 8 Konvencije proteže i na događaje snimljene na javnim mestima, posebno kada se radi o osetljivim situacijama. Takođe je naglasio važnost saglasnosti pojedinca za objavljivanje takvih snimaka i potrebu za proporcionalnošću mera koje preduzimaju državni organi u kontekstu korišćenja i distribucije snimaka sa video nadzora.²⁴⁸

Do sličnog zaključka, Evropski sud je za ljudska prava je došao i u predmetu *Antović i Mirković protiv Crne Gore*, 2017. godine.²⁴⁹ Podnosi- telji predstavke, profesori Univerziteta u Podgorici, su se žalili na povredu prava na poštovanje privatnog života komplementarno standardima člana 8 Konvencije, usled instaliranja sistema video nadzora u prostorijama namenjenim izvođenju nastave. Nacionalni pravosudni organi odbili su njihove zahteve, uz obrazloženje da nadzor javnih prostora, konkretno amfiteatra, ne zadire u sferu privatnosti. Sud je utvrdio povredu člana 8 Konvencije, primarno usled odsustva adekvatnog pravnog osnova za sprovođenje video nadzora. Sud je reafirmisao ekstenzivno tumačenje

²⁴⁷ *Peck protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka br. 44647/98, Presuda od 28. januara 2003. godine.

²⁴⁸ Slučaj *Peck protiv Ujedinjenog Kraljevstva* odnosio se na objavljivanje snimaka podnositelja predstavke od strane lokalne vlasti bez njegove saglasnosti. Podnositelj predstavke je pokušao da izvrši samoubistvo na javnom mestu, a kamere za video nadzor (CCTV) su snimile taj događaj. Snimci su kasnije korišćeni u medijskoj kampanji lokalne vlasti koja je imala za cilj da pokaže efikasnost sistema video nadzora u sprečavanju kriminala i pomaganju javnosti. Podnositelj predstavke nije dao saglasnost za ovo objavljivanje.
Ibid.

²⁴⁹ *Antović i Mirković protiv Crne Gore*, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka br. 70838/13, Presuda od 28. novembra 2017. godine.

koncepta privatnog života, naglašavajući njegovu relevantnost i u profesionalnom kontekstu, čime je potvrdio primenljivost člana 8 Konvencije. Sud je posebno istakao princip zakonitosti mešanja u pravo na privatnost, konstatujući da je povreda nastala usled nepostojanja jasnih i preciznih zakonskih odredaba koje bi regulisale predmetni nadzor.

U pravnom sistemu Evropske unije pravo na privatnost je zagarantovano u okviru člana 7 Povelje o osnovnim pravima. U navedenom članu je propisano da „svako ima pravo da se poštuje njegov odnosno njen privatni i porodični život, dom i komuniciranje”.²⁵⁰ Praksa Suda pravde Evropske unije u pogledu zaštite prava na privatnost u digitalnom domenu se pretežno odnosi na zaštitu podataka kroz odredbe sekundarnih izvora prava koje će predstavljati poseban predmet razmatranja.

Analiza relevantnih odredaba Evropske konvencije o ljudskim pravima i Povelje Evropske unije o osnovnim pravima pokazuje da jedinstveni i fundamentalni princip koji prožima standarde zaštite privatnosti u digitalnom okruženju eksplicitno propisuje da nijedno lice ne sme biti podvrgnuto arbitrarnom ili neosnovanom mešanju u svoj privatni život. Navedeni princip takođe obuhvata zaštitu od neopravdanih napada na čast i ugled pojedinca. Predmetni principi čine osnovne postulate pravnog okvira za ostvarivanje i zaštitu prava na privatnost u digitalnoj sferi.

²⁵⁰ Charter of Fundamental Rights of the European Union, Official Journal of the European Communities, 2000/C364.

4.2. Zaštita slobode izražavanja u digitalnom domenu u skladu sa Poveljom Evropske unije o osnovnim pravima i Evropskom konvencijom o ljudskim pravima

Sloboda izražavanja podrazumeva temeljnu i neotuđivu komponentu pravnog sistema u demokratski uređenim državama. Značaj slobode izražavanja ne treba posmatrati isključivo kroz zaštitu verbalne i neverbalne komunikacije, već i kroz dalekosežniju perspektivu, budući da je reč o preduslovu ostvarivanja drugih prava i sloboda. Naime, navedeno pravo predstavlja fundamentalni postulat slobodne države i demokratskog političkog poretka, bez čijeg bi efikasnog ostvarivanja temelji demokratskog društva bili značajno narušeni.

Sloboda izražavanja garantuje svakom pojedincu neometanu mogućnost da prima i širi informacije, ideje i mišljenja, bez obzira na geografske i političke granice. Ova sloboda obuhvata različite forme izražavanja, uključujući govor, pisanu reč, umetničko izražavanje, medije i druge načine komunikacije. Njena suština leži u složenoj dihotomiji. S jedne strane, sloboda izražavanja predstavlja individualnu autonomiju, oslobađajući pojedinca od potencijalnog državnog tutorstva i omogućavajući mu da formira i iznosi sopstvene stavove bez straha od represije. S druge strane, ona je ključni instrument demokratskog učešća, pružajući građanima pravo da aktivno utiču na funkcionisanje države u kojoj žive, kao i da doprinose formiranju javnog mnjenja.²⁵¹

U kontekstu razvoja savremenih digitalnih tehnologija, prvenstveno interneta i srodnih platformi, sloboda izražavanja podrazumeva primenu

²⁵¹ Dimitrijević, V., Paunović, M., Đerić, V. *Ljudska prava*. Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 1997, 319.

principa slobode mišljenja, primanja i prenošenja informacija i ideja, u skladu sa međunarodnim i nacionalnim pravnim standardima, i u online okruženju. Digitalno doba je donelo značajne promene u pogledu ostvarivanja slobode izražavanja. Internet je postao moćan alat koji omogućava pojedincima da lako i brzo dele svoja mišljenja na globalnom nivou, da pristupe ogromnoj količini informacija iz različitih izvora, kao i učestvuju u javnim debatama na načine koji ranije nisu bili mogući. Društvene mreže, blogovi, forumi, online mediji i druge digitalne platforme su postali ključni prostori za ostvarivanje ovog prava.²⁵²

Nasuprot tome, digitalno okruženje konstituše i značajne izvore potencijalnih pretnji i izazova u domenu efektivnog ostvarivanja slobode izražavanja. Naime, internet pruža brojne i lako dostupne mehanizme za diseminaciju neistinitih informacija, govora mržnje, uvredljivih sadržaja, kao i za širenje različitih oblika propagande i srodnih štetnih narativa. Problemi poput širenja dezinformacija i govora mržnje, pitanja odgovornosti internet platformi za korisnički sadržaj²⁵³, su postali centralna pitanja u diskusijama o slobodi izražavanja u digitalnom dobu.²⁵⁴ Društvene mreže se pokazuju kao izuzetno pogodan medij za diseminaciju neistinitih informacija. Ovaj fenomen proizlazi iz primarnog fokusa korisnika na sam sadržaj priče, često uz zanemarivanje provere autentičnosti izvora koji ga plasira. U odsustvu efikasnih i lako dostupnih mehanizama za utvrđivanje

²⁵² Mijović, L. S. *Internet i sloboda izražavanja u praksi Evropskog suda za ljudska prava*. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, 54(3), 2020, 1026.

²⁵³ Mladenov, M., & Staparski, T. Liability of Online Platforms for Content Moderation from the Perspective of the European Court of Human Rights-Challenges and Recent Developments. *Law Theory & Prac.*, 41, 152-164. 2024.

²⁵⁴ Sander, B. Freedom of expression in the age of online platforms: The promise and pitfalls of a human rights-based approach to content moderation. *Fordham Int'l LJ*, 43, 939, 2019.

pouzdanosti informativnih izvora, čitaoci su skloni da se oslanjaju na preporuke i deljenja od strane svojih kontakata, poput prijatelja i članova porodice, kao primarnog vodiča kroz informacijski sistem društvenih mreža.²⁵⁵

Dalje, pretnje po ostvarivanje pune slobode izražavanja postavlja i veštačka inteligencija. Sistemi za personalizaciju i preporuke koje koristi veštačka inteligencija formiraju online iskustvo korisnika i biraju kojim će informacijama i vestima imati pristup, na osnovu podataka o njihovim ranijim aktivnostima na platformi. Prilagođeni sadržaj ima određene prednosti, poput lakšeg pronalaženja relevantnih informacija, ali istovremeno i ograničava pravo pojedinca da bude informisan o svim važnim vestima i temama od javnog interesa. Pored navedenog, uklanjanje štetnog i nezakonitog sadržaja sa društvenih mreža, koji nije u skladu sa međunarodnim standardima o ljudskim pravima i sa pravilima online platformi, može dovesti do toga da se ukloni i sasvim legalan sadržaj, budući da veštačka inteligencija često ne razume kontekst govora i ne može da ustanovi razliku između realnog govora mržnje od, na primer, ironije ili satire.²⁵⁶

Odgovor na navedene izazoveve, kao i sveobuhvatno ostvarivanje i zaštitu slobode izražavanja u digitalnom okruženju, pružaju međunarodni

²⁵⁵ Pajuste, T. (ed.). *Specific Threats to Human Rights Protection from the Digital Reality, International Responses and Recommendations to Core Threats from the Digitalised World*, Tallinn University. p.36. 2022.

²⁵⁶ Reglitz, M. The human right to free internet access. *Journal of Applied Philosophy*, 37(2), 314, 2020. navedeno po Mladenov, M. Međunarodnopravni okvir zaštite ljudskih prava i sloboda u digitalnom domenu, elaborat, op.cit. str. 16, 17.

standardi sadržani u relevantnim univerzalnim i regionalnim instrumentima za zaštitu ljudskih prava.

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima predviđa zaštitu slobode izražavanja u okviru člana 19 kroz sledeću odredbu:

*„Svako ima pravo na slobodu mišljenja i izražavanja, što obuhvata i pravo da ne bude uznemiravan zbog svog mišljenja, kao i pravo da traži, prima i širi informacije i ideje bilo kojim sredstvima i bez obzira na granice.”*²⁵⁷

Osnovni standardi slobode izražavanja koji su sadržani u članu 19 Univerzalne deklaracije su detaljnije razrađeni kroz pravila Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. Sloboda izražavanja je u Paktu predviđena na sledeći način:

„1. Niko ne može biti uznemiravan zbog svojih mišljenja.

2. Svako lice ima pravo na slobodu izražavanja; ovo pravo bez obzira na granice, podrazumeva slobodu iznalaženja, primanja i širenja informacija i ideja svih vrsta, u usmenom, pismenom, štampanom ili umetničkom obliku, ili na bilo koji način po slobodnom izboru.

3. Ostvarivanje sloboda predviđenih u tački 2 ovog člana obuhvata posebne dužnosti i odgovornosti. Sledstveno tome, ono može biti podvrgnuto izvesnim ograničenjima koja moraju, međutim, biti izričito određena zakonom, a potrebna su iz razloga:

²⁵⁷ UN, General Assembly Universal Declaration of Human Rights. New York-Geneva: United Nations Publications, resolution 217 A (III), 10 December 1948.

a) poštovanja prava ili ugleda drugih lica;

b) zaštite državne bezbednosti, javnog reda, javnog zdravlja i morala.”²⁵⁸

Naredni član Pakta propisuje zabranu svake propagande rata i zaganjevanje nacionalne, rasne ili verske mržnje koja podstiče na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje.²⁵⁹

Razvoj digitalnih tehnologija je uslovio reimplementaciju člana 19 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima u svetlu novonastalih okolnosti i fundamentalnih tehnoloških transformacija koje su oblikovale savremeno društvo. Komitet za ljudska prava Ujedinjenih nacija je prepoznao navedeni kontekst ostvarivanja slobode izražavanja i 2011. godine usvojio Opšti komentar broj 34, dokument od ključnog značaja koji eksplicitno afirmiše i naglašava ulogu slobode izražavanja u digitalnom okruženju.²⁶⁰ U navedenom aktu precizno se definiše da sloboda izražavanja u digitalnom domenu inkorporira „sve forme audio-vizuelnih, kao i elektronskih i na internetu zasnovanih modaliteta izražavanja”, čime se nedvosmisleno obuhvata širok spektar digitalnih komunikacija i interakcija.²⁶¹ Dalje, Opšti komentar upućuje države ugovornice Pakta da prilikom tumačenja člana 19 moraju adekvatno uzeti u obzir dinamičan razvoj interneta i sofisticiranih sistema za distribuciju elektronskih informacija,

²⁵⁸ Zakon o ratifikaciji Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. (1971). Službeni list SFRJ - Međunarodni ugovori, br. 7/71.

²⁵⁹ Ibid. Član 20.

²⁶⁰ UN Human Rights Committee (HRC), General Comment No. 34, Article 19, Freedoms of opinion and expression, 12 September 2011, CCPR/C/GC/34.

²⁶¹ Ibid.

čime se naglašava potreba za fleksibilnim i savremenim pristupom ostvarivanja predmetnog prava.²⁶²

Pored univerzalnog međunarodnopravnog okvira, sloboda izražavanja je čvrsto inkorporirana i u pravni sistem Evropske unije, prvenstveno kroz odredbe Povelje o osnovnim pravima Evropske unije. Član 12 Povelje eksplicitno predviđa garanciju ovog prava, utvrđujući da svako lice ima neprikosnoveno pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo sveobuhvatno uključuje slobodu mišljenja, slobodu primanja i slobodu prenošenja informacija ili ideja, bez ikakve neopravdane intervencije organa javne vlasti i bez ograničenja koja bi se zasnivala isključivo na državnim granicama. Dodatno, Povelja o osnovnim pravima Evropske unije posebno naglašava i štiti slobodu medija i njihov pluralizam, prepoznajući ključnu ulogu slobodnih i raznovrsnih medija u demokratskom društvu i ostvarivanju prava na slobodu izražavanja u širem smislu.²⁶³

Značajnu posvećenost Evropske unije da promoviše slobodu izražavanja u okruženju koje se tehnološki neprestano razvija moguće je uočiti i kroz usvajanje Smernica o slobodi izražavanja na internetu i van njega 2014. godine.²⁶⁴ Naglašavanje univerzalnosti i nedeljivosti ljudskih

²⁶² Mladenov, M. *Međunarodnopravni okvir zaštite ljudskih prava i sloboda u digitalnom domenu*, elaborat, op.cit. str.12-13.

²⁶³ Član 12 Povelje o osnovnim pravima Evropske unije:
„1. *Svako lice ima pravo da se slobodno izražava. Ovo pravo uključuje slobodu mišljenja, slobodu primanja ili prijenošenja informacija ili ideja bez intervencije organa vlasti i bez graničnih ograničenja. 2. Poštuje se sloboda medija i njihov pluralizam.*” Charter of Fundamental Rights of the European Union, Official Journal of the European Communities, 2000/C364.

²⁶⁴ EU Human Rights Guidelines on Freedom of Expression Online and Offline, 2014, Council of the European Union, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_human_rights_guidelines_on_freedom_of_expression_online_and_offline_en.pdf (22.03.2025).

prava predstavlja centralni postulat navedenog dokumenta. Posebno je istaknuto da digitalna sfera ne konstituiše posebno okruženje u okviru koga bi primena standarda ljudskih prava bila u drugačijem obimu u odnosu na analogni domen. Naime, principi zaštite slobode izražavanja koji važe za pojedince van virtuelnog prostora moraju se implementirati i sprovoditi i u njihovim online interakcijama.²⁶⁵ Na ovaj način Smernice EU direktno adresiraju zabrinutost da bi se transnacionalna priroda interneta mogla potencijalno iskoristiti za degradiranje značaja uspostavljenih normi ljudskih prava.

Smernice se takođe eksplicitno bave kompleksnim pitanjem usklađivanja slobode izražavanja sa drugim ljudskim pravima i slobodama. Uprkos snažne afirmacije otvorene i neograničene komunikacije, Smernice potvrđuju da određena ograničenja mogu biti neophodna pod specifičnim okolnostima, u skladu sa univerzalnim i regionalnim međunarodnim standardima o zaštiti ljudskih prava. Dakle, ograničenja moraju striktno da se pridržavaju utvrđenih kriterijuma: moraju biti propisana zakonom, slediti legitiman cilj (poput zaštite nacionalne bezbednosti, javnog reda, prava i ugleda drugih) i biti dokazano neophodna i proporcionalna cilju koji se želi postići.

Predmetni dokument posebno adresira jedinstvene izazove koje postavlja digitalno okruženje. Lakoća i brzina diseminacije informacija u online sferi, iako nude nesagledive mogućnosti za izražavanje, takođe

²⁶⁵ Član 6 Smernica: „Sva ljudska prava koja postoje oflajn takođe moraju biti zaštićena onlajn, posebno pravo na slobodu mišljenja i izražavanja, kao i pravo na privatnost, što takođe uključuje i zaštitu ličnih podataka.

Ibid.

generišu rizike povezane sa dezinformacijama, govorom mržnje i podsticanjem na nasilje. Pristup Evropske unije obuhvata promociju odgovornog ponašanja online aktera, podsticanje razvoja etičkih standarda od strane kompanija i podršku inicijativama za medijsku pismenost kako bi se individuama omogućilo kritičko vrednovanje online sadržaja. Član 24 posebno ističe odgovornost država u zaštiti prava na slobodno izražavanje na internetu propisujući da „države imaju primarnu obavezu zaštite i osiguravanja prava na slobodu mišljenja i izražavanja”.²⁶⁶

Smernice takođe prepoznaju posebnu ranjivost određenih grupa u online prostoru, poput novinara, boraca za ljudska prava i manjina, te pozivaju na specifične mere kako bi se osigurala njihova bezbednost i sposobnost da ostvaruju svoje pravo na slobodu izražavanja bez straha od represalija.

Savet Evrope, kroz član 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima, postavlja standarde za ostvarivanje slobode izražavanja, propisujući sledeće:

„1. Svako ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo uključuje slobodu posjedovanja sopstvenog mišljenja, primanja i saopštavanja informacija i ideja bez miješanja javne vlasti i bez obzira na granice. Ovaj član ne sprečava države da zahtjevaju dozvole za rad televizijskih, radio i bioskopskih preduzeća.

²⁶⁶ Ibid. Navedeno po: Mitrović, M. *Uloga države i internet intermedijatora u zaštiti prava internet korisnika*, doktorska disertacija, Univerzitet u Beogradu, 2020, str. 49.

2. Pošto korišćenje ovih sloboda povlači za sobom dužnosti i odgovornosti, ono se može podvrgnuti formalnostima, uslovima, ograničenjima ili kaznama propisanim zakonom i neophodnim u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbjednosti, teritorijalnog integriteta ili javne bezbjednosti, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, zaštite ugleda ili prava drugih, sprečavanja otkrivanja obavještenja dobijenih u povjerenju, ili radi očuvanja autoriteta i nepristrasnosti sudstva.”²⁶⁷

U kontekstu sadržaja navedenog člana Konvencije i relevantne prakse Evropskog suda za ljudska prava, pojam *izražavanje* podrazumeva širok spektar modaliteta komunikacije. Navedeni termin inkorporira verbalnu artikulaciju, pisane forme, vizuelne prezentacije, komercijalno oglašavanje, umetničke manifestacije, radio i televizijsko emitovanje, periodične publikacije, monografije, distribuirane materijale, kao i neverbalne oblike izražavanja putem simboličkog ponašanja ili upotrebe simboličkih oznaka.²⁶⁸ Štaviše, od suštinskog je značaja naglasiti da domen zaštite slobode izražavanja ne obuhvata isključivo informacije i ideje koje su afirmativne i ne izazivaju negativne reakcije. Naprotiv, opseg primene

²⁶⁷ Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, izmenjene u skladu sa Protokolom 11, Protokola uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Protokola broj 4 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava. Sl. list SCG - Međunarodni ugovori, br. 9/2003, 5/2005, i 7/2005 - ispr. i 'Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori', br. 12/2010 i 10/2015., član 10.

²⁶⁸ *Társaság a Szabadságjogokért* protiv Mađarske, Evropski Sud za ljudska prava, Predstavka broj 37374/05, Presuda od 14. aprila 2009. godine.

predmetnog člana se proteže i na one sadržaje koji potencijalno mogu da prouzrokuju osećaj uvrede, šoka ili uznemirenosti kod dela javnosti.²⁶⁹

Neophodno je istaći i da sloboda izražavanja ne predstavlja apsolutno pravo, lišeno bilo kakvih ograničenja. Naprotiv, ona je podložna restrikcijama koje moraju biti precizno propisane zakonom, slediti legitiman cilj u skladu sa međunarodnim standardima i biti neophodne u demokratskom društvu radi zaštite drugih legitimnih interesa, kao što su nacionalna bezbednost, javni red, ugled ili prava drugih. Princip neophodnosti podrazumeva da ograničenje mora biti proporcionalno cilju koji se želi postići i da ne sme zadirati u suštinu prava na slobodu izražavanja.²⁷⁰

Jurisprudencija Evropskog suda za ljudska prava ukazuje da Sud, kada razmatra slučajeve koji se tiču slobode izražavanja u digitalnom domenu, primenjuje opšte principe koji su već formirani u vezi sa analognim konceptom ovog prava u tradicionalnim medijima. Navedeno podrazumeva da se osnovni standardi zaštite slobode izražavanja, razvijeni kroz praksu u vezi sa štampom, televizijom i drugim tradicionalnim vidovima komunikacije, u principu prenose i na digitalno okruženje. Sud polazi od toga da je sloboda izražavanja univerzalno pravo koje se ne menja u zavisnosti od tehnološkog medija putem kojeg se ostvaruje.

²⁶⁹ Mijović, L. S. *Internet i sloboda izražavanja u praksi Evropskog suda za ljudska prava*, op. cit, str. 1025.

²⁷⁰ Guide on Article 10 of the European Convention on Human Rights, Freedom of Expression, Council of Europe, 2022. <https://rm.coe.int/guide-on-article-10-freedom-of-expression-eng/native/1680ad61d6> (10.02.2025).

Međutim, u novijoj praksi, sve je uočljivija tendencija Suda da postepeno razvija i određene specifičnosti u svom postupanju kada primenjuje član 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima u digitalnom kontekstu. Navedene specifičnosti proizlaze iz jedinstvenih karakteristika interneta kao medija, kao što su njegova globalna dostupnost, brzina širenja informacija, interaktivnost, anonimnost i različite mogućnosti za umnožavanje sadržaja. Sud prepoznaje da ove karakteristike digitalnog okruženja mogu da postave nove izazove i da zahtevaju fleksibilniji pristup u tumačenju člana 10 Konvencije i primeni standarda slobode izražavanja.

Jedan od najpoznatijih predmeta u domenu ostvarivanja slobode izražavanja u digitalnom okruženju jeste *Magyar Jeti Zrt* protiv Mađarske.²⁷¹ Postupajući u navedenom slučaju, Sud je razmatrao pitanje odgovornosti informativnog vebsajta za postavljanje hiperlinka koji usmerava korisnike na klevetnički sadržaj na drugoj internet stranici.

Podnosilac predstavke je kompanija koja upravlja popularnim informativnim vebsajtom i koja je u septembru 2013. godine objavila članak o uznemirujućem incidentu. Grupa navijača je, prema izveštajima, stala ispred škole koju uglavnom pohađaju deca romske nacionalnosti i tom prilikom izgovarala rasističke uvrede. U samom članku nalazio se hiperlink koji je vodio čitaoce do intervjua sa istaknutim liderom romske zajednice. U navedenom intervjuu, lider je izneo tvrdnju da su pomenuti navijači zapravo članovi političke partije Jobik. Reagujući na ove tvrdnje, politička partija Jobik je pokrenula postupak za klevetu. Tužba je podneta

²⁷¹ *Magyar Jeti Zrt* protiv Mađarske. Evropski sud za ljudska prava, Predstavka br. 11257/16, presuda od 4. decembra 2018.

protiv osam različitih lica, a među njima su se našli i sam lider romske zajednice koji je dao intervju, medijska kuća koja je taj intervju realizovala i objavila, kompanija koja je vlasnik i upravlja veb sajtom podnosioca predstavke, kao i još nekoliko drugih medijskih entiteta. Prvostepeni sud koji je razmatrao ovaj slučaj doneo je presudu u kojoj je utvrđeno da su primedbe koje je izneo lider romske zajednice zaista predstavljale klevetničke izjave. Pored toga, sud je zauzeo stav da je i kompanija koja upravlja veb sajtom podnosioca predstavke takođe odgovorna za širenje klevete. Osnov za ovakvu odluku suda predstavljalo je postojanje hiperlinka u članku koji je vodio direktno do spornog intervjua sa klevetničkim sadržajem. U daljem toku postupka, podneta je žalba na prvostepenu presudu, ali je viši sud u žalbenom postupku potvrdio prvobitnu odluku, dok je nova žalba, koja je podneta Ustavnom sudu, odbačena.

Evropski sud za ljudska prava je utvrdio da se navedeni slučaj odnosi na odgovornost za sadržaj objavljen na veb stranici na koju je postavljen link, naglašavajući važnost hiperlinkova na internetu. Sud je istakao da hiperlinkovi usmeravaju čitaoce na druge stranice i resurse, omogućavajući korisnicima da pronađu materijal koji inače ne bi otkrili i doprinoseći nesmetanom funkcionisanju interneta povezivanjem informacija. U kontekstu vesti, Sud je naglasio da hiperlinkovi samo upućuju korisnike na sadržaj koji već postoji na internetu, ne predstavljajući te izjave niti prenoseći njihov sadržaj javnosti.²⁷²

²⁷² Pravo na privatnost i sloboda izražavanja, Presude Evropskog suda za ljudska prava (2018-2019), Bilten 1, 2022, Akcija za ljudska prava, https://www.hraction.org/wp-content/uploads/2022/09/Bilten-1_FINAL.pdf (22.03.2025.)

Sud je dalje konstatovao da lice koje postavlja hiperlink ne kontroliše sadržaj stranice na koju vodi, budući da se isti može i promeniti nakon postavljanja linka. U svetlu navedene konstatacije, Sud se nije složio sa tumačenjem domaćih sudova da su hiperlinkovi isto što i objavljivanje samog sadržaja, što bi automatski dovelo do odgovornosti. Sud je zauzeo stanovište da se odgovornost za hiperlinkove ka spornom sadržaju na internetu mora procenjivati individualno, od slučaja do slučaja, uzimajući u obzir niz relevantnih kriterijuma. Prema mišljenju Suda, prilikom procene odgovornosti medija koji je postavio hiperlink, nacionalni sudovi treba da razmotre sledeće elemente:

- da li su novinar ili medijska kuća na bilo koji način podržali sporni sadržaj do kojeg vodi hiperlink;²⁷³
- da li je novinar ponovio sporni sadržaj, čak i ako ga nije direktno podržao;²⁷⁴
- da li je novinar samo postavio hiperlink ka spornom sadržaju, a da ga je dodatno podržao ili ponovio u svom tekstu;²⁷⁵
- da li je novinar znao, ili je mogao razumno da zna, da je sadržaj na koji vodi hiperlink klevetničke prirode ili na neki drugi način nezakonit;

²⁷³ Ukoliko je novinar eksplicitno ili implicitno stao iza klevetničkih ili nezakonitih tvrdnji sadržanih na linkovanoj stranici, to može biti relevantan faktor za utvrđivanje odgovornosti.

²⁷⁴ Ukoliko je novinar citirao delove klevetničkog ili nezakonitog materijala sa linkovane stranice u svom članku, to takođe može da utiče na procenu odgovornosti.

²⁷⁵ Ovo je ključna distinkcija, budući da Sud smatra da samo postavljanje linka ne bi automatski trebalo da povlači odgovornost.

- da li je novinar postupao u dobroj veri, da li je poštovao principe novinarske etike i da li je preduzeo odgovarajuće provjere koje se očekuju od odgovornog novinarstva u datoj situaciji.²⁷⁶

Navedeni kriterijumi, prema mišljenju Suda, treba da predstavljaju smernice i za nacionalne sudove prilikom odlučivanja o odgovornosti medija za hiperlinkove, uzimajući u obzir specifične okolnosti svakog slučaja i uspostavljajući balans između zaštite slobode izražavanja i zaštite drugih ljudskih prava i sloboda. Sud naglašava da automatsko utvrđivanje odgovornosti isključivo na osnovu postojanja hiperlinka nije u skladu sa principima slobode izražavanja.²⁷⁷

U svjetlu navedenih činjenica, Sud je zaključio da je tužena država svojim postupanjem povredila pravo na slobodu izražavanja i da nije postupila komplementarno zahtevima člana 10 Konvencije.

Pitanje odgovornosti informativnih internet stranica u pogledu komentara koje postavljaju njihovi korisnici, Evropski sud za ljudska prava je razmatrao u predmetu *Delfi* protiv Estonije.²⁷⁸ Slučaj se odnosio na odgovornost popularnog estonskog informativnog portala za uvredljive komentare posetilaca ispod članka o promeni rute trajektne kompanije. Nakon što je kompanija tražila uklanjanje komentara, Delfi je to učinio, ali je osuđen za klevetu, uz novčanu kaznu. Estonski Vrhovni sud potvrdio je presudu, smatrajući da je Delfi imao kontrolu nad komentarima. Delfi je podneo predstavku Evropskom sudu za ljudska prava, tvrdeći da presuda

²⁷⁶ Pravo na privatnost i sloboda izražavanja, Presude Evropskog suda za ljudska prava (2018-2019), Bilten 1, op.cit.

²⁷⁷ Ibid.

²⁷⁸ *Delfi* protiv Estonije, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka broj 64569/09, Presuda od 10. oktobra 2013. godine.

nacionalnog suda nije u skladu sa zahtevima člana 10 Konvencije. Prilikom procene da li je ograničavanje slobode izražavanja bilo srazmerno i neophodno, Sud je istakao da su komentari bili uvredljivi i preteći, da je podnositelj predstavke mogao da ih očekuje s obzirom na temu članka, ali nije učinio dovoljno da ih spreči uprkos činjenici da je postojala opcija automatskog brisanja reči. Sud je konstatovao da je iznos naknade štete bio mali i da druge restrikcije slobode izražavanja nisu uvedene. Na osnovu svega toga, Sud je zaključio da dosuđena naknada štete nije predstavljala povredu slobodu izražavanja podnositelja predstavke.²⁷⁹

Objavljivanje komentara na blogu u svetlu primene člana 10 Konvencije, Evropski sud za ljudska prava je razmatrao i u predmetu *Savva Terentyev protiv Rusije*.²⁸⁰ Postupajući u navedenom predmetu, Sud je zaključio da je izricanje uslovne osude licu usled objavljivanja komentara koji se odnosio na navodne zloupotrebe policijskih ovlašćenja predstavljalo povredu člana 10 Konvencije. Prilikom donošenja odluke, Sud je posebno uzeo u obzir kontekst u kojem je sporni komentar iznet. Dalje, Sud je naglasio neophodnosti da nacionalno zakonodavstvo koje inkriminiše govor mržnje i podsticanje na nasilje bude formulisano na jasan i precizan način, budući da je navedena formulacija od ključnog značaja za prevenciju situacija u kojima državni organi raspolažu preširokim diskrecionim

²⁷⁹ Sloboda izražavanja – presude Evropskog suda za ljudska prava Bilten XXIII: Odgovornost internet portala za objavljivanje uvredljivih komentara: implikacije presude Evropskog suda za ljudska prava u slučaju Delfi protiv Estonije, Akcija za ljudska prava, 2013, <https://www.hraction.org/wp-content/uploads/Bilten-XXIII-Delfi-protiv-Estonije.pdf> (11.03.2025).

²⁸⁰ *Savva Terentyev v. Russia*, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka broj 10692/09, Presuda od 28. avgusta 2018. godine.

ovlašćenjima za procesuiranje ovakvih dela, što potencijalno može dovesti do zloupotreba i neopravdanog ograničavanja slobode izražavanja.

Ulogu i značaj interneta kao jednog od osnovnih sredstava ostvarivanja slobode izražavanja u kontekstu savremenog komunikacijskog okruženja, Evropski sud za ljudska prava je razmatrao u slučaju *Ahmet Yildirim* protiv Turske.²⁸¹ Podnosilac predstavke se obratio Sudu usled nemogućnosti da pristupi svom internet sajtu kao rezultat mere donete u okviru jednog krivičnog postupka koji nije imao nikakve veze sa njegovim sajtom. Slučaj se odnosio na blokiranja celokupne platforme *Google Sites* usled navodno klevetničkog sadržaja na jednom korisničkom veb sajtu. Sud je zaključio da je tužena država navedenim postupkom prekršila pravo podnosioca predstavke na slobodu izražavanja na osnovu člana 10 Konvencije, budući da je blokiranje cele platforme predstavljalo nesrazmerno ograničenje slobode govora i pristupa informacijama na internetu.²⁸²

Upotrebu veb adresa u cilju oglašavanja u kontekstu primene člana 10 Konvencije, Evropski sud za ljudska prava je razmatrao u predmetu *Mouvement raëlien Suisse* protiv Švajcarske.²⁸³ Predmet protiv Švajcarske pokrenut je 2006. godine od strane udruženja *Mouvement Raelien Suisse*, koje je tvrdilo da im je zabranom postavljanja plakata povređena sloboda verispovesti i izražavanja (članovi 9 i 10 Konvencije). Udruženje, švajcarski ogranak Raelijanskog pokreta, čiji je cilj uspostavljanje kontakta sa van-

²⁸¹ *Ahmet Yildirim* protiv Turske, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka broj 3111/10, Presuda od 18. decembra 2012.

²⁸² *Ibid.*

²⁸³ *Mouvement raëlien Suisse* protiv Švajcarske, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka broj 16354/06, Presuda od 13. jula 2012. godine.

zemaljcima i koji je iznosio kontroverzna mišljenja (npr. o ljudskom kloniranju i vlasti za inteligentne), zatražilo je 2001. godine dozvolu za postavljanje plakata sa natpisom „Poruka od vanzemaljaca” i veb adresom, telefonom i rečenicom „Nauka konačno zamenjuje religiju. Nadležne vlasti su odbile dozvolu, smatrajući udruženje opasnom sektom. Upravni sud je prihvatio da udruženje ima pravo na slobodu mišljenja i veroispovesti, ali ne i na širenje ideja javnim putem, što je potvrdio i Federalni sud.

Evropski sud za ljudska prava je konstatovao da zabrana plakata nije predstavljala povredu člana 10 Konvencije. Sud je naglasio da države imaju određenu slobodu procene povodom pitanja potrebe i obima mešanja u slobodu izražavanja, posebno imajući u vidu potencijalni uticaj plakata, uključujući i na maloletnike, putem interneta. Sud je zaključio da organi tužene države nisu prekoračile granice slobodne procene u ovom slučaju, te da Švajcarska nije povredila pravo na slobodu izražavanja podnositelja predstavke komplementarno zahtevima član 10 Konvencije.

Pored Evropske konvencije o ljudskim pravima, Savet Evrope pristupa pitanju ostvarivanja slobode izražavanja u digitalnom domenu i sa aspekta deklarativnih akata. Deklaracija o slobodi komunikacije na internetu je usvojena pod okriljem ove međunarodne organizacije 2003. godine.²⁸⁴ Navedeni akt sadrži sedam principa za ostvarivanje slobode izražavanja na mreži, koji se odnose na:

- pravila o sadržaju,
- podsticanje samoregulacije i koregulacije,

²⁸⁴ Declaration on freedom of communication on the Internet, 2003, Council of Europe, Committee of Ministers, <https://rm.coe.int/16805dfbd5> (11.03.2025).

- odsustvo državne kontrole,
- uklanjanje prepreka za pristup,
- slobode provajdera,
- ograničene odgovornosti provajdera za sadržaj i
- anonimnosti.

Komitet ministara Saveta Evrope je 2022. godine doneo Preporuke državama članicama o uticaju digitalnih tehnologija na slobodu izražavanja, u okviru kojih su predstavljena detaljna uputstva povodom postupanja koje bi države trebale da preduzmu u cilju ostvarivanja sloboda izražavanja u digitalnom okruženju.²⁸⁵

Analiza relevantnih međunarodnopravnih instrumenata koji se odnose na zaštitu ljudskih prava, jasno ukazuje na to da je sloboda izražavanja nesumnjivo zagarantovana u digitalnom okruženju kroz standarde ustanovljenje kako pod okriljem Saveta Evrope, tako i u pravnom poretku Evropske unije. Istovremeno je neophodno naglasiti da države, u okviru svojih nacionalnih zakonodavnih sistema, uspostavljaju značajan i sveobuhvatan regulatorni okvir kojim se uređuje način ostvarivanja predmetnog prava u praksi. Navedeni regulatorni okvir obuhvata različite zakonske i podzakonske akte koji definišu uslove, ograničenja i procedure u vezi sa slobodom izražavanja na internetu i drugim digitalnim platformama, čime se osigurava balans između zaštite ovog fundamentalnog prava i drugih legitimnih ciljeva države i društva.

²⁸⁵ Recommendation CM/Rec(2022)13 of the Committee of Ministers to member States on the impacts of digital technologies on freedom of expression (Adopted by the Committee of Ministers on 6 April 2022 at the 1431st meeting of the Ministers' Deputies), https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a61729 (11.03.2025).

4.3. Nova digitalna ljudska prava u pravnim sistemima Saveta Evrope i Evropske unije

Osim posebnih izazova i prilagođavanja koja digitalno okruženje nameće u odnosu na tradicionalno razumevanje zaštite ljudskih prava i sloboda, značajno pitanje u predmetnom kontekstu predstavlja i pojava novih, takozvanih digitalnih prava.

Među novom navedenom kategorijom prava, posebno se ističe pravo na pristup internetu, koje se sve više prepoznaje kao preduslov za puno ostvarivanje drugih ljudskih prava u savremenom društvu. Pitanje normativnog statusa pristupa internetu kao ljudskog prava predstavlja predmet značajne debate i različitih doktrinarnih perspektiva.

Koncept univerzalnog pristupa internetu kao temeljnog ljudskog prava ima podršku brojnih autora koji svoje stanovište zasnivaju na principu jednakih mogućnosti za sve članove društva da aktivno participiraju u različitim sferama života, uzimajući u obzir sve veću zavisnost društvenih, ekonomskih i političkih procesa od digitalne povezanosti. U prilog navedenom stanovištu treba posmatrati i činjenicu da je slobodan i javno dostupan internet neophodan preduslov za efikasno ostvarivanje niza drugih ljudskih prava, uključujući slobodu izražavanja, pristup informacijama, obrazovanje i učešće u kulturnom životu.²⁸⁶

Sa druge strane, široko je rasprostranjena i suprotstavljena teza koja internet primarno posmatra kao tehnološko dostignuće i infrastrukturni

²⁸⁶ Reglitz M. The Human Right to Free Internet Access, *Journal of Applied Philosophy*, XXXVII 2, p. 314, 2020. Navedeno po: Mladenov, M., & Staparski, T. Human Rights Approach to Internet Access with a Special Emphasis on the Case-Law of the European Court of Human Rights. *Revija za evropsko pravo*, 24(1), p.25, 2022.

resurs, a ne kao inherentno ljudsko pravo. Prema ovom gledištu, internet predstavlja moćno sredstvo i platformu koja omogućava i unapređuje ostvarivanje već postojećih ljudskih prava, ali samo po sebi ne konstituiše novo, autonomno pravo. Ova perspektiva naglašava instrumentalnu ulogu interneta u kontekstu ljudskih prava, fokusirajući se na njegovu funkciju olakšavanja pristupa informacijama i komunikaciji, umesto na priznavanje inherentnog prava.²⁸⁷

Inherentna i neophodna uloga interneta kao ključnog instrumenta za efikasno ostvarivanje slobode izražavanja je u pravnom sistemu Evropske unije eksplicitno prepoznata od strane Evropskog parlamenta u Preporuci Savetu od 26. marta 2009. godine.²⁸⁸ Parlament je prepoznao značaj interneta kao integralnog dela ostvarivanja niza drugih fundamentalnih ljudskih prava, uključujući poštovanje privatnog života pojedinca, slobodu udruživanja radi, slobodu štampe kao bitnog elementa javnog informisanja, političko izražavanje i aktivno učešće građana u demokratskim procesima, princip nediskriminacije kao osnove ravnopravnosti, kao i pravo na obrazovanje u savremenom digitalnom dobu.

Dalje, Direktiva o univerzalnoj usluzi (2002/22/EZ), definiše koncept univerzalne usluge kao imperativno obezbeđivanje elektronskih komunikacionih mreža i precizno utvrđivanje minimalnog standarda visokokvalitetnih, javno dostupnih usluga svim krajnjim korisnicima, uz

²⁸⁷ Oyedemi, T, Internet access as citizen's right? Citizenship in the digital age, *Citizenship Studies*, XIX 3-4, 2, 2015. Navedeno po: Mladenov, M., & Stapski, T. *Human Rights Approach to Internet Access with a Special Emphasis on the Case-Law of the European Court of Human Rights*, op.cit. p.25.

²⁸⁸ Recommendation of 26 March 2009 to the Council on strengthening security and fundamental freedoms on the Internet, European Parliament, 2010 O.J. (C.117) E/206.

obavezno poštovanje principa razumne i pristupačne cene.²⁸⁹ Ova Direktiva je naknadno izmenjena i dopunjena Direktivom 2009/136/EZ, koja je dodatno pojasnila i ojačala suštinu prava na pristup internetu, eksplicitno ga definišući kao javno dostupnu i cenovno pristupačnu uslugu od opšteg interesa.

Pored navedenog, Evropski kodeks elektronskih komunikacija (EECC) takođe inkorporira značajne standarde koji su relevantni za razmatranje pristupa internetu u kontekstu ljudskih prava. Konkretno, član 100 EECC-a postavlja za cilj sprečavanje uvođenja nacionalnih ograničenja pristupa internetu ili njegovog korišćenja koja bi mogla ograničiti ili narušiti uživanje prava garantovanih Poveljom o osnovnim pravima Evropske unije. Istovremeno, član 84 Kodeksa eksplicitno nalaže svim državama članicama Evropske unije obavezu da obezbede univerzalni pristup internetu svim građanima, čime se dodatno naglašava potencijalni status pristupa internetu kao fundamentalnog prava na nivou Evropske unije i stvara pravni osnov za njegovo sveobuhvatno ostvarivanje.²⁹⁰

Evropski sud za ljudska prava je pravo na pristup internetu pretežno razmatrao u svetlu primene člana 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima.

U predmetu *Cengiz* i drugi protiv Turske, Evropski sud za ljudska prava je razmatrao pitanje blokiranja pristupa YouTube-u, servisu koji

²⁸⁹ Council Directive 2002/21/EC, arts. 1& 2, OJ L 108, 24.4.2002, p. 33–50.

²⁹⁰ Mladenov, M., & Stapski, T. Human Rights Approach to Internet Access with a Special Emphasis on the Case-Law of the European Court of Human Rights, op.cit. pp. 26-27.

omogućava korisnicima da šalju, gledaju i dele video zapise. U navedenom slučaju, iniciranom od strane grupe akademskih radnika sa različitih univerzitetskih institucija, osporena je odluka suda u Ankari kojom je naložena blokada pristupa platformi YouTube. Ova mera restrikcije usledila je usled navodnog kršenja turskog Krivičnog zakonika, koji inkriminiše nepoštovanje sećanja na Mustafu Kemala Atatürka, putem sadržaja objavljenog na pomenutoj platformi. Podnosioci predstavke, kao aktivni korisnici YouTube-a u svom akademskom radu i profesionalnom angažmanu, argumentovali su da im je nemogućnost pristupa ovoj široko rasprostranjenoj online platformi direktno narušila njihova pravo na primanje i prenošenje informacija i ideja, koja su fundamentalna za akademsku slobodu i širenje naučnih saznanja.

Evropski sud za ljudska prava je konstatovao da je YouTube jedinstvena i dinamična platforma koja omogućava diseminaciju informacija od izuzetnog značaja, posebno u domenu političkih i društvenih pitanja, te da predstavlja ključni prostor za razvoj i afirmaciju novinarstva, čime se doprinosi pluralizmu medija i javnoj debati. Sud je uočio značajan nedostatak u pravnom sistemu tužene države, konstatujući da nacionalno zakonodavstvo u relevantnom periodu nije sadržalo precizne odredbe koje bi domaćim sudovima eksplicitno dozvoljavale izdavanje naloga za sveobuhvatno blokiranje pristupa celoj platformi kao što je YouTube, čak i u situacijama kada je sporan samo jedan specifičan sadržaj objavljen na njoj. Ova konstatacija Suda ukazuje na potencijalnu nesrazmernost primenjene mere u odnosu na legitimni cilj koji se nastojao postići, kao i na nedostatak

jasnog pravnog osnova za tako drastično ograničavanje pristupa informacijama.²⁹¹

Pravo na pristup internetu u svetlu primene člana 10 Konvencije, Evropski sud za ljudska prava je razmatrao i sledećim slučajevima:

- *Akdeniz protiv Turske*²⁹²
- *Kablis protiv Rusije*²⁹³
- *Wikimedia Foundation, Inc protiv Turske*.²⁹⁴

U dosadašnjoj jurisprudenciji Evropskog suda za ljudska prava, nije došlo do eksplicitnog konstituisanja autonomnog prava na pristup internetu koje bi pojedincima omogućilo da putem pravnih mehanizama prisile države na obezbeđivanje takvog pristupa. Umesto toga, pravna zaštita uživanja pristupa internetu i online sadržajima od neopravdanih smetnji primarno se ostvaruje kroz prizmu slobode izražavanja i prava na primanje i prenošenje informacija, garantovanih članom 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima. Međutim, ključna teza koja proizlazi iz navedenih predmeta Suda jeste da samo blokiranje internet sajtova, čak i kada predstavlja meru prethodnog ograničenja slobode izražavanja, ne mora nužno biti u suprotnosti sa odredbama Konvencije. Sud je zauzeo nijansiran pristup ovom pitanju, prepoznajući legitimnost određenih ograničenja u specifičnim okolnostima. Prateći utvrđene standarde proistekle iz prakse

²⁹¹ *Cengiz i drugi protiv Turske*, Evropski sud za ljudska prava, Predstavke br. 48226/10 i 14027/11, Presuda od 1. decembra 2015. godine.

²⁹² *Akdeniz protiv Turske*, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka broj 20877/10, Presuda od 11. marta 2014. godine.

²⁹³ *Kablis protiv Rusije*, Evropski sud za ljudska prava, Predstavke broj 48310/16 i 59663/17, Presuda od 30. aprila 2019. godine.

²⁹⁴ *Wikimedia Foundation, Inc. protiv Turske*, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka broj 25479/19, Presuda od 24. marta 2022. godine.

Suda, svako ograničenje pristupa internetu smatra se značajnim zadiranjem u slobodu izražavanja i informisanja, te bi stoga trebalo da predstavlja izuzetnu meru. Primena takvih restriktivnih mera mora biti potkrepljena izuzetno uverljivim i relevantnim razlozima, uz rigoroznu primenu principa proporcionalnosti. To podrazumeva da države moraju da dokažu da je ograničenje neophodno u demokratskom društvu radi ostvarivanja legitimnog cilja, da je srazmerno tom cilju, i da ne postoje manje restriktivne mere koje bi mogle efikasno da ga ostvare.²⁹⁵

Pravo koje takođe pripada grupi novih digitalnih prava jeste pravo da se bude zaboravljen. U doktrini i dalje ne postoji konsenzus u pogledu statusa ovog prava. Pojedini teoretičari smatraju da predmetno pravo poseduje dovoljnu distinktivnost i značaj da bi se konstituisalo kao samostalno, autonomno ljudsko pravo, naglašavajući rastuću važnost kontrole pojedinca nad sopstvenim digitalnim otiskom i istorijom u online okruženju, te potrebu za posebnim pravnim mehanizmima koji bi omogućili brisanje ili uklanjanje ličnih podataka koji su postali irelevantni, netačni ili prekomerni. Sa druge strane, postoji i značajno prisutno stanovište koje pravo da se bude zaboravljen ne prepoznaje kao zasebno, autonomno ljudsko pravo. Prema ovoj interpretaciji, zahtevi i interesi koji se štite kroz koncept prava da se bude zaboravljen suštinski predstavljaju specifičan modalitet ostvarivanja šireg prava na privatnost u online kontekstu.²⁹⁶

²⁹⁵ Mladenov, M., & Stuparski, T. Human Rights Approach to Internet Access with a Special Emphasis on the Case-Law of the European Court of Human Rights, op.cit. p.33.

²⁹⁶ Lindsay, D. Right to Be Forgotten in European Data Protection Law, in: *Emerging Challenges in Privacy Law: Comparative Perspectives*, eds. Witzleb Normann, et al., 290-337, Cambridge University Press, 2014; MayerSchönberger, Vi. Delete: The virtue of forgetting in the digital age, Princeton University Press, Princeton, 2009.

Kompleksnost prava da se bude zaboravljen u digitalnom okruženju prvi put je značajnije adresirana 2014. godine, nakon presude Suda pravde Evropske unije u predmetu Google protiv Španske agencije za zaštitu podataka.²⁹⁷ U ovom slučaju, španski državljanin je podneo zahtev kompaniji Google da ukloni šesnaest godina stare podatke o javnoj prodaji njegove imovine usled finansijskih dugovanja, koji su se pojavljivali u rezultatima online pretrage njegovog imena. Sud je u svojoj presudi utvrdio da državljani zemalja članica Evropske unije imaju pravo da budu zaboravljeni, kao komplementarno pravno sredstvo u skladu sa standardima Direktive EZ 95/46 o zaštiti podataka o ličnosti. Ovo pravo im omogućava da zahtevaju od pretraživača poput Google-a da uklone informacije koje su netačne ili više nisu relevantne. Međutim, Sud je dalje naglasio da ostvarivanje ovog prava mora biti pažljivo uravnoteženo sa drugim fundamentalnim ljudskim pravima, posebno sa standardima slobode izražavanja i informisanja, primenom načela proporcionalnosti u svakom konkretnom slučaju.²⁹⁸

Pravo da se bude zaboravljen dobija preciznije konture u okviru člana 17 Opšte uredbe o zaštiti podataka o ličnosti (GDPR).²⁹⁹ Ovaj član eksplicitno definiše „pravo na brisanje”, sinonimno sa „pravom da se bude zaboravljen”, kao subjektivno pravo pojedinca na koga se lični podaci odnose da zahteva njihovo brisanje od strane kontrolora podataka, pod

²⁹⁷ Google Spain SL and Google Inc v. Agencia Espanola Agencia Española de Protección de Datos and Mario Costeja González, CJEU, C-131/12.

²⁹⁸ Mladenov, M. *Međunarodnopravni okvir zaštite ljudskih prava i sloboda u digitalnom domenu*, elaborat, op.cit. str.20.

²⁹⁹ Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation), OJ L 119, 4.5.2016, p. 1–88.

uslovom da postoji jedan od taksativno navedenih pravnih osnova. Ostvarivanje ovog prava je posebno relevantno u slučajevima nezakonite obrade ili neopravdanog čuvanja ličnih podataka, kao i kada predmetni podaci više nisu neophodni u odnosu na prvobitno definisane svrhe prikupljanja i obrade. Član 17 GDPR-a ne samo da nameće obavezu kontroloru podataka da izvrši brisanje ličnih podataka, već takođe implicira i obavezu preduzimanja mera za sprečavanje daljeg širenja tih podataka. Dodatno, ova odredba se odnosi i na treće strane, uključujući internet pretraživače, na način da nameće potencijalnu obavezu brisanja linkova ka veb stranicama koje sadrže predmetne podatke. Važno je napomenuti da član 17 GDPR-a predviđa i specifična ograničenja prava da se bude zaboravljen, sa ciljem uspostavljanja delikatne ravnoteže između ostvarivanja ovog individualnog prava i zaštite drugih fundamentalnih vrednosti i interesa, kao što su sloboda izražavanja, javno zdravlje, naučna i istorijska istraživanja, poštovanje zakonskih obaveza, te uspostavljanje, ostvarivanje ili odbrana pravnih zahteva.³⁰⁰

U kontekstu daljeg razvoja jurisprudencije u ovoj oblasti, Sud pravde Evropske unije je tokom 2019. godine doneo dve značajne presude: *GC i*

³⁰⁰ Mladenov, M., Dabetić, J. S. (2021). An Update on the Right to be Forgotten as a Principle of Personal Data Protection in European Union, *Kultura polisa*, 18(44), p.102, 103.

*drugi protiv Francuske agencije za zaštitu podataka (CNIL)*³⁰¹ i *Google protiv Francuske agencije za zaštitu podataka*³⁰².

Posebno je relevantna presuda u predmetu *Google protiv CNIL*, koja je adresirala kompleksno pitanje teritorijalnog opsega primene prava da se bude zaboravljen u globalnom digitalnom okruženju. Sud je nastojao da odgovori na pitanje da li regulativa Evropske unije nameće obavezu operaterima internet pretraživača koji posluju izvan Evropske unije da uklanjaju linkove na svim verzijama svojih pretraživača širom sveta, na zahtev državljana država članica EU. Konačan stav Suda je bio da trenutni pravni okvir Evropske unije ne nameće takvu globalnu obavezu operaterima pretraživača. Međutim, Sud je istovremeno utvrdio da su operateri dužni da uklone sve relevantne veze na svim verzijama svojih pretraživača koje su dostupne unutar Evropske unije, bez obzira na geografsko poreklo zahteva za uklanjanjem linka unutar EU.³⁰³

Evropski sud za ljudska prava je prepoznao pravo da se bude zaboravljen u predmetu *Hurbain protiv Belgije*.³⁰⁴ U ovom slučaju, Sud je naložio novinarskoj kući „Le Soir” da anonimizira identitet rehabilitovanog počinioca krivičnog dela u svojim online arhivama, u cilju zaštite njegovog prava da bude zaboravljen. Predmet se odnosio na građansku

³⁰¹ GC and Others v Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), Case C-136/17, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 24 September 2019, ECLI:EU:C:2019:773.

³⁰² Google LLC, successor in law to Google Inc. v Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), Judgment of the Court (Grand Chamber) of 24 September 2019, Case C-507/17, ECLI identifier: ECLI:EU:C:2019:772.

³⁰³ Mladenov, M., Dabetić, J. S. (2021). *An Update on the Right to be Forgotten as a Principle of Personal Data Protection in European Union*, op.cit. p.104, 105, 106.

³⁰⁴ *Hurbain protiv Belgije*, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka broj: 57292/16, Presuda od 4. jula 2023. godine.

presudu protiv gospodina Hurbaina, izdavača dnevnog lista „Le Soir”, kojom mu je naloženo da anonimizira članak u svojoj digitalnoj arhivi koji je sadržao puno ime vozača umešanog u fatalnu saobraćajnu nesreću 1994. godine. Osnov za ovaj zahtev bilo je upravo pravo da se bude zaboravljen pomenutog pojedinca.

Podnosilac predstavke je pred Evropskim sudom za ljudska prava argumentovao da je odluka o anonimizaciji arhivirane verzije članka na vebajtu njegovih novina predstavljala kršenje njegove slobode izražavanja. Međutim, Sud je naglasio da se naložene mere mogu smatrati proporcionalnim legitimnom cilju koji se želeo postići, te da su uspostavile pravičnu ravnotežu između suprotstavljenih prava u ovom slučaju, nakon pažljivog odmeravanja njegovog prava na slobodu izražavanja i prava vozača da bude zaboravljen, zaštićenog evropskim i belgijskim zakonodavstvom.

Uprkos činjenici da je Sud priznao značaj integriteta medijskih arhiva i izrazio stav da bi one trebalo da ostanu autentične, pouzdane i potpune, Sud je nastavio da precizira okolnosti pod kojima se ovaj integritet može ograničiti radi uspostavljanja ravnoteže između prava na slobodu izražavanja i prava na privatnost. Navedene okolnosti obuhvataju:

- prirodu izraza i privatnost arhiviranih informacija;
- vreme koje je proteklo od događaja i od inicijalnog i online objavljivanja;
- savremeni interes javnosti za te informacije;
- da li je osoba koja se poziva na pravo da bude zaboravljena bila javna ličnost i njeno ponašanje nakon događaja;

- negativne posledice kontinuirane dostupnosti informacija na mreži;
- stepen dostupnosti informacija u digitalnim arhivama; i
- uticaj mere na slobodu izražavanja i slobodu štampe.

U svetlu navedenih okolnosti, Sud je zaključio da zahtev za anonimizacijom ne predstavlja povredu člana 10 Konvencije.

Značajno je primetiti da koncept prava da se bude zaboravljen, kako ga primenjuje Evropski sud za ljudska prava, prevazilazi obim utvrđen sudskom praksom Suda pravde Evropske unije. Dok se inicijalni opseg predmetnog prava prema Sudu pravde EU odnosio prvenstveno na uklanjanje rezultata pretrage koji sadrže ime određene osobe, praksa Evropskog suda za ljudska prava se direktno odnosi na originalni izvor sadržaja, kao što su novinske arhive ili drugi online izvori. Kao posledica ove prakse, relevantni članci više nisu pretraživi od strane javnosti na bilo kom pretraživaču, što potencijalno predstavlja značajne izazove za slobodu izražavanja i arhivsku građu.³⁰⁵

Pored navedenih prava, u domenu doktrinarnih razmatranja sve značajnije mesto dobija i pravo da se bude *offline*. U globalnom kontekstu u kome digitalne tehnologije dominantno oblikuju realizaciju većine svakodnevnih aktivnosti, postavlja se relevantno pitanje o mogućnosti individualnog izbora da se bude isključen iz online okruženja u vidu posebnog prava da budemo *offline*. U cilju definisanja predmetnog prava, moguće je

³⁰⁵ Mladenov, M., Kouroupis, K., & Serotila, I. Can we make the Internet „forget” something about us?: CJEU and ECtHR Approach, *Evrigenis Yearbook of International and European Law*, 5 p. 212, 2023.

slediti teorijski pristup koji ovaj koncept razmatra kao potencijalno osnovno pravo pojedinca da slobodno izabere da neposredno i aktivno ne učestvuje u online okruženju, bez izlaganja negativnim posledicama ili diskriminaciji. Navedeno pravo bi obuhvatalo slobodu upravljanja sopstvenim digitalnim prisustvom i zaštitu lične privatnosti u odnosu na zahteve i pritiske digitalnog okruženja.³⁰⁶

Evropska deklaracija o digitalnim pravima i principima prepoznaje sveobuhvatni uticaj digitalne transformacije na sve sfere ljudskog života, ističući značajne potencijale za unapređenje kvaliteta života, podsticanje ekonomskog rasta i promovisanje održivosti.³⁰⁷ Član 10 Deklaracije se fokusira na koncept izbora u digitalnom okruženju, preciznije naglašavajući sposobnost pojedinaca da slobodno i efikasno biraju online usluge koje žele da koriste. Međutim, Deklaracija izostavlja eksplicitno navođenje principa prema kojem bi učešće u digitalnom društvu trebalo da bude besplatno, niti direktno implicira postojanje prava pojedinca da, kao posledica toga, zadrži status isključenosti iz online okruženja bez ikakvih negativnih posledica.³⁰⁸

Sa stanovišta pozitivističke pravne teorije, nijedan međunarodni ugovor u oblasti ljudskih prava ne sadrži izričitu odredbu kojom se

³⁰⁶ Popa Tache, C. E. & Mičo (Bellani), H. (2024). „Some Reflections on Two of the Most Visible Developments: The Right to Refuse Internet Use and the „Chilling Effect”, in Pajuste, T, Bellani Mičo (Bellani), H. & Maslo Cerkić. S. (eds.), *Legal Perspectives in the Modern Era of Technological Transformations*, ADJURIS – International Academic Publisher, Bucharest, Paris, Calgary, 18, 2024.

³⁰⁷ European Declaration on Digital Rights and Principles for the Digital Decade 2023/C 23/01, OJ C 23, 23.1.2023, p. 1–7.

³⁰⁸ Mladenov, M. & Serotila, I. Pravo da se bude offline - biti ili ne biti, XXI međunarodni naučni skup „Pravnički dani - Prof. dr Slavko Carić”, Odgovori pravne nauke na izazove savremenog društva, Novi Sad., str. 274, 2024.

priznaje autonomno pravo pojedinca da bude *offline*, odnosno da ne učestvuje aktivno u digitalnom okruženju. Dodatno, na evropskom nivou, koncept ovog potencijalnog prava ne poseduje jasnu definiciju niti je direktno adresiran u postojećim zakonodavnim okvirima, regulatornim mehanizmima, kao ni u relevantnoj sudskoj praksi Suda pravde Evropske unije ili Evropskog suda za ljudska prava.

Iako se pravo da se bude *offline* ne pojavljuje kao eksplicitno imenovano ljudsko pravo, njegovi elementi se mogu implicitno izvesti iz postojećih odredaba koje garantuju pravo na privatnost i zaštitu ličnih podataka, posebno u kontekstu sveprisutnosti digitalnih tehnologija i potencijalnih pritisaka za konstantnom online prisutnošću.³⁰⁹

Pojava novih, takozvanih digitalnih prava, među kojima se posebno ističu pravo na pristup internetu i pravo da se bude zaboravljen, predstavlja direktnu refleksiju dinamične i transformativne prirode ljudskih prava u kontekstu sveprisutnog digitalnog okruženja. Ova evolucija ukazuje na sve veću potrebu za rekonceptualizacijom i proširenjem tradicionalnog kataloga ljudskih prava kako bi se adekvatno odgovorilo na specifične izazove i mogućnosti koje donosi digitalno doba. Dalji razvoj i normativno uređenje novih digitalnih prava postaje imperativ kako bi se osigurala efikasna zaštita individualnih sloboda i dostojanstva u sve digitalizovanijem društvu, te kako bi se uspostavio pravni okvir koji balansira između tehnološkog napretka i očuvanja osnovnih ljudskih vrednosti. Navedeno podrazumeva kontinuiran dijalog između pravne teorije, sudske prakse i zakonodavnih tela na nacionalnom, regionalnom i međunarodnom nivou,

³⁰⁹ Ibid. str.276.

s ciljem definisanja obima, sadržaja i mehanizama zaštite predmetnih novih kategorija prava.

5. Zaštita podataka u digitalnom domenu u skladu sa Poveljom Evropske unije o osnovnim pravima i Evropskom konvencijom o ljudskim pravima

Razvoj elektronske komunikacije inicirao je niz relevantnih pitanja, sa posebnim akcentom na zaštitu prava građana na privatnost, odnosno prava na nepovredivost ličnog integriteta, kroz zaštitu specifičnih podataka koji se tiču njihove ličnosti. Ova evolucija dovela je do afirmacije „prava na privatnost” kao jednog od temeljnih ljudskih prava, te je podstakla pravnu struku na intenzivnije bavljenje pravnom zaštitom podataka o ličnosti. Pitanje zaštite podataka o ličnosti, posebno ličnih podataka, predstavlja složeno pravno pitanje, između ostalog i zbog postojećih poteškoća u definisanju preciznog i sveobuhvatnog pravnog koncepta privatnosti.³¹⁰

U savremenom dobu, karakterisanom gotovo neograničenim deljenjem ličnih podataka u online okruženju, zaštita prava na privatnost internet korisnika nameće se kao jedan od ključnih i najsloženijih izazova pravnog i tehnološkog diskursa. Era „velikih podataka” (big data) predstavlja direktnu posledicu rapidnog i sveobuhvatnog razvoja globalnog komunikacionog okruženja, pri čemu „oblaci” (clouds) interneta skladište nezamislive količine metapodataka o individualnim korisnicima.

³¹⁰ Slijepčević, L. *Pravo na privatnost u domaćim i međunarodnim propisima - s osvrtom na internet*. op.cit., str. 39.

Gotovo da ne postoji vebstranica ili mobilna aplikacija koja, u zamenu za omogućavanje pristupa ili preuzimanja sadržaja, ne zahteva ekstenzivan pristup ličnim podacima korisnika, uključujući osetljive informacije kao što su telefonski imenici, liste imejl kontakata, galerije fotografija ili istorija internet pretraga. Pored komercijalnih pružalaca online usluga i operatera od posebnog značaja, kao što su vladine agencije i državne institucije, prateći dominantne trendove elektronskog poslovanja i digitalne uprave, takođe prikupljaju, skladište i trajno zadržavaju obimne količine ličnih podataka građana.

Stoga, pravo na privatnost postaje potencijalno ozbiljno ugroženo ne samo prilikom korišćenja javno dostupnih internet resursa, već i prilikom interakcije sa komercijalnim online servisima, čime se stvara kompleksna mreža rizika za individualnu privatnost u digitalnom prostoru. Neophodnost uspostavljanja efikasnih pravnih i tehničkih mehanizama za zaštitu privatnosti u ovom kontekstu postaje sve urgentnija.³¹¹

Pojam ličnih podataka obuhvata svaku informaciju koja se direktno ili indirektno odnosi na identifikovano fizičko lice ili fizičko lice koje se može identifikovati. Ova definicija uključuje širok spektar informacija koje mogu bliže odrediti identitet pojedinca. Konkretno, to obuhvata tradicionalne identifikatore kao što su ime i prezime, adresa prebivališta, podaci o bankovnom računu, biometrijski podaci poput otiska prsta i informacije o zdravstvenom stanju, uključujući medicinske kartone.

³¹¹ Mitrović, M. *Uloga države i internet intermedijatora u zaštiti prava internet korisnika*, doktorska disertacija, op.cit. str. 51.

Pored toga, obuhvaćeni su i opisi fizičkih ili psiholoških karakteristika pojedinca.³¹²

U kontekstu digitalnog okruženja, kategorija ličnih podataka se značajno proširuje i obuhvata podatke o ponašanju pojedinca na internetu. Ovo uključuje lozinke i korisničke naloge za različite online servise, kao što su platforme za razmenu poruka, imejl servisi i društvene mreže. Takođe, obuhvata se i istorija aktivnosti preduzetih sa tih naloga, uključujući metapodatke, deljenja sadržaja, interakcije poput „lajkova” i klikova, kao i istorija internet pretrage unutar korišćenih aplikacija. Dodatno, tehnički identifikatori kao što su IP adresa računara ili pametnog telefona, IMEI broj uređaja putem kojeg se pristupa mreži, kao i slični identifikacioni podaci, takođe se smatraju ličnim podacima.³¹³

Dalje, definicija ličnih podataka obuhvata i sve informacije iz fizičkog sveta koje pojedinci unose prilikom korišćenja različitih usluga, kao što su adresa stanovanja, broj telefona, brojevi bankovnih računa i slično. Konačno, sve jedinstvene numeričke vrednosti ili kodovi kojima se takvi podaci izražavaju ili predstavljaju unutar informacionih sistema takođe potpadaju pod definiciju ličnih podataka, čime se osigurava sveobuhvatna zaštita privatnosti u digitalnom dobu.³¹⁴

Uspostavljanje posebnih međunarodnih standarda kojima se regulišu različiti aspekti zaštite podataka na internetu i u sferi elektronskih komunikacija u celini predstavlja direktan odgovor na uočene teškoće država da

³¹² Krivokapić, D., Petrovski, A. *Vodič kroz GDPR i zaštitu podataka o ličnosti: Moji podaci, moja prava*. Share Fondacija, NS Press DOO Novi Sad, str. 7, 2018.

³¹³ Ibid.

³¹⁴ Ibid.

na adekvatan način pristupe ovom kompleksnom pitanju na isključivo unutrašnjem nivou. Koncept zaštite podataka obuhvata sveobuhvatno procesuiranje podataka – uključujući njihovo prikupljanje, modalitete korišćenja i sisteme skladištenja – sa primarnim ciljem osiguranja i zaštite fundamentalnog prava na privatnost pojedinaca u okvirima digitalnog prostora. Zaštita ličnih podataka prepoznata je kao jedan od prvih i ključnih aspekata široke primene digitalnih tehnologija koji je prepoznat kao oblast od međunarodnog značaja i stoga podvrgnut regulaciji na supranacionalnom nivou, što svedoči o ranoj svesti o transnacionalnoj prirodi izazova povezanih sa obradom ličnih informacija u digitalnom dobu.³¹⁵

Na nivou Evropske unije uspostavljen je složen i višeslojan pravni okvir čiji je primarni cilj sveobuhvatna zaštita ličnih podataka pojedinaca u digitalnom okruženju. Ovaj pravni sistem obuhvata kako opšte propise koji adresiraju zaštitu podataka na generičkom nivou, tako i specifične akte koji se fokusiraju na regulisanje pojedinačnih, ali ključnih segmenata ove oblasti.

U domenu primarnih izvora prava Evropske unije, Povelja Evropske unije o osnovnim pravima zauzima centralno mesto kao temeljni dokument koji garantuje osnovna ljudska prava i slobode, uključujući i pravo na zaštitu ličnih podataka. Povelja Evropske unije o osnovnim pravima ustanovljava sveobuhvatnu garanciju prava na zaštitu ličnih podataka, koja se proteže na sve sfere života pojedinca. Predmetna zaštita nije ograničena samo na određene kontekste, već obuhvata svaku situaciju u kojoj se obrađuju lični podaci, bez obzira na to da li se radi o privatnom životu u

³¹⁵ Wong, R. Data protection online: alternative approaches to sensitive data. *J. Int'l Com. L. & Tech.*, 9, 2007.

domu, profesionalnim aktivnostima na radnom mestu, komercijalnim transakcijama prilikom kupovine, ostvarivanju prava na zdravstvenu zaštitu tokom lečenja, interakciji sa državnim organima poput policijske stanice, ili pak o aktivnostima i interakcijama u digitalnom okruženju. Ovakva široka formulacija naglašava fundamentalni značaj zaštite ličnih podataka kao inherentnog elementa ljudskog dostojanstva i privatnosti u svim aspektima savremenog života, reflektujući prepoznavanje sveprisutnosti obrade ličnih podataka i potencijalnih rizika po individualne slobode u različitim životnim situacijama.³¹⁶

Član 8 Povelje eksplicitno priznaje predmetno pravo, postavljajući visoke standarde za obradu ličnih podataka na sledeći način:

„1. Svako ima pravo na zaštitu podataka o svojoj ličnosti.

2. Takvi podaci moraju biti obrađeni pošteno za [unapred] određenu svrhu i na osnovu informisanog pristanka osobe ili na nekom drugom legitimnom osnovu uređenom zakonom. Svako ima pravo da pristupi prikupljenim podacima o svojoj ličnosti i ima pravo da zatraži njihovu ispravku.

3. Postupanje po ovim pravilima je pod kontrolom nezavisnog organa.”³¹⁷

Pored garancija sadržanih u Povelji Evropske unije o osnovnim pravima, opšte odredbe koje se tiču zaštite ličnih podataka i privatnosti

³¹⁶ Baltezarević, V., Baltezarević, R. Zaštita privatnosti na internetu – evropski model. *Megatrend revija* 14, str. 246, 2017.

³¹⁷ Charter of Fundamental Rights of the European Union, op.cit. član 8.

takođe su inkorporirane u Ugovor o funkcionisanju Evropske unije. Konkretno, član 16 Ugovora takođe ustanovljava opšte pravo na zaštitu ličnih podataka. Prema stavu 2 ovog člana, Evropski parlament i Savet su obavezni da, u skladu sa redovnom zakonodavnom procedurom, donose pravila koja se odnose na zaštitu fizičkih lica u pogledu obrade ličnih podataka od strane institucija, tela, službi i agencija Evropske unije, kao i od strane država članica kada sprovode aktivnosti koje potpadaju pod područje primene prava Evropske unije. Poštovanje ovih pravila podleže nadzoru nezavisnih tela, čime se osigurava njihova efikasna primena i poštovanje prava pojedinaca.³¹⁸

Osnovna distinkcija između člana 16 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije i člana 8 Povelje EU o osnovnim pravima leži u njihovoj primarnoj funkciji i adresatima. Dok član 8 Povelje direktno garantuje pravo na zaštitu ličnih podataka svim pojedincima, član 16 Ugovora primarno obavezuje Evropski parlament i Savet da aktivno deluju u zakonodavnom domenu. Nalaže im se da usvoje specifična pravila kojima će se regulisati postupanje sa ličnim podacima i njihova obrada. Ova pravila imaju dvostruku obavezujuću snagu: primenjuju se direktno na institucije, tela i agencije Evropske unije u njihovom radu, ali i na države članice kada one sprovode delatnosti i radnje koje su uređene pravom Evropske unije. Na taj način, Ugovor o funkcionisanju Evropske unije postavlja temelj za uspostavljanje sveobuhvatnog i jedinstvenog sistema zaštite ličnih po-

³¹⁸ Vojislavljević, M. Evropska regulacija zaštite podataka na internetu. *Eudaimonia-Journal for Legal, Political and Social Theory and Philosophy*, 8(1), str. 114, 2024.

dataka širom Evropske unije, osiguravajući da se standardi zaštite primenjuju ne samo na nivou Unije, već i na nacionalnom nivou kada države članice implementiraju ili primenjuju pravo EU.³¹⁹

U domenu sekundarnih izvora prava u predmetnoj oblasti Opšta uredba o zaštiti podataka (GDPR) zauzima centralno mesto, stupajući na snagu i stavljajući van pravne snage prethodnu Direktivu 95/46/EZ o zaštiti pojedinaca u vezi sa obradom ličnih podataka i slobodnom kretanju takvih podataka.³²⁰ Uprkos činjenici da je Uredba formalno usvojena 2016. godine, njena primena je odložena do 25. maja 2018. godine, prepoznajući neophodnost perioda prilagođavanja kako za poslovne subjekte, tako i za državne organe, radi konstituisanja adekvatnog odgovora na kompleksne zahteve koje je ovaj sveobuhvatni propis postavio.

Primarni cilj GDPR-a je osiguravanje poštovanja fundamentalnih ljudskih prava i sloboda, sa posebnim akcentom na ostvarivanje i zaštitu prava na privatni i porodični život, kao i na zaštitu ličnih podataka pojedinaca. U tom kontekstu, Uredba nastoji da uspostavi pravnu sigurnost i transparentnost u obradi ličnih podataka, garantujući jednaki nivo prava, obaveza i odgovornosti kako za fizička lica, tako i za institucije koje vrše obradu, uz predviđanje uniformnih sankcija za kršenje njenih odredaba u svim državama članicama Evropske unije.³²¹

³¹⁹ Ibid. str. 115.

³²⁰ Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation), op.cit.

³²¹ Prlja, S. Pravo na zaštitu ličnih podataka u EU. *Strani pravni život*, (1), str. 92, 2018.

Uprkos percepciji GDPR-a kao značajne prekretnice u domenu zaštite podataka, važno je istaći da se radi o aktu koji primarno predstavlja nadogradnju i evoluciju pravila definisanih prethodnom Direktivom EU 95/46 o zaštiti ličnih podataka, te se suštinski oslanja na ista temeljna načela i standarde.³²² Međutim, GDPR donosi i značajna unapređenja i detaljnije uređuje brojna sporna pitanja koja su se pojavila usled brzog razvoja interneta i novih digitalnih tehnologija, sa jasnom namerom da se obnovi narušena ravnoteža između procesa digitalizacije i kontrole građana nad sopstvenim ličnim podacima.³²³

GDPR ima direktnu primenu u svim državama članicama Evropske unije, istovremeno ostavljajući nacionalnim zakonodavstvima određeni prostor za komplementarno regulisanje specifičnih pitanja u skladu sa standardima unutrašnjeg pravnog sistema. Budući da je primarni cilj GDPR-a zaštita prava državljana država članica Evropske unije, njegove odredbe imaju ekstrateritorijalni efekat i odnose se na svaku organizaciju širom sveta koja obrađuje lične podatke rezidenata država članica Unije,

³²² Mladenov, M. *Međunarodnopravni aspekt regulisanja upotrebe digitalne tehnologije u savremenom društvu*, elaborat, Naučnoistraživački projekat „Progresivni razvoj prava u savremenom digitalnom društvu”, finansiran od strane Pokrajinskog sekretarijata za visoko obrazovanje i naučnoistraživačku delatnost, u okviru Programa 0201 – Razvoj nauke i tehnologije, programska aktivnost 1012 – podrška razvoju naučnoistraživačke delatnosti, za projektni ciklus 2021-2024. godine, 2022, str.10.

³²³ Ibid.

bez obzira na lokaciju sedišta te organizacije, bilo da nudi robu ili usluge tim licima ili prati njihovo ponašanje na internetu.³²⁴

Pored GDPR-a, pravni sistem Evropske unije sadrži i druge značajne propise koji regulišu specifične aspekte zaštite ličnih podataka u digitalnom domenu. Među najvažnijim su:

- Direktiva kojom se menja Direktiva o privatnosti i elektronskim komunikacijama 2006/24/EZ³²⁵,

³²⁴ Učinkovita primena Opšte uredbe o zaštiti podataka (GDPR) manifestuje se, između ostalog, i kroz izricanje značajnog broja visokih novčanih kazni. Prema finansijskoj analizi kompanije Finbold, tokom 2020. godine izrečeno je više od 150 novčanih sankcija, čiji je ukupan iznos premašio 60 miliona evra. Ovaj podatak ilustruje aktivnost nadzornih tela u državama članicama Evropske unije u sprovođenju odredbi GDPR-a i sankcionisanju povreda zaštite ličnih podataka. Među najznačajnijim i finansijski najobimnijim izrečenim kaznama izdvajaju se one koje su adresirane prema velikim međunarodnim kompanijama. Primera radi, britanska avio-kompanija British Airways suočila se sa kaznom u iznosu od preko 204 miliona evra zbog propusta u obezbeđivanju adekvatne zaštite podataka svojih korisnika, dok je Lanac hotela Marriott International bio je obavezan da plati sumu veću od 110 miliona evra usled incidenta gubitka podataka gostiju. Majstorović, M. Opšta uredba Evropskog parlamenta i Saveta Evropske unije o zaštiti podataka (GDPR)—pregled i novine. *Evropsko zakonodavstvo* (73-74), 114, 2020.

³²⁵ Directive 2006/24 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on the retention of data generated or processed in connection with the provision of publicly available electronic communications services or of public communications networks and amending Directive 2002/58/EC, Official Journal of the European Union, 2006/L105.

- Direktiva kojom se takođe menja Direktiva o privatnosti i elektronskim komunikacijama 2009/136/EZ³²⁶ i
- Telekom Paket Direktiva 2009/140/EZ³²⁷.

U kontekstu primene ovih posebnih propisa, ključno je naglasiti da oni imaju prednost u odnosu na opšte propise o zaštiti podataka, u skladu sa pravnim načelom *lex specialis derogat legi generali*, čime se osigurava specifičnije i preciznije regulisanje u posebnim oblastima digitalne komunikacije.³²⁸

U okviru Saveta Evrope, 1981. godine, usvojena je Konvencija o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka (poznata i kao Konvencija 108).³²⁹ Primarni cilj ove značajne Konvencije bio je da se države ugovornice podstaknu na usklađivanje svojih unutrašnjih pravnih sistema sa osnovnim načelima i preporukama sadržanim u ovom međunarodnom aktu. Polazeći od poštovanja vladavine prava, ljudskih

³²⁶ Directive 2009/136 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 amending Directive 2002/22/EC on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services, Directive 2002/58/EC concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector and Regulation (EC) No 2006/2004 on cooperation between national authorities responsible for the enforcement of consumer protection laws, Official Journal of the European Union, 2009/L337.

³²⁷ Directive 2009/140 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 amending Directives 2002/21/EC on a common regulatory framework for electronic communications networks and services, 2002/19/EC on access to, and interconnection of, electronic communications networks and associated facilities, and 2002/20/EC on the authorisation of electronic communications networks and services, Official Journal of the European Union, 2009/L337.

³²⁸ Mladenov, M. Međunarodnopravni aspekt regulisanja upotrebe digitalne tehnologije u savremenom društvu, elaborat, op.cit. str.11.

³²⁹ The Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data (CETS No. 108), Strasbourg 28/01/1981.

prava i osnovnih sloboda, Konvencija je imala za cilj da poveže svoje članice u zajedničkom nastojanju da se proširi zaštita fundamentalnih prava i sloboda pojedinca, sa posebnim naglaskom na pravo na privatnost u kontekstu sveprisutne automatske obrade ličnih podataka.

Države ugovornice su zadržale određeni stepen slobode u procesu normiranja ove osetljive materije, što im je omogućilo da se opredele u pogledu specifičnog sadržaja, dometa i obuhvata zaštite ličnih podataka, uzimajući u obzir određene osobenosti svog unutrašnjeg pravnog poretka i tradicije. Međutim, u okviru ovog procesa, svaka država je preuzela jasnu međunarodnopravnu obavezu da poštuje utvrđena osnovna načela zaštite podataka.

Pored rešenja inkorporiranih u Konvenciju 108, neophodno je naglasiti da se za sveobuhvatno razumevanje zaštite ličnih podataka u digitalnom domenu pod okriljem Saveta Evrope mora uzeti u obzir i bogata jurisprudencija Evropskog suda za ljudska prava. Na osnovu dosadašnje prakse Suda, pitanju zaštite ličnih podataka u elektronskom obliku najčešće se pristupa sa stanovišta zaštite šireg prava na privatnost, garantovanog članom 8 Evropske konvencije o ljudskim pravima. Naime, Sud zaštitu ličnosti u vezi sa obradom podataka primarno razmatra kao specifičan segment prava na poštovanje privatnog života, tumačeći ga komplementarno sa zahtevima i garancijama sadržanim u članu 8 Konvencije. Ovaj pristup naglašava da se zaštita ličnih podataka u digitalnom dobu ne posmatra kao potpuno izolovano pravo, već kao neodvojivi deo šireg koncepta zaštite privatnosti pojedinca u savremenom društvu.

U svojim presudama Sud objašnjava koncept „podataka o ličnosti” i poziva se na Konvenciju Saveta Evrope br. 108. U kontekstu prakse Suda, pojam ličnih podataka u digitalnom domenu obuhvata širok spektar informacija koje se odnose na pojedinca, a čija obrada potencijalno zadire u sferu privatnog života zaštićenu članom 8 Evropske konvencije o ljudskim pravima.

Sud je u svojim presudama pružio brojne ilustrativne primere kategorija podataka koji se smatraju ličnim podacima u predmetnom smislu³³⁰:

- Informacije o internet pretplatnicima koje su povezane sa određenim dinamičkim IP adresama dodeljenim u specifičnom periodu (kao što je razmatrano u predmetu *Benedik* protiv Slovenije). Sud je prepoznao da se putem ovih podataka, u kombinaciji sa informacijama o provajderu internet usluga, može utvrditi identitet korisnika u datom trenutku;³³¹
- Glasovni snimci koji se prikupljaju radi korišćenja kao uzorci glasa. Sud je ocenio da ovi snimci, s obzirom na njihovu trajnu prirodu i mogućnost analize radi identifikacije lica u korelaciji sa drugim ličnim podacima, predstavljaju lične podatke (*P.G. i J.H. protiv Ujedinjenog Kraljevstva*);³³²

³³⁰ Vodič kroz sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava, zaštita podataka o ličnosti, Savet Evrope, str. 8., 2023, https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/vodic/Vodi%C4%8D_kroz_sudsku_praksu_ESZLJP/Vodi%C4%8D_kroz_sudsku_praksu_ESLJP-srpski_28.2.2023.godina.pdf (03.04.2025).

³³¹ *Bedik* protiv Slovenije, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka broj 62357/14, Presuda od 24. jula, 2018. godine.

³³² *P.G. i J.H. protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka broj 44787/98, Presuda od 25. decembra, 2001. godine.

- Podaci o korišćenju interneta i sadržaju privatnih poruka (Yahoo) zaposlenog na radnom mestu, koji su pribavljeni putem nadzora (*Bărbulescu protiv Rumunije*). ESLJP je naglasio da se nadzor elektronske komunikacije na radnom mestu zadire u privatnost zaposlenog;³³³
- Kopije elektronskih podataka zaplenjenih u advokatskoj kancelariji, čak i u nekriptovanom, netranskribovanom ili nezvanično pripisanom obliku (*Kırdök i drugi protiv Turske*). Sud je smatrao da sama činjenica da su podaci zaplenjeni u vezi sa određenim licima čini ih ličnim podacima;³³⁴
- Podaci prikupljeni u kontekstu neprikriivenog videonadzora na univerzitetskom kampusu (*Antović i Mirković protiv Crne Gore*).³³⁵

Navedeni primeri ilustruju široko tumačenje pojma ličnih podataka od strane Suda, koje obuhvata ne samo tradicionalne identifikatore već i informacije koje, kada se analiziraju pojedinačno ili u kombinaciji sa drugim podacima, mogu dovesti do identifikacije određene osobe i stoga potpadaju pod opseg primene i zaštite člana 8 Konvencije.

Posebno značajan slučaj u predmetnoj oblasti je *Gluhkin protiv Rusije*, u kome je Evropski sud za ljudska prava detaljno analizirao kompatibilnost primene tehnologije prepoznavanja lica (FRT) od strane države ugovornice sa standardima zaštite ljudskih prava garantovanim

³³³ *Bărbulescu protiv Rumunije*, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka broj 61496/08, Presuda od 5. septembra, 2017. godine.

³³⁴ *Kırdök i drugi protiv Turske*, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka broj 14704/12, Presuda od 11. maja 2020. godine.

³³⁵ *Antović i Mirković protiv Crne Gore*, op.cit.

Evropskom konvencijom o ljudskim pravima.³³⁶ Sud je u ovom slučaju ispitao efekte upotrebe FRT u kontekstu zaštite ličnih podataka i prava na poštovanje privatnog života, u skladu sa članom 8 Konvencije, kao i prava na slobodu izražavanja, zaštićenog članom 10 Konvencije. Oslanjajući se na relevantne međunarodne standarde u oblasti zaštite ljudskih prava i privatnosti podataka, Sud je utvrdio da je tužena država prekršila prava podnosioca predstavke. Iako je Sud prepoznao potencijal naprednih tehnologija poput FRT za unapređenje efikasnosti rada organa za sprovođenje zakona u prevenciji i borbi protiv kriminala, naglasio je da čak i visokoinvazivne tehnologije moraju biti podvrgnute sveobuhvatnoj sudskoj kontroli i moraju biti usklađene sa principima i vrednostima demokratskog društva zasnovanog na vladavini prava.

Konkretan slučaj odnosio se na protest podnosioca predstavke 2019. godine protiv pritvora i krivičnog gonjenja političkog aktiviste. Protest je sproveden tako što je podnosilac predstavke samostalno putovao moskovskim metroom držeći transparent. Snimci protesta su zabeleženi na javnom Telegram kanalu i naknadno su uneti u policijsku bazu podataka. Podnosilac predstavke je identifikovan kao organizator protesta korišćenjem sistema FRT nadzora na osnovu ovih snimaka. Njegova lokacija je potom utvrđena primenom FRT tehnologije u realnom vremenu, što je dovelo do njegovog hapšenja. Nakon sprovedene policijske istrage, podnosilac predstavke je proglašen krivim za neblagovremeno obaveštavanje nadležnih organa o javnom okupljanju i kažnjen novčanom kaznom. Uprkos negiranju ruske vlade povodom direktne upotrebe FRT u ovom slučaju,

³³⁶ Glukhin protiv Rusije, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka broj 11519/20, Presuda od 4. jula 2023. godine.

Sud je, imajući u vidu specifične okolnosti, prihvatio da je FRT ipak korišćen.

Sud je prepoznao argumente podnosioca predstavke i zaključio da se upotreba FRT u njegovom slučaju može razumno pretpostaviti, s obzirom na nedostatak uverljivih alternativnih objašnjenja za brzu identifikaciju i implicitno priznanje Vlade. Podnosilac predstavke je pred Sudom tvrdio da je policija pribavila i koristila snimke bez odgovarajućeg naloga, te da nacionalno zakonodavstvo koje je korišćeno kao opravdanje za mešanje u njegova prava ne ispunjava kriterijum „kvaliteta zakona zbog nedostatka jasnoće, kao i odsustva sudske kontrole i pravnih lekova. Dalje je tvrdio da kršenje njegovog prava na privatnost nije imalo legitiman cilj niti je bilo „neophodno u demokratskom društvu” u smislu člana 8 (2) Konvencije. U svetlu ovih okolnosti, podnosilac predstavke je tvrdio da su upotreba FRT i naknadna administrativna osuda predstavljali kršenje njegovih prava prema članovima 8 i 10 Konvencije.

Sud je utvrdio da je i dalje nadležan da razmatra ovaj slučaj s obzirom na to da su se relevantni događaji odigrali pre 16. septembra 2022. godine, datuma kada je Rusija prestala da bude strana ugovornica Konvencije. Zaključio je da je obrada ličnih podataka podnosioca predstavke korišćenjem FRT tehnologije zadirala u sferu privatnog života zaštićenu članom 8 Konvencije. Činjenica da je njegov protest održan na javnom mestu nije isključila relevantnost člana 8. Sud je potvrdio svoju ustaljenu praksu prema kojoj termin „privatni život” obuhvata i aktivnosti koje se odvijaju u javnom kontekstu, posebno kada uključuju sistematsko ili trajno snimanje slika lica koja se mogu identifikovati. Sud je konstatovao da, iako

su postupci pojedinca javno manifestovani, sistematska obrada i čuvanje njegove slike pomoću tehnologije prepoznavanja lica spada u domen u kojem pojedinac ima razumno očekivanje privatnosti. Sud je dalje istakao da je lik pojedinca jedan od ključnih elemenata njegovog identiteta, koji ga razlikuje od drugih i otkriva njegove karakteristične osobine, te da je pravo na zaštitu sopstvenog lika suštinski aspekt ličnog razvoja.

Postupajući u ovom predmetu, Sud je identifikovao sledeće radnje koje su predstavljale kršenje prava podnosioca predstavke na privatnost:

- prikupljanje i čuvanje video-snimaka sa CCTV kamera instaliranih u metro stanicama i snimaka ekrana sa Telegram kanala dobijenih internet monitoringom;
- korišćenje FRT u realnom vremenu primenjenog na CCTV snimke radi lociranja i hapšenja podnosioca predstavke;
- korišćenje takvog materijala kao dokaza u administrativnom postupku.³³⁷

Prilikom ispitivanja da li je mešanje tužene države bilo u skladu sa zakonom, Sud je utvrdio da su policijske istrage sprovedene u skladu sa domaćim zakonodavstvom. Međutim, Sud je ponovio da je imperativ da vladine akcije budu zasnovane na jasnom i preciznom domaćem zakonodavstvu i da se pridržavaju principa vladavine prava kako bi ispunile kriterijum „kvaliteta zakona” prema Konvenciji. Nacionalno zakonodavstvo mora da sadrži adekvatne zakonske zaštitne mere kako bi se sprečili neopravdana zadiranja u pravo na privatnost pojedinaca. Da bi se

³³⁷ Palmiotto, F., & González, N. M. Facial recognition technology, democracy and human rights. *Computer Law & Security Review*, 50, 3, 2023.

osigurala adekvatna zaštita, zakon mora uspostaviti jasne i precizne propise o trajanju čuvanja, korišćenju i uništavanju ličnih podataka prikupljenih pomoću FRT, kao i o ograničenjima i proceduralnim garancijama, uključujući nadzorne mehanizme i pravne lekove za lica čiji se podaci obrađuju.

Sud je primetio da su relevantne odredbe u nacionalnom zakonu bile široko formulisane i da nisu pružile adekvatnu specifičnost u pogledu obrade biometrijskih podataka pomoću FRT. Štaviše, nacionalni pravni sistem nije obezbedio nikakva jasna ograničenja, uslove ili proceduralne zaštite u vezi sa upotrebom FRT. Stoga, uprkos činjenici da je policija postupala u skladu sa nacionalnim zakonom, zbog odsustva posebnih i preciznih propisa i zaštitnih mera u vezi sa upotrebom FRT, Sud je utvrdio da nacionalno zakonodavstvo ne ispunjava standard „kvaliteta zakona” propisan Konvencijom.

Kada je reč o kriterijumima legitimnog cilja i neophodnosti u demokratskom društvu, Sud je prepoznao značaj korišćenja savremene tehnologije u cilju sprečavanja kriminala. Međutim, u konkretnom slučaju, upotreba FRT mora se proceniti u kontekstu navodnih prekršajnih aktivnosti podnosioca predstavke. Kriterijum neophodnosti, kako je definisan članom 8 Konvencije, zahteva da vladina akcija efikasno odgovara prekoj društvenoj potrebi i da je srazmerna legitimnom cilju kojem se teži. Teret dokazivanja postojanja jasne društvene potrebe za intervencijom leži na državi. U ovom slučaju, podnosilac predstavke je krivično gonjen zbog učešća u usamljenom protestu bez prethodnog obaveštavanja

nadležnih organa. Nenasilni protest koji je organizovao nije uključivao nasilne radnje niti je pretio potencijalnom štetom drugima. Stoga, upotreba FRT u svrhu identifikacije podnosioca predstavke u datim okolnostima ne može se smatrati suštinski neophodnom u demokratskom društvu. Shodno tome, primena FRT od strane ruskih vlasti u istrazi aktivnosti gospodina Glukhina predstavljala je kršenje njegovog prava na privatnost.

Na odluku Suda u pogledu prava na privatnost uticao je sve veći broj međunarodnih standarda koji regulišu upotrebu biometrijskih tehnologija, uključujući Konvenciju Saveta Evrope 108. Pored toga, Sud je uzeo u obzir propise o privatnosti podataka, posebno one koje je uspostavila Evropska unija, kao što je Opšta uredba o zaštiti podataka (GDPR), ukazujući na rastući međunarodni konsenzus o potrebi za strogim regulisanjem upotrebe tehnologija koje zadiru u privatnost pojedinaca.³³⁸

Sprovedena analiza relevantnih međunarodnih standarda u oblasti zaštite ličnih podataka u digitalnom okruženju ukazuje na proaktivan i sveobuhvatan odgovor međunarodnih organizacija na izazove koje nameće digitalna transformacija. Pre svega, rešenja inkorporirana u Opštu uredbu o zaštiti podataka (GDPR) Evropske unije i Konvenciju Saveta Evrope o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka (Konvencija 108), kao i jurisprudencija Evropskog suda za ljudska prava, predstavljaju značajne primere ovog odgovora. Navedeni pravni standardi direktno adresiraju rastuću potrebu da se lični podaci pojedinaca prikupljaju,

³³⁸ Mladenov, M. *Implications pour les droits de l'homme de l'utilisation de la technologie de reconnaissance faciale du point de vue de la Cour européenne des droits de l'homme*, 4e Conférence sur le Droit comparé et international qui s'est tenue le 14 juin 2024 à Bucarest, Société des sciences juridiques et administratives, 195-210, 2024.

obrađuju i čuvaju uz najviši stepen pažnje i odgovornosti. U tom cilju, ustanovljena su posebne obaveze i odgovornosti koje se nameću organima i institucijama koje vrše prikupljanje i obradu ličnih podataka, uključujući principe zakonitosti, transparentnosti, ograničenja svrhe, minimizacije podataka, tačnosti, ograničenja skladištenja i integriteta i poverljivosti. Pored navedenog, predmetni standardi ustanovljavaju prava pojedinaca u vezi sa njihovim ličnim podacima i mehanizme za njihovo ostvarivanje, čime se nastoji da se uspostavi pravni okvir koji efikasno štiti privatnost i kontrolu nad ličnim informacijama u digitalnom okruženju.

6. Zaštita ljudskih prava u digitalnom domenu u pravnom okviru Srbije

Zaštita ljudskih prava u digitalnom domenu u Republici Srbiji predstavlja složenu i evoluirajuću oblast pravnog sistema, koja se zasniva na ustavnim garancijama i specifičnom zakonodavstvu usmerenom na regulisanje određenih segemenata online okruženja. Ustav Republike Srbije, kao najviši pravni akt, postavlja temelje za zaštitu fundamentalnih prava koja su relevantna i u digitalnoj sferi. Pravo na privatnost, nepovredivost prepiske i drugih sredstava komuniciranja, sloboda misli i izražavanja, sloboda udruživanja i pravo na obaveštenost predstavljaju ključne ustavne kategorije koje se direktno primenjuju i u kontekstu internet aktivnosti i digitalnih interakcija građana. Ograničenja ovih prava su izričito predviđena Ustavom i moguća su isključivo pod uslovima propisanim zakonom i odlukom suda, čime se nastoji osigurati pravna sigurnost i sprečiti

arbitrerno zadiranje u temeljne slobode pojedinaca u digitalnom prostoru.³³⁹

Pored ustavnih načela, pravni sistem Srbije obuhvata niz zakona koji imaju za cilj preciznije regulisanje zaštite ljudskih prava u digitalnom domenu. Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, usklađen sa evropskim standardima, predstavlja stožerni propis u ovoj oblasti, definišući principe obrade ličnih podataka, prava pojedinaca u vezi sa njihovim podacima i obaveze subjekata koji vrše obradu, čime se nastoji osigurati visok nivo zaštite privatnosti u digitalnom okruženju. Dalje, zakoni koji regulišu elektronsku trgovinu, elektronski dokument i usluge od poverenja, kao i autorska i srodna prava, doprinose stvaranju sigurnog i pravno uređenog digitalnog prostora za ekonomske aktivnosti, komunikaciju i zaštitu intelektualne svojine. Krivičnopravna zaštita od nezakonitih radnji u sajber prostoru, kao i odredbe zakona o javnom informisanju i medijima koje se odnose na online medije, dodatno jačaju pravni okvir za zaštitu prava i sloboda u digitalnom domenu.

Republika Srbija, kao članica Saveta Evrope ima i jasnu međunarodnopravnu obavezu da poštuje sve prethodno pomenute propise usvojene pod okriljem ove organizacije, koji predstavljaju značajan izvor standarda u oblasti ljudskih prava i vladavine prava u digitalnom dobu.

Pored toga, kao država kandidat za članstvo u Evropskoj uniji, Srbija je suočena sa imperativom usklađivanja svog nacionalnog zakonodavstva sa regulatornim okvirom Evropske unije u različitim oblastima,

³³⁹ Ustav Republike Srbije. *Sl. glasnik RS*, br. 98/2006 i 115/2021.

uključujući i digitalnu agendu, što predstavlja jedan od ključnih uslova za uspešan proces pristupanja evropskoj zajednici. Ovaj proces harmonizacije podrazumeva postepeno inkorporiranje pravne tekovine Evropske unije (*acquis communautaire*) u domaći pravni poredak, sa ciljem dostizanja standarda koji vladaju u državama članicama EU u pogledu digitalnih prava, zaštite podataka, elektronskih komunikacija, sajber bezbednosti i drugih relevantnih oblasti digitalnog ekosistema. Usklađivanje zakonodavstva nije samo formalna obaveza, već i suštinska potreba za izgradnju modernog, konkurentnog i inkluzivnog digitalnog društva u Srbiji, koje će biti kompatibilno sa evropskim vrednostima i standardima.

Digitalna transformacija različitih aspekata društva i dinamičan razvoj informaciono-komunikacionih tehnologija, Srbija je prepoznala usvajanjem sveobuhvatnog strateškog dokumenta Vlade Republike Srbije, Strategije razvoja informacionog društva u Republici Srbiji za period od 2021. do 2026. godine.³⁴⁰ Ovaj strateški okvir definiše jasnu viziju budućeg informacionog društva, artikuliše ključne strateške ciljeve i utvrđuje prioritete delovanja u cilju izgradnje naprednog, inkluzivnog i bezbednog digitalnog okruženja. Osnovna intencija Strategije je da se kroz planski razvoj IKT sektora i primenu digitalnih tehnologija značajno doprinese ekonomskom rastu, poveća konkurentnost privrede, unapredi kvalitet života svih građana i podigne nivo efikasnosti javne uprave.

³⁴⁰ Strategija razvoja informacionog društva u Republici Srbiji za period od 2021. do 2026. godine, „Službeni glasnik RS”, broj 86 od 3. septembra 2021.

Strategija se fokusira na unapređenje digitalne infrastrukture širom zemlje, sa posebnim akcentom na obezbeđivanje širokopojasnog pristupa internetu i razvoj naprednih komunikacionih mreža. Istovremeno, prepoznaje se ključna uloga digitalne ekonomije u ukupnom razvoju, te se predviđaju mere za stvaranje stimulativnog poslovnog ambijenta, podršku digitalnoj transformaciji preduzeća i podsticanje inovativnosti i preduzetništva u digitalnom domenu. Unapređenje e-uprave predstavlja još jedan strateški prioritet, sa ciljem da se kroz digitalizaciju javnih usluga poveća njihova efikasnost, transparentnost i dostupnost građanima i privrednim subjektima. Strategija takođe naglašava značaj povećanja digitalnih kompetencija i smanjenja digitalnog jaza kroz sveobuhvatne programe obuke i edukacije. Pored toga, jačanje sajber bezbednosti i podrška razvoju veštačke inteligencije prepoznati su kao ključni elementi za izgradnju poverenja u digitalno okruženje i podsticanje inovacija.

6.1. Zaštita prava na privatnost u digitalnom domenu u pravnom okviru Srbije

Ustav Republike Srbije ne sadrži jedinstvenu i eksplicitnu definiciju prava na privatnost. Ipak ovo fundamentalno ljudsko pravo je implicitno zagarantovano kroz niz srodnih ustavnih odredaba koje, kada se posmatraju u svojoj međusobnoj povezanosti i u skladu sa relevantnim međunarodnim pravnim standardima, konstituišu pravo na privatnost u celini.

Ustav štiti različite aspekte privatnosti kroz nekoliko svojih ključnih članova. Član 40 neprikosnovenno jemči nepovredivost doma kao intimnog

prostora pojedinca na sledeći način, dok član 41 štiti tajnost pisama i drugih sredstava komunikacije, što u savremenom kontekstu obuhvata i digitalnu korespondenciju i elektronske komunikacije, čime se osigurava poverljivost ličnih razmena informacija. Fizički i psihički integritet pojedinca, zaštićeni članom 25 Ustava, takođe predstavljaju bitne komponente lične sfere koja je zaštićena pravom na privatnost. Konačno, član 19 Ustava naglašava da jemstva ljudskih prava u Ustavu imaju za cilj „očuvanje ljudskog dostojanstva”, što nesumnjivo implicira i zaštitu časti i ugleda pojedinca kao osnovnih vrednosti koje su prepoznate i zaštićene u brojnim međunarodnim instrumentima o ljudskim pravima.³⁴¹

Dakle, uprkos činjenici da Ustav ne koristi eksplicitnu frazu pravo na privatnost, prethodno navedene ustavne garancije, kada se kumulativno sagledaju i interpretiraju u svetlu definicija i standarda sadržanih u međunarodnopravnim propisima, nesumnjivo čine suštinu i obim prava na privatnost u pravnom poretku Republike Srbije.³⁴²

Ustav Republike Srbije ne inkorporira zaštitu porodice unutar okvira prava na privatnost pojedinca, već porodicu tretira kao zasebnu društvenu celinu kojoj se Ustavom garantuje posebna zaštita. Prema članu 66 stav 1 Ustav eksplicitno navodi da „porodica, majka, samohrani roditelj i dete (...) uživaju posebnu zaštitu”.³⁴³ Pored navedenih garancija, pitanja porodičnog života, kao izuzetno važnog segmenta individualne privatnosti, dodatno su regulisana posebnim odredbama Porodičnog zakona. Član 2

³⁴¹ Ustav Republike Srbije, op.cit.

³⁴² Slijepčević, L. *Pravo na privatnost u domaćim i međunarodnim propisima -s osvrtnom na internet.* op.cit, str. 37.

³⁴³ Ustav Republike Srbije, op.cit

ovog zakona izričito propisuje da „porodica uživa posebnu zaštitu države; svako ima pravo na poštovanje svog porodičnog života”, čime se nedvosmisleno naglašava značaj zaštite porodičnih odnosa i porodične sfere kao sastavnog dela šireg prava na privatnost i nepovredivosti ličnog života.³⁴⁴

Kroz ratifikaciju ključnih međunarodnih ugovora u oblasti ljudskih prava, Republika Srbija je preduzela značajne korake u prihvatanju najviših međunarodnih standarda koji se direktno ili indirektno odnose na fundamentalno pravo na privatnost. Dodatno, prihvatanjem obaveze da podleže procedurama za žalbe predviđenim instrumentima Ujedinjenih nacija o ljudskim pravima koje je ratifikovala, Republika Srbija je dodatno ojačala mehanizme zaštite prava na privatnost i srodnih prava unutar svog pravnog sistema, otvarajući mogućnost individualnog i institucionalnog nadzora nad poštovanjem ovih prava na međunarodnom nivou, čime se osigurava dodatni stepen zaštite i odgovornosti u ovoj ključnoj oblasti ljudskih prava.

6.2. Zaštita slobode izražavanja u digitalnom domenu u pravnom okviru Srbije

Ustav Republike Srbije predviđa zaštitu slobode izražavanja u okviru člana 46.³⁴⁵ Navedeni član garantuje pravo na slobodu mišljenja i izražavanja, obuhvatajući govor, pisanu reč i druge načine prenošenja misli, što se može tumačiti da uključuje i online izražavanje, iako to nije eksplicitno navedeno. Ovaj član takođe ističe da sloboda izražavanja podrazumeva kako širenje, tako i traženje i primanje informacija. Međutim,

³⁴⁴ Porodični zakon Republike Srbije, „Sl. glasnik RS”, br. 18/2005, 72/2011 - dr. zakon i 6/2015.

³⁴⁵ Ustav Republike Srbije, *op.cit.*

Ustav predviđa mogućnost zakonskog ograničenja slobode izražavanja u specifičnim situacijama, radi zaštite prava i ugleda drugih, autoriteta i nepristrasnosti suda, javnog zdravlja, morala, demokratskog društva i nacionalne bezbednosti Republike Srbije.

Komunikacija putem interneta podložna je sankcijama ukoliko krši navedene odredbe člana 46 Ustava. Krivični zakonik Republike Srbije u članu 170 propisuje sankcije za uvredu, uključujući i one izvršene putem štampe, radija, televizije ili sličnih sredstava, kao i na javnom skupu, pri čemu se pod „sličnim sredstvima” u praksi tumače i internet platforme.³⁴⁶ Međutim, Krivični zakonik predviđa izuzetak od krivične odgovornosti ukoliko je izlaganje dato u okviru ozbiljne kritike u naučnom, književnom ili umetničkom delu, u vršenju službene dužnosti, novinarskog poziva, političke delatnosti, u odbrani nekog prava ili zaštiti opravdanih interesa, pod uslovom da se iz načina izražavanja ili drugih okolnosti vidi da nije postojala namera omalovažavanja. Ovaj član Krivičnog zakonika primenjuje se i na komunikaciju ostvarenu putem interneta, pri čemu se društvene mreže u tom kontekstu često tumače kao javna glasila.³⁴⁷

Zakon o javnom informisanju i medijima u članu 3 uređuje način ostvarivanja slobode javnog informisanja, koja obuhvata slobodu prikupljanja, objavljivanja i primanja informacija, slobodu formiranja i izražavanja ideja i mišljenja, slobodu štampanja i distribucije novina, slobodu proizvodnje, pružanja i objavljivanja audio i audio-vizuelnih

³⁴⁶ Krivični zakonik Republike Srbije, „Sl. glasnik RS”, br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016, 35/2019 i 94/2024.

³⁴⁷ Mitrović, M. *Uloga države i internet intermedijatora u zaštiti prava internet korisnika*, op.cit, str. 57.

medijskih usluga, slobodu širenja informacija i ideja preko interneta i drugih platformi, kao i slobodu izdavanja medija i obavljanja delatnosti javnog informisanja.³⁴⁸ Međutim, ovaj zakon izričito ne podrazumeva platforme poput internet foruma, društvenih mreža i drugih platformi koje omogućavaju slobodnu razmenu informacija, ideja i mišljenja njenih članova, niti samostalne elektronske publikacije poput blogova i veb-prezentacija, osim ako nisu registrovane u Registru medija u skladu sa ovim zakonom. Dakle, navedeni zakon primarno uređuje oblast javnog informisanja koja se odnosi na registrovane medije, te ne postoji direktna povezanost sa pravom na slobodu izražavanja i privatnosti svih internet korisnika, iako pojedine odredbe podrazumevaju poštovanje slobodnog protoka informacija i zabranu cenzure. Ipak, ugrožavanje slobode izražavanja online medija direktno utiče i na ograničavanje prava na prijem informacija bez ograničenja i na slobodu izbora izvora informacija, te se cenzurisanjem online medija dovodi u pitanje i slobodno izražavanje pojedinca.³⁴⁹

Zakon o elektronskim komunikacijama uređuje uslove i način za obavljanje delatnosti u oblasti elektronskih komunikacija, zaštitu prava korisnika i pretplatnika, kao i bezbednost i integritet elektronskih komunikacionih mreža i usluga.³⁵⁰ Član 3 ovog zakona ističe ciljeve koji se, između ostalog, zasnivaju na obezbeđivanju mogućnosti krajnjih korisnika da, prilikom korišćenja javnih komunikacionih mreža i usluga, slobodno

³⁴⁸ Zakon o javnom informisanju i medijima, „Sl. glasnik RS”, br. 92/2023.

³⁴⁹ Mitrović, M. *Uloga države i internet intermedijatora u zaštiti prava internet korisnika*, op.cit, str. 58.

³⁵⁰ Zakon o elektronskim komunikacijama, „Sl. glasnik RS”, br. 44/2010, 60/2013 - odluka US, 62/2014, 95/2018 - dr. zakon i 35/2023 - dr. zakon.

pristupaju i distribuiraju informacije, kao i da koriste aplikacije i usluge po svom izboru. Dakle, ovim zakonom se predviđa sloboda izražavanja korisnika u smislu pristupa i slobodne distribucije informacija elektronskim putem.³⁵¹

U proteklom periodu, Republika Srbija je iskazala značajnu posvećenost unapređenju zaštite prava na slobodu izražavanja, prepoznajući njen fundamentalni značaj kako u tradicionalnim, analognim medijima, tako i u sveprisutnom digitalnom okruženju. Iako je normativno uređenje ove oblasti i dalje podložno dinamičnom razvoju i usklađivanju sa međunarodnim pravnim standardima, moguće je konstatovati da su usvojeni relevantni zakonski akti koji demonstriraju opredeljenje države ka implementaciji evropskih i globalnih principa slobode izražavanja. Usvajanje navedenih propisa predstavlja značajan segment osiguravanja pluralizma mišljenja, slobodnog protoka informacija i zaštite kritičkog diskursa u svim sferama javnog života, uključujući i online prostor koji postaje sve dominantniji u savremenoj komunikaciji.

6.3. Nova digitalna ljudska prava u pravnom sistemu Republike Srbije

Prema godišnjem istraživanju Republičkog zavoda za statistiku Srbije o upotrebi informaciono-komunikacionih tehnologija u 2024. godini, došlo je do značajnog porasta upotrebe interneta u domaćinstvima Republike Srbije. Rezultati istraživanja pokazuju da 88,8% domaćinstava poseduje internet priključak, što predstavlja rast od 3,2 procentna poena u

³⁵¹ Mitrović, M. *Uloga države i internet intermedijatora u zaštiti prava internet korisnika*, op.cit, str. 58.

poređenju sa prethodnom 2023. godinom.³⁵² Ovaj podatak ukazuje na kontinuiranu i ubranu digitalizaciju društva u Srbiji, približavajući je standardima razvijenih evropskih zemalja u pogledu pristupa internetu. Povećana dostupnost interneta u domaćinstvima stvara povoljnije uslove za razvoj digitalne ekonomije, unapređenje e-uprave, širenje online obrazovanja i generalno poboljšanje kvaliteta života građana kroz pristup različitim digitalnim uslugama i informacijama.

Unutrašnje zakonodavstvo Republike Srbije ne prepoznaje eksplicitnu garanciju prava na pristup internetu kao samostalno ljudsko pravo. Međutim, prethodna analiza unutrašnjih propisa u domenu zaštite prava na privatnost i slobode izražavanja u digitalnom okruženju, otkriva da se u određenim segmentima i na indirektan način ovo pravo ipak garantuje. Konkretno, Ustav Republike Srbije jemči slobodu mišljenja i izražavanja, što u savremenom digitalnom dobu neizostavno podrazumeva i slobodu izražavanja i primanja informacija putem interneta. Takođe, Ustav garantuje tajnost korespondencije, što se u digitalnom kontekstu odnosi na zaštitu elektronske komunikacije i privatnosti online prepiske. Navedene ustavne garancije, iako ne formulišu eksplicitno pravo na pristup internetu, stvaraju pravni okvir koji štiti ključne aspekte slobode i privatnosti u digitalnom okruženju, čineći pristup internetu neophodnim preduslovom za puno ostvarivanje ovih zagarantovanih prava.³⁵³

³⁵² Godišnje istraživanje o upotrebi informaciono-komunikacionih tehnologija u Republici Srbiji, 2024. godine, Republički zavod za statistiku, <https://www.stat.gov.rs/sr-latn/vesti/20241025-godisnje-istrazivanje-o-ikt-2024/?a=0&s=0101> (11.04.2025).

³⁵³ Đukić, D. Pravo na pristup internetu kao ljudsko pravo. *Strani pravni život*, (3), 216, 2016.

U pravnom sistemu Republike Srbije, koncept prava da se bude zaboravljen nije direktno inkorporiran pod tim nazivom. Međutim, Zakon o zaštiti podataka o ličnosti Republike Srbije, koji je usklađen sa Opštom uredbom o zaštiti podataka (GDPR) garantuje pojedincima pravo na brisanje ličnih podataka u okviru člana 30.³⁵⁴ Ovo pravo omogućava licima da zahtevaju od rukovaoca podataka uklanjanje svojih ličnih podataka u specifičnim okolnostima, kao što su prestanak potrebe za obradom, povlačenje saglasnosti, prigovor na obradu bez pretežnih legitimnih razloga, nezakonita obrada, obaveza brisanja prema zakonu ili u slučaju prikupljanja podataka deteta u vezi sa uslugama informacionog društva.

Važno je napomenuti da pravo na brisanje nije apsolutno i podleže izuzecima kada je obrada neophodna radi:

- ostvarivanja slobode izražavanja i informisanja³⁵⁵,

³⁵⁴ Zakon o zaštiti podataka o ličnosti Republike Srbije, „Sl. glasnik RS”, br. 87/2018.

³⁵⁵ Reč je o specifičnim situacijama kada se obrada podataka o ličnosti vrši u svrhu novinarskog istraživanja i objavljivanja informacija u medijima. Ovo izuzeće je uvedeno radi zaštite slobode izražavanja i prava javnosti da bude informisana. U kontekstu novinarskog rada, prikupljanje, obrada i čuvanje ličnih podataka mogu biti neophodni za istraživanje tema od javnog interesa i za objavljivanje tačnih i relevantnih informacija. Bez ovog izuzeća, novinari bi se mogli suočiti sa značajnim ograničenjima u svom radu, što bi potencijalno ugrozilo slobodu medija i pravo građana na informisanost. Međutim, važno je naglasiti da ovo izuzeće ne znači potpunu slobodu obrade ličnih podataka od strane medija, već se mora tumačiti u skladu sa etičkim standardima novinarske profesije i principima proporcionalnosti i neophodnosti, uzimajući u obzir javni interes i prava i slobode lica na koja se podaci odnose. *Midorović, S. Pravo na brisanje podataka o ličnosti dostupnih na internetu. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, (84), 298, 2019.

- poštovanja zakonske obaveze rukovaoca ili usled izvršavanja zadatka od javnog interesa³⁵⁶,
- iz razloga javnog zdravlja³⁵⁷,
- u svrhe arhiviranja, naučnog ili istorijskog istraživanja ili statistike,
- kao i za podnošenje, ostvarivanje ili odbranu pravnih zahteva.

Za ostvarivanje ovog prava, pojedinac treba da se obrati rukovaocu podataka sa jasnim zahtevom i obrazloženjem, a u slučaju povrede prava, može se obratiti i Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.³⁵⁸

Sprovedena analiza ukazuje na to da će praktična implementacija prava sadržanog u članu 30 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti predstavljati značajan izazov. Složenost primene proizilazi prvenstveno iz učestale upotrebe tehnike upućivanja i preupućivanja na druge propise, što može dovesti do nejasnoća u tumačenju i primeni ovog prava. Dodatno, upotreba terminologije koja nije u dovoljnoj meri precizna može stvoriti

³⁵⁶ Obaveza obrade ličnih podataka može proisticati iz različitih zakonskih propisa, kao što su zakoni koji regulišu radno-pravne odnose, sistem oporezivanja ili vođenje evidencije privrednih subjekata. Nadalje, ograničenje prava na brisanje ličnih podataka, u skladu sa članom 40 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, može biti opravdano razlozima koji se tiču nacionalne i javne bezbednosti, prevencije, istrage i otkrivanja krivičnih dela, gonjenja počilaca krivičnih dela, izvršenja krivičnih sankcija i slično. *Midorović, S. Pravo na brisanje podataka o ličnosti dostupnih na internetu*, op.cit. str. 299.

³⁵⁷ Ovaj razlog za obradu ličnih podataka biće ispunjen, na primer, ukoliko je obrada neophodna u svrhe preventivne medicine, procene radne sposobnosti zaposlenih, upravljanja zdravstvenim sistemima i slično. *Midorović, S. Pravo na brisanje podataka o ličnosti dostupnih na internetu*, op.cit. str. 299.

³⁵⁸ Detaljnije: *Midorović, S. Pravo na brisanje podataka o ličnosti dostupnih na internetu*. op.cit, 281-306, 2019.

poteškoće u jednoobraznom razumevanju obaveza rukovalaca i prava lica na koja se podaci odnose.

S obzirom na to da praksa u vezi sa primenom ovog konkretnog prava tek treba da se iskristališe u unutrašnjem pravnom sistemu Srbije, korisno usmerenje za domaće rukovaoce ličnih podataka, kao i za tela i organe nadležne za njegovu zaštitu, mogu predstavljati komentari Opšte uredbe o zaštiti podataka (GDPR) i relevantna praksa država članica EU. Analiza evropske prakse i tumačenja GDPR-a može pružiti dragocena pojašnjenja i smernice za prevazilaženje postojećih nejasnoća i za uspostavljanje efikasne i dosledne primene prava iz člana 30 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti u Republici Srbiji.³⁵⁹

7. Zaštita podataka u digitalnom domenu u pravnom okviru Republike Srbije

Ustav Republike Srbije, u članu 42, predviđa zaštitu podataka o ličnosti, propisujući da se prikupljanje, držanje, obrada i korišćenje ovih podataka moraju regulisati posebnim zakonom.³⁶⁰ Navedena ustavna odredba takođe eksplicitno zabranjuje i predviđa sankcije za svaku upotrebu ličnih podataka izvan prvobitno definisane svrhe prikupljanja, uz strogo utvrđene izuzetke koji se odnose na neophodnost takve upotrebe radi vođenja krivičnog postupka ili zaštite nacionalne bezbednosti, i to isključivo na način koji je precizno propisan zakonom. Pored toga, Ustav Republike Srbije svakom pojedincu jemči neotuđivo pravo da bude u potpunosti informisan o svim ličnim podacima koji su o njemu prikupljeni, u

³⁵⁹ Ibid. str. 303.

³⁶⁰ Ustav Republike Srbije, op.cit, član 42.

skladu sa važećim zakonskim okvirom, kao i pravo na efikasnu sudsku zaštitu u slučaju bilo kakve zloupotrebe ovlašćenja u vezi sa obradom njegovih ličnih podataka.

Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, koji je usvojen od strane Narodne skupštine Republike Srbije u novembru 2018. godine, a stupio na snagu 21. avgusta 2019. godine, predstavlja sveobuhvatan i složen pravni akt koji detaljno razrađuje ustavne garancije u predmetnoj oblasti i usklađuje nacionalno zakonodavstvo sa standardima Evropske unije, posebno sa Opštom uredbom o zaštiti podataka (GDPR).

Zakon o zaštiti podataka o ličnosti definiše podatak o ličnosti kao *„svaki podatak koji se odnosi na fizičko lice čiji je identitet određen ili odrediv, neposredno ili posredno, posebno na osnovu oznake identiteta, kao što je ime i identifikacioni broj, podataka o lokaciji, identifikatora u elektronskim komunikacionim mrežama ili jednog, odnosno više obeležja njegovog fizičkog, fiziološkog, genetskog, mentalnog, ekonomskog, kulturnog i društvenog identiteta.”*³⁶¹

Iako je zakonska definicija podatka o ličnosti široko postavljena, kako bi obuhvatila različite forme informacija u savremenom digitalnom dobu, prilikom procene da li određena informacija predstavlja podatak o ličnosti, uvek je neophodno uzeti u obzir i specifični kontekst u kojem se

³⁶¹ Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, op.cit. član 4.

ta informacija pojavljuje, kao i mogućnost njene upotrebe za identifikaciju konkretnog lica.³⁶²

Dalje, Zakon definiše obradu podataka o ličnosti kao svaku radnju ili skup radnji koje se vrše automatizovano ili neautomatizovano sa ličnim podacima ili njihovim skupovima. Navedena definicija obuhvata izuzetno širok spektar aktivnosti koje se mogu preduzimati u vezi sa ličnim podacima, uključujući:

- prikupljanje (dobijanje podataka iz različitih izvora),
- beleženje (evidentiranje podataka u različitim formama),
- razvrstavanje (kategorizacija podataka prema određenim kriterijumima), grupisanje ili strukturisanje (organizovanje podataka u logičke celine),
- pohranjivanje (čuvanje podataka na različitim medijima),
- upodobljavanje ili menjanje (prilagođavanje ili izmena sadržaja podataka),
- otkrivanje (činjenje podataka dostupnim trećim licima),
- uvid (omogućavanje pristupa podacima ovlašćenim licima),
- upotrebu (korišćenje podataka u različite svrhe),
- otkrivanje prenosom ili dostavljanjem (slanje podataka drugim rukovaocima ili obrađivačima),
- umnožavanje (kopiranje podataka),

³⁶² Ljudska prava u Srbiji 2022, Pravo, praksa i međunarodni standardi ljudskih prava, Beogradski centar za ljudska prava, 2023, <https://www.bgcentar.org.rs/wp-content/uploads/2023/03/2023-04-24-Ljudska-prava-u-Srbiji-2022-web.pdf> (28.04.2025), str.102.

- širenje ili na drugi način činjenje dostupnim (javno objavljivanje podataka putem različitih kanala),
- upoređivanje (analiza podataka u odnosu na druge skupove podataka),
- ograničavanje (obeležavanje pohranjenih podataka radi ograničenja njihove buduće obrade),
- brisanje (trajno uklanjanje podataka iz sistema obrade) ili uništavanje (fizičko uništenje nosača podataka).³⁶³

Jedno od fundamentalnih pitanja u oblasti zaštite ličnih podataka se odnosi na zakonitost obrada ličnih podataka. Zakon o zaštiti podataka o ličnosti Republike Srbije propisuje šest različitih pravnih osnova na kojima se može zasnivati zakonita obrada na sledeći način:

„1) lice na koje se podaci o ličnosti odnose je pristalo na obradu svojih podataka o ličnosti za jednu ili više posebno određenih svrha;

2) obrada je neophodna za izvršenje ugovora zaključenog sa licem na koje se podaci odnose ili za preduzimanje radnji, na zahtev lica na koje se podaci odnose, pre zaključenja ugovora;

3) obrada je neophodna u cilju poštovanja pravnih obaveza rukovaoca;

4) obrada je neophodna u cilju zaštite životno važnih interesa lica na koje se podaci odnose ili drugog fizičkog lica;

³⁶³ Ibid.

5) obrada je neophodna u cilju obavljanja poslova u javnom interesu ili izvršenja zakonom propisanih ovlašćenja rukovaoca;

6) obrada je neophodna u cilju ostvarivanja legitimnih interesa rukovaoca ili treće strane, osim ako su nad tim interesima pretežniji interesi ili osnovna prava i slobode lica na koje se podaci odnose koji zahtevaju zaštitu podataka o ličnosti, a posebno ako je lice na koje se podaci odnose maloletno lice.”³⁶⁴

Član 5 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti utvrđuje osnovna načela obrade podataka, koja imaju izuzetan značaj jer predstavljaju temeljne smernice za tumačenje i primenu svih odredbi Zakona i mogu poslužiti kao osnov za utvrđivanje odgovornosti rukovaoca i obrađivača u slučaju postupanja suprotno ovim načelima. Šest ključnih načela su:

- načelo zakonitosti, poštenja i transparentnosti (obrada podataka mora biti zasnovana na zakonskom osnovu, sprovedena pošteno i transparentno u odnosu na lice na koje se podaci odnose, uz pružanje jasnih informacija o obradi);
- načelo ograničenosti svrhe (podaci se moraju prikupljati za tačno određene, eksplicitne i zakonite svrhe i ne smeju se dalje obrađivati na način koji nije u skladu sa tim prvobitnim svrhama);
- načelo minimizacije podataka (lični podaci koji se prikupljaju moraju biti adekvatni, relevantni i ograničeni na ono što je neophodno u odnosu na svrhe u koje se obrađuju);

³⁶⁴ Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, op.cit. član 12.

- načelo tačnosti podataka (lični podaci moraju biti tačni i, prema potrebi, ažurirani, a netačni podaci moraju se bez odlaganja brisati ili ispravljati);
- načelo ograničenja čuvanja (lični podaci se moraju čuvati u obliku koji omogućava identifikaciju lica samo onoliko dugo koliko je neophodno za ostvarivanje svrhe obrade); i
- načelo integriteta i poverljivosti (bezbednosti), (lični podaci moraju se obrađivati na način koji obezbeđuje odgovarajuću zaštitu od neovlašćene ili nezakonite obrade, kao i od slučajnog gubitka, uništenja ili oštećenja, primenom odgovarajućih tehničkih, organizacionih i kadrovskih mera).³⁶⁵

Glava III Zakona o zaštiti podataka o ličnosti detaljno navodi prava lica čiji se podaci obrađuju, a rukovalac je dužan da omogući efikasno ostvarivanje ovih prava. Ova prava obuhvataju:

- pravo na informisanost (da budu obavešteni o svim relevantnim aspektima obrade svojih podataka),
- pravo na pristup podacima (da dobiju potvrdu da li se njihovi podaci obrađuju i da im se omogući uvid u te podatke, kao i da dobiju kopiju podataka),
- pravo na ispravku i dopunu (da zahtevaju ispravku netačnih ili dopunu nepotpunih podataka),
- pravo na brisanje (pravo na „zaborav” pod određenim uslovima),
- pravo na ograničenje obrade (da zahtevaju ograničenje obrade u određenim situacijama),

³⁶⁵ Ljudska prava u Srbiji 2022, Pravo, praksa i međunarodni standardi ljudskih prava, op.cit.str.104.

- pravo na prenosivost podataka (da prime svoje podatke u strukturiranom, uobičajenom i elektronski čitljivom formatu i da ih prenesu drugom rukovaocu),
- pravo na prigovor (na obradu u određenim situacijama, uključujući obradu zasnovanu na legitimnim interesima ili obradu u svrhe direktnog marketinga), i
- pravo da se ne podleže odluci donetoj isključivo na osnovu automatizovane obrade, uključujući i profilisanje, koja proizvodi pravne posledice ili značajno utiče na to lice.³⁶⁶

Kada je u reč o zaštiti prava lica čiji se podaci obrađuju, Zakon predviđa različite mehanizme. Lice koje smatra da je došlo do povrede njegovih prava može podneti pritužbu Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, koji sprovodi postupak po pritužbi i donosi odgovarajuću odluku. Odluka Poverenika podleže sudskoj proveru u upravnom sporu. Pored toga, lice ima pravo na sudsku zaštitu ukoliko smatra da mu je nezakonitom radnjom obrade njegovih ličnih podataka povređeno pravo propisano ovim Zakonom, podnošenjem tužbe nadležnom sudu. Konačno, naš pravni sistem prepoznaje i krivičnopravnu zaštitu prava na zaštitu podataka o ličnosti, kroz krivično delo neovlašćenog prikupljanja ličnih podataka propisano članom 146 Krivičnog zakonika.³⁶⁷

Zakon o zaštiti podataka o ličnosti Republike Srbije ima fundamentalni značaj u savremenom digitalnom dobu, obeleženom sveprisutnom obradom ličnih informacija. Analiza je pokazala da ovaj zakon

³⁶⁶ Ibid. str.105.

³⁶⁷ Ibid.

prvenstveno štiti osnovno ljudsko pravo na privatnost u digitalnom okruženju, usklađujući nacionalno zakonodavstvo sa evropskim standardima, posebno sa Opštom uredbom o zaštiti podataka (GDPR), što je ključno za evropske integracije i prekograničnu saradnju.

U kontekstu brzog tehnološkog napretka, Zakon pruža neophodan pravni okvir za regulisanje obrade podataka u novim tehnologijama, gradeći poverenje građana u digitalne usluge kroz transparentnost i odgovornost rukovalaca i obrađivača. Definisanjem jasnih obaveza za subjekte koji obrađuju podatke i osnaživanjem prava pojedinaca nad sopstvenim informacijama, Zakon o zaštiti podataka o ličnosti predstavlja ključni instrument za uspostavljanje sigurnog i pouzdanog digitalnog društva u Srbiji, uz nadzornu ulogu Poverenika i predviđene sankcije za nepoštovanje zakonskih odredaba.

Relevantan propis u predmetnoj oblasti u unutrašnjem pravnom sistemu Republike Srbije predstavlja i Zakon o elektronskim komunikacijama.³⁶⁸ Navedeni propis pored ostalih pitanja, reguliše i oblast elektronskih podataka, posebno aspekte tajnosti podataka korisnika, kao i uslove za presretanje i zadržavanje tih podataka. Članom 126 ovog Zakona utvrđuje se da se sadržaj elektronske komunikacije korisnika može podvrgnuti presretanju isključivo u skladu sa zakonom, precizirajući da takva mera može biti preduzeta, na primer, u vezi sa istragom krivičnih dela ili u slučajevima ugrožavanja nacionalne bezbednosti, ali uz obavezno posedovanje sudske odluke koja nalaže takvo postupanje. Nasuprot tome, u svim ostalim situacijama, korisnik mora biti blagovremeno obavešten o

³⁶⁸ Zakon o elektronskim komunikacijama, op.cit.

nameri presretanja njegove komunikacije i mora dati svoj izričit pristanak za takvu radnju.

Član 127 Zakona o elektronskim komunikacijama detaljno propisuje dužnosti operatora elektronskih komunikacionih mreža i usluga u vezi sa zakonitim presretanjem i zadržavanjem podataka. Jedna od ključnih obaveza operatora jeste da ustupi relevantne podatke nadležnim vladinim agencijama, ukoliko je lice čiji su podaci zadržani postupalo protivno odredbama člana 126 Zakona, odnosno ukoliko je presretanje i zadržavanje podataka sprovedeno u skladu sa zakonom i sudskom odlukom. Navedena odredba naglašava ulogu operatora u obezbeđivanju zakonitog pristupa elektronskim podacima od strane državnih organa u jasno definisanim i zakonski ograničenim situacijama, uz poštovanje prava korisnika na privatnost i tajnost komunikacije u svim ostalim okolnostima.³⁶⁹

Zakon o elektronskim komunikacijama Republike Srbije predstavlja značajan, premda segmentiran, pravni instrument u sistemu zaštite podataka u digitalnom dobu Srbije. Iako ne obuhvata celokupnu materiju obrade ličnih podataka, za razliku od Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, ovaj zakon adresira ključne aspekte relevantne za digitalno okruženje, posebno u domenu delatnosti pružalaca usluga elektronskih komunikacija i njihovih korisnika. U svetlu navedene činjenice, predmetni zakon postavlja specifične obaveze i prava u vezi sa elektronskim komunikacijama, doprinoseći sveukupnom okviru zaštite podataka u digitalnoj sferi.

³⁶⁹ Ibid.

8. Zaključna razmatranja

Globalizacija, kao dominantna metodologija širenja i internalizacije društveno prihvatljivih vrednosti i praksi, prepoznata je kao ključni faktor izuzetnog razvoja i implementacije tehnologije u svim zamislivim sferama ljudske delatnosti. Inovativna informaciona tehnologija našla je široku primenu u različitim aspektima svakodnevnog života i profesionalnog rada. Sa ekspanzijom interneta, otvorio se kompleksan niz pravnih pitanja, sa posebnim akcentom na zaštitu ljudskih prava.

Problematika privatnosti i sloboda izražavanja su postala centralna pitanja u kontekstu sve veće upotrebe informaciono-komunikacionih tehnologija. Potencijalna opasnost od tehnologije se uvećava usled inherentnih sigurnosnih slabosti internet infrastrukture, dok istovremeno individue u virtuelnom okruženju pokazuju značajno niži nivo opreza u poređenju sa interakcijama u fizičkom svetu. Konstatovano postojanje ovih potencijalnih opasnosti i rizika ukazalo je na imperativ formiranja sveobuhvatnog sistema načela i adekvatnih mera usmerenih na zaštitu prava na privatnost i tajnost podataka koji su sa njom u neposrednoj vezi.

Države članice Evropske unije preduzele su korake u cilju uspostavljanja integrisanog sistema. U okviru usvojenih propisa, države članice EU su definisale osnovne postulate ostvarivanja i zaštite slobode izražavanja, fundamentalne ciljeve, ključne principe i osnovna načela zaštite podataka o ličnosti, precizne kriterijume kvaliteta i legitimnosti obrade tih podataka, specifične kategorije podataka koje zaslužuju pose-

bnu pažnju, prava lica na koja se ti podaci odnose u pogledu pristupa informacijama, jasno definisane izuzetke i ograničenja tih prava, kao i konkretne mere za efikasnu zaštitu lica čiji se podaci obrađuju.

Kao jedan od osnovnih izazova u predmetnoj oblasti sa kojim se suočava Evropska unija, ali i druge međunarodne organizacije se odnosi na tendenciju nedovoljno brzog reagovanja pravnog sistema na dinamičan tehnološki razvoj, što predstavlja svojevrsni društveni paradoks: nove tehnologije se neprekidno transformišu i unapređuju, dok pravni sistem te promene prepoznaje i integriše u svoje okvire sa značajnom vremenskom odstupnicom.

Zaštita ljudskih prava u digitalnom domenu u Srbiji suočava se sa sličnim izazovima koji proizlaze iz brzog tehnološkog napretka, prekogranične prirode interneta i potrebe za efikasnim sprovođenjem zakona u ovom kompleksnom okruženju. Kontinuirano usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa međunarodnim standardima, jačanje kapaciteta nadležnih organa i podizanje svesti građana o njihovim pravima i rizicima u digitalnom prostoru predstavljaju ključne elemente za unapređenje zaštite ljudskih prava u digitalnom domenu u Srbiji. Pronalaženje adekvatne ravnoteže između različitih legitimnih interesa i garantovanih prava, uzimajući u obzir specifičnosti digitalnog okruženja, ostaje trajni zadatak u oblikovanju pravnog okvira Srbije u ovoj oblasti.

LITERATURA

1. *Ahmet Yıldırım* protiv Turske, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka broj 3111/10, Presuda od 18. decembra 2012.
2. Akdeniz protiv Turske, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka broj 20877/10, Presuda od 11. marta 2014. godine.
3. Antović i Mirković protiv Crne Gore, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka br. 70838/13, Presuda od 28. novembra 2017. godine.
4. Baltezarević, V., Baltezarević, R. Zaštita privatnosti na internetu – evropski model. *Megatrend revija* 14, 241–252, 2017.
5. Baltezarević, V., Baltezarević, R. Zaštita privatnosti na internetu – evropski model. *Megatrend revija* 14, 241–252, 2017.
6. Bărbulescu protiv Rumunije, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka broj 61496/08, Presuda od 5. septembra, 2017. godine.
7. Bedik protiv Slovenije, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka broj 62357/14, Presuda od 24. jula, 2018. godine.
8. *Cengiz* i drugi protiv Turske, Evropski sud za ljudska prava, Predstavke br. 48226/10 and 14027/11, Presuda od 1. decembra 2015. godine.
9. Charter of Fundamental Rights of the European Union, *Official Journal of the European Communities*, 2000/C364.
10. Council Directive 2002/21/EC, arts. 1& 2, OJ L 08, 24.4.2002, p. 33–50

11. Custers, B. New digital rights: Imagining additional fundamental rights for the digital era. *Computer Law & Security Review*, 44, 105636, 2022.
12. David, H. *The Right to Privacy*, Infobase Publishing, 2009.
13. De Búrca, G. „After the EU Charter of Fundamental Rights: The Court of Justice as a human rights adjudicator?” *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 20.2, 2013, 168-184.
14. Declaration on freedom of communication on the Internet, 2003, Council of Europe, Committee of Ministers, <https://rm.coe.int/16805dfbd5> (11.03.2025).
15. Defeis, E. „Human Rights and the European Union, Who Decides? Possible Conflicts Between the European Court of Justice and the European Court of Human Rights”, *Dickinson Journal of International Law* 2/2001, 301-331.
16. Delfi protiv Estonije, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka broj 64569/09, Presuda od 10. oktobra 2013. godine.
17. Dimitrijević, V., Paunović, M., Đerić, V. *Ljudska prava*. Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 1997.
18. Directive 2006/24 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on the retention of data generated or processed in connection with the provision of publicly available electronic communications services or of public communications networks and amending Directive 2002/58/EC, *Official Journal of the European Union*, 2006/L105.

19. Directive 2009/136 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 amending Directive 2002/22/EC on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services, Directive 2002/58/EC concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector and Regulation (EC) No 2006/2004 on cooperation between national authorities responsible for the enforcement of consumer protection laws, Official Journal of the European Union, 2009/L337.
20. Directive 2009/140 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 amending Directives 2002/21/EC on a common regulatory framework for electronic communications networks and services, 2002/19/EC on access to, and interconnection of, electronic communications networks and associated facilities, and 2002/20/EC on the authorisation of electronic communications networks and services, Official Journal of the European Union, 2009/L337.
21. Đukić, D. Pravo na pristup internetu kao ljudsko pravo. *Strani pravni život*, (3), 216, 2016.
22. Etinski, R. „Proces promocije ljudskih prava u Evropskoj uniji”, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu 1-2/2008, 115-131.
23. EU Human Rights Guidelines on Freedom of Expression Online and Offline, 2014, Council of the European Union, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_human_rights_guidelines_on_freedom_of_expression_online_and_offline_en.pdf (22.03.2025).
24. European Declaration on Digital Rights and Principles for the Digital Decade 2023/C 23/01, OJ C 23, 23.1.2023, p. 1–7.

25. European Union, Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the functioning of the European Union – Charter of Fundamental Rights of the European Union, Publications Office, 2010.
26. Gajin, S. *Ljudska prava. Pravno-sistemska okvir*. Fond za humanitarno pravo, 2012.
27. GC and Others v Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), Case C-136/17, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 24 September 2019, ECLI:EU:C:2019:773.
28. Glukhin protiv Rusije, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka broj 11519/20, Presuda od 4.jula 2023.godine.
29. Godišnje istraživanje o upotrebi informaciono-komunikacionih tehnologija u Republici Srbiji, 2024. godine, Republički zavod za statistiku, <https://www.stat.gov.rs/sr-latn/vesti/20241025-godisnje-istrazivanje-o-ikt-2024/?a=0&s=0101> (11.04.2025).
30. Google LLC, successor in law to Google Inc. v Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), Judgment of the Court (Grand Chamber) of 24 September 2019, Case C-507/17, ECLI identifier: ECLI:EU:C:2019:772.
31. Google Spain SL and Google Inc v. Agencia Espanola Agencia Española de Protección de Datos and Mario Costeja González, CJEU, C-131/12.
32. Guide on Article 10 of the European Convention on Human Rights, Freedom of Expression, Council of Europe, 2022. <https://rm.coe.int/guide-on-article-10-freedom-of-expression-eng/native/1680ad61d6> (10.02.2025).

33. Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights Right to respect for private and family life, home and correspondence (2024). Council of Europe. https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_8_eng (25.03.2025).
34. Hurbain protiv Belgije, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka broj: 57292/16, Presuda od 4. jula 2023. godine.
35. Kablis protiv Rusije, Evropski sud za ljudska prava, Predstavke broj 48310/16 i 59663/17, Presuda od 30. aprila 2019. godine.
36. Khadija Ismayilova protiv Azerbejdžana, Evropski suda za ljudska prava, Predstavke br. 65286/13 i 57270/14. Presuda od 10. januara 2019. godine.
37. Killander, M. Interpreting regional human rights treaties. *SUR-Int'l J. on Hum Rts.*, 7, 145-169. 2010.
38. Kirdök i drugi protiv Turske, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka broj 14704/12, Presuda od 11. maja 2020.godine.
39. Koch, B. A. Liability for Emerging Digital Technologies: An Overview. *Journal of European Tort Law*, 11(2), 115-136, 2020.
40. Krivični zakonik Republike Srbije, „Sl. glasnik RS”, br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016, 35/2019 i 94/2024.
41. Krivokapić, D., Petrovski, A. Vodič kroz GDPR i zaštitu podataka o ličnosti: *Moji podaci, moja prava*. Share Fondacija, NS Press DOO Novi Sad, 2018.
42. Lee, A. International human rights law in digital space: An examination of the need for new legal measures for the protection of rights

- online. PhD thesis, Graduate Institute of International and Development Studies, Geneva, 2020.
43. Lindsay, D. Right to Be Forgotten in European Data Protection Law, in: *Emerging Challenges in Privacy Law: Comparative Perspectives*, eds. Witzleb Normann, et al., 290-337, Cambridge University Press, 2014.
 44. Ljudska prava u Srbiji 2022, Pravo, praksa i međunarodni standardi ljudskih prava, Beogradski centar za ljudska prava, 2023, <https://www.bgcentar.org.rs/wp-content/uploads/2023/03/2023-04-24-Ljudska-prava-u-Srbiji-2022-web.pdf> (28.04.2025).
 45. Magyar Jeti Zrt protiv Mađarske. Evropski sud za ljudska prava, Predstavka br. 11257/16, presuda od 4. decembra 2018.
 46. Majstorović, M. Opšta uredba Evropskog parlamenta i Saveta Evropske unije o zaštiti podataka (GDPR)—pregled i novine. *Evropsko zakonodavstvo (73-74)*, 99-117, 2020.
 47. MayerSchönberger, Vi. *Delete: The virtue of forgetting in the digital age*, Princeton University Press, Princeton, 2009.
 48. Medović V., Vapa Tankosić J., i Mladenov M. *Evropske vrednosti i pristupanje trećih država Evropskoj uniji*, Univerzitet Privredna akademija Novi Sad, 2021.
 49. Medović V., *Evropska unija – pravo i institucije*, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, Novi Sad, 2018.
 50. Midorović, S. *Pravo na brisanje podataka o ličnosti dostupnih na internetu*. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu , (84), 281-306, 2019.

51. Mijović, L. S. *Internet i sloboda izražavanja u praksi Evropskog suda za ljudska prava*. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, 54(3), 1023-1042, 2020.
52. Mitrović, M. *Uloga države i internet intermedijatora u zaštiti prava internet korisnika*, doktorska disertacija, Univerzitet u Beogradu, 2020.
53. Mladenov, M. & Serotila, I. Pravo da se bude offline - biti ili ne biti. XXI međunarodni naučni skup „Pravnički dani - prof. dr Slavko Carić”, Odgovori pravne nauke na izazove savremenog društva, Novi Sad., 271-281, 2024.
54. Mladenov, M. *Implications pour les droits de l’homme de l’utilisation de la technologie de reconnaissance faciale du point de vue de la Cour européenne des droits de l’homme*, 4e Conférence sur le Droit comparé et international qui s’est tenue le 14 juin 2024 à Bucarest, Société des sciences juridiques et administratives, 195-210, 2024.
55. Mladenov, M. M., & Milojević, G. L. Ljudsko pravo na vodu sa posebnim osvrtom na praksu Evropskog suda za ljudska prava. *Strani pravni život*, 2, 109-119. 2019.
56. Mladenov, M. *Međunarodnopravni okvir zaštite ljudskih prava i sloboda u digitalnom domenu*, elaborat, Naučnoistraživački projekat „Progresivni razvoj prava u savremenom digitalnom društvu”, finansiran od strane Pokrajinskog sekretarijata za visoko obrazovanje i naučnoistraživačku delatnost, u okviru Programa 0201 – Razvoj nauke i tehnologije, programska aktivnost 1012 – podrška razvoju naučnoistraživačke delatnosti, za projektni ciklus 2021-2024. godine, 2023.

57. Mladenov, M. *Zaštita prava na privatnost u praksi Evropskog suda za ljudska prava*. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, 47(3). str. 575-593. 2013.
58. Mladenov, M., & Staparski, T. Liability of Online Platforms for Content Moderation from the Perspective of the European Court of Human Rights-Challenges and Recent Developments. *Law Theory & Prac.*, 41, 152-164. 2024.
59. Mladenov, M., & Staparski, T. Human Rights Approach to Internet Access with a Special Emphasis on the Case-Law of the European Court of Human Rights. *Revija za evropsko pravo*, 24(1), 23-38, 2022.
60. Mladenov, M., Dabetić, J. S. (2021). An Update on the Right to be Forgotten as a Principle of Personal Data Protection in the European Union, *Kultura Polisa*, 18(44), 99–109.
61. Mladenov, M., Kouroupis, K., & Serotila, I. Can we make the Internet „forget” something about us?: CJEU and ECtHR Approach. *Evrigenis Yearbook of International and European Law*, 5, 205-213, 2023.
62. *Mouvement raëlien Suisse* protiv Švajcarske, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka broj 16354/06, Presuda od 13. jula 2012. godine.
63. Ovey C., White, R. *The European Convention of Human Rights*, fourth edition, Oxford, 2006.
64. Oyedemi, T, Internet access as citizen's right? Citizenship in the digital age, *Citizenship Studies*, XIX 3-4, 1-15, 2015.
65. P.G. i J.H. protiv Ujedinjenog Kraljevstva, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka broj 44787/98, Presuda od 25. decembra, 2001. godine.

66. Pajuste, T. (ed.). *Specific Threats to Human Rights Protection from the Digital Reality*, International Responses and Recommendations to Core Threats from the Digitalised World, Tallinn University. 2022.
67. Palmiotto, F., & González, N. M. Facial recognition technology, democracy and human rights. *Computer Law & Security Review*, 50, 105857, 2023.
68. Peck protiv Ujedinjenog Kraljevstva, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka br. 44647/98, Presuda od 28. januara 2003. godine.
69. Popa Tache, C. E. & Miço (Bellani), H. (2024). „Some Reflections on Two of the Most Visible Developments: The Right to Refuse Internet Use and the 'Chilling Effect'”, in Pajuste, T, Bellani Miço (Bellani), H. & Maslo Cerkić. S. (eds.), *Legal Perspectives in the Modern Era of Technological Transformations*, ADJURIS – International Academic Publisher, Bucharest, Paris, Calgary, 2024.
70. Porodični zakon Republike Srbije, „Sl. glasnik RS”, br. 18/2005, 72/2011 - dr. zakon i 6/2015.
71. Povelja o osnovnim pravima u Evropskoj uniji, 2000, Official Journal of the European Communities, C 364.
72. Pravo na privatnost i sloboda izražavanja, Presude Evropskog suda za ljudska prava (2018-2019), Bilten 1, 2022, Akcija za ljudska prava, https://www.hraction.org/wp-content/uploads/2022/09/Bilten-1_FINAL.pdf (22.03.2025.)
73. Prlja, S. Pravo na zaštitu ličnih podataka u EU. *Strani pravni život*, (1), 89-99, 2018.

74. Razmetaeva, Y., Barabash, Y., & Lukianov, D. The Concept of Human Rights in the Digital Era: Changes and Consequences for Judicial Practice. *Access to Just. E. Eur.*, pp. 41-56. 2022.
75. Recommendation of 26 March 2009 to the Council on strengthening security and fundamental freedoms on the Internet, European Parliament, 2010 O.J. (C.117) E/206.
76. Recommendation CM/Rec (2022)13 of the Committee of Ministers to member States on the impacts of digital technologies on freedom of expression (Adopted by the Committee of Ministers on 6 April 2022 at the 1431st meeting of the Ministers' Deputies), https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?objectId=0900001680a61729 (11.03.2025).
77. Reglitz M. The Human Right to Free Internet Access, *Journal of Applied Philosophy*, XXXVII 2, 314-331, 2020.
78. Reglitz, M. The human right to free internet access. *Journal of Applied Philosophy*, 37(2), 314-331, 2020.
79. Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation), OJ L 119, 4.5.2016, p. 1–88.
80. Sander, B. Freedom of expression in the age of online platforms: The promise and pitfalls of a human rights-based approach to content moderation. *Fordham Int'l LJ*, 43, 2019, 939-1104.
81. Savva Terentyev v. Russia, *Evropski sud za ljudska prava*, Predstavka broj 10692/09, Presuda od 28. avgusta 2018. godine.

82. Schmahl, Stefanie. „Digitalisation and International Human Rights Law: Opportunities and Critical Challenges.” *Digital Transformations in Public International Law*. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2022.
83. Shakhrai, S.M. Digital Constitution: Fundamental Rights and Freedoms of an Individual in a Totally Informational Society. *Her. Russ. Acad. Sci.* 88, 441–447, 2018.
84. Slijepčević, L. Pravo na privatnost u domaćim i međunarodnim propisima - s osvrtom na internet. *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, 88(1), 2016, 32-42.
85. Sloboda izražavanja – presude Evropskog suda za ljudska prava Bilten XXIII: Odgovornost internet portala za objavljivanje uvredljivih komentara: implikacije presude Evropskog suda za ljudska prava u slučaju Delfi protiv Estonije, Akcija za ljudska prava, 2013, <https://www.hracion.org/wp-content/uploads/Bilten-XXIII-Delfi-protiv-Estonije.pdf> (11.03.2025).
86. Stepanović, I. *Privatnost u doba novih informacionih tehnologija: antropološko istraživanje u Srbiji*, Doktorska disertacije, Univerzitet u Beogradu, 2019.
87. Strategija razvoja informacionog društva u Republici Srbiji za period od 2021. do 2026. godine, „Službeni glasnik RS”, broj 86 od 3. septembra 2021.
88. Sud Evropskih zajednica, Predmet 29/69 Stauder [1969.] ECR 419.
89. Társaság a Szabadságjogokért protiv Mađarske, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka broj 37374/05, Presuda od 14. aprila 2009. godine.

90. The Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data (CETS No. 108), Strasbourg 28/01/1981.
91. The Right to Privacy in the Digital Age, Resolution of the General Assembly on 16 December 2020, A/RES/75/176.
92. Tully, S. A Human Right to Access the Internet? Problems and Prospects. *Human Rights Law Review*, 14(2), p. 175–195, 2014.
93. UN Human Rights Committee (HRC), General Comment No. 34, Article 19, Freedoms of opinion and expression, 12 September 2011, CCPR/C/GC/34.
94. UN, General Assembly Universal Declaration of Human Rights. New York-Geneva: United Nations Publications, resolution 217 A (III), 10 December 1948.
95. United Nations' International Telecommunication Union Development Sector, Measuring digital development, Facts and Figures 2023. Dostupno na: https://www.itu.int/hub/publication/d-indict_mdd-2023-1/ (11.12.2024).
96. Ustav Republike Srbije. „Sl. glasnik RS”, br. 98/2006 i 115/2021.
97. Vodič kroz sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava, zaštita podataka o ličnosti, Savet Evrope, 2023, https://www.pov-erenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/vodic/Vodi%C4%8D_kroz_sudsku_praksu_ESZLJP/Vodi%C4%8D_kroz_sudsku_praksu_ESLJP-_srpski_28.2.2023.godina.pdf (03.04.2025).

98. Vojisavljević, M. Evropska regulacija zaštite podataka na internetu. *Eudaimonia - Journal for Legal, Political and Social Theory and Philosophy*, 8(1), 105-122, 2024.
99. Warren, D. S., Brandeis, L., D.. The Right to Privacy, *Harvard Law Review* 4 (5), 1890, 193-220.
100. Wong, R. Data protection online: alternative approaches to sensitive data. *J. Int'l Com. L. & Tech.*, 9-16, 2007.
101. Zakon o elektronskim komunikacijama, „Sl. glasnik RS”, br. 44/2010, 60/2013 - odluka US, 62/2014, 95/2018 - dr. zakon i 35/2023 - dr. zakon.
102. Zakon o javnom informisanju i medijima, „Sl. glasnik RS”, br. 92/2023.
103. Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, izmenjene u skladu sa Protokolom 11, Protokola uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Protokola broj 4 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava. Sl. list SCG - Međunarodni ugovori, br. 9/2003, 5/2005, i 7/2005 - ispr. i 'Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori', br. 12/2010 i 10/2015.
104. Zakon o ratifikaciji Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. (1971). Službeni list SFRJ - Međunarodni ugovori, br. 7/71.
105. Zakon o zaštiti podataka o ličnosti Republike Srbije, „Sl. glasnik RS”, br. 87/2018.

III EVROPSKE VREDNOSTI, VEŠTAČKA INTELIGENCIJA I PRAVO

1. Uvodna razmatranja

Treći deo rada je posvećen veštačkoj inteligenciji, posebno imajući u vidu do kakve ekspanzije njene primene u savremenom svetu dolazi i kojoj smo svi svedoci. Cilj ovog dela je da se prikaže značaj primene i poštovanja evropskih vrednosti u oblasti veštačke inteligencije. Poseban akcenat je stavljen na analizu relevantnih pravnih dokumenata, u tom smislu.

Kako bismo u potpunosti razumeli relacije koje ispitujemo, najpre ćemo se osvrnuti na razjašnjenje ovih pojmova – veštačke inteligencije i evropskih vrednosti. Pravo, odnosno pravna regulativa, u smislu u kojem mi analiziramo ovu problematiku, predstavlja sponu između njih. Inače, države, svesne da veštačka inteligencija služi dobrobiti društva, ali i da je njen razvoj u određenoj državi povezan sa političkim uticajem u međunarodnoj zajednici, nikada nisu pokušale da pravnom regulativom zaustave evoluciju veštačke inteligencije³⁷⁰.

³⁷⁰ Cappiello, B., *Ai-systems and non-contractual liability. A european private international law analysis*, Giappichelli, 2022, str. 14.

Kada govorimo o veštačkoj inteligenciji, ono što se prvo primećuje je nepostojanje jedinstvene definicije³⁷¹, a činjenica da ju je teško definisati povezana je sa evolucijom ove discipline³⁷². Tako je Surden u svom članku iz 2019. godine naveo da sistemi veštačke inteligencije definitivno nisu inteligentne mašine za razmišljanje u bilo kom značajnom smislu, već su često u stanju da proizvedu korisne, inteligentne rezultate bez inteligencije³⁷³, dok se u Uredbi Evropske unije o veštačkoj inteligenciji sistem veštačke inteligencije određuje kao *sistem zasnovan na mašinama koji je dizajniran da radi na različitim nivoima autonomije i koji može pokazati prilagodljivost nakon uvođenja i koji, za eksplicitne ili implicitne ciljeve, zaključuje, na osnovu ulaznih podataka koje prima, kako da generiše izlazne podatke kao što su predviđanja, sadržaj, preporuke ili odluke koje mogu uticati na fizičko ili virtuelno*

³⁷¹ Vidi, na primer: Samoili, S., López C., Montserrat, G., E., De Prato, Giuditta, Martínez-Plumed, F., and Delipetrev, B., AI Watch. *Defining Artificial Intelligence. Towards an operational definition and taxonomy of artificial intelligence*, EUR 30117 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020, doi:10.2760/382730, JRC118163, str. 7 i dalje.

³⁷² Sheikh, H., Prins, C., Schrijvers, E., *Mission AI, The New System Technology*, Research for Policy, Springer, Open Access, <https://doi.org/10.1007/978-3-031-21448-6>, 2023, str. 20; o definicijama i definisanju veštačke inteligencije vidi više str. 15 i dalje. O istorijatu razvoja veštačke inteligencije vidi: Prlja, Dragan, Gasmi, Gordana, Korać, Vanja, *Veštačka inteligencija u pravnom sistemu EU*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2021, str. 57 i dalje.

³⁷³ Surden, H., *Artificial Intelligence and Law: An Overview*, *Georgia State University Law Review*, Volume 35, Issue 4, 2019, str. 1308.

okruženje³⁷⁴. Kako se navodi, ključna karakteristika sistema veštačke inteligencije jeste njihova **spособnost zaključivanja**³⁷⁵. U literaturi nalazimo i četiri kategorije definicija veštačke inteligencije: sistemi koji misle kao ljudi, sistemi koji razmišljaju racionalno, zatim sistemi koji deluju kao ljudi i, konačno, sistemi koji deluju racionalno³⁷⁶.

U Komunikaciji Evropske komisije o veštačkoj inteligenciji za Evropu je navedeno da se *veštačka inteligencija (AI) odnosi na sisteme koji pokazuju inteligentno ponašanje analizirajući svoje okruženje i preduzimanjem akcija – sa izvesnim stepenom autonomije – za postizanje specifičnih ciljeva. Sistemi zasnovani na veštačkoj inteligenciji mogu biti isključivo zasnovani na softveru, koji deluju u virtuelnom svetu (npr.*

³⁷⁴ Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence and amending Regulations (EC) No 300/2008, (EU) No 167/2013, (EU) No 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 and (EU) 2019/2144 and Directives 2014/90/EU, (EU) 2016/797 and (EU) 2020/1828 (Artificial Intelligence Act) (Text with EEA relevance), OJ L, 2024/1689, 12.7.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj>, član 3. Slično nalazimo i u članu 2 Okvirne konvencije Saveta Evrope o veštačkoj inteligenciji i ljudskim pravima, demokratiji i vladavini prava, gde se navodi da, za potrebe Konvencije, „*sistem veštačke inteligencije*” označava sistem zasnovan na mašinama koji, za eksplicitne ili implicitne ciljeve, zaključuje, na osnovu ulaznih podataka koje prima, kako da generiše izlazne podatke kao što su predviđanja, sadržaj, preporuke ili odluke koje mogu uticati na fizičko ili virtuelno okruženje. Različiti sistemi veštačke inteligencije razlikuju se po stepenu autonomije i prilagodljivosti nakon primene; Council of Europe Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law, Council of Europe Treaty Series - No. 225, Vilnius, 5.IX.2024.

³⁷⁵ Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence and amending Regulations (EC) No 300/2008, (EU) No 167/2013, (EU) No 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 and (EU) 2019/2144 and Directives 2014/90/EU, (EU) 2016/797 and (EU) 2020/1828 (Artificial Intelligence Act) (Text with EEA relevance), OJ L, 2024/1689, 12.7.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj>, str. 4.

³⁷⁶ Russell, Stuart J, Norvig, Peter (editors), *Artificial Intelligence A Modern Approach*, Second Edition, Prentice Hall Series in Artificial Intelligence, Pearson Education, Inc., Upper Saddle River; New Jersey 07458, 2003, str. 1, 2.

glasovni asistenti, softver za analizu slika, pretraživači, sistemi za prepoznavanje govora i lica) ili AI može biti ugrađen u hardverske uređaje (npr. napredni roboti, autonomni automobili, dronovi ili aplikacije Interneta stvari³⁷⁷.

Zapravo, razlikujemo dve vrste veštačke inteligencije: tzv. **slaba veštačka inteligencija** (*Narrow Artificial Intelligence; Weak Artificial Intelligence*), koja funkcioniše unutar ograničenog domena, i nema mogućnost da generalizuje svoje znanje ili da ga primeni na različite domene i tu spada i *generativna veštačka inteligencija* (kao što je ChatGPT) i **jaka veštačka inteligencija** (*General Artificial Intelligence; Strong Artificial Intelligence*) – sistemi veštačke inteligencije koji mogu da razumeju, uče i primenjuju znanje u različitim domenima i imaju sposobnost da izvrše bilo koji intelektualni zadatak na istom nivou kao čovek³⁷⁸ ili višem nivou u odnosu na čoveka. U svakom slučaju, smatra se da je ona stub IV industrijske revolucije i da ima uticaj na čovečanstvo kao što su imali snaga pare i električna energija, ali da pored brojnih benefita, njena upotreba nosi i brojne rizike³⁷⁹.

³⁷⁷ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Artificial Intelligence for Europe, Brussels, 25.4.2018 COM(2018) 237 final, str. 1.

³⁷⁸ Artificial Intelligence Strategy, Court of Justice of the European Union, 2023, str. 6; pored toga, postoje i podoblasti i specijalizovane grane unutar veštačke inteligencije, kao što su mašinsko učenje, NLP, robotika...

³⁷⁹ Trustworthy AI in health, Background paper for the G20 AI Dialogue, Digital Economy Task Force, Saudi Arabia, 1-2 April 2020, This document was prepared by the Organisation for Economic Co-operation and Development's Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, and Directorate for Science, Technology and Innovation, as an input for the discussions in the G20 Digital Economy Task Force in 2020, under the auspices of the Saudi Arabia Presidency in 2020, str. 3.

Kada je reč o evropskim vrednostima, član 2 Ugovora o Evropskoj uniji propisuje da se **Unija temelji na vrednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina.** Te su vrednosti zajedničke državama članicama u društvu u kojem prevladavaju pluralizam, zabrana diskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i ravnopravnost žena i muškaraca³⁸⁰, dok član 7 predviđa da Savet može odlučiti da suspenduje određena prava koja proističu iz primene Ugovora na državu članicu ukoliko se utvrdi njeno ozbiljno i uporno kršenje navedenih vrednosti.



Slika 1
Izvor: autor

Pored toga, **Povelja Evropske unije o osnovnim pravima**, koja je stupanjem na snagu Lisabonskog sporazuma 2009. godine postala pravno

³⁸⁰ Treaty on European Union (Consolidated version 2016) OJ C 202/17, 7.6.2016.

obavezujući dokument u Evropskoj uniji, između ostalog, u preambuli, propisuje da se *Unija zasniva na nedeljivim, univerzalnim vrednostima ljudskog dostojanstva, slobode, jednakosti i solidarnosti; zasniva se na principima demokratije i vladavine prava. Ona stavlja pojedinca u središte svojih aktivnosti, utvrđivanjem državljanstva Unije i stvaranjem prostora slobode, bezbednosti i pravde*³⁸¹.

Konačno, u ovom kontekstu je važna i **Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda**, dokument koji je 1950. usvojio Savet Evrope³⁸². O ovom će više biti reči u odeljku Evropske vrednosti i veštačka inteligencija: uloga Saveta Evrope, a njegov značaj se ogleda u činjenici da evropske vrednosti nisu samo vezane za vrednosti Evropske unije, jer je Evropa šira od Evropske unije, te se ove vrednosti odnose i na evropske države koje nisu članice Evropske unije.

Na ovom mestu je bitno napomenuti da, pored pravno-političkog pristupa, koji mi koristimo u radu, postoji i supstancijalni pristup koji definiše evropske vrednosti kao one vrednosti zasnovane na evropskom nasleđu i uključuje filozofsko, etičko, religiozno i ideološko shvatanje vrednosti³⁸³. Iako se vrednosti nalaze i *negde iznad normi i prava jer predstavljaju nešto što se društveno smatra etički poželjno i dobro i*

³⁸¹ Charter of Fundamental Rights of the European Union. OJ C 326, 26.10.2012.

³⁸² Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Rome, 4.XI.1950), as amended by Protocols Nos. 11, 14 and 15, supplemented by Protocols Nos. 1, 4, 6, 7, 12, 13 and 16.

³⁸³ Ivić, S., The Concept of European Values, *Cultura. International Journal of Philosophy of Culture and Axiology* 16(1), 2019, str. 103-117. Autorka prezentuje integraciju ova dva pristupa.

podložne su promenama, pošto se i sama društva menjaju³⁸⁴, mi ćemo se uglavnom ograničiti na njihovu analizu u okviru pravnih dokumenata.

Takođe, slične *principe* nalazimo i u delatnosti međunarodnih organizacija. Tako se, na primer, u **Preporukama Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) o veštačkoj inteligenciji**, među principima za odgovorno upravljanje pouzdanom veštačkom inteligencijom, navodi i *Poštovanje vladavine prava, ljudskih prava i demokratskih vrednosti, uključujući pravičnost i privatnost* – gde je istaknuto da *akteri veštačke inteligencije treba da poštuju vladavinu prava, ljudska prava, demokratske vrednosti i vrednosti usmerene na čoveka tokom celog životnog ciklusa sistema veštačke inteligencije. To uključuje zabranu diskriminacije i jednakost, slobodu, dostojanstvo, autonomiju pojedinaca, pravo na privatnost i zaštitu podataka, različitost, pravičnost, socijalnu pravdu i međunarodno priznata radnička prava. Ovo takođe uključuje sprečavanje širenja pogrešnih informacija i dezinformacija do kojeg može doći primenom sistema veštačke inteligencije, uz poštovanje slobode izražavanja i drugih prava i sloboda zaštićenih važećim međunarodnim pravom*³⁸⁵... Slično tome, kao jedan od ciljeva **Preporuke**

³⁸⁴ About European Values, A Guide to Learning and Teaching, 2018; (Editors: Anke Eglblomassé, Tino Boubaris (VNB); Contributing Authors: Maja Mitevska, Nikola Neskoski (Ecologic), Charlotte Walters, Nicholas Walters (INTEVAL), Margit Helle Thomsen, Henning Schultz (mhtconsult), Andrea Fischer, Edith Draxl (uniT); VAL.EU – Values of Europe is an initiative of the EVEQ (European Values through European Intelligence) project partnership, funded through the European Commission, Erasmus+ Programme (Strategic Partnerships in Adult Education, 2016-2018), dostupno na: https://mhtconsult.dk/wp-content/uploads/2021/11/VAL-EU-Project_LEARNING-GUIDE_mhtconsult.pdf, str. 4.

³⁸⁵ Recommendation of the Council on Artificial Intelligence, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), OECD/LEGAL/0449, adopted on: 22/05/2019, amended on: 03/05/2024, section 1, 1.2.

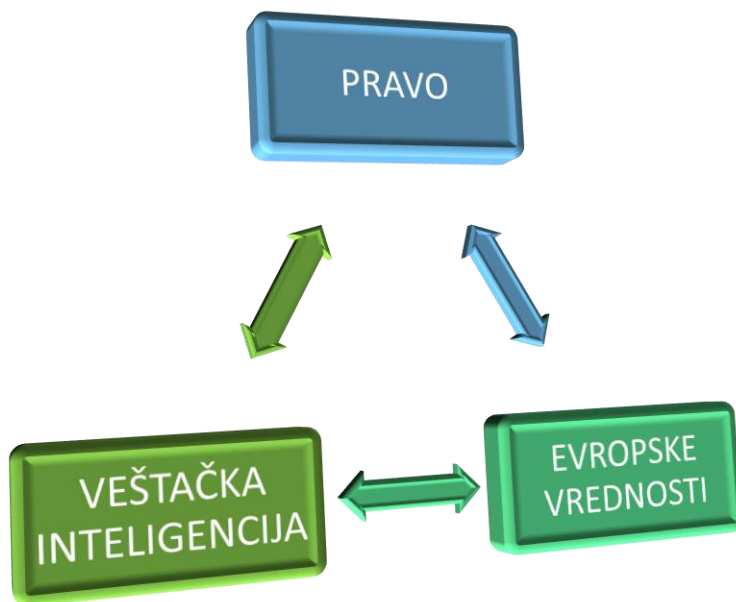
UNESCO-a o etici veštačke inteligencije iz 2021. godine je navedeno da štiti, unapređuje i poštuje ljudska prava i osnovne slobode, ljudsko dostojanstvo i jednakost, uključujući rodnu ravnopravnost; da zaštiti interese sadašnjih i budućih generacija; za očuvanje životne sredine, biodiverziteta i ekosistema; i da poštuje kulturnu raznolikost u svim fazama životnog ciklusa sistema veštačke inteligencije. U skladu sa tim su naglašene **vrednosti čije se poštovanje zahteva** – poštovanje, zaštita i unapređenje ljudskih prava i osnovnih sloboda i ljudskog dostojanstva, životna sredina i ekosistem, osiguranje raznolikosti i inkluzivnosti, život u mirnim, pravednim i međusobno povezanim društvima, kao i načela - proporcionalnost i zabrana nanošenja štete, bezbednost i sigurnost, pravednost i zabrana diskriminacije, održivost, pravo na privatnost i zaštitu podataka o ličnosti, ljudski nadzor, transparentnost i objašnjivost, odgovornost, svest i pismenost, učešće više zainteresovanih strana i prilagodljivo upravljanje i saradnja³⁸⁶.

Konačno, oblast veštačke inteligencije je skoro postala i predmet pravnog regulisanja³⁸⁷. Kao i svaka nova društvena pojava, zahteva pažljivo kreiranje pravnog okvira kako ne bi više egzistirala kao takva, a koji bi uveo pravnu sigurnost. Svedoci smo donošenja posebnih zakona i regulative kojom se neposredno uređuje ova oblast. U tom smislu ćemo se osvrnuti na reči Grinštajna (*Greenstein*) koji nas podseća da”... bez obzira na način na koji će se tradicionalno pravo na kraju koristiti za regulisanje

³⁸⁶ The Recommendation of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization on the Ethics of Artificial Intelligence - SHS/BIO/REC-AIETHICS/2021.

³⁸⁷ Vidi: Prlja D., Gasmi, G., Korać, V., *Ljudska prava i veštačka inteligencija*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2022, str. 13: Pravo utiče na veštačku inteligenciju, ali i i veštačka inteligencija na različite načine utiče na pravo.

novih tehnologija kao što je veštačka inteligencija i bez spekulacija u vezi sa formom koju će na kraju poprimiti, pravo će kao fenomen biti pozvano da izvrši važan balans – iskoristiti prednosti ovih novih tehnologija koje uključuju elemente veštačke inteligencije, uz istovremenu zaštitu društva od rizika”³⁸⁸.



Slika 2
Izvor: autor

U nastavku teksta, a u kontekstu primene evropskih vrednosti, bavićemo se pravnim okvirom Evropske unije, ukazati na značaj Saveta Evrope u oblasti veštačke inteligencije, analizirati zakonodavstvo

³⁸⁸ Greenstein, S., „Liability in the Era of Artificial Intelligence”, y *Nordic Yearbook of Law and Informatics 2020–2021 Law in the Era of Artificial Intelligence* (eds. Liane Colonna & Stanley Greenstein), Produced by Stiftelsen Juridisk Fakultetslitteratur (SJF) and The Swedish Law and Informatics Research Institute (IRI) Law Faculty, Stockholm University, 2022, str. 204-205.

Republike Srbije u ovom domenu, te predstaviti značaj poštovanja evropskih vrednosti u pojedinim sektorima kada je reč o primeni veštačke inteligencije.

2. Evropske vrednosti i veštačka inteligencija: pravni okvir Evropske unije

2.1. Uvodne napomene

Evropska unija je jedan od vodećih aktera kada je pravno regulisanje veštačke inteligencije u pitanju³⁸⁹. Možemo reći da su u poslednjoj deceniji te aktivnosti naročito intenzivirane. Njen pristup se temelji na tome da se mogućnosti veštačke inteligencije maksimalno iskoriste, da se odgovori izazovima koje ona donosi, ali i da se primena novih tehnologija zasniva na vrednostima: *Evropska unija mora osigurati da se veštačka inteligencija razvija i primjenjuje u odgovarajućem okviru koji promovise inovacije i poštuje vrednosti i osnovna prava Unije, kao i etičke principe kao što su odgovornost i transparentnost*³⁹⁰. Kao što smo videli u prethodnom poglavlju, vrednosti na kojima se temelji Evropska unija su one vrednosti

³⁸⁹ Odlučnost Evropske unije da postane globalni lider u veštačkoj inteligenciji je potvrđena i u *AI Continent Action Plan*, gde je, između ostalog, istaknuto da se to čini na način da se štite i unapređuju evropske demokratske vrednosti i kulturna raznolikost, te da je pouzdana i usmerena na čoveka veštačka inteligencija ključna za zaštitu osnovnih prava i načela na kojima počivaju evropska društva; *AI Continent Action Plan, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 9.4.2025, COM(2025) 165 final.*

³⁹⁰ *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Artificial Intelligence for Europe, Brussels, 25.4.2018 COM (2018) 237 final, str. 2.*

određene u članu 2 Ugovora o Evropskoj uniji i Povelji Evropske unije o osnovnim pravima.

U pogledu regulatorne aktivnosti Evropske unije u oblasti veštačke inteligencije, izdvojili bismo najpre osnivanje Ekspertske grupe za veštačku inteligenciju 2018. godine od strane Evropske komisije (*High-Level Expert Group on Artificial Intelligence*), sa zadatkom da da preporuke o tome kako se baviti srednjoročnim i dugoročnim izazovima i mogućnostima u vezi sa veštačkom inteligencijom. Na značaj poštovanja evropskih vrednosti u ovom procesu je tada ukazala komesarka za digitalnu ekonomiju i društvo Marija Gabriel (*Mariya Gabriel*): „Veštačka inteligencija donosi ogromne potencijalne koristi, ali i izazove, i stoga je neophodno uključiti sve aktere, uključujući akademiju, aktere iz poslovne sfere i civilno društvo. Uverena sam da ćemo zajedno obezbediti da sistemi veštačke inteligencije budu razvijeni za dobro i za sve, **poštujući naše vrednosti i osnovna prava**”³⁹¹. Ova Grupa je 2019. godine objavila Etičke smernice za pouzdanu veštačku inteligenciju (*Ethics guidelines for trustworthy AI*), gde je, takođe, istaknuto da je cilj stvaranje kulture Pouzdane veštačke inteligencije za Evropu, u kojoj svi mogu da iskoriste prednosti veštačke inteligencije na način koji obezbeđuje **poštovanje osnovnih evropskih vrednosti: osnovnih prava, demokratije i vladavine prava**³⁹². Iako pravno neobavezujući dokument, kroz principe, odnosno načela koja predviđa (da služi ljudima i ljudski nadzor; tehnička robusnost i sigurnost;

³⁹¹ Commission appoints expert group on AI and launches the European AI Alliance, Publication 14 June 2018, dostupno na: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/commission-appoints-expert-group-ai-and-launches-european-ai-alliance>; pristupljeno 20.02.2024.

³⁹² Ethics guidelines for trustworthy, AI High-Level Expert Group on Artificial Intelligence, 2019, str. 35.

zaštita privatnosti i upravljanje podacima; transparentnost; raznolikost, zabrana diskriminacije i pravičnost; društveno i ekološko blagostanje i odgovornost), doprinosi primeni vrednosti na kojima se Evropska unija zasniva³⁹³. Zahtev za poštovanje evropskih vrednosti potvrđen je i u Beloj knjizi o veštačkoj inteligenciji – Evropski pristup izuzetnosti i pouzdanosti iz 2020. godine³⁹⁴, ali je ukazano i na opasnost i rizike primene po vrednosti na kojima se Evropska unija zasniva: *Upotreba veštačke inteligencije može uticati na vrednosti na kojima se zasniva EU i dovesti do povrede osnovnih prava, uključujući pravo na slobodu izražavanja, slobodu okupljanja, dostojanstvo, zabranu diskriminacije po osnovu pola, rasnog ili etničkog porekla, veroispovesti ili uverenja, invaliditeta, starosti ili seksualne orijentacije, zaštitu podataka o ličnosti i privatnosti, prava na efikasno pravno sredstvo i pravično suđenje, kao i na zaštitu potrošača*³⁹⁵.

Svakako da je najznačajniji korak koji je Evropska unija napravila u oblasti regulisanja veštačke inteligencije donošenje Uredbe Evropske unije o veštačkoj inteligenciji, koja je stupila na snagu 1. avgusta 2024. godine, a u potpunosti će se primenjivati dve godine

³⁹³ Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence and amending Regulations (EC) No 300/2008, (EU) No 167/2013, (EU) No 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 and (EU) 2019/2144 and Directives 2014/90/EU, (EU) 2016/797 and (EU) 2020/1828 (Artificial Intelligence Act) (Text with EEA relevance), OJ L, 2024/1689, 12.7.2024., str. 8.

³⁹⁴ White Paper on Artificial Intelligence A European approach to excellence and trust, Brussels, 19.2.2020 COM(2020) 65 final

³⁹⁵ *Ibid.*, str. 11.

kasnije³⁹⁶. Zakonodavac Evropske unije je odlučio da ovu materiju uredi uredbom, što znači da je u pitanju pravno obavezujući akt Evropske unije, koji se neposredno primenjuje. O ovom dokumentu, koji naglašava značaj i primenu poštovanja evropskih vrednosti prilikom kreiranja, stavljanja u upotrebu i primene veštačke inteligencije će posebno biti reči u narednom potpoglavlju.

Pored toga, na nivou Evropske unije je pokrenuto i pitanje odgovornosti u vezi sa primenom sistema veštačke inteligencije. Naime, 2020. godine je pripremljen predlog Uredbe o odgovornosti za upotrebu sistema veštačke inteligencije³⁹⁷, kako bi se ubrzao prelaz na digitalnu ekonomiju, a koji propisuje pravila o tužbenim zahtevima fizičkih i pravnih lica protiv operatera sistema veštačke inteligencije za naknadu štete, po osnovu građanskopravne odgovornosti³⁹⁸. Međutim, Evropska komisija je smatrala da bi ova materija trebalo da se uredi direktivom, te su u septembru 2022. godine doneta dva predloga: Predlog Direktive EU o prilagođavanju pravila o vanugovornoj odgovornosti za veštačku

³⁹⁶ Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence and amending Regulations (EC) No 300/2008, (EU) No 167/2013, (EU) No 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 and (EU) 2019/2144 and Directives 2014/90/EU, (EU) 2016/797 and (EU) 2020/1828 (Artificial Intelligence Act) (Text with EEA relevance), OJ L, 2024/1689, 12.7.2024. Izuzeci u odnosu na navedenu primenu se odnose na slučajeve koji se tiču zabrane upotrebe veštačke inteligencije i obaveze pismenosti za veštačku inteligenciju, (primenjuje se od 2. februara 2025. godine), pravila upravljanja i obaveze za modele veštačke inteligencije opšte namene (2. avgust 2025. godine), pravila za visokorizične AI sisteme – ugrađena u proizvode – imaju produženi prelazni period do 2. avgusta 2027. godine.

³⁹⁷ Proposal for a Regulation of the Parliament and of the Council on Liability for the Operation of Artificial Intelligence, 20 October 2020.

³⁹⁸ Detaljnije vidi: Slavko Đorđević, „Kratok osvrt na Predlog Uredbe o odgovornosti za upotrebu sistema veštačke inteligencije od 20. oktobra 2020. godine”, Zbornik radova Usklađivanje pravnog sistema Srbije sa standardima EU, Kragujevac, 2022, str. 465-477.

inteligenciju (Predlog Direktive o odgovornosti za veštačku inteligenciju – Predlog direktive)³⁹⁹ i Predlog Direktive EU o odgovornosti za neispravne proizvode⁴⁰⁰, a koja je doneta 2024. godine⁴⁰¹. Na ovom mestu nužno je napomenuti da je predmet Uredbe o veštačkoj inteligenciji sprečavanje nastanka štete primenom sistema veštačke inteligencije, te ista sadrži pravila kojima se obezbeđuje bezbedan razvoj (posebno visokorizičnih) sistema veštačke inteligencije. Sa druge strane, Direktiva o odgovornosti za veštačku inteligenciju i Direktiva o odgovornosti za neispravne proizvode bave se na različite načine naknadom štete koja je prouzrokovana veštačkom inteligencijom. Direktiva o odgovornosti za veštačku inteligenciju sadrži odredbe o subjektivnoj odgovornosti za štetu prouzrokovanu veštačkom inteligencijom – primenjuje se na tužbene zahteve za naknadu štete prouzrokovane primenom sistema veštačke inteligencije na osnovu vanugovorne odgovornosti, po osnovu krivice, dok Direktiva o odgovornosti za neispravne proizvode uređuje objektivnu odgovornost proizvođača za (određenu) štetu nastalu zbog neispravnih proizvoda. Često se zato kaže da one predstavljaju dve strane istog novčića – Uredba se nalazi na jednoj, a dve direktive na drugoj strani⁴⁰². Tome ide u

³⁹⁹ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adapting non-contractual civil liability rules to artificial intelligence (AI Liability Directive) Brussels, 28.9.2022 COM(2022) 496 final.

⁴⁰⁰ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on liability for defective products Brussels, 28.9.2022 COM(2022) 495 final.

⁴⁰¹ Directive (EU) 2024/2853 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2024 on liability for defective products and repealing Council Directive 85/374/EEC (Text with EEA relevance), OJ L, 2024/2853, 18.11.2024.

⁴⁰² What is the new EU AI Liability Regime? How do the proposed new Product Liability Directive, the AI Liability Directive and the AI Act fit together?, 04 November 2022, dostupno na: <https://www.simmons-simmons.com/en/publications/cla2fpgw5uj20a94oaegyszn/what-is-the-new-eu-ai-liability-regime->, pristupljeno: 25.04.2025.

prilog činjenica da u Predlogu direktive o odgovornosti za veštačku inteligenciju nalazimo puno definicija i upućivanja na Uredbu Evropske unije o veštačkoj inteligenciji. Takođe, Predlogom direktive se štite prava navedena u Povelji EU o osnovnim pravima, kao što su, na primer, pravo na život, pravo na pravično suđenje, pravo na efikasno pravno sredstvo, pravo na imovinu, na zaštitu fizičkog i psihičkog integriteta, pravo na dostojanstvo, poštovanje privatnosti i porodičnog života, pravo na jednakost, zabrana diskriminacije i predviđa naknada za njihovu povredu⁴⁰³.

Na ovom mestu bismo ukazali na još jedan dokument koji se tiče delatnosti Evropske unije u domenu veštačke inteligencije, a značajan je sa aspekta naglašavanja značaja i poštovanja evropskih vrednosti. Reč je o **Evropskoj deklaraciji o digitalnim pravima i načelima za digitalnu dekadu**, koju su u decembru 2022. godine potpisali Evropska komisija, Evropski parlament i Savet Evropske unije. Deklaracija se nadovezuje na Povelju Evropske unije o osnovnim pravima, promoviše digitalnu tranziciju/transformaciju kroz set digitalnih prava i načela, a sve u skladu sa vrednostima Evropske unije⁴⁰⁴, što je u preambuli i jasno istaknuto – *Cilj nam je da promovišemo evropski put za digitalnu transformaciju, koji je usmeren na ljude i izgrađen na evropskim vrednostima i osnovnim pravima EU, reafirmišući univerzalna ljudska prava i koji je koristan za sve pojedince, preduzeća i društvo u celini*. Takođe, u ovom delu je naglašeno da je Evropska unija „unija vrednosti”, kako je predviđeno članom 2 Ugovora

⁴⁰³ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adapting non-contractual civil liability rules to artificial intelligence (AI Liability Directive), str. 2, 9, 10.

⁴⁰⁴ European Declaration on Digital Rights and Principles for the Digital Decade, dostupno na: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-principles>, pristupljeno: 20.02.2025.

o Evropskoj uniji i kako je to određeno u Povelji Evropske unije o osnovnim pravima. Ključna odrednica bi ovde bila i da *offline* vrednosti i osnovna prava Evropske unije treba da budu primenjiva i *online*, odnosno u digitalnom okruženju⁴⁰⁵.

U okviru posebnog poglavlja (poglavljje III) – **Sloboda izbora** se nalazi posebno potpoglavljje - **Interakcija sa algoritmima i sistemima veštačke inteligencije:**

„8. Veštačka inteligencija treba da služi kao alat za ljude, sa krajnjim ciljem povećanja ljudskog blagostanja.

9. Svako treba da bude ovlašćen da koristi prednosti algoritamskih sistema i sistema veštačke inteligencije, uključujući donošenje sopstvenih, informisanih izbora u digitalnom okruženju, uz istovremenu zaštitu od rizika i štete po zdravlje, bezbednost i osnovna prava.

Obavezujemo se na:

a. promovisanje sistema veštačke inteligencije usmerene na čoveka, koji su pouzdani i etički, tokom njihovog razvoja, primene i korišćenja, u skladu sa vrednostima Evropske unije;

b. obezbeđivanje adekvatnog nivoa transparentnosti o upotrebi algoritama i veštačke inteligencije, i osiguranje da ljudi mogu da ih koriste i budu informisani kada su u interakciji sa njima;

c. obezbeđivanje da su algoritamski sistemi zasnovani na adekvatnim skupovima podataka kako bi se izbegla diskriminacija i omogućio ljudski nadzor nad svim ishodima koji utiču na bezbednost ljudi i osnovna prava;

⁴⁰⁵ European Declaration on Digital Rights and Principles for the Digital Decade, Official Journal of the European Union 2023/C 23/01.

d. obezbeđivanje da se tehnologije kao što je veštačka inteligencija ne koriste za sprečavanje izbora ljudi, na primer u vezi sa zdravstvom, obrazovanjem, zapošljavanjem i njihovim privatnim životom;

e. obezbeđivanje mera zaštite i preduzimanje odgovarajućih radnji, uključujući promovisanje pouzdanih standarda, kako bi se osiguralo da su veštačka inteligencija i digitalni sistemi, u svakom trenutku, bezbedni i da se koriste uz puno poštovanje osnovnih prava;

f. preduzimanje mera kako bi se osiguralo da istraživanja u oblasti veštačke inteligencije poštuju najviše etičke standarde i relevantno pravo EU.”

U nastavku teksta ćemo prikazati da je zakonodavac Evropske unije veoma sličan pravac sledio i u Uredbi Evropske unije o veštačkoj inteligenciji, odnosno da je pozivanje na primenu i zaštitu Evropskih vrednosti u fokusu kada je regulativa veštačke inteligencije u pitanju.

2.2. Uredba Evropske unije o veštačkoj inteligenciji i Evropske vrednosti

U aprilu 2021. godine je Evropska komisija donela Predlog uredbe Evropske unije o veštačkoj inteligenciji, što je predstavljalo veoma značajan korak u pravnom regulisanju veštačke inteligencije, ne samo u Evropskoj uniji, nego i mnogo šire⁴⁰⁶. Godine 2024. je doneta Uredba Evropske unije o veštačkoj inteligenciji (u daljem tekstu: Uredba). Sama sadržina Uredbe je sledeća:

⁴⁰⁶ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Laying Down Harmonised Rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act) and Amending Certain Union Legislative Acts COM/2021/206 final.

- I Opšte odredbe;
- II Zabranjene prakse;
- III Sistemi veštačke inteligencije visokog rizika;
- IV Obaveze transparentnosti za provajdere za određene sisteme veštačke inteligencije;
- V Modeli veštačke inteligencije opšte namene;
- VI Mere za podršku inovacijama;
- VII Upravljanje;
- VIII Baza podataka EU za visokorizične sisteme veštačke inteligencije;
- IX Posttržišni monitoring, deljenje informacija i nadzor tržišta;
- X Kodeks ponašanja i smernice;
- XI Delegiranje ovlašćenja i postupak odbora;
- XII Sankcije;
- XIII Završne odredbe.

Ovde je bitno napomenuti da van primene Uredbe potpadaju korišćenje sistema veštačke inteligencije za lične, neprofesionalne aktivnosti; koji se koriste isključivo u vojne, odbrambene svrhe, odnosno u svrhu nacionalne bezbednosti; istraživanje, razvoj i testiranje sistema

veštačke inteligencije; sistemi veštačke inteligencije kojima je je jedina svrha naučno istraživanje i razvoj; sistemi veštačke inteligencije koje koriste javne vlasti izvan Evropske unije i međunarodne organizacije; sistemi veštačke inteligencije sa besplatnim i otvorenim licencama (isključujući zabranjene i visokorizične sisteme veštačke inteligencije i modele veštačke inteligencije opšte namene pod nekim uslovima⁴⁰⁷.

Kreatori Uredbe su se odlučili na tzv. *risk-based approach*, odnosno pristup prema kojem se primena sistema veštačke inteligencije određuje na osnovu rizika koji takvi sistemi predstavljaju za bezbednost i zdravlje ljudi i osnovna prava. Postoji četiri nova rizika: neprihvatljiv (sistemi veštačke inteligencije čija je upotreba zabranjena, osim u određenim slučajevima), visokorizični sistemi veštačke inteligencije, sistemi veštačke inteligencije koji spadaju u ograničeni rizik i, konačno, sistemi minimalnog rizika. U pogledu sistema veštačke inteligencije koji su klasifikovani kao ograničeni rizik postoji obaveza u pogledu transparentnosti (npr. *chatbots*), odnosno da korisnici znaju da su u interakciji sa veštačkom inteligencijom. Kada je reč o sistemima veštačke inteligencije čija upotreba predstavlja minimalan rizik, oni mogu da se koriste slobodno, bez obaveza predviđenih u Uredbi,

⁴⁰⁷ Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence and amending Regulations (EC) No 300/2008, (EU) No 167/2013, (EU) No 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 and (EU) 2019/2144 and Directives 2014/90/EU, (EU) 2016/797 and (EU) 2020/1828 (Artificial Intelligence Act) (Text with EEA relevance), OJ L, 2024/1689, 12.7.2024, član 2. Posebno vidi na koga se Uredba primenjuje, član 2.

odnosno mogu sadržati (dobrovoljno) kodekse ponašanja (na primer, u slučaju *spam* filtera ili video-igrice sa veštačkom inteligencijom)⁴⁰⁸.

Član 5 Uredbe Evropske unije o veštačkoj inteligenciji je posvećen sistemima veštačke inteligencije koji su zabranjeni jer je njihova primena **u suprotnosti sa vrednostima Evropske unije, odnosno predstavlja povredu osnovnih prava, demokratije, vladavine prava i zaštite životne sredine**. Tu spadaju:

- stavljanje na tržište, stavljanje u upotrebu ili korišćenje sistema veštačke inteligencije koji primenjuje manipulativne ili obmanjujuće tehnike, odnosno subliminalne tehnike sa ciljem narušavanja njihove sposobnosti da donesu informisanu odluku koju inače ne bi doneli, a koja nanosi ili je verovatno da će naneti značajnu štetu tom licu, drugom licu ili grupi lica;
- stavljanje na tržište, stavljanje u upotrebu ili korišćenje sistema veštačke inteligencije koji eksploatiše bilo koju ranjivost fizičkog lica ili određene grupe lica, sa ciljem uticanja na ponašanje te osobe ili osoba, a koji prouzrokuje ili je razumno da će prouzrokovati značajnu štetu toj ili drugoj osobi;
- primena sistema veštačke inteligencije za socijalno/društveno ocenjivanje, na osnovu njihovog ponašanja ili karakteristika, koji vodi do jednog ili oba: (i) štetan ili nepovoljan tretman određenih fizičkih lica ili grupa lica u društvenim kontekstima koji nisu povezani sa kontekstima u kojima su podaci prvobitno generisani

⁴⁰⁸ Pored toga, Poglavlje V je posvećeno Modelima veštačke inteligencije opšte namene (General- Purpose AI Models– GPAI); vidi čl. 51-55. Uredbe Evropske unije o veštačkoj inteligenciji.

- ili prikupljeni; (ii) štetan ili nepovoljan tretman određenih fizičkih lica ili grupa lica koji je neopravdan ili nesrazmeran njihovom društvenom ponašanju ili njegovoj težini;
- stavljanje na tržište, stavljanje u upotrebu za konkretnu namenu, ili korišćenje sistema veštačke inteligencije za procenu ili predviđanje rizika fizičkih lica od izvršenja krivičnog dela, isključivo na osnovu profilisanja fizičkog lica ili procene njegovih osobina i karakteristika ličnosti;
 - sistemi veštačke inteligencije koji kreiraju ili proširuju baze podataka za prepoznavanje lica kroz neciljano skidanje slika lica sa interneta ili CCTV sistema;
 - primena sistema veštačke inteligencije za utvrđivanje emocija fizičkog lica na radnim mestima, odnosno obrazovnim ustanovama, osim kada je upotreba sistema veštačke inteligencije predviđena iz medicinskih ili bezbednosnih razloga;
 - primena sistema veštačke inteligencije za biometrijsku kategorizaciju fizičkih lica (sa određenim izuzecima);
 - korišćenje sistema za daljinsku biometrijsku identifikaciju u „realnom vremenu” na javnim mestima za potrebe krivičnog gonjenja, osim i samo u meri u kojoj je takva upotreba nužna za jedan od sledećih ciljeva: (i) ciljana potraga za konkretnim žrtvama otmice, trgovine ljudima ili seksualne eksploatacije, kao i potraga za nestalim licima; (ii) sprečavanje konkretne, ozbiljne i neposredne pretnje po život ili fizičku bezbednost fizičkih lica ili terorističkog napada. Upotreba sistema za daljinsku biometrijsku identifikaciju u „realnom vremenu” na javnim mestima za potrebe krivičnog gonjenja za bilo koji od ovih ciljeva

će se primenjivati samo kako bi se utvrdio identitet tačno određenog lica, uzimajući u obzir: (a) prirodu situacije koja dovodi do moguće upotrebe, posebno ozbiljnosti, verovatnoće i razmere štete koja bi nastala nekorišćenjem sistema; (b) posledice korišćenja sistema za prava i slobode svih lica na koje se primenjuje, posebno ozbiljnost, verovatnoću i razmere tih posledica. Pritom, obavezna je procenu uticaja na osnovna prava kako je predviđeno Uredbom, kao i registrovanje sistema u EU bazi podataka, osim u opravdanim, hitnim slučajevima, kada takva registracija mora da se izvrši naknadno, bez nepotrebnog odlaganja⁴⁰⁹.

Ukratko, zabrana upotrebe veštačke inteligencije se vezuje za štetne manipulacije i obmanjivanje, štetnu eksploataciju ranjivih lica/grupa, socijalno bodovanje, procenu i predviđanje rizika za izvršenje krivičnih dela, neciljani razvoj baze podataka za prepoznavanje lica, prepoznavanje emocija, biometrijsku kategorizacija i daljinsku biometrijsku identifikaciju u „realnom vremenu”⁴¹⁰.

⁴⁰⁹ Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence and amending Regulations (EC) No 300/2008, (EU) No 167/2013, (EU) No 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 and (EU) 2019/2144 and Directives 2014/90/EU, (EU) 2016/797 and (EU) 2020/1828 (Artificial Intelligence Act) (Text with EEA relevance), OJ L, 2024/1689, 12.7.2024, član 5. Vidi i uporedi član 5 u Predlogu Uredbe: Galetin, M., Škorić, J., Mihajlović, M., Prikaz stavova u pogledu sadržine člana 5 predloga uredbe Evropske unije o veštačkoj inteligenciji - izazov pronalaska prave mere, *Univerzitetska misao - časopis za nauku, kulturu i umjetnost*, Novi Pazar, 2022, br. 21, str. 164-175.

⁴¹⁰ Vidi više: Annex to the Communication to the Commission Approval of the content of the draft Communication from the Commission - Commission Guidelines on prohibited artificial intelligence practices established by Regulation (EU) 2024/1689 (AI Act), C (2025) 884 final, European commission, Brussels, 4.2.2025.

Često isticanje da je veštačka inteligencija tehnologija koja treba da bude **pouzdana i usmerena na čoveka, odnosno da služi ljudima i da je njen krajnji cilj povećanja ljudskog blagostanja**, u saglasnosti je sa tim da celokupni životni ciklus ovih sistema mora biti **u skladu sa evropskim vrednostima**. Međutim, pojedini autori navode da Evropska komisija predstavlja evropsku veštačku inteligenciju kao pouzdanu i usmerenu na čoveka, ponavljajući ove ključne reči (*trustworthy, human-centric*), ali ne uspeva da poveže svoje tvrdnje sa evropskim vrednostima. Osim toga, isti autori ukazuju da se pojedine vrednosti, kao što je demokratija ne navode često u ovom dokumentu⁴¹¹. U nastavku ćemo, između ostalog, analizirati i ove tvrdnje. Zapravo, bavićemo se pitanjem koliko su kreatori Uredbe Evropske unije o veštačkoj inteligenciji u ovaj, možemo reći, globalno bitan dokument utkali evropske vrednosti. Značajan deo ukazivanja na primenu i značaj evropskih vrednosti se nalazi u uvodnom delu, te ćemo se, pre analize samih odredaba Uredbe, fokusirati na njih.

Već na samom početku je istaknuto da je svrha Uredbe Evropske unije o veštačkoj inteligenciji „poboljšanje funkcionisanja unutrašnjeg tržišta utvrđivanjem ujednačenog pravnog okvira, posebno za razvoj, stavljanje na tržište, stavljanje u upotrebu i korišćenje sistema veštačke inteligencije u Evropskoj uniji, **u skladu sa vrednostima Unije**, promovisanje prihvatanja veštačke inteligencije koja je *usmerena na čoveka i pouzdana*, istovremeno obezbeđujući visok nivo *zaštite zdravlja, bezbednosti, osnovnih prava* kako su sadržana u **Povelji Evropske unije**

⁴¹¹ Von Essen, L., Ossewaarde, M., Artificial intelligence and European identity: the European Commission's struggle for reconciliation, *European Politics and Society*, 25(2), 2023, str. 389. <https://doi.org/10.1080/23745118.2023.2244385>.

o osnovnim pravima („Povelja”), uključujući *demokratiju, vladavinu prava i zaštitu životne sredine*, zaštitu od štetnih efekata sistema veštačke inteligencije u Evropskoj uniji i za podsticanje inovacija⁴¹². To je potom još jednom potvrđeno - *Ova Uredba se primenjuje u skladu sa vrednostima Unije sadržanim u Povelji, olakšavajući zaštitu fizičkih lica, preduzeća, demokratije, vladavine prava i zaštite životne sredine, istovremeno podstičući inovacije i zapošljavanje i čineći Uniju liderom u prihvatanju pouzdane veštačke inteligencije*⁴¹³. Kao što vidimo, već u prvim rečenicama ove Uredbe se naglašava značaj evropskih vrednosti i pravnog okvira koji se odnosi na kreiranje, stavljanje u upotrebu i primenu sistema veštačke inteligencije, odnosno da oni budu u skladu sa ovim vrednostima kako su sadržane u članu 2 Ugovora o Evropskoj uniji, osnovnim pravima i slobodama sadržanim u osnivačkim ugovorima i Poveljom Evropske unije o osnovnim pravima⁴¹⁴.

Osim nespornih prednosti i benefita koje primena veštačke inteligencije ima, u Uredbi se navodi da ona sa sobom nosi i rizike, te može prouzrokovati **štetu javnim interesima i osnovnim pravima koja su zaštićena pravom Unije**⁴¹⁵, odnosno da postoji mogućnost za zloupotrebu ovih sistema, naročito kroz manipulativne, eksploativne prakse i prakse društvene kontrole koje treba zabraniti jer su **u suprotnosti sa**

⁴¹² Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence and amending Regulations (EC) No 300/2008, (EU) No 167/2013, (EU) No 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 and (EU) 2019/2144 and Directives 2014/90/EU, (EU) 2016/797 and (EU) 2020/1828 (Artificial Intelligence Act) (Text with EEA relevance), OJ L, 2024/1689, 12.7.2024, str. 1, član 1.

⁴¹³ *Ibid.*

⁴¹⁴ *Ibid.*, str. 2.

⁴¹⁵ *Ibid.*, str. 2.

vrednostima Unije o poštovanju ljudskog dostojanstva, slobode, jednakosti, demokratije i vladavine prava i osnovnih prava sadržanih u Povelji, uključujući zabranu diskriminacije, pravo na zaštitu podataka i privatnosti i prava deteta⁴¹⁶.

Posebno je iznet zahtev za uspostavljanje zajedničkih pravila za visokorizične sisteme veštačke inteligencije, a koja treba da budu u skladu sa Poveljom, poštujući zabranu diskriminacije i u skladu sa međunarodnim trgovinskim obavezama Unije i koja bi trebalo da uzmu u obzir Evropsku deklaraciju o digitalnim pravima i načelima za digitalnu dekadu i Etičke smernice za pouzdanu veštačku inteligenciju Ekspertske grupe za veštačku inteligenciju⁴¹⁷. U visokorizične sisteme veštačke inteligencije spadaju sistemi veštačke inteligencije kao sigurnosna komponenta proizvoda ili sistemi veštačke inteligencije koji su sami po sebi proizvod, uz visokorizične sisteme navedene i precizirane u Prilogu 3, a odnose se na oblasti biometrije (sistemi za daljinsku biometrijsku identifikaciju, za biometrijsku kategorizaciju i za prepoznavanje emocija), kritičnu infrastrukturu, obrazovanje, zapošljavanje, pristup osnovnim privatnim uslugama i osnovnim javnim uslugama, krivično gonjenje, migracije, azil i upravljanje nadzorom državne granice, pravosuđe i demokratske procese, osim ako ne predstavljaju značajan rizik od nastanka štete po zdravlje, bezbednost ili osnovna prava fizičkih lica⁴¹⁸.

Zabranu diskriminacije nalazimo u velikom obimu u uvodnom delu. Tako je, na primer, istaknuto da se pravila utvrđena ovom Uredbom

⁴¹⁶ *Ibid.*, str. 8.

⁴¹⁷ *Ibid.*, str. 2.

⁴¹⁸ *Ibid.*, član 6, Prilog III.

primenjuju na provajdere sistema veštačke inteligencije na nediskriminatoran način, bez obzira da li su osnovani u Uniji ili u trećoj zemlji, kao i na subjekte koji uvode sistem (*deployers*) veštačke inteligencije koji su osnovani u Uniji, a sve u cilju osiguranja jednakih uslova i efikasne zaštite prava i sloboda pojedinaca⁴¹⁹. Ili, takođe, ako je reč o društvenom bodovanju (*social scoring*) fizičkih lica od strane javnih ili privatnih aktera koji mogu dovesti ne samo do **kršenja zabrane diskriminacije, već i do povrede prava na dostojanstvo, jednakost i pravde**⁴²⁰. Zbog **zabrane diskriminacije** zabranjeni su sistemi veštačke inteligencije koji se koriste za utvrđivanje emocionalnih stanja pojedinaca u radnom i obrazovnom sistemu⁴²¹. Slično je i sa upotrebom sistema veštačke inteligencije za daljinsku biometrijsku identifikaciju fizičkih lica u „realnom vremenu” na javnim mestima u svrhu krivičnog gonjenja, koja je dozvoljena samo pod određenim uslovima. Ova upotreba, pored toga, ima i uticaj na **slobodu okupljanja i pravo na privatnost**⁴²². Inače, daljinski biometrijski sistemi identifikacije se klasifikuju kao visokorizični i mogu dovesti do **povrede zabrane diskriminacije, naročito u pogledu starosti, etničke pripadnosti, rase, pola ili invaliditeta**, i mogu se koristiti samo ako je njihova upotreba dozvoljena prema relevantnom zakonu Unije i nacionalnom pravu⁴²³. Takođe, zbog moguće povrede **prava na privatnost** (ali i drugih prava) predviđa se zabrana sistema veštačke inteligencije koji kreiraju ili proširuju baze podataka za

⁴¹⁹ *Ibid.*, str. 6.

⁴²⁰ *Ibid.*, str. 9.

⁴²¹ *Ibid.*, str. 12.

⁴²² *Ibid.*, str. 9.

⁴²³ *Ibid.*, str. 15.

prepoznavanje lica putem neciljanog prikupljanja prikaza slika lica sa interneta ili CCTV snimaka⁴²⁴.

U Uredbi je naročito posvećena pažnja sistemima veštačke inteligencije čije stavljanje u upotrebu i primena spadaju u visok rizik i neophodno je da budu ispunjeni zahtevi predviđeni u Uredbi kako bi to bilo moguće – zahtevi u pogledu podataka i upravljanja podacima (između ostalog, ovde se navodi ispitivanje mogućih pristrasnosti, te preduzimanje odgovarajućih mera za njihovo otkrivanje, sprečavanje i ublažavanje), tehničke dokumentacije, vođenja evidencija (*record-keeping*), transparentnosti i pružanja informacija subjektima koji uvode sistem veštačke inteligencije, ljudski nadzor i tačnost, robusnost i sajber bezbednost⁴²⁵. Ispunjenje ovih zahteva je obavezno jer ovi sistemi veštačke inteligencije predstavljaju visok rizik po povredu osnovnih prava predviđenih u Povelji - **pravo na ljudsko dostojanstvo, pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života, zaštita podataka o ličnosti, sloboda izražavanja i informisanja, sloboda okupljanja i udruživanja, zabrana diskriminacije, pravo na obrazovanje, zaštita potrošača, prava radnika, prava osoba sa invaliditetom, rodna ravnopravnost, prava intelektualne svojine, pravo na delotvorni pravni lek i pravično suđenje, pravo na odbranu i pretpostavku nevinosti i pravo na dobru upravu, prava dece, pravo na zaštitu životne sredine**⁴²⁶.

Tako, na primer, primenom ovih sistema može doći do povrede **prava na obrazovanje** ukoliko su neodgovarajuće kreirani ili korišćeni

⁴²⁴ *Ibid.*, str. 12.

⁴²⁵ *Ibid.*, član 9 i dalje.

⁴²⁶ *Ibid.*, str. 13.

prilikom prijema lica u obrazovne ustanove ili programe, za procenu ishoda učenja, za procenu odgovarajućeg nivoa obrazovanja pojedinca, za praćenje i otkrivanje zabranjenog ponašanja učenika tokom testiranja. Ovde se može javiti i povreda **zabrane diskriminacije** - prema ženama, određenim starosnim grupama, osobama sa invaliditetom ili osobama određenog rasnog ili etničkog porekla ili seksualne orijentacije⁴²⁷. Takođe, do povrede **prava na rad**, ali i **prava na zaštitu podataka o ličnosti i prava na privatnost**, kao i **zabrane diskriminacije** može doći tokom procesa zapošljavanja i evaluacije, unapređenja zaposlenih, praćenje učinka i ponašanja tih osoba⁴²⁸. Prilikom primene visokorizičnih sistema veštačke inteligencije u radnom okruženju, poslodavac o tome mora da obavesti zaposlene, odnosno njihove predstavnike⁴²⁹. Isto tako, u domenu **prava na socijalnu zaštitu**, može doći do povrede ovih prava prilikom korišćenja sistema veštačke inteligencije za određivanje da li, koje i u kom obimu socijalne usluge pripadaju određenom licu⁴³⁰. U visokorizične sisteme veštačke inteligencije spadaju i sistemi čija primena može da utiče na **pravo na život, zdravlje i imovinu lica** jer se koriste za procenu i klasifikaciju hitnih poziva fizičkih lica ili za slanje ili uspostavljanje prioriteta u slanju hitnih službi - policije, vatrogasaca i medicinske pomoći⁴³¹. Zatim, rizik za povredu **zabrane diskriminacije**, ali i drugih prava zagarantovanih Poveljom, a naročito **prava na efikasan pravni lek i pravično suđenje**, kao i **prava na odbranu i pretpostavke nevinosti**, odnosno **demokratiju i vladavinu prava** nosi primena sistema veštačke

⁴²⁷ *Ibid.*, str. 16.

⁴²⁸ *Ibid.*

⁴²⁹ *Ibid.*, str. 25.

⁴³⁰ *Ibid.*, str. 16.

⁴³¹ *Ibid.*, str. 17.

inteligencije u slučaju lišavanja slobode fizičkog lica, kao i primena ovih sistema od strane pravosudnih organa⁴³². I ako se sistemi veštačke inteligencije koriste prema migrantima, tražiocima azila ili u vezi sa kontrolom granica, predstavljaju rizik za povredu više prava, a naročito **prava na slobodno kretanje, zabranu diskriminacije, zabranu proterivanja, pravo na zaštitu podataka o ličnosti i privatnost**⁴³³. Treba napomenuti da sistemi veštačke inteligencije mogu da budu kreirani da utiču na ishod izbora ili ponašanje fizičkih lica u vezi sa glasanjem, te na taj način može da utiče na **izborno pravo**, odnosno demokratiju i vladavinu prava⁴³⁴, uključujući i korišćenje ovih sistema u svrhu kreiranja i širenja nepotpunih i netačnih informacija.

Na osnovu svega iznetog, možemo zaključiti da je zakonodavac Evropske unije opredeljen da se Uredba o veštačkoj inteligenciji primenjuje u skladu sa vrednostima na kojima se temelji Evropska unije, štiteći pri tome zagantovana prava u Evropskoj uniji. Poseban akcenat je stavljan na sisteme veštačke inteligencije čije stavljanje u upotrebu, odnosno korišćenje predstavlja visok rizik s obzirom na mogućnost povrede ovih prava. Upravo zbog toga su propisani obavezni uslovi koji moraju biti ispunjeni da bi njihova upotreba bila u skladu sa Uredbom, odnosno neophodno je kontinuirano upravljanje rizicima tokom čitavog životnog ciklusa ovih sistema, uključujući i identifikaciju i ublažavanje rizika po **zdravlje, bezbednost i osnovna prava**. Subjekti koji uvode visokorizične sisteme veštačke inteligencije su u ovom procesu veoma

⁴³² *Ibid.*

⁴³³ *Ibid.*, str. 18.

⁴³⁴ *Ibid.*, str. 18.

bitni i obavezni su da upoznaju fizička lica o njihovom pravu da im bude objašnjeno sve što je predviđeno Uredbom. Osim toga, za određene subjekte koji uvode ove sisteme (kao što su tela javne vlasti, privatni subjekti koji pružaju javne usluge, subjekti u bankarstvu ili osiguranju i drugi predviđeni Uredbom) postoji obaveza sprovođenja **procene uticaja na osnovna prava pre nego njihovog stavljanja u upotrebu**⁴³⁵. Takođe, provajderi deluju u pravcu smanjenja bilo kog rizika po bezbednost, zdravlje i osnovna prava koji mogu nastati tokom razvoja, testiranja i eksperimentisanja u kontrolisanim uslovima gde se sistem veštačke inteligencije razvija, testira i odobrava pre puštanja na tržište (*AI regulatory sandbox*)⁴³⁶, a vrše i monitoring nakon puštanja na tržište, a sve kako bi se **zaštitila osnovna prava ili sprečio nastanak ozbiljne štete na imovini ili životnoj sredini**⁴³⁷.

Uredbom je predviđeno i osnivanje Evropskog odbora za veštačku inteligenciju (*European Artificial Intelligence Board*), koji čine po jedan predstavnik iz svake države članice, dok Evropski supervizor za zaštitu podataka učestvuje kao posmatrač i, između ostalog, ima zadatak da saraduje sa relevantnim institucijama, kancelarijama i grupama u više oblasti, među kojima je i **zaštita osnovnih prava**⁴³⁸.

Uredbom Evropske unije o veštačkoj inteligenciji je predviđena i izrada Kodeksa za dobrovoljnu primenu specifičnih zahteva na sve sisteme veštačke inteligencije, a koji, između ostalog sadrži procenu i sprečavanje

⁴³⁵ *Ibid.*, str. 25.

⁴³⁶ *Ibid.*, str. 35-36.

⁴³⁷ *Ibid.*, str. 39.

⁴³⁸ *Ibid.*, čl. 65, 66.

negativnog uticaja sistema veštačke inteligencije na **ranjive osobe ili grupe, na rodnu ravnopravnost, kao i dostupnost osobama sa invaliditetom**⁴³⁹.

Opređeljenost zakonodavca Evropske unije da pravni okvir koji se odnosi na veštačku inteligenciju u velikoj meri obuhvati poštovanje i primenu evropskih vrednosti je nesporna. U uvodnom delu Uredbe Evropske unije o veštačkoj inteligenciji je to posebno široko izneto. Naime, ovde zakonodavac ističe da je veštačka inteligencija u Evropskoj uniji pouzdana i usmerena na čoveka, i predviđa poštovanje osnovnih prava – pravo na ljudsko dostojanstvo, pravo na poštovanje privatnosti i porodičnog života, zaštitu podataka o ličnosti, slobodu izražavanja i informisanja, slobodu okupljanja i udruživanja, zabranu diskriminacije, pravo na obrazovanje, zaštitu potrošača, prava radnika, prava osoba sa invaliditetom, rodnu ravnopravnost, prava intelektualne svojine, pravo na delotvorni pravni lek i pravično suđenje, pravo na odbranu i pretpostavku nevinosti i pravo na dobru upravu, prava dece, pravo na zaštitu životne sredine. Osim toga, evropske vrednosti često pominjane u Uredbi su i demokratija i vladavina prava, ali i poštovanje različitosti i transparentnost. Nesporno je i da su ove vrednosti bitne za vođenje razvoja veštačke inteligencije, a postoje shvatanja, sa kojima se možemo složiti, da ih treba i proširiti ili čak, ukoliko je to potrebno, preformulisati, zbog novih izazova

⁴³⁹ *Ibid.*, čl. 95.

u savremenom svetu, što je veoma značajno i radi zaštite prava budućih generacija⁴⁴⁰.

Konačno, sledeći primeri ukazuju na međusobni uticaj Uredbe Evropske unije o veštačkoj inteligenciji i drugog relevantnog zakonodavstva Evropske unije. Imajući u vidu da se Uredbom predviđa zaštita i unapređenje evropskih vrednosti, možemo očekivati da će se ona još više učvrstiti i proširiti u ovoj interakciji. Tako se, na primer, u delu u kojem se sistemi veštačke inteligencije koriste za obradu podataka o ličnosti primenjuju i odredbe Uredbe Evropske unije o veštačkoj inteligenciji i odredbe Opšte uredbe o zaštiti podataka (GDPR)⁴⁴¹. Naime, pravo na zaštitu podataka o ličnosti je jedno od osnovnih ljudskih prava i kao i jednakost i zabrana diskriminacije⁴⁴² predstavlja evropsku vrednost koja uživa zaštitu i kada je reč o primeni veštačke inteligencije.

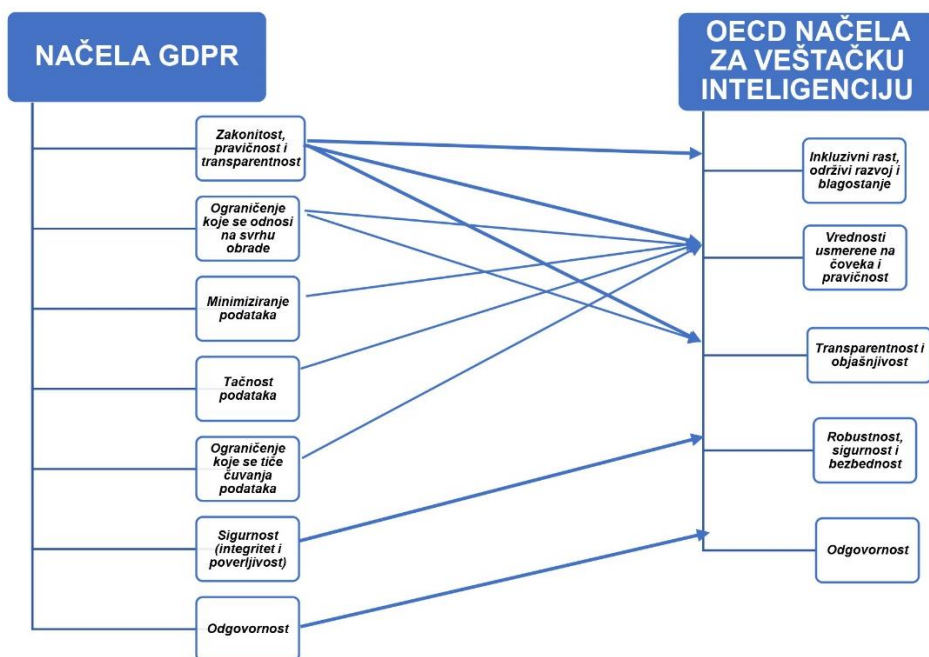
Na sledećoj slici su prikazana načela GDPR i OECD načela za veštačku inteligenciju, odnosno njihov odnos, s obzirom da može doći do interakcije prilikom procene uticaja na zaštitu podataka o ličnosti i procene usklađenosti kada su sistemi veštačke inteligencije visokog rizika u pitanju.

⁴⁴⁰ Balkenende, Jan Peter, European values can help us navigate AI, January 25, 2024, dostupno na: <https://www.context.news/ai/opinion/european-values-can-help-us-navigate-ai>, pristupljeno: 23.02.2025.

⁴⁴¹ Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation).

⁴⁴² Vidi: Algorithmic discrimination under the AI Act and the GDPR, AT A GLANCE Digital issues in focus, EPRS | European Parliamentary Research Service Author: Stefano De Luca with Marina Federico, Members' Research Service PE 769.509 – February 2025, gde se ukazuje da su odredbe GDPR u pogledu zabrane diskriminacije restriktivnije u odnosu na odredbe Uredbe Evropske unije o veštačkoj inteligenciji, te da bi ovu pravnu nesigurnost trebalo otkloniti izmenama GDPR ili smernicama koje se odnose na ovo pitanje.

Takođe, i Uredba Evropske unije o digitalnim uslugama (*Digital Services Act*)⁴⁴³, koja se odnosi na regulisanje online platformi i usluga, se u određenim delovima preklapa sa Uredbom Evropske unije o veštačkoj inteligenciji: odredbe obe uredbe su relevantne i moraju da se poštuju kada se u ovim uslugama primenjuje veštačka inteligencija, kao što su procena rizika, obaveza transparentnosti, usklađivanje sa GDPR-om⁴⁴⁴.



Slika 3

Izvor: <https://www.linkedin.com/pulse/gdpr-compliance-critical-ai-principles-mae-beth>⁴⁴⁵

⁴⁴³ Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act), OJ L 277, 27.10.2022.

⁴⁴⁴ Vidi: AI Act & DSA: EU's Future, Lexemo, 19.03.2025, dostupno na: <https://www.linkedin.com/pulse/ai-act-dsa-eus-future-lexemo-llc-2roye>, pristupljeno: 29.04.2025.

⁴⁴⁵ Magno, Mae-Beth, GDPR compliance is critical to ethical, values-based AI., 29.03.2023, dostupno na: <https://www.linkedin.com/pulse/gdpr-compliance-critical-ai-principles-mae-beth>, pristupljeno: 28.04.2025.

3. Evropske vrednosti i veštačka inteligencija: uloga Saveta Evrope

Savet Evrope, kao međunarodna organizacija čiji je cilj **unapređenje demokratije, poštovanje i zaštita ljudskih prava i uspostavljanje vladavine prava**⁴⁴⁶ i koja deli iste vrednosti kao i Evropska unija, ima veoma važnu ulogu i u domenu veštačke inteligencije.

Zahvaljujući ovoj organizaciji, koja je osnovana 1949. godine i ima sedište u Strazburu i koja je usvojila Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, na osnovu koje je osnovan Evropski sud za ljudska prava, primena evropskih vrednosti nije ograničena samo na Evropsku uniju: pored država članica Evropske unije, Savet Evrope čine i države koje nisu članice EU. Sve ove države su potpisnice Evropske konvencije o ljudskim pravima, a članstvo u Savetu Evrope predstavlja, doduše neformalan, preduslov za članstvo u Evropskoj uniji. Ova organizacija ima 46 država članica, a Republika Srbija je to postala 2003. godine.

U članu 1 Statuta Saveta Evrope je navedeno da je „*cilj Saveta Evrope ostvarenje većeg jedinstva između članica u cilju očuvanja i ostvarivanja ideala i načela, koji su njihova zajednička baština, i podsticanje njihovog ekonomskog i društvenog napretka*”, kao i da se će se „*ovaj cilj ostvarivati preko organa Saveta, razmatranjem pitanja od zajedničkog interesa, zaključivanjem sporazuma i zajedničkom akcijom u ekonomskoj, socijalnoj, kulturnoj naučnoj, pravnoj i administrativnoj oblasti, kao i*

⁴⁴⁶ Values, Human rights, Democracy, Rule of Law, vidi:
<https://www.coe.int/en/web/about-us/values>, pristupljeno: 23.02.2025.

putem očuvanja i razvoja ljudskih prava i osnovnih sloboda”⁴⁴⁷. Brumer u tom smislu smatra da je glavni cilj Saveta Evrope da socijalizuje članice u svoje proklamovane norme i vrednosti⁴⁴⁸. Isto tako nailazimo na mišljenje da bi se Evropska unija najbolje mogla opisati kao jedna ekonomska i politička unija, dok je Savet Evrope **zajednica vrednosti**, koja utvrđuje standarde (najčeće u formi konvencije), nadgleda njihovu primenu i podržava države (kroz saradnju) u ispunjavanju standarda i obaveza predviđenih u njima, odnosno unapređuje vrednosti i principe na kojima se standardi zasnivaju⁴⁴⁹.

Savet Evrope je umnogome doprineo pravnom regulisanju veštačke inteligencije. Pored Okvirne konvencije Saveta Evrope o veštačkoj inteligenciji i ljudskim pravima, demokratiji i vladavini prava⁴⁵⁰, o kojoj će posebno biti reči, izdvojili bismo i sledeće:

Preporuka Komiteta ministara državama članicama o uticaju algoritamskih sistema na ljudska prava⁴⁵¹;

⁴⁴⁷ Statute of the Council of Europe, European Treaty Series - No. 1, London, 5.V.1949, dostupno na: <https://rm.coe.int/1680306052>.

⁴⁴⁸ Brummer, K., The Council of Europe, Russia, and the future of European cooperation: any lessons to be learned from the past?, *International Politics*, Volume 61, str. 259, 2024, dostupno na: <https://doi.org/10.1057/s41311-024-00557-w>.

⁴⁴⁹ Goded, N. E., Council of Europe as Locomotive for European Values, IE Insights is IE University, May 27, 2024, dostupno na: <https://www.ie.edu/insights/articles/council-of-europe-as-locomotive-for-european-values/>, pristupljeno: 11.01.2025.

⁴⁵⁰ Council of Europe Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law, Council of Europe Treaty Series - No. 225, Vilnius, 5.IX.2024.

⁴⁵¹ Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the human rights impacts of algorithmic systems - CM/Rec (2020)1.

Preporuka Komesara za ljudska prava - Veštačka inteligencija: 10 koraka za zaštitu ljudskih prava⁴⁵²;

Preporuka Parlamentarne skupštine Saveta Evrope o tehnološkoj konvergenciji, veštačkoj inteligenciji i ljudskim pravima⁴⁵³;

Ljudska prava sa svrhom: Zaštita ljudskih prava za budućnost u eri veštačke inteligencije⁴⁵⁴;

Preporuka Komiteta ministara o zaštiti pojedinaca u pogledu automatske obrade ličnih podataka u kontekstu profilisanja⁴⁵⁵;

Smernice o veštačkoj inteligenciji i zaštiti podataka⁴⁵⁶;

⁴⁵² Unboxing AI: 10 steps to protect human rights - Recommendation of the Commissioner for Human Rights, May 2019.

⁴⁵³ Recommendation of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe about Technological convergence, artificial intelligence and human rights - Recommendation 2102(2017).

⁴⁵⁴ Human rights by design: Future-proofing human rights protection in the era of AI, Follow-up Recommendation to „Unboxing AI” (2019) by the Commissioner for Human Rights, May 2023. U ovom dokumentu Komesar za ljudska prava je ukazala na tri međuzavisna trenda koji predstavljaju prepreke punoj primeni međunarodnih standarda ljudskih prava u vezi sa veštačkom inteligencijom u Evropi, te predlaže preporuke državama članicama Saveta Evrope za njihovo prevazilaženje. Te prepreke su: 1. **Nedostatak sveobuhvatnih pristupa zasnovanih na ljudskim pravima** (jer je ovde prisutan sektorski pristup, a pravni okviri treba da pruža zaštitu ljudskim pravima u svim sektorima i svim fazama životnog ciklusa sistema veštačke inteligencije), 2. **Nedovoljna transparentnost i deljenje informacija** i 3. **Inicijative za korišćenje veštačke inteligencije za jačanje ljudskih prava** (države članice svojim prisupima, koji nisu proaktivni jer je za oblast veštačke inteligencije mnogo više vezan privatni sektor, propuštaju da iskoriste benefite veštačke inteligencije koji se odnose na implementaciju i jačanje zaštite ljudskih prava i osnovnih principa demokratije i vladavine prava, unapređenje jednakosti i dobrog upravljanja), str. 32 i dalje.

⁴⁵⁵ Recommendation of the Committee of Ministers on the protection of individuals with regard to automatic processing of personal data in the context of profiling - CM/Rec (2021)8.

⁴⁵⁶ Guidelines on Artificial Intelligence and Data Protection - T-PD (2019)01.

Alat za procenu za operacionalizaciju Evropske etičke povelje o upotrebi veštačke inteligencije u pravosudnim sistemima i njihovom okruženju⁴⁵⁷;

Evropska etička povelja o upotrebi veštačke inteligencije (AI) u pravosudnim sistemima i njihovom okruženju⁴⁵⁸;

Deklaracija Komiteta ministara o rizicima donošenja odluka uz pomoć kompjutera ili veštačke inteligencije u oblasti mreže socijalne zaštite⁴⁵⁹;

Odgovornost i veštačka inteligencija: Studija o implikacijama naprednih digitalnih tehnologija (uključujući sisteme veštačke inteligencije) na koncept odgovornosti u okviru ljudskih prava⁴⁶⁰;

Studija izvodljivosti o uspostavljanju mehanizma sertifikacije za alate i usluge veštačke inteligencije (u sferi pravosuđa)⁴⁶¹;

⁴⁵⁷ Assessment Tool for the operationalisation of the European Ethical Charter on the use of artificial intelligence in judicial Systems and their environment – CEPEJ (2023)16Final.

⁴⁵⁸ European Ethical Charter on the use of artificial intelligence (AI) in judicial systems and their environment – CEPEJ (2018)14.

⁴⁵⁹ Declaration by the Committee of Ministers on the risks of computer-assisted or artificial-intelligence-enabled decision making in the field of the social safety net – Decl (17/03/2021)2.

⁴⁶⁰ Responsibility and AI: Study on the implications of advanced digital technologies (including AI systems) for the concept of responsibility within a human rights framework – DGI (2019)05.

⁴⁶¹ Feasibility study on the establishment of a certification mechanism for artificial intelligence tools and services (in the sphere of justice and judiciary) - CEPEJ, 8 December 2020.

Studija o uticaju digitalne transformacije, uključujući veštačku inteligenciju i automatizovano donošenje odluka, na demokratiju i dobro upravljanje⁴⁶²;

Studija o uticaju sistema veštačke inteligencije, njihovom potencijalu za promovisanje ravnopravnosti, uključujući rodnu ravnopravnost, i rizicima koje oni mogu izazvati u vezi sa zabranom diskriminacije⁴⁶³;

Studija izvodljivosti o budućem instrumentu Saveta Evrope o veštačkoj inteligenciji i krivičnom pravu⁴⁶⁴;

Studija o uticaju prediktivnih tehnologija i veštačke inteligencije na audio-vizuelni sektor, uključujući moguće specifične mere koje treba preduzeti kako bi se obezbedila sloboda izražavanja i kulturna raznolikost⁴⁶⁵;

Izveštaj o veštačkoj inteligenciji u audio-vizuelnom sektoru⁴⁶⁶;

Preporuka o uticaju veštačke inteligencije na sektor obrazovanja⁴⁶⁷;

⁴⁶² Study on the impact of the digital transformation, including artificial intelligence and automated decision-making, on democracy and good governance - European Committee on Democracy and Governance - CDDG, 26 July 2021.

⁴⁶³ Study on the impact of artificial intelligence systems, their potential for promoting equality, including gender equality, and the risks they may cause in relation to non-discrimination - GEC/CDADI, August 2023.

⁴⁶⁴ Feasibility Study on a future Council of Europe instrument on artificial intelligence and criminal law – CDPC (2020)3Rev, 20 September 2020.

⁴⁶⁵ Study on the impact of predictive technologies and AI on the audiovisual sector, including possible specific measures to put into place in order to ensure freedom of expression and cultural diversity - Eurimages, December 2019.

⁴⁶⁶ Report on AI in the audiovisual sector - European Audiovisual Observatory, 20 January 2021.

⁴⁶⁷ Recommendation on the impact of artificial intelligence (AI) on the education sector, adopted by the Conference of International Non-governmental Organisations - CONF-AG (2023)REC4.

Studija mapiranja prava deteta i veštačke inteligencije: pravni okviri koji se bave veštačkom inteligencijom u kontekstu prava deteta⁴⁶⁸.

Navedeno pokazuje posvećenost Saveta Evrope kada je veštačka inteligencija u pitanju. U nastavku ćemo se osvrnuti na delovanje Komiteta za veštačku inteligenciju, a potom i na prikaz očuvanja i zaštite evropskih vrednosti u Okvirnoj konvenciji Saveta Evrope o veštačkoj inteligenciji i ljudskim pravima, demokratiji i vladavini prava.

3.1. Ad hoc Komitet za veštačku inteligenciju (CAHAI) i Komitet za veštačku inteligenciju (CAI)

Komitet ministara Saveta Evrope je u septembru 2019. godine osnovao *Ad hoc* Komitet za veštačku inteligenciju (*CAHAI*), na period od dve godine, čiji je zadatak bio da ispita izvodljivost i moguće elemente pravnog okvira za kreiranje, razvoj i primenu veštačke inteligencije, zasnovanih na standardima Saveta Evrope o ljudskim pravima, demokratiji i vladavini prava⁴⁶⁹. To je rađeno kroz konsultacije sa više zainteresovanih strana, a pritom je trebalo da uzme u obzir standarde Saveta Evrope relevantne za kreiranje, razvoj i primenu digitalnih tehnologija, u oblastima ljudskih prava, demokratije i vladavine prava, posebno na

⁴⁶⁸ Mapping Study on the rights of the child and artificial intelligence: Legal Frameworks that Address AI in the Context of Children's Rights (2024).

⁴⁶⁹ CAHAI - Ad hoc Committee on Artificial Intelligence, dostupno na: <https://www.coe.int/en/web/artificial-intelligence/cahai>. Ad hoc Komitet za veštačku inteligenciju (*CAHAI*) su činili predstavnici (tada) 47 država članica, koji su određeni od strane vlada svojih država i čija stručnost je priznata u oblasti digitalnog upravljanja i pravnih implikacija funkcionisanja različitih formi veštačke inteligencije; predstavnici država posmatrača (Kanada, Sveta stolica, Izrael, Japan, Meksiko, Sjedinjene Američke Države); predstavnici drugih organa i sektora Saveta Evrope; predstavnici drugih međunarodnih i regionalnih organizacija koje se bave ovom oblašću, predstavnici privatnog sektora; predstavnici civilnog društva, naučnih i akademskih institucija, u svojstvu posmatrača.

osnovu postojećih pravnih instrumenata; relevantne postojeće univerzalne i regionalne međunarodno pravne instrumente, rad drugih tela Saveta Evrope, kao i rad drugih međunarodnih i regionalnih organizacija koji je u toku; rodnu perspektivu, izgradnju kohezivnih društava i promovisanje i zaštitu prava osoba sa invaliditetom u obavljanju svojih zadataka⁴⁷⁰.

Ad hoc Komitet za veštačku inteligenciju (CAHAI) je u decembru 2020. godine usvojio Studiju izvodljivosti o pravnom okviru za kreiranje, razvoj i primenu veštačke inteligencije koji se zasniva na standardima Saveta Evrope⁴⁷¹, a 2021. godine dokument *Mogući elementi pravnog okvira o veštačkoj inteligenciji, zasnovanog na standardima Saveta Evrope o ljudskim pravima, demokratiji i vladavini prava*⁴⁷².

U Studiji izvodljivosti *ad hoc* Komiteta Saveta Evrope za veštačku inteligenciju je istaknuto da se instrumenti koji se tiču ljudskih prava, uključujući i Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i Međunarodni pakt o socijalnim, ekonomskim i kulturnim pravima, kao i Povelja EU o osnovnim pravima, primenjuju u svim oblastima, i *online* i *offline* i bez obzira koja se tehnologija koristi, pa tako

⁴⁷⁰ *Ibid.*

⁴⁷¹ Feasibility Study, Ad hoc Committee on Artificial Intelligence (CAHAI), Council of Europe, CAHAI (2020)23, Strasbourg, 17 December 2020.

⁴⁷² Possible elements of a legal framework on artificial intelligence, based on the Council of Europe's standards on human rights, democracy and the rule of law, Ad hoc Committee on Artificial Intelligence (CAHAI), CAHAI (2021)09rev, Strasbourg, 3 December 2021. O ovome vidi više: Filipovski, Zoran, Galetin, Milena, Uloga Saveta Evrope u kreiranju pravne regulative u oblasti veštačke inteligencije, Zbornik radova sa XIX međunarodnog naučnog skupa „Pravnički dani – Prof. dr Slavko Carić”, Pravo, nauka i društvo – aktuelna pitanja i perspektive, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe u Novom Sadu, Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu, 2022, str. 285-286.

i u kontekstu upotrebe sistema veštačke inteligencije. Pitanje je, međutim, da li su ovi instrumenti dovoljni da odgovore na izazove koje veštačka inteligencija nosi i obezbede poštovanje standarda Saveta Evrope o ljudskim pravima, demokratiji i vladavini prava prilikom njihove primene. U Studiji je potvrđeno da ne postoji takav pravni instrument na međunarodnom nivou, već postoje instrumenti koji se parcijalno bave određenim aspektima primene veštačke inteligencije⁴⁷³. CAHAI je, međutim, ovde istakao da ne postoji pravni vakuum u ovoj oblasti, već da je u pitanju postojanje brojnih materijalnih i procesno pravnih praznina. Istaknuto je, između ostalog, da su u postojećim pravnim dokumentima prava i obaveze formulisane opšte ili široko, pa može da dođe do poteškoća u njihovoj interpretaciji u kontekstu primene veštačke inteligencije; neki od osnovnih načela zaštite ljudskih prava, demokratije i vladavine prava u kontekstu veštačke inteligencije nisu još uvek potvrđeni; ukazuju na nesigurnosti koje nastaju zbog prekograničnog uticaja primene veštačke inteligencije⁴⁷⁴⁴⁷⁵.

Komitet u Studiji izvodljivosti zaključuje da je neophodan novi pravni okvir⁴⁷⁶, koji bi trebalo da ima za cilj rešavanje ovih nedostataka, kao i da bi pravna regulativa trebalo da sadrži obavezujuće odredbe koje se odnose na zaštitu ljudskih prava, demokratije i vladavine prava u kontekstu veštačke inteligencije, kako bi se osigurao sveobuhvatniji nivo

⁴⁷³ Feasibility Study, Ad hoc Committee on Artificial Intelligence (CAHAI), Council of Europe, CAHAI (2020)23, Strasbourg, 17 December 2020, str. 18.

⁴⁷⁴ *Ibid.*, str. 22 i dalje.

⁴⁷⁵ Preuzeto iz: Filipovski, Z., Galetin, M., *op. cit.*, str. 284.

⁴⁷⁶ Leslie, D., Burr, Christopher; A., M., Cows, J., Katell, M. & Briggs, M., *Artificial intelligence, human rights, democracy, and the rule of law: a primer*, Council of Europe, 2021, str. 6.

zaštite bez obzira na to koji je sektor u pitanju⁴⁷⁷. Uz to, navodi mogućnosti u vezi sa pravnom regulativom u ovoj oblasti. Sa jedne strane postoji mogućnost modernizacije postojećih obavezujućih instrumenata – bilo da se donese dodatni protokol uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima koji se odnosi na primenu sistema veštačke inteligencije ili da se izvrše izmene postojećih instrumenata, kao što je, na primer, Budimpeštanska konvencija⁴⁷⁸ ili Konvencija 108+⁴⁷⁹ ili kombinacija ova dva pristupa. Druga mogućnost je usvajanje potpuno novog obavezujućeg pravnog dokumenta – konvencije ili okvirne konvencije. U oktobru 2020. godine je Parlamentarna skupština Saveta Evrope (*PACE*) preporučila „da Komitet ministara podrži razradu pravno obavezujućeg instrumenta koji reguliše veštačku inteligenciju, moguće u obliku konvencije”, kao i da osigura da ovakav pravno obavezujući instrument bude zasnovan na sveobuhvatnom pristupu, da se bavi čitavim životnim ciklusom sistema zasnovanih na veštačkoj inteligenciji, da bude upućen svim zainteresovanim stranama i da uključuje mehanizme koji će obezbediti njegovu implementaciju⁴⁸⁰⁴⁸¹.

U tom pravcu je i išlo delovanje Saveta Evrope u ovoj oblasti: *CAHAI* je imao mandat do 2021. godine, a nasledio ga je Komitet za

⁴⁷⁷ Feasibility Study, Ad hoc Committee on Artificial Intelligence (CAHAI), Council of Europe, CAHAI (2020)23, Strasbourg, 17 December 2020, str. 25.

⁴⁷⁸ Convention on Cybercrime, ETS No. 185 („Budapest Convention”), Council of Europe, 2001.

⁴⁷⁹ Convention 108 + Convention for the protection of individuals with regard to the processing of personal data, Council of Europe, 2018.

⁴⁸⁰ Feasibility Study, Ad hoc Committee on Artificial Intelligence (CAHAI), Council of Europe, CAHAI(2020)23, Strasbourg, 17 December 2020, str. 45 i dalje.

⁴⁸¹ Preuzeto iz: Filipovski, Z., Galetin, M., *op. cit.*, str. 284.

veštačku inteligenciju – *CAI*⁴⁸², koji je u narednom periodu radio na Okvirnoj konvenciji Saveta Evrope o veštačkoj inteligenciji i ljudskim pravima, demokratiji i vladavini prava.

Osim toga, 28. novembra 2024. godine *CAI* je usvojio *HUDERIA* (Procena uticaja na ljudska prava, demokratiju i vladavinu prava) Metodologiju⁴⁸³ i nastoji da razvije *HUDERIA* Model u 2025. godini. U pitanju je pravno neobavezujuća metodologija koja govori o tome kako, na koji način javni i privatni akteri da sprovedu procenu uticaja sistema veštačke inteligencije tokom celog životnog ciklusa na ljudska prava, demokratiju i vladavinu prava. *HUDERIA* metodologija polazi od društveno-tehničkog pristupa prilikom upravljanja rizikom, uzimajući u obzir tehničke aspekte sistema veštačke inteligencije i pravne, društvene, političke, ekonomske, kulturne i tehnološke kontekste u kojem funkcionišu, te predviđa kreiranje plana za otklanjanje ili minimiziranje utvrđenih rizika. Osim toga, u Metodologiji se predviđaju i redovne ponovne procene sistem veštačke inteligencije tokom njihovog životnog ciklusa. Cilj je, dakle, upravljanje rizikom u vezi sa ljudskim pravima, demokratijom i vladavinom prava tokom životnog ciklusa veštačke inteligencije, pomoću metodologije za identifikaciju, procenu i ublažavanje rizika. *HUDERIA* metodologija sadrži četiri elementa:

⁴⁸² Committee on Artificial Intelligence (CAI), dostupno na: <https://www.coe.int/en/web/artificial-intelligence/cai>.

⁴⁸³ Methodology for the risk and impact assessment of artificial intelligence systems from the point of view of human rights, democracy and the rule of law (*HUDERIA* METHODOLOGY), Committee on artificial intelligence (CAI), CAI(2024)16rev2, Strasbourg, 28 November 2024.

1. Analiza rizika zasnovana na kontekstu (*COBRA*) pruža strukturirani pristup prikupljanju i mapiranju informacija potrebnih za identifikaciju i razumevanje rizika koji sistem veštačke inteligencije može da predstavlja za ljudska prava, demokratiju i vladavinu prava s obzirom na njegov društveno-tehnički kontekst. Takođe, podržava početno određivanje da li je sistem veštačke inteligencije odgovarajuće rešenje za problem koji se razmatra;

2. Proces angažovanja zainteresovanih strana (*SEP*) – podrazumeva mogućnost angažovanja, prema potrebi, relevantnih zainteresovanih strana u cilju dobijanja informacija o potencijalno pogođenim licima i kontekstualizovanja i potkrepljivanja potencijalne štete i mera za ublažavanje;

3. Procena rizika i uticaja (*RIA*) pruža moguće korake u vezi sa procenom rizika i uticaja u vezi sa ljudskim pravima, demokratijom i vladavinom prava;

4. Plan ublažavanja (*MP*) podrazumeva moguće korake za definisanje ovih mera, uključujući i pristup pravnim lekovima i ponovnom razmatranju.

Iako je logično prvo sprovesti *COBRA* element, u zavisnosti od potreba i pristupa, može se promeniti redosled elemenata ili koristiti samo određene delove metodologije⁴⁸⁴.

⁴⁸⁴ *Ibid.*, HUDERIA - risk and impact assessment of AI systems, dostupno na: <https://www.coe.int/en/web/artificial-intelligence/huderia-risk-and-impact-assessment-of-ai-systems>.

3.2. Okvirna konvencija Saveta Evrope o veštačkoj inteligenciji i ljudskim pravima, demokratiji i vladavini prava

Komitet ministara Saveta Evrope je 17. maja 2024. godine usvojio Okvirnu konvenciju Saveta Evrope o veštačkoj inteligenciji i ljudskim pravima, demokratiji i vladavini prava (u daljem tekstu: Konvencija o veštačkoj inteligenciji), a od 5. septembra iste godine je ona otvorena za potpisivanje, kako za države članice Saveta Evrope, tako i one koje to nisu, ali su učestvovala u njenoj izradi, kao i za Evropsku uniju (član 30 Konvencije o veštačkoj inteligenciji). Takođe, nakon stupanja na snagu Konvencije, države koje nisu članice Saveta Evrope i koje nisu učestvovala u izradi Konvencije, mogu pristupiti Konvenciji, pod uslovima predviđenim u samoj Konvenciji i Statutu Saveta Evrope (član 31).

U pitanju je, dakle, **prvi pravno obavezujući međunarodni sporazum u oblasti veštačke inteligencije**, koji je, zbog sve veće primene veštačke inteligencije i izazova koje takva primena nosi, donet sa ciljem da obezbedi da sve aktivnosti sistema veštačke inteligenciju budu ***u skladu sa evropskim vrednostima – ljudskim pravima, demokratijom i vladavinom prava***, odnosno očuvanjem evropskih vrednosti u ovom kontekstu, te u tom smislu predstavlja ozbiljan korak napred i zaslužuje posebnu pažnju.

U nastavku će biti prikazano da se Okvirna konvencija Saveta Evrope o veštačkoj inteligenciji i ljudskim pravima, demokratiji i vladavini prava i Uredba Evropske unije o veštačkoj inteligenciji zasnivaju na istim vrednostima.

Konvencija o veštačkoj inteligenciji se, nakon preambule, sastoji iz osam delova:

I Opšte odredbe (Cilj i svrha, definicija sistema veštačke inteligencije, polje primene),

II Opšte obaveze (Zaštita ljudskih prava, integritet demokratskih procesa i poštovanje vladavine prava),

III Načela koja se odnose na aktivnosti u okviru životnog ciklusa sistema veštačke inteligencije (Opšti pristup, ljudsko dostojanstvo i autonomija pojedinca, transparentnost i nadzor, odgovornost, jednakost i zabrana diskriminacije, privatnost i zaštita podataka o ličnosti, pouzdanost, bezbedne inovacije),

IV Pravna sredstva,

V Procena i ublažavanje rizika i štetnih uticaja (Okvir upravljanja rizikom i uticajem),

VI Implementacija Konvencije (Zabrana diskriminacije, prava osoba sa invaliditetom i dece, javne konsultacije, Digitalna pismenost i veštine, Zaštita postojećih ljudskih prava, šira zaštita),

VII Mehanizam praćenja i saradnja (Konferencija strana ugovornica, Obaveza izveštavanja, međunarodna saradnja, Efikasni mehanizmi nadzora),

VIII Završne odredbe.

Prvi članovi Konvencije o veštačkoj inteligenciji ukazuju na njen cilj – **obezbediti da aktivnosti u okviru životnog ciklusa sistema veštačke inteligencije budu u potpunosti u skladu sa ljudskim pravima, demokratijom i vladavinom prava** (član 1), pri čemu se svaka strana ugovornica obavezuje da usvoji ili zadrži odgovarajuće zakonodavne, administrativne ili druge mere – koje će biti određene prema stepenu i razvrstane s obzirom na ozbiljnost i verovatnoću pojave štetnih uticaja na ljudska prava, demokratiju i vladavinu prava tokom životnog ciklusa sistema veštačke inteligencije, kako bi se omogućilo sprovođenje odredaba ove Konvencije (član 1, stav 2). Pritom, ove potencijalne uticaje bi trebalo posmatrati u širem kontekstu kako se ne bi produbljivale već postojeće nejednakosti i društveni uticaj⁴⁸⁵. Kao što možemo videti, kreatori Konvencije o veštačkoj inteligenciji su koristili sličan pristup koji nalazimo i u Uredbi Evropske unije o veštačkoj inteligenciji, pomenuti *risk-based approach*, s tim što je u Konvenciji o veštačkoj inteligenciji to urađeno na mnogo opštiji način. Takođe, Konvencija propisuje i mogućnost da svaka strana ugovornica *proceni* potrebu za **moratorijumom ili zabranom** ili drugim odgovarajućim merama u pogledu određenih upotreba sistema veštačke inteligencije **kada smatra da su takve upotrebe nespojive sa poštovanjem ljudskih prava, funkcionisanjem demokratije ili vladavinom prava** (član 16, stav 4). Ova odredba je postavljena takođe široko, na opšti način i u poređenju sa Uredbom Evropske unije o veštačkoj inteligenciji ne sadrži navođenje šta

⁴⁸⁵ Explanatory Report to the Council of Europe Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law, Council of Europe Treaty Series - No. 225, 2024, para. 18.

sve potpada pod zabranjene sisteme veštačke inteligencije ili koji su to visokorizični sistemi veštačke inteligencije.

Kao opšte obaveze svake Strane ugovornice se navode usvajanje ili primenjivanje postojećih mera

- kako bi se obezbedilo da aktivnosti u okviru životnog ciklusa sistema veštačke inteligencije budu u skladu sa međunarodnim i nacionalnim obavezama u pogledu zaštite ljudskih prava (član 4 – **Zaštita ljudskih prava**),
- koje obezbeđuju da se sistemi veštačke inteligencije ne koriste za na način koji predstavlja povredu integriteta, **nezavisnosti i efikasnosti demokratskih institucija i procesa**, uključujući **načela podele vlasti (na zakonodavnu, izvršnu i sudsku), poštovanja nezavisnosti pravosuđa i pristup pravdi**, odnosno mere kojima **štite svoje demokratske procese** u kontekstu aktivnosti u okviru životnog ciklusa sistema veštačke inteligencije, uključujući pravičan pristup i učešće pojedinaca u javnoj raspravi, kao i njihovu mogućnost da slobodno formiraju mišljenja (član 5 – **Integritet demokratskih procesa i poštovanje vladavine prava**).

Konvencija se temelji na sledećim osnovnim **načelima** koja se odnose na aktivnosti u okviru životnog ciklusa sistema veštačke inteligencije, a koje strane treba da implementiraju u nacionalna zakonodavstva (Poglavlje III, čl. 6-13):

- **Poštovanje ljudskog dostojanstva i individualne autonomije** u vezi sa aktivnostima u okviru životnog ciklusa sistema veštačke inteligencije;
- **Transparentnost i nadzor**, uključujući i identifikovanje sadržaja koji generišu sistemi veštačke inteligencije;
- **Odgovornost** za štetne uticaje na ljudska prava, demokratiju i vladavinu zakona koji proističu iz aktivnosti u okviru životnog ciklusa sistema veštačke inteligencije;
- **Poštovanje ravnopravnosti** (uključujući rodnu ravnopravnost) i **zabrana diskriminacije** – radi poštenih, pravednih i pravičnih ishoda, u skladu sa svojim nacionalnim i međunarodnim obavezama u pogledu zaštite ljudskih prava;
- **Zaštita prava privatnosti pojedinaca i njihovih ličnih podataka**;
- **Pouzdanost** sistema veštačke inteligencije i **poverenje** u njihove rezultate;
- **Sigurne inovacije** – uspostavljanje kontrolisanog okruženja za razvoj, analizu i testiranje sistema veštačke inteligencije pod nadzorom nadležnih organa strana ugovornica.

U pogledu polja primene odredaba Konvencije o veštačkoj inteligenciji razlikuju (član 3) se sledeće:

- Konvencija o veštačkoj inteligenciji se ne primenjuje na oblasti koje se tiču **odbrane države**; od strana ugovornica se neće zahtevati da primenjuju Konvenciju na aktivnosti u okviru životnog ciklusa sistema veštačke inteligencije u vezi sa zaštitom interesa njene **nacionalne bezbednosti**, sve dok da se takve

aktivnosti sprovode na način koji je u skladu sa merodavnim međunarodnim pravom, uključujući obaveze u pogledu međunarodnog prava ljudskih prava i uz poštovanje njenih demokratskih institucija i procesa; Konvencija se neće primenjivati na **aktivnosti koje se odnose na istraživanje i razvoj sistema veštačke inteligencije koji još nisu dostupni za upotrebu**, osim ako se testiranje ili slične aktivnosti preduzimaju na način da mogu da imaju uticaj na ostvarivanje ljudskih prava, demokratiju i vladavinu prava.

- Svaka strana ugovornica primenjuje Konvenciju na aktivnosti u celokupnom životnom ciklusu sistema veštačke inteligencije koje preduzimaju organi javne vlasti ili privatni akteri koji deluju u njihovo ime.
- Konačno, kada su u pitanju privatni akteri, Konvencija predviđa da svaka strana ugovornica u izjavi dostavljenoj Generalnom sekretaru Saveta Evrope navodi kako namerava da sprovede obavezu u pogledu rizika i uticaja koji proističu iz aktivnosti privatnih aktera u okviru životnog ciklusa sistema veštačke inteligencije (član 3).

Poštovanje evropskih vrednosti u ovom dokumentu nalazimo i u delu koji predviđa obavezu strana ugovornica na dostupno **efikasno pravno sredstvo za povrede ljudskih prava nastalih zbog aktivnosti sistema veštačke inteligencije u toku njihovog životnog ciklusa** (član 14), kao i obavezu da usvoje ili primenjuju postojeće **mere za identifikaciju, procenu, prevenciju i ublažavanje rizika nastalih zbog**

sistema veštačke inteligencije uzimajući u obzir stvarne i potencijalne uticaje na ljudska prava, demokratiju i vladavinu prava (član 16).

Ukazivanje na evropske vrednosti, takođe, nalazimo i u odeljku 6, koji se odnosi na implementaciju odredaba Konvencije o veštačkoj inteligenciji. Tako je, na primer, predviđeno da strane ugovornice sprovede implementaciju odredaba konvencije **bez diskriminacije po bilo kom osnovu, u skladu sa njihovim međunarodnim obavezama u vezi sa ljudskim pravima** (član 17), da se **poštuju prava osoba sa invaliditetom i dece** (član 18); mogućnost razmatranja važnih pitanja koja se postavljaju u vezi sa sistemima veštačke inteligencije kroz **javnu raspravu i konsultacije** sa više zainteresovanih strana (član 19); **zaštita postojećih ljudskih prava** – u smislu da se Konvencija neće tumačiti na način koji bi ograničavao, derogirao ili na drugi način uticao na već zagarantovana ljudska prava (član 21).

Konačno, u delu koji se odnosi na međunarodnu saradnju je predviđeno da strane ugovornice međusobno razmenjuju relevantne i korisne informacije o aspektima primene veštačke inteligencije koji mogu imati značajne pozitivne ili negativne efekte na uživanje ljudskih prava, funkcionisanje demokratije i poštovanje vladavine prava (član 25, stav 2).

Možemo zaključiti da Okvirna konvencija Saveta Evrope o veštačkoj inteligenciji i ljudskim pravima, demokratiji i vladavini prava predstavlja dobar osnov, odnosno standard za zaštitu evropskih vrednosti – ljudskih prava, demokratije i vladavine prava u oblasti veštačke inteligencije, propisujući mere koje je neophodno preduzeti u tom smislu, a sve u skladu sa načelima koja se odnose na aktivnosti u okviru životnog

ciklusa sistema veštačke inteligencije. Kao što smo videli u tekstu Konvencije, njeni kreatori su posebno ukazali na rizike po evropske vrednosti koji se mogu javiti primenom ove tehnologije, kao što su diskriminacija, povreda ljudskog dostojanstva, podriivanje demokratije i vladavine prava, povreda (rodne) ravnopravnosti. Ostaje da se vidi na koji način će strane ugovornice implementirati obaveze iz Konvencije u svoja nacionalna zakonodavstva i kakvi će biti efekti njene primene. Do sada je 15 potpisnica ove Konvencije – Evropska unija, Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Severne Irske, Norveška, Lihtenštajn, Island, Andora, Gruzija, Crna Gora, Moldavija, San Marino, Kanada, Izrael, Japan, Sjedinjene Američke Države i Švajcarska.

4. Zakonodavstvo Republike Srbije u oblasti veštačke inteligencije i Evropske vrednosti

U prethodnim poglavljima je predstavljena regulativa Evropske unije, kao i delovanje Saveta Evrope u oblasti veštačke inteligencije, što je veoma bitno za Republiku Srbiju. Kao što je već pomenuto, Republika Srbija je postala članica Saveta Evrope 2003. godine, a kao država koja ima status kandidata za članstvo u Evropskoj uniji od 1. marta 2012. godine, prati i usklađuje svoje zakonodavstvo sa zakonodavstvom Evropske unije⁴⁸⁶.

U tom smislu su preduzeti značajni koraci. Republika Srbija je 2019. godine usvojila Strategiju razvoja veštačke inteligencije u Republici Srbiji

⁴⁸⁶ Vidi Zakon o potvrđivanju sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane („Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori”, br. 83/2008), član. 72. Vidi i čl. 2 (polje primene) Uredbe Evropske unije o veštačkoj inteligenciji.

za period od 2020-2025. godine⁴⁸⁷, a 2023. godine Etičke smernice za razvoj primenu i upotrebu pouzdane i odgovorne veštačke inteligencije⁴⁸⁸. Vlada Republike Srbije je 10. januara 2025. godine usvojila novu Strategiju razvoja veštačke inteligencije u Republici Srbiji za period 2025-2030. godine (u daljem tekstu: Strategija)⁴⁸⁹, čijim stupanjem na snagu je prestala da važi Strategija razvoja veštačke inteligencije u Republici Srbiji za period od 2020-2025. godine⁴⁹⁰. Vizija nove strategije je da Republika Srbija bude *Regionalni lider u razvoju i korišćenju pouzdane i odgovorne veštačke inteligencije*⁴⁹¹.

4.1. Strategija razvoja veštačke inteligencije u Republici Srbiji za period 2025-2030. godine i evropske vrednosti

U samoj Strategiji se ukazuje na sve veću zabrinutost zbog mogućih zloupotreba kada je o primeni veštačke inteligencije reč, te da je jedan od ciljeva Strategije *obezbeđivanje jasnog i efikasnog institucionalnog i pravnog okvira donošenjem posebnog zakona koji će regulisati primenu veštačke inteligencije, kojim se omogućava njena sigurna, bezbedna i pouzdana primena usklađena sa međunarodnim standardima i kreiraju uslovi za podsticanje inovacija*⁴⁹². Ovim se potvrđuje opredeljenost

⁴⁸⁷ Strategija razvoja veštačke inteligencije u Republici Srbiji za period od 2020-2025. godine („Službeni glasnik RS”, br. 96/2019).

⁴⁸⁸ Zaključak o usvajanju etičkih smernica za razvoj primenu i upotrebu pouzdane i odgovorne veštačke inteligencije („Sl. glasnik RS”, br. 23/2023).

⁴⁸⁹ Strategija razvoja veštačke inteligencije u Republici Srbiji za period 2025-2030. godine („Službeni glasnik RS”, broj 5 od 17. januara 2025).

⁴⁹⁰ Strategija razvoja veštačke inteligencije u Republici Srbiji za period od 2020-2025. godine („Službeni glasnik RS”, br. 96/2019).

⁴⁹¹ Strategija razvoja veštačke inteligencije u Republici Srbiji za period 2025-2030. godine („Službeni glasnik RS”, broj 5 od 17. januara 2025), str. 24.

⁴⁹² *Ibid.*, str. 1, 2.

Republike Srbije da pravno reguliše oblast veštačke inteligencije, na način koji ne utiče negativno na inovacije i dalji razvoj sistema veštačke inteligencije. Za realizaciju ovog cilja već formirana radna grupa za izradu Nacrta zakona o veštačkoj inteligenciji Republike Srbije, koji je prvobitno trebalo da bude predstavljen do 31. marta 2025. godine⁴⁹³, dok se, kako je navedeno u Strategiji, status pravno neobavezujućih etičkih smernica mora preispitati⁴⁹⁴. Pritom je naglašeno da *pravni okvir mora biti usklađen sa evropskim, ali i sa načelima i standardima na globalnom nivou*⁴⁹⁵.

Zaštita i unapređenje evropskih vrednosti se prožima kroz Strategiju u velikoj meri. Tako se, na primer, navodi da razvoj i *primena veštačke inteligencije moraju biti sprovedeni na način koji neće ugroziti slobodu, ravnopravnost i prava bilo kog pojedinca*, kao i da *ne sme uticati negativno na životnu sredinu*⁴⁹⁶. Istaknuta je zabrana diskriminacije, poštovanje ravnopravnosti, prava pripadnika manjina, poštovanje demokratije. Tako je navedeno da se *prilikom postavljanja ciljeva i mera u Strategiji vodilo računa o interesima svakog pojedinca, sprečavanju diskriminacije, postavljanju čoveka kao merila vrednosti i primene moralnih pravila u svim aspektima razvoja i primene veštačke inteligencije*⁴⁹⁷, a da će se oni ostvariti *na način kojim se poštuje*

⁴⁹³ Održan prvi sastanak Radne grupe za izradu Nacrta zakona o veštačkoj inteligenciji Republike Srbije, 3. jun 2024, Nacionalna platforma za veštačku inteligenciju, dostupno na: <https://www.ai.gov.rs/vest/sr/1110/odrzan-prvi-sastanak-radne-grupe-za-izradu-nacrta-zakona-o-vestackoj-inteligenciji-republike-srbije.php>, pristupljeno: 25.01.2025 .

⁴⁹⁴ Strategija razvoja veštačke inteligencije u Republici Srbiji za period 2025-2030. godine, („Službeni glasnik RS”, broj 5 od 17. januara 2025), str. 23.

⁴⁹⁵ *Ibid.*, str. 25-26.

⁴⁹⁶ *Ibid.*, str. 24.

⁴⁹⁷ *Ibid.*

*ravnopravnost svih učesnika u procesu razvoja kao i korisnika*⁴⁹⁸. Posebno je naglašena zabrana diskriminacije, kada se u obrazovnom procesu primenjuje veštačka inteligencija, kao i da će **manjinske grupe imati jednaka prava kao i svi ostali**. *Naročita pažnja posvetiće se i osobama sa invaliditetom kako bi im se, primenom ove tehnologije, omogućio bolji i kvalitetniji život u skladu sa njihovim težnjama i potpunom ostvarenju*⁴⁹⁹. Konačno, istaknut je veliki značaj **negovanja demokratskih procesa i poštovanje pluraliteta vrednosti i životnih izbora pojedinaca**⁵⁰⁰.

*Upotreba pouzdane i odgovorne veštačke inteligencije u funkciji ekonomskog rasta, zapošljavanja i kvalitetnijeg života jeste opšti cilj strategije, koji se realizuje kroz ostvarivanje šest posebnih ciljeva. Jedan od njih je Stvaranje i usklađivanje institucionalnog i pravnog okvira za razvoj i sigurnu, bezbednu, pouzdanu i odgovornu primenu veštačke inteligencije, kao ključni korak u obezbeđivanju pravne sigurnosti. On podrazumeva i primenu etičkih smernica i pravila, osiguravajući zaštitu privatnosti i prava korisnika*⁵⁰¹. Za ostvarenje ovog cilja su predviđene sledeće mere:

- Unapređenje pravnog okvira koji će omogućiti razvoj i primenu veštačke inteligencije – gde je predviđeno usvajanje zakona do kraja 2027. godine, kao i podzakonskih akata koje predviđa Zakon o veštačkoj inteligenciji, *uz jasno propisane mehanizme za*

⁴⁹⁸ *Ibid.*

⁴⁹⁹ *Ibid.*

⁵⁰⁰ *Ibid.*

⁵⁰¹ *Ibid.*, str. 25-26.

*sprečavanje zloupotreba kojima se ugrožavaju zdravlje, bezbednost i druga ljudska prava*⁵⁰².

- Unapređenje institucionalnog okvira za veštačku inteligenciju – gde je predviđeno formiranje radne grupe za praćenje i razvoj pravnog okvira u oblasti veštačke inteligencije do kraja 2027. godine;
- Kontinuirano usaglašavanje etičkih principa i pravnog okvira sa međunarodnim standardima i njihova primena.

Sa aspekta poštovanja evropskih vrednosti, navešćemo primer još jedne mere koja je predviđena Strategijom. Naime, radi se o *obuci novinara i proizvođača medijskih sadržaja za etičku primenu rešenja veštačke inteligencije pri izradi sadržaja javnog informisanja sa posebnim ciljem omogućavanja veće pristupačnosti informisanju osobama sa invaliditetom i sa fokusom na očuvanju i zaštiti ljudskih prava, slobode misli, slobode izražavanja i zaštiti od govora mržnje i diskriminacije*⁵⁰³.

Konačno, s obzirom na opasnosti i negativan uticaj koji primena veštačke inteligencije može da ima, u Strategiji je naglašeno *izbegavanje primene postojećih predrasuda i obrazaca koji utiču na poštovanje ljudskih prava, etičkih načela i zaštitu životne sredine, a da se izazovi javljaju i u domenu zaštite podataka, negativnog uticaja na određeni način života, bezbednost građana i države*⁵⁰⁴.

⁵⁰² *Ibid.*, str. 26.

⁵⁰³ *Ibid.*, str. 37-38.

⁵⁰⁴ *Ibid.*, str. 58.

Strategija kao krovni dokument pruža dobru osnovu za donošenje Zakona o veštačkoj inteligenciji u Republici Srbiji. Osim toga, u roku od 90 dana od usvajanja Strategije će biti donet Akcioni plan Startegije veštačke inteligencije u Republici Srbiji za period 2025-2030. godine. U svakom slučaju, očekujemo da Republika Srbija, prateći, ne samo evropske, nego i globalne trendove kada je primena veštačke inteligencije u pitanju, svoj zakonodavni okvir uredi u skladu sa njima, poštujući, pri tom, evropske vrednosti, za čije se unapređenje i zaštitu i inače zalaže.

4.2. Etičke smernice za razvoj, primenu i upotrebu pouzdane i odgovorne veštačke inteligencije

Već smo spomenuli da je Republika Srbija usvojila 2023. godine Etičke smernice za razvoj, primenu i upotrebu pouzdane i odgovorne veštačke inteligencije⁵⁰⁵ (u daljem tekstu: Smernice), izrađene u skladu sa preporukama UNESCO-a i preporukama Evropske unije⁵⁰⁶. Iako pravno neobavezujući dokument, predstavlja značajan korak kada je regulativa Republike Srbije u oblasti veštačke inteligencije u pitanju, a mi ćemo je posmatrati iz ugla primene evropskih vrednosti. Tako je, na primer, kao osnovni cilj donošenja Smernica *da se ne dozvoli da procesi u kojima učestvuje sistem veštačke inteligencije ugroze ili da marginalizuju čoveka i delovanje čoveka i da se sloboda delovanja, mišljenja i odlučivanja ne naruši u meri da prava i tekovine koje čuvaju te vrednosti budu*

⁵⁰⁵ Zaključak o usvajanju etičkih smernica za razvoj primenu i upotrebu pouzdane i odgovorne veštačke inteligencije (*Sl. glasnik RS*, br. 23/2023) - Etičke smernice za razvoj primenu i upotrebu pouzdane i odgovorne veštačke inteligencije.

⁵⁰⁶ Strategija razvoja veštačke inteligencije u Republici Srbiji za period 2025-2030. godine (*Službeni glasnik RS*, broj 5 od 17. januara 2025), str. 14

*obesmišljene, umanjene ili zaboravljene*⁵⁰⁷, odnosno da *sistemi veštačke inteligencije treba da služe za održavanje i negovanje demokratskih procesa i poštovanje pluraliteta vrednosti i životnih izbora pojedinaca*⁵⁰⁸.

Kao načela, na kojima se zasniva kreiranje i primena veštačke inteligencije se navode:

1. **Objašnjivost i proverljivost**, gde se objašnjivost odnosi na **transparentnost** sistema veštačke inteligencije tokom celokupnog životnog ciklusa ovih sistema, a **proverljivost** se podrazumeva u svim fazama – od testiranja, upotrebe, do kratkoročnog i dugoročnog uticaja na čoveka⁵⁰⁹;
2. **Dostojanstvo**, kao evropska vrednost, u Smernicama podrazumeva poštovanje čovekove ličnosti, njegove slobode i autonomije u svakoj fazi; da sistemi veštačke inteligencije ne ugrožavaju dostojanstvo i integritet čoveka, niti je čovek podređen ovim sistemima, odnosno ne sme da dovede do zanemarivanja autonomnosti ljudskog izbora⁵¹⁰;
3. **Zabrana činjenja štete licima i imovini**;⁵¹¹
4. **Pravičnost**, takođe odslikava zaštitu evropskih vrednosti kada je primena veštačke inteligencije u pitanju jer se *odnosi se na zaštitu prava i integriteta od diskriminacije, posebno diskriminacije naročito osetljivih kategorija*, i podrazumeva dve

⁵⁰⁷ Etičke smernice za razvoj primenu i upotrebu pouzdane i odgovorne veštačke inteligencije, str. 3.

⁵⁰⁸ *Ibid.*, str. 41.

⁵⁰⁹ *Ibid.*, str. 11.

⁵¹⁰ *Ibid.*

⁵¹¹ *Ibid.*, str. 12.

dimenzije: stvarnu - zaštita od neopravdane pristrasnosti, diskriminacije i stigmatizacije i proceduralnu dimenziju - efikasna pravna zaštita protiv odluka koje su rezultat rada sistema veštačke inteligencije i odgovornih lica u tom procesu, što podrazumeva pravila o odgovornosti, kao i objašnjen, jasan i transparentan proces donošenja odluka⁵¹².

Osim toga, u Smernicama se navode (nepotpuni) uslovi koji moraju biti ispunjeni za pouzdanu i odgovornu veštačku inteligenciju, koji se zasnivaju na navedenim načelima i određuju se kroz:

1. Delovanje (posredovanje, kontrola, učešće) i nadzor; kao jedna od preporuka se navodi da se *u proces planiranja, dizajna i razvoja sistema uključi detekcija negativnih ili uzgrednih efekata po pitanju jednakosti i ljudskih prava kao i mogućnost nadzora i retrospektivne analize funkcionisanja sistema veštačke inteligencije*⁵¹³.

2. Tehničku pouzdanost i bezbednost;
3. Privatnost, zaštitu podataka o ličnosti i upravljanje podacima;
4. Transparentnost;
5. Različitost, nediskriminaciju i ravnopravnost;
6. Društveno i ekološko blagostanje;
7. Odgovornost⁵¹⁴.

⁵¹² *Ibid.*, str. 13.

⁵¹³ *Ibid.*, str. 17.

⁵¹⁴ *Ibid.*, str. 14 i dalje.

Od velikog značaja je i prijem Republike Srbije u Globalno partnerstvo za veštačku inteligenciju 2022. godine, a u 2025. godine ona kopredsedava ovom organizacijom, sa Republikom Slovačkom.

Naime, Globalno partnerstvo za veštačku inteligenciju je inicirano 2019. godine od strane Francuske i Kanade, a osnovano 2020. godine, sa sekretarijatom u Organizaciji za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), sa ciljem podsticanja razmene između kreatora politika i vodećih stručnjaka za veštačku inteligenciju kako bi se premostio jaz između teorije i prakse u ovoj oblasti⁵¹⁵. Reč je o međunarodnoj inicijativi za odgovoran razvoj i upotrebu veštačke inteligencije na način koji poštuje ljudska prava i zajedničke demokratske vrednosti svojih članova⁵¹⁶.

U Nju Delhiju je 3. jula 2024. godine održan 6. sastanak Ministarskog saveta Globalnog partnerstva za veštačku inteligenciju, na kojem su se članovi usaglasili o budućoj viziji, koja, između ostalog, podrazumeva integrisano partnerstvo sa OECD-om, tako da Globalno partnerstvo za veštačku inteligenciju okuplja sve članice OECD-a i države Globalnog partnerstva za veštačku inteligenciju, kao ravnopravne, i na osnovu Preporuke OECD-a o veštačkoj inteligenciji. Osim ove Preporuke, potvrđena je posvećenost i UNESCO preporuci o etici veštačke inteligencije, a o

⁵¹⁵ GPAI and OECD unite to advance coordinated international efforts for trustworthy AI, 3. jul 2024, OECD, <https://www.oecd.org/en/about/news/speech-statements/2024/07/GPAI-and-OECD-unite-to-advance-coordinated-international-efforts-for-trustworthy-AI.html>, pristupljeno: 21.01.2025.

⁵¹⁶ Global Partnership on Artificial Intelligence, Wikipedia, the free encyclopedia, https://en.wikipedia.org/wiki/Global_Partnership_on_Artificial_Intelligence, pristupljeno: 21.01.2025.

kojima je bio reči u uvodnom poglavlju. Takođe, jedna od ključnih tačaka buduće vizije je potvrđivanje rizika i izazova koji se javljaju zbog sistema veštačke inteligencije, a posebno naprednih, uključujući, između ostalog, one koji se odnose na bezbednost i sigurnost i potencijalne zlonamerne upotrebe; lažne informacije i dezinformacije; predrasude koje dovode do diskriminacije; nedostatak transparentnosti i pravičnosti; rizike po zaštitu podataka o ličnosti; ugrožavanje ljudskih prava i dobrobiti dece; rizike za održivost životne sredine i demokratske vrednosti⁵¹⁷.

Danas Globalno partnerstvo za veštačku inteligenciju broji 44 člana – članice OECD i države Globalnog partnerstva za veštačku inteligenciju. Uslovi za članstvo uključuju posvećenost zajedničkim vrednostima koje se ogledaju u Preporuci OECD-a o veštačkoj inteligenciji; proaktivnu ulogu u unapređenju odgovorne veštačke inteligencije, zasnovane na ljudskim pravima, kako na domaćem tako i na međunarodnom nivou, kao i sa organizacijama i inicijativama; pokazivanje kapaciteta za imenovanje stručnjaka sa dovoljnim znanjem o pitanjima vezanim za veštačku inteligenciju radi informisanja rada Integrisanog partnerstva⁵¹⁸.

⁵¹⁷ 6th meeting of the GPAI Ministerial Council held on 3rd July 2024 at New Delhi, GPAI members come to a consensus about the future vision of GPAI; To pave way for renewed integrated partnership for harnessing the potential of AI for Good and for All, <https://pib.gov.in/PressReleasePage.aspx?PRID=2030534>, pristupljeno: 21.01.2025. godine.

⁵¹⁸ Global Partnership on Artificial Intelligence, OECD, dostupno na: <https://www.oecd.org/en/about/programmes/global-partnership-on-artificial-intelligence.html>, pristupljeno: 22.01.2025.

U Beogradu je 4. decembra 2024. godine usvojena Beogradska ministarska deklaracija⁵¹⁹ u oblasti veštačke inteligencije, na Samitu Globalnog partnerstva za veštačku inteligenciju, koji je organizovala Republika Srbija. Kada govorimo o evropskim vrednostima, u Beogradskoj deklaraciji su ponovo potvrđene zajedničke osnovne vrednosti i principi, posebno očuvanje **slobode pojedinca, demokratije, vladavine prava i zaštitu ljudskih prava**. Takođe, ukazano je na ishode prethodnih samita, kao i na gorepomenutu Deklaraciju iz Nju Delhija i viziju Globalnog partnerstva za veštačku inteligenciju, koja se zasniva na Preporuci OECD-a o veštačkoj inteligenciji, te se osim na njen značaj za promovisanje upotrebe pouzdane veštačke inteligencije, naglašava potreba da se smanje postojeće nejednakosti između razvijenih i zemalja u razvoju kada je u pitanju veštačka inteligencija⁵²⁰.

Sve navedeno jasno ukazuje da Republika Srbija ulaže velike napore kako bi išla u korak sa liderima u oblasti veštačke inteligencije. Svakako da predstoje ozbiljni izazovi i zadaci kada je ova oblast u pitanju koje treba sprovesti i realizovati. Što se tiče pravnog regulisanja, kroz Strategiju i Smernice su postavljeni dobri temelji. Naime, očekuje se, u skladu sa Strategijom, donošenje posebnog zakona o veštačkoj inteligenciji, koji će naglasiti posvećenost i poštovanje evropskih vrednosti u svim segmentima i tokom celokupnog životnog ciklusa sistema veštačke

⁵¹⁹ GPAI Belgrade Ministerial Declaration, 4 December 2024 – Belgrade, Serbia, dostupno na: <https://wp.oecd.ai/app/uploads/2024/12/GPAI-Belgrade-Declaration-final-3.pdf>.

⁵²⁰ *Ibid.*

inteligencije⁵²¹. To je sasvim izvesno jer Republika Srbija, kao što je spomenuto, kao država kandidat za članstvo u Evropskoj uniji usklađuje svoje zakonodavstvo sa pravom EU, a poštovanje evropskih vrednosti je potvrđeno i u samom Ustavu Republike Srbije⁵²².

5. Primena Evropskih vrednosti i veštačka inteligencija u pojedinim sektorima

Svedoci smo digitalizacije i primene veštačke inteligencije u gotovo svim aspektima svakodnevnog života – u obrazovanju, poljoprivredi⁵²³, medijima, zdravstvu, sportu, kulturi, infrastrukturi, vojsci, bezbednosti, socijalnoj zaštiti⁵²⁴, osiguranju, turizmu, javnim uslugama, energetici, saobraćaju, pravosuđu, životnoj sredini i još mnogim drugim oblastima⁵²⁵, ali isto tako i znakove upozorenja na negativne uticaje koji mogu da nastanu usled njihove neodgovorne upotrebe⁵²⁶.

⁵²¹ Kako je u pitanju nova oblast, nakon donošenja posebnog zakona, očekuje se i donošenje i niza podzakonskih akata, kao i brojne izmene u postojećem zakonodavstvu, a koje se tiču sistema veštačke inteligencije.

⁵²² Ustav Republike Srbije („*Sl. glasnik RS*”, br. 98/2006 i 115/2021), član 1: **Republika Srbija je država srpskog naroda i svih građana koji u njoj žive, zasnovana na vladavini prava i socijalnoj pravdi, načelima građanske demokratije, ljudskim i manjinskim pravima i slobodama i pripadnosti evropskim principima i vrednostima.**

⁵²³ O primeni digitalnih tehnologija u poljoprivredi vidi: Kovljenić, M., Škorić, J., Galetin, M., Škorić, S., *Digital Technology in Agriculture: Evidence from Farms on the Territory of AP Vojvodina, Ekonomika poljoprivrede*, Vol. 70, No 2, 2023, str. 583-596, DOI: <https://doi.org/10.59267/ekoPolj2302583K>.

⁵²⁴ Vidi, na primer: Škorić, J., Galetin, M., *Artificial intelligence and social work: ethical dilemmas and challenges in the protection of human rights, TEME*, Vol. XLVIII, No 3, str. 563–575, DOI: <https://doi.org/10.22190/TEME230309032S>.

⁵²⁵ Vidi i: Golubović, D., Galetin, M., *Pregled prakse Evropskog suda za ljudska prava od značaja za obradu podataka o ličnosti putem video-nadzora, Strani pravni život*, god. LXVIII, br. 1/2024, str. 61-81.

⁵²⁶ Leslie *et al.*

U nastavku ćemo ukazati na primenu veštačke inteligencije u pojedinim sektorima, sa osvrtom na evropske vrednosti.

Najpre ćemo se osvrnuti na uticaj veštačke inteligencije na **pravo na obrazovanje**. Naime, primena veštačke inteligencije je veoma značajna za oblast obrazovanja, koja predstavlja jedan od osnovnih stubova svakog društva. **Pravo na obrazovanje je ljudsko pravo**, za koje je u **Povelji Evropske unije o osnovnim pravima** navedeno:

1. Svako ima pravo na obrazovanje i na pristup stručnom i kontinuiranom usavršavanju.

2. Ovo pravo uključuje mogućnost besplatnog obaveznog obrazovanja.

3. Poštuje se sloboda osnivanja obrazovnih ustanova, uz poštovanje demokratskih načela i prava roditelja da obezbede obrazovanje i vaspitanje svoje dece shodno sopstvenim verskim, filozofskim i pedagoškim uverenjima, u skladu sa nacionalnim zakonima država članica koji uređuju ostvarivanje tih sloboda i prava⁵²⁷.

Zbog važnosti koje obrazovanje ima, kako u određenom društvu, tako i globalno posmatrano, u procesu primene veštačke inteligencije u ovom sektoru, neophodno je da budu uključeni svi relevantni akteri – deca,

⁵²⁷ Charter of Fundamental Rights of the European Union. OJ C 326, 26.10.2012.

učenici, odnosno studenti, nastavno osoblje, kreatori javnih politika i algoritama, odnosno eksperti iz oblasti veštačke inteligencije⁵²⁸.

U Preporuci UNESCO-a o etici veštačke inteligencije je istaknuto da države članice treba da promovišu sticanje veština koje su neophodne u ovom procesu – *osnovna pismenost, računanje, kodiranje i digitalne veštine, medijska i informatička pismenost, kao i kritičko i kreativno razmišljanje, timski rad, komunikacija, socio-emocionalne i etičke veštine veštačke inteligencije, posebno u zemljama i regionima ili oblastima unutar zemalja u kojima postoje razlike u obrazovanju* i podstiču nastavnike i učenike na njihovu primenu. Osim toga, preporuka je da rade na podizanju svesti o razvoju i uticaju veštačke inteligencije na **ljudska prava**, da podstiču istraživanja o **odgovornoj i etičkoj upotrebi veštačke inteligencije** u nauci i nastavi, obuci nastavnika i e-učenju, poštujući posebno zaštitu podataka o ličnosti, kao i **inkluzivnost** u obrazovnim programima koji se odnose na veštačku inteligenciju, kroz promovisanje učešća devojaka i žena, različitih etničkih grupa, osoba sa invaliditetom, marginalizovanih i ranjivih grupa, manjina i slično⁵²⁹.

U završnom dokumentu UNESCO Međunarodne konferencije o veštačkoj inteligenciji i obrazovanju - Pekinški konsenzus o veštačkoj inteligenciji i obrazovanju, iz 2019. godine je istaknuto da UNESCO ima **humanistički pristup** kada je upotreba veštačke inteligencije u pitanju, sa ciljem zaštite ljudskih prava, odnosno da *razvoj veštačke inteligencije*

⁵²⁸ Galetin, M., Škorić, J., Analysis of the application of artificial intelligence in social work teaching, *Pravo - Teorija i Praksa*, vol. 41, No.4, 2024, str. 167, DOI: <https://doi.org/10.5937/ptp2404165G>.

⁵²⁹ Recommendation on the Ethics of Artificial Intelligence, UNESCO, 2021, str. 33 i dalje.

treba da bude kontrolisan od strane ljudi i da bude usmeren na ljude; da bi primena veštačke inteligencije trebalo da bude u službi ljudi kako bi se unapredili ljudski kapaciteti; da veštačka inteligencija treba da bude dizajnirana na etički, nediskriminatorski, pravičan, transparentan i podložan reviziji način; i da uticaj veštačke inteligencije na ljude i društvo treba pratiti i ocenjivati kroz lance vrednosti (value chain), te predlažu preduzimanje aktivnosti vladama i drugim zainteresovanim stranama u državama članicama UNESCO-a. Te aktivnosti se odnose na planiranje veštačke inteligencije u obrazovnim politikama i za upravljanjem obrazovanjem; za osposobljavanje nastavnika i nastave (naglašavajući da mašine ne mogu da zamene nastavnike, te da treba osigurati zaštitu njihovih prava i uslova rada); na primenu veštačke inteligencije za učenje i procenu učenja; razvijanje vrednosti i veština za život i rad u eri veštačke inteligencije i upotreba veštačke inteligencije za pružanje mogućnosti doživotnog učenja. Osim toga, delovanje treba da ide u pravcu pravične i inkluzivne upotrebe veštačke inteligencije u obrazovanju, kao i da bude i rodno ravnopravna i veštačke inteligencija za rodnu ravnopravnost. Takođe je naglašena i neophodnost obezbeđivanja etičke, transparentne i podložne reviziji upotrebe podataka koji su u vezi sa obrazovnim procesom i algoritama, te monitoring, evaluacija i istraživanje⁵³⁰.

U izveštaju u okviru Saveta Evrope iz 2022. godine se razlikuje **veštačka inteligencija i obrazovanje** (koje uključuje učenje sa veštačkom inteligencijom („*learning with AI*”)) koje obuhvata podršku veštačke

⁵³⁰ Beijing Consensus on Artificial Intelligence and Education, Outcome document of the International Conference on Artificial Intelligence and Education ‘Planning education in the AI era: Lead the leap’, UNESCO, 16 – 18 May 2019, Beijing, People’s Republic of China.

inteligencije učenicima, nastavnicim i institucionalnu podršku, zatim učenje o veštačkoj inteligenciji (AI pismenost) i pripremanje za primenu veštačke inteligencije) i **veštačka inteligencija u obrazovanju** (prvenstveno istraživanje alata veštačke inteligencije za podršku učenju). U izveštaju je, takođe, razmatran **odnos veštačke inteligencije, obrazovanja i ljudskih prava** (pravo na obrazovanje, pravo na ljudsko dostojanstvo, pravo na autonomiju, pravo da se bude saslušan (u smislu da deca imaju pravo da učestvuju u procesu donošenja odluka koje se na njih odnose, u skladu sa svojim uzrastom i zrelošću), zabrana diskriminacije (pravičnost i zabrana pristrasnosti), pravo na privatnost i pravo na zaštitu podataka o ličnosti, pravo na transparentnost i objašnjivost, pravo na uskraćivanje ili povlačenje saglasnosti, zabrana ekonomske eksploatacije, prava roditelja). Pored toga, prikazani su i **odnos veštačke inteligencije, obrazovanja i demokratije** i **odnos veštačke inteligencije, obrazovanja i vladavine prava**. Kao zaključak se ističe da je **primena veštačke inteligencije u obrazovanju potrebna kako bi se omogućilo ostvarenje i zaštita ljudskih prava, demokratije i vladavine prava**. Između ostalog je ukazano i na važnost „ljudske dimenzije” primene veštačke inteligencije u obrazovanju, kao i podsticanja istraživanja kako bi se razumeo širi uticaj veštačke inteligencije na mentalno zdravlje, značaj postojanja odgovarajuće regulative, postojanje planova i programa za celoživotno učenje, etička primena u kontekstu obrazovanja koja podstiče inovacije, te profesionalni razvoj nastavnika, administrativnog osoblja i

kreatora javnih politika u vezi sa primenom veštačke inteligencije u obrazovanju⁵³¹.

Savet Evrope se, dakle, zalaže da se odnos veštačke inteligencije i obrazovanja zasniva na načelima zaštite ljudskih prava, demokratije i inkluzivnosti, što znači da ono treba da bude dostupno svima i jednako za sve i u eri veštačke inteligencije, posebno naglašavajući značaj zaštite podataka o ličnosti, transparentnosti algoritama i smanjenje pristrasnosti kako bi ovaj proces bio u skladu sa vrednostima ljudskih prava i poštovanja dostojanstva svakog učenika⁵³².

U Uredbi Evropske unije o veštačkoj inteligenciji su sistemi veštačke inteligencije koji imaju uticaj na pravo na obrazovanje klasifikovani kao visokorizični sistemi⁵³³ i obavezna je procena uticaja na osnovna prava pre početka njihovog korišćenja⁵³⁴, s obzirom da od ove primene može da zavisi profesionalni i životni put pojedinca, a pravo na obrazovanje i zabrana diskriminacije povređeni⁵³⁵. U Prilogu III je precizirano koji su to sistemi:

⁵³¹ Holmes, W., Persson, J., Chounta, I., Wasson, B. & Dimitrova, V., *Artificial intelligence and education A critical view through the lens of human rights, democracy and the rule of law*, Council of Europe, 2022.

⁵³² Artificial Intelligence and Education, dostupno na: <https://www.coe.int/en/web/education/artificial-intelligence>, pristupljeno: 26.02.2025.

⁵³³ Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence and amending Regulations (EC) No 300/2008, (EU) No 167/2013, (EU) No 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 and (EU) 2019/2144 and Directives 2014/90/EU, (EU) 2016/797 and (EU) 2020/1828 (Artificial Intelligence Act) (Text with EEA relevance), OJ L, 2024/1689, 12.7.2024., str. 13.

⁵³⁴ *Ibid.*, str. 25.

⁵³⁵ *Ibid.*, str. 16.

(a) sistemi veštačke inteligencije koji su namenjeni da se koriste za odlučivanju o pristupu ili prijemu ili za raspoređivanje fizičkih lica u obrazovne i ustanove za strukovno osposobljavanje na svim nivoima;

(b) sistemi veštačke inteligencije koji su namenjeni da se koriste za evaluaciju ishoda učenja, uključujući korišćenje tih ishoda za upravljanje procesom učenja fizičkih lica u institucijama obrazovanja i strukovnog osposobljavanja na svim nivoima;

(c) sistemi veštačke inteligencije koji su namenjeni da se koriste za procenu odgovarajućeg nivoa obrazovanja koji će pojedinac dobiti ili kojem će moći da pristupi, u kontekstu ili unutar obrazovnih institucija i institucija za strukovno osposobljavanje na svim nivoima;

(d) sistemi veštačke inteligencije koji su namenjeni za praćenje i otkrivanje zabranjenog ponašanja učenika tokom testiranja u kontekstu ili unutar obrazovnih institucija i institucija za strukovno osposobljavanje na svim nivoima⁵³⁶.

Osim toga, u Uredbi je predviđena zabrana stavljanja na tržište, upotrebu ili korišćenje sistema veštačke inteligencije za zaključivanje o emocijama fizičkog lica u obrazovnim ustanovama, osim kada je upotreba sistema veštačke inteligencije namenjena za stavljanje u upotrebu ili na tržište iz medicinskih ili bezbednosnih razloga, jer mogu dovesti do povrede zabrane diskriminacije, odnosno uticati na prava i slobode lica⁵³⁷.

⁵³⁶ *Ibid.*, Annex III - High-risk AI systems referred to in Article 6(2).

⁵³⁷ *Ibid.*, čl. 5., str. 12.

Svakako da se i ostale zabranjene upotrebe veštačke inteligencije odnose i na oblast obrazovanja, a u navedenom slučaju je to posebno naglašeno.

Kada je reč o Republici Srbiji, u Etičkim smernicama za razvoj, primenu i upotrebu pouzdane i odgovorne veštačke inteligencije nalazimo sličan pristup. Naime, ovde je, takođe, primena sistema veštačke inteligencije u obrazovanju klasifikovana u visokorizičnu, i naročito se odnosi na *sisteme namenjene za određivanje mogućnosti pristupa pojedincu ustanovama za obrazovanje i strukovno osposobljavanje ili za raspoređivanje pojedinaca u te ustanove, kao i sisteme koji su namenjeni za ocenjivanje lica koja pohađaju pomenute ustanove, uključujući i sisteme koji vrše ocenjivanje testova (prijemnih ispita) potrebnih za upis pojedinaca u te ustanove*. Ističe se i značaj **načela pravičnosti**, koji podrazumeva i **zaštitu od neopravdane pristrasnosti, diskriminacije i stigmatizacije**, te da je neophodno kontinuirano procenjivanje, praćenje i preispitivanje efekata primene ovih sistema na sve aspekte društva, uključujući i obrazovanje⁵³⁸.

U Strategiji razvoja veštačke inteligencije u Republici Srbiji za period 2025-2030. godine je istaknuto da će veštačka inteligencija promeniti pristup obrazovanju i da je među najvažnijim pitanjima koja će doneti ubrzani razvoj veštačke inteligencije. Pored uključivanja veštačke inteligencije u nastavne planove/studijske programe, Strategija pominje prednosti primene veštačke inteligencije u obrazovanju, kao što su personalizovano učenje, olakšavanje rada nastavnika u pripremi nastavnih

⁵³⁸ Zaključak o usvajanju etičkih smernica za razvoj, primenu i upotrebu pouzdane i odgovorne veštačke inteligencije, (Sl. glasnik RS, br. 23/2023).

sadržaja, čime bi se povećao kvalitet obrazovanja jer bi nastavnici bili u mogućnosti da više vremena posvete učenicima/studentima. Takođe, ukazano je na značaj da se nastavnici obuče i osposobe za korišćenje veštačke inteligencije, ali i da budu upoznati sa rizicima i mogućim opasnostima⁵³⁹. Strategija, međutim, ne dovodi u posebnu vezu poštovanje i primenu evropskih vrednosti i oblast obrazovanja, već to čini generalno – za sve oblasti.

U nedavnom istraživanju koje je sprovedeno na departmanima za socijalni rad, odnosno socijalni rad i socijalnu politiku na tri univerziteta u Republici Srbiji, na kojima su ti programi akreditovani, ispitivani su stavovi studenata i nastavnog osoblja o primeni veštačke inteligencije u nastavi socijalnog rada. Učestvovalo je 115 ispitanika, od čega 95 studenata i 20 nastavnog osoblja, a ispitivani su svest ispitanika o veštačkoj inteligenciji, njenoj trenutnoj upotrebi u praksi, mogućnosti primene u nastavi socijalnog rada, prepreke i neophodni uslovi za njenu primenu, kao i procena stavova o primeni veštačke inteligencije u obrazovanju studenata socijalnog rada. Ono što bismo ovde istakli jeste da su rezultati istraživanja pokazali da ispitanici smatraju da sledeći rizici postoje kada je reč o primeni veštačke inteligencije u obrazovanju budućih socijalnih radnika: **gubitak ličnih kontakata (70,6%), ugrožavanje prava na privatnost (61,2%), moguće postojanje pristrasnosti koja se odnosi na ocenjivanje studenata (44,7%), problemi tehničke prirode (83,5%), nedovoljno finansijskih resursa za primenu veštačke inteligencije u**

⁵³⁹ Strategija razvoja veštačke inteligencije u Republici Srbiji za period 2025-2030. godine (*Službeni glasnik RS*, broj 5 od 17. januara 2025); Galetin, M., Škorić, J., *op. cit.*, str. 168.

obrazovanju (87,1%), nepostojanje strategija za implementaciju veštačke inteligencije u obrazovanju (81,2%)⁵⁴⁰.

Na osnovu iznetog možemo reći da, kao i u svim ostalim segmentima u društvima, i u obrazovanju smo svedoci ubrzanog tehničko-tehnološkog razvoja, odnosno digitalizacije i primene veštačke inteligencije. U pitanju je promena koja ima ogromne benefite u ovoj oblasti, ali moramo biti svesni i mnogih opasnosti koje ona u obrazovanju može da izazove ukoliko nije uspostavljena ili se ne koristi na odgovarajući način. Kako se radi o mogućem zadiranju i u prava deteta, neophodno je da bude pažljivo kreirana, vodeći računa o svim segmentima, kao što su na primer, pravo na privatnost, pravo na zaštitu podataka o ličnosti, na učešće u samom kreiranju ovakvog sistema, zabrana diskriminacije i pristrasnosti, a uzimajući u obzir stvarne potrebe dece, njihove godine i prepreke koje se mogu javiti u ovom procesu⁵⁴¹. Uključivanje škola je neminovno prilikom osmišljavanja koraka koje je neophodno preduzeti kako bi se učenici, ali i nastavno osoblje pripremilo na ovu promenu tj. primenu sistema veštačke inteligencije u obrazovno-nastavnom procesu. Sa druge strane, veliku ulogu u ovom procesu imaju kreatori javnih politika, kao i stručnjaci iz oblasti veštačke inteligencije.

⁵⁴⁰ Detaljnije vidi: Galetin, M., Škorić, J., *op. cit.*

⁵⁴¹ Vidi i: Danaj, A., Škorić, J., Galetin, M., Comparative analysis of the legal frameworks of the Republic of Serbia and Republic of Albania: the application of artificial intelligence and child protection, *Zbornik radova XXI međunarodnog naučnog skupa „Pravnički dani - Prof. dr Slavko Carić“*, *Odgovori pravne nauke na izazove savremenog društva*, Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe u Novom Sadu, 2024, str. 413-425, DOI: 10.5937/PDSC24413D.

Prilikom uvođenja veštačke inteligencije u obrazovanju najpre bi trebalo izvršiti analizu zatečenog stanja; utvrditi stepen upoznatosti gorenavedenih kategorija sa primenom veštačke inteligencije u obrazovanju, a potom poseban akcenat staviti na *objašnjivost* – detaljno objašnjenje o kakvim sistemima je reč, na koji način oni funkcionišu, kako se koriste, koje su prednosti njihovog korišćenja, koji su rizici, granice primene i slično, jer upravo nerazumevanje načina funkcionisanja ovih sistema može biti jedna od glavnih prepreka za njihovo sigurno, pouzdano i etično korišćenje. To, sa jedne strane, podrazumeva i pristup koji je primeren za dečiji uzrast kako i oni mogli da razumeju šta su sistemi veštačke inteligencije i kako da, na bezbedan način, imaju potpunu kontrolu nad njenim korišćenjem. Sa druge strane, neophodno je sprovesti radionice i edukacije za nastavno osoblje jer je i za njih ova oblast velika nepoznanica.

Da je postupanje u skladu sa evropskim vrednostima prilikom primene sistema veštačke inteligencije u obrazovanju imperativ vidimo i iz analize relevantnih pravnih dokumenata, te se njena potpuna implementacija u praksi u tom smislu očekuje u narednom periodu.

Vežu između veštačke inteligencije, poštovanja i zaštite evropskih vrednosti i prava nalazimo i kada je u pitanju **oblast pružanja socijalne zaštite**⁵⁴². U Deklaraciji Komiteta ministara Saveta Evrope o rizicima donošenja odluka uz pomoć kompjutera ili veštačke inteligencije u oblasti mreže socijalne zaštite su navedene prednosti primene veštačke inteligencije, pre svega, u smislu poboljšanja usluga koje se pružanju pojedincima, kao i njihovoj brzini, ali je ukazano i na opasnosti i rizike primene veštačke inteligencije u ovoj oblasti, odnosno po ljudska prava, uključujući socijalna prava. Naime, ističe se opasnost od umanjivanja ili uskraćivanja socijalne zaštite do koje dolazi primenom sistema veštačke inteligencije, posebno imajući u vidu da se radi o ugroženim/ranjivim grupama. Pre svega se to odnosi na mogućnost da dođe do povećanja već postojećih predrasuda i povrede zabrane diskriminacije, ukoliko sistemi veštačke inteligencije nisu razvijeni u skladu sa principima transparentnosti i pravne sigurnosti⁵⁴³.

⁵⁴² Vidi član 34 Povelje Evropske unije o osnovnim pravima: *Social security and social assistance 1. The Union recognises and respects the entitlement to social security benefits and social services providing protection in cases such as maternity, illness, industrial accidents, dependency or old age, and in the case of loss of employment, in accordance with the rules laid down by Union law and national laws and practices. 2. Everyone residing and moving legally within the European Union is entitled to social security benefits and social advantages in accordance with Union law and national laws and practices. 3. In order to combat social exclusion and poverty, the Union recognises and respects the right to social and housing assistance so as to ensure a decent existence for all those who lack sufficient resources, in accordance with the rules laid down by Union law and national laws and practices*; Charter of Fundamental Rights of the European Union. OJ C 326, 26.10.2012.

⁵⁴³ Declaration by the Committee of Ministers on the risks of computer-assisted or artificial-intelligence-enabled decision making in the field of the social safety net – Decl (17/03/2021)2.

Ovde ćemo navesti rezultate jednog zanimljivog istraživanja koje se tiče mogućnosti unapređenja **socijalnih usluga** u ruralnim sredinama⁵⁴⁴, i na taj način posmatrati ovu problematiku iz drugog ugla. U istraživanju je učestvovalo 129 stručnih radnika sa ruralnih područja Autonomne pokrajine Vojvodine. Velika većina ispitanih živi u ruralnom području (97,7%), a po struci su socijalni radnici (58,6%), psiholozi (19,5%), pedagozi (10,9%), defektolozi (9,4%). Inače, u domenu socijalnog rada, u čijoj osnovi su **socijalna pravda, zaštita ljudskih prava, kolektivna odgovornost i poštovanje** je primena veštačke inteligencije naročito interesantna jer bi trebalo da omogući i olakša **uživanje i zaštitu ljudskih prava, pre svega, ranjivih i marginalizovanih pojedinaca/društvenih grupa**, s obzirom da socijalni radnici u velikoj meri rade sa ovom populacijom⁵⁴⁵. Zatim, većina anketiranih je upoznata sa konceptom veštačke inteligencije samo u osnovi (69,8%), ali niko od ispitanih je ne koristi u svom svakodnevnom radu sa korisnicima. Čak 84% ispitanih smatra da usluge socijalne zaštite u njihovom području nisu dovoljno razvijene (11,8% - delimično) i da bi primena veštačke inteligencije bila od koristi za prijavljivanje za socijalne usluge (31%), informisanje korisnika o pravima i mogućnostima (27,1%), zatim za trijažu i direktan rad sa korisnicima (19,4%), dok samo 3,1% smatra da bi bila od koristi u administraciji. Skoro 66% ispitanih je odgovorilo da se ne bi osećali sigurno u deljenju ličnih podataka sa sistemima baziranim na veštačkoj inteligenciji (26,4%

⁵⁴⁴ Istraživanje predstavlja rezultat projekta/naučno stručne aktivnosti Mogućnosti unapređenja socijalnih usluga u ruralnim sredinama APV upotrebom sistema veštačke inteligencije” koji je finansiran sredstvima Pokrajinskog sekretarijata za poljoprivredu, vodoprivredu i šumarstvo, po osnovu Konkursa za dodelu sredstava za održavanje naučno stručnih aktivnosti u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja u 2024. godini u AP Vojvodini, broj ugovora: 0010416712024.

⁵⁴⁵ Škorić, J., Galetin, M., *op. cit.*, str. 564, 566.

- delimično). Potom, većina anketiranih smatra da bi primena veštačke inteligencije mogla poboljšati dostupnost usluga u njihovom području, da bi doprinela bržem pristupu uslugama i većoj tačnosti u proceni potreba korisnika, a **najveća bojazan se odnosi na zaštitu podataka o ličnosti** (54,3%). Da bi veštačka inteligencija mogla zameniti neke uloge stručnih radnika smatra 64% anketiranih. Konačno, ispitanici su pokazali visok nivo svesti u pogledu uticaja primene veštačke inteligencije u ovoj oblasti, što se vidi u njihovim stavovima da bi trebalo podići svest o mogućnostima primene veštačke inteligencije u socijalnim uslugama, sprovesti edukaciju korisnika i stručnih radnika, uvesti smernice za zaštitu privatnosti i sigurnosti podataka i raditi na razvijanju infrastrukture za upotrebu veštačke inteligencije u ruralnim područjima.

Na osnovu svega iznetog možemo zaključiti da socijalne usluge u ruralnim područjima Autonomne Pokrajine Vojvodine treba unapređivati, a da primena veštačke inteligencije u tu svrhu može imati mnoge benefite. Osim toga, iako ispitanici ne koriste veštačku inteligenciju u svom radu, istraživanje je ukazalo na uglavnom pozitivan stav stručnih radnika u tom pogledu, uz bojazni koje inače prate primenu sistema veštačke inteligencije.

U nastavku rada će biti reči o **primeni veštačke inteligencije u pravosuđu**, sa aspekta poštovanja i usaglašenosti sa evropskim vrednostima. Što se tiče povezanosti veštačke inteligencije i pravosuđa, ona se može posmatrati na dva načina: prvi slučaj je kada je sam sistem veštačke inteligencije prouzrokovao štetu (na primer, u slučaju automatizovanih sistema za dijagnostiku i lečenje bolesti ili šteta koja nastane u vozilima bez vozača)

i drugi – kao pomoć pravosudnim organima u utvrđivanju činjenica i tumačenju i primeni prava u konkretnom slučaju⁵⁴⁶.

U Strategiji Suda Evropske unije o veštačkoj inteligenciji su istaknuti rizici primene veštačke inteligencije u pravosuđu i mogući pravci njihovog ublažavanja. Tako je navedeno da može doći do predrasuda/pristrasnosti i povrede zabrane diskriminacije ukoliko su podaci sa kojima je sistem veštačke inteligencije obučen pristrasani; nedostatak kvalitetnih podataka za obuku ili nedovoljno takvih podataka što može dovesti do slabe tačnosti rezultata; da su mogući etički problemi, što nameće obezbeđivanje odgovarajućeg nivoa ljudskog nadzora; da postoji opasnost po bezbednost podataka i privatnost podataka, odnosno otkrivanja osetljivih podataka, čime se ugrožava pravo na privatnost pojedinaca uključenih u sudske postupke; objašnjivost; nedostatak resursa; preterano oslanjanje na tehnologiju (što nameće zahtev za stalnu proveru rešenja do kojih se sistemima veštačke inteligencije došlo)⁵⁴⁷.

U Uredbi Evropske unije je i ova primena veštačke inteligencije klasifikovana kao visokorizična, i to *sistemi veštačke inteligencije koji su namenjeni za korišćenje od strane pravosudnih organa ili u njihovo ime za pomoć sudskom organu u istraživanju i tumačenju činjenica i prava i u*

⁵⁴⁶ Donati, F., The use of Artificial Intelligence in judicial systems: ethics and efficiency u *Artificial intelligence, judicial decision-making and fundamental rights*, Published within the framework of project: JuLIA (101046631) „Justice, fundamental rights and Artificial intelligence” Co-funded by the European Commission (DG Just – JUST-2021-JTRA), 2024, str. 15. O primeni veštačke inteligencije u pravu vidi i Galetin, Milena, Milovanović, Anica, Pravo i softverska analiza: korak bliže ka rešavanju investicionih sporova primenom metoda veštačke inteligencije?, *Pravo i privreda*, vol 59 I 2, 2021, str. 125 i dalje, DOI: 10.5937/PiP2102123G.

⁵⁴⁷ Vidi: Artificial Intelligence Strategy, Court of Justice of the European Union, 2023.

*primeni prava na konkretan skup činjenica, ili za korišćenje, na sličan način, u alternativnom rešavanju sporova*⁵⁴⁸, te, takođe, mora da ispunjava sve zahteve navedene u Uredbi u pogledu primene sistema veštačke inteligencije koji predstavljaju visok rizik, a o kojima je bilo reči u prethodnim poglavljima. Osim toga, za ove sisteme je neophodno sprovesti **procenu uticaja na osnovna prava** pre stavljanja u upotrebu⁵⁴⁹. Ovde se, pre svega, radi o rizicima koji se tiču **pristrasnosti**, koji se odnose na mogućnost nastanka grešaka, **nedostatak transparentnosti**, odnosno uticaju na **vladavinu prava, individualne slobode, pravo na delotvoran pravni lek i pravično suđenje**⁵⁵⁰. U slučaju korišćenja sistema veštačke inteligencije za potrebe alternativnog rešavanja sporova, smatra se da je on visokorizičan ukoliko ishod postupka alternativnog rešavanja sporova proizvodi pravna dejstva za stranke⁵⁵¹. U svakom slučaju, sistemi veštačke inteligencije su veoma korisno pomoćno sredstvo koje se koristi u pravosuđu, i sudijama može biti od velike koristi⁵⁵², ali to nije sredstvo koje može da ih zameni – kako se navodi u

⁵⁴⁸ Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence and amending Regulations (EC) No 300/2008, (EU) No 167/2013, (EU) No 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 and (EU) 2019/2144 and Directives 2014/90/EU, (EU) 2016/797 and (EU) 2020/1828 (Artificial Intelligence Act) (Text with EEA relevance), OJ L, 2024/1689, 12.7.2024., Annex III High-risk AI systems referred to in Article 6(2).

⁵⁴⁹ *Ibid.*, str. 25.

⁵⁵⁰ *Ibid.*, str. 18.

⁵⁵¹ *Ibid.*

⁵⁵² Sudije moraju znati kako je sistem veštačke inteligencije došao do predloženog rešenja, odnosno kako funkcioniše i koje podatke koristi, a za to je potrebno da softver izradi javna institucija (npr. Ministarstvo pravde) koja angažuje eksperte koji rade kod njih ili putem javnih nabavki, uz odgovarajući ugovor; da su vrednosti, principi i pravila svojstveni vršenju nadležnosti ugrađeni u fazi programiranja i kreiranja sistema; da izvorni kod bude javno dostupan; Civinini, Maria Giuliana, *New technologies and justice* (Section 2 The perks of using AI tools in the justice domain) u *Artificial intelligence, judicial decision-making and fundamental rights*, Published within the framework of project: JuLIA (101046631) „Justice, fundamental rights and Artificial intelligence” Co-funded by the European Commission (DG Just – JUST-2021-JTRA), str. 34.

Uredbi – konačno donošenje odluka mora ostati aktivnost čoveka⁵⁵³. Ovakva shvatanja su zastupljena i u akademskoj zajednici⁵⁵⁴.

U okviru Saveta Evrope je u ovoj oblasti značajno delovanje Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (*CEPEJ*), koja je osnovana kako bi se unapredio kvalitet i efikasnost evropskih pravosudnih sistema i ojačalo poverenje korisnika suda u takve sisteme, i koja, u tom smislu predviđa mere, kojima se, između ostalog, olakšava implementacija **evropskih standarda** u oblasti pravosuđa⁵⁵⁵. Najznačajniji dokument Evropske komisije za efikasnost pravosuđa je *Evropska etička povelja o upotrebi veštačke inteligencije u pravosudnim sistemima i njihovom okruženju* iz 2018. godine⁵⁵⁶, koja predviđa pet osnovnih principa: **princip poštovanja ljudskih prava** prilikom kreiranja i implementacije veštačke inteligencije, **princip zabrane diskriminacije**, **princip kvaliteta i sigurnosti** (u pogledu obrade sudskih odluka i podataka), **princip transparentnosti, nepristrasnosti i pravičnosti**, **princip „pod kontrolom korisnika,** (koji osigurava da su korisnici informisani jasnim i

⁵⁵³ *Ibid.*

⁵⁵⁴ Tamošiūnienė, E., Terebeiza, Ž., Doržinkevič, A., The possibility of applying artificial intelligence in the delivery of justice by courts, *Baltic Journal of Law & Politics* 17:1 (2024): 207–222, <https://content.sciendo.com/view/journals/bjlp/ bjlp-overview.xml> DOI: 10.2478/bjlp-2024-0010; Galetin, M., Milovanović, A., *op. cit.*, str. 138; vidi i: Miljuš, I., Rizici potencijalne uloge veštačke inteligencije u postupku sudskog odlučivanja – savremeni izazovi za krivični postupak, *Zbornik radova kopaoničke škole prirodnog prava – Slobodan Perović*, Tom I, 2022, str. 451-475.

⁵⁵⁵ Council of Europe European Commission for the efficiency of justice (CEPEJ), dostupno na: <https://www.coe.int/en/web/cepej>; pristupljeno: 27.02.2025.

⁵⁵⁶ European ethical Charter on the use of Artificial Intelligence in judicial systems and their environment, European Commission for the efficiency of justice (CEPEJ), Council of Europe, adopted at the 31st plenary meeting of the CEPEJ (Strasbourg, 3-4 December 2018).

razumljivim jezikom o tome da li su rešenja koja nude alati veštačke inteligencije obavezujuća, o različitim dostupnim mogućnostima i pravu na pravni savet i pravo na pristup sudu, kao i da budu informisani o svakom korišćenju veštačke inteligencije pre ili tokom sudskog procesa i da imaju pravo na prigovor)⁵⁵⁷. Evropska komisija za efikasnost pravosuđa je 2019. godine osnovala Radnu grupu za sajber-pravdu i veštačku inteligenciju (CEPEJ-GT-CIBERJUST) sa zadatkom da *razvije alate u svrhu predlaganja okvira i garancija državama članicama i pravnim stručnjacima koji žele da kreiraju ili koriste informacione i komunikacione tehnologije i/ili mehanizme veštačke inteligencije u pravosudnim sistemima u cilju poboljšanja efikasnosti i kvaliteta pravosuđa*⁵⁵⁸, a vodič za to je Akcioni plan CEPEJ: „Digitalizacija za bolju pravdu” za period 2022 – 2025⁵⁵⁹.

⁵⁵⁷ *Ibid.*, str. 7 i dalje.

⁵⁵⁸ Cyberjustice and artificial intelligence used in the field of justice, dostupno na: <https://www.coe.int/en/web/cepej/cepej-working-group-cyber-just>, pristupljeno: 28.02.2025. Zadatak se sprovodi u koordinaciji sa radom drugih tela Saveta Evrope u ovoj oblasti, posebno Evropskog komiteta za pravnu saradnju (CDCJ) i Komiteta za veštačku inteligenciju (CAI).

⁵⁵⁹ 2022 – 2025 CEPEJ Action plan: „Digitalisation for a better justice”, European Commission for the efficiency of justice (CEPEJ), CEPEJ (2021)12Final, Council of Europe; ovde je istaknuto da je *prioritet CEPEJ-a u naredne četiri godine da prati države i sudove u uspešnoj tranziciji ka digitalizaciji pravosuđa u skladu sa evropskim standardima, a posebno članom 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima* [Pravo na pravično suđenje]. Kada govorimo o delovanju CEPEJ, izdvojili bismo i Revidiranu mapu za obezbeđivanje odgovarajućeg nastavka Etičke povelje CEPEJ-a o upotrebi veštačke inteligencije u pravosudnim sistemima i njihovom okruženju iz 2021. godine, (Revised roadmap for ensuring an appropriate follow-up of the CEPEJ Ethical Charter on the use of artificial intelligence in judicial systems and their environment, CEPEJ (2021)16) a nakon toga, 2022. godine, i osnivanje CEPEJ Savetodavnog tela za veštačku inteligenciju (AIAB) kako bi podržao CEPEJ u monitoringu primene veštačke inteligencije u ovom sektoru, da implementira odgovarajuće strategije i primenu veštačke inteligencije poštujući osnovna prava; Alat za procenu za operacionalizaciju Evropske etičke povelje o upotrebi veštačke inteligencije u pravosudnim sistemima i njihovom okruženju (Assessment Tool for the operationalisation of the European Ethical Charter on the use of artificial intelligence in judicial Systems and their environment, CEPEJ(2023)16final, Council of Europe) i Information note on the Use of Generative AI by judicial professionals in a work-related context, CEPEJ-GT-CYBERJUST(2023)5final, Council of Europe.

Takođe, izdvojili bismo i delatnost Evropskog komiteta za probleme kriminala (CDPC), odnosno dokumente koji se odnose na primenu veštačke inteligencije: Preporuka Komiteta ministara državama članicama u vezi sa etičkim i organizacionim aspektima upotrebe veštačke inteligencije i srodnih digitalnih tehnologija od strane zatvorskih i probacionih službi⁵⁶⁰; dokument koji se tiče budućeg pravnog instrumenta koji se bavi krivičnom odgovornošću u vezi sa upotrebom veštačke inteligencije⁵⁶¹ i Studija izvodljivosti o budućem instrumentu Saveta Evrope o veštačkoj inteligenciji i krivičnom pravu⁵⁶².

Možemo zaključiti da primena veštačke inteligencije u pravosuđu ima mnoge prednosti, ali sa sobom nosi i mnoge rizike. Pre svega može dovesti do pristrasnosti, grešaka i diskriminacije i na taj način povrediti ljudska prava. Za sada se u većini država sistemi veštačke inteligencije u pravosuđu malo koriste⁵⁶³, ali se očekuje da će se ta primena intenzivirati i da će biti u skladu sa evropskim vrednostima, kao što je u pomenutim pravnim dokumentima i predviđeno. Sa druge strane, sa intenzivnijom

⁵⁶⁰ Recommendation CM/Rec(2024)5 of the Committee of Ministers to member States regarding the ethical and organisational aspects of the use of artificial intelligence and related digital technologies by prison and probation services.

⁵⁶¹ Discussion paper on a future legal instrument addressing criminal liability related to the use of artificial intelligence - following up Framework Convention on AI & Human Rights, Democracy, the Rule of Law (CAI, CETS No. 225), CDPC (2024)09

⁵⁶² Feasibility Study on a future Council of Europe instrument on artificial intelligence and criminal law, CDPC (2020)3Rev

⁵⁶³ Donati, F., *The use of Artificial Intelligence in judicial systems: ethics and efficiency u Artificial intelligence, judicial decision-making and fundamental rights*, Published within the framework of project: JuLIA (101046631) "Justice, fundamental rights and Artificial intelligence" Co-funded by the European Commission (DG Just – JUST-2021-JTRA), dostupno na: https://www.scuolamagistratura.it/documents/20126/1750902/JuLIA_handbook%20Justice_final.pdf, str. 16.

primenom sistema veštačke inteligencije očekuje se i veći broj sudskih sporova pred evropskim sudovima koji su pokrenuti zbog povreda nastalih primenom sistema veštačke inteligencije.

Jedna od oblasti u kojoj se sistemi veštačke inteligencije u velikoj meri već koriste jeste zdravstvo, odnosno medicina. **Pravo na zdravlje je ljudsko pravo**⁵⁶⁴, kao što je to i predviđeno u **Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima**, iz 1948. godine: *Svako ima pravo na standard života koji obezbeđuje zdravlje i blagostanje, njegovo i njegove porodice, uključujući hranu, odeću, stan i lekarsku negu i potrebne socijalne službe, kao i pravo na osiguranje u slučaju nezaposlenosti, bolesti, onesposobljenja, udovištva, starosti ili drugih slučajeva gubljenja sredstava za izdržavanje usled okolnosti nezavisnih od njegove volje* (član 25, stav 1), odnosno u **Povelji Evropske unije o osnovnim pravima**: *Svako ima pravo na pristup preventivnoj zdravstvenoj zaštiti i pravo da koristi medicinski tretman pod uslovima utvrđenim nacionalnim zakonima i*

⁵⁶⁴ To je inkluzivno pravo jer osim pristupa zdravstvenoj zaštiti i to bez diskriminacije, uključuje i bezbednu vodu za piće i adekvatne sanitarne uslove; bezbednu hranu; adekvatnu ishranu i smeštaj; zdrave uslove rada i životne sredine; zdravstveno obrazovanje i informisanje; rodnu ravnopravnost. Osim toga sadrži i slobode - od medicinskog tretmana bez pristanka i od mučenja i drugog okrutnog, nehumanog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja; uključuje i pravo na sistem zdravstvene zaštite koji pruža jednake mogućnosti svima da uživaju najviši mogući nivo zdravlja; pravo na prevenciju, lečenje i kontrolu bolesti; pristup osnovnim lekovima; zdravlje majke, deteta i reproduktivno zdravlje; jednak i blagovremen pristup osnovnim zdravstvenim uslugama; pružanje zdravstvenog obrazovanja i informacija; učešće stanovništva u donošenju odluka u vezi sa zdravljem na nacionalnom nivou i nivou zajednice; sve usluge moraju biti dostupne, medicinski i kulturno prihvatljive i odgovarajućeg kvaliteta; The Right to Health, World Health Organization Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2008, dostupno na: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Factsheet31.pdf>; pristupljeno: 03.03.2025., str. 3-4.

praksom. U definisanju i sprovođenju svih politika i aktivnosti Unije obezbediće se visok nivo zaštite zdravlja ljudi (član 35, zdravstvena zaštita)⁵⁶⁵. I Ustav Republike Srbije u članu 68 propisuje da *svako ima pravo na zaštitu svog fizičkog i psihičkog zdravlja*.⁵⁶⁶.

U literaturi se navodi da se veštačka inteligencija u medicini primenjuje na razne načine, ta primena se neprestano širi⁵⁶⁷ i doprinosi poboljšanju zdravstvene zaštite s obzirom da je odlikuje visok nivo tačnosti u prediktivnim zadacima dijagnoze, prognoze i terapije⁵⁶⁸. Neki od njih su – procena rizika od nastanka bolesti, procena efikasnosti/uspešnosti lečenja, upravljanje ili ublažavanje komplikacija lečenja, pomoć kada je nega pacijenta u pitanju, klinička istraživanja i razvoj lekova⁵⁶⁹. Naročito je do ekspanzije primene veštačke inteligencije u medicinskim istraživanjima došlo jer zdravstveni radnici podatke o zdravstvenoj zaštiti prikupljaju svakodnevno, rutinski, a nemoguće je da toliku količinu dostupnih podataka i tumače⁵⁷⁰. A kako je pravo pacijenata da odluče da li žele da sistemi veštačke inteligencije budu uključeni u zdravstvenoj zaštiti, odnosno zavisi od njihove saglasnosti i kako se radi o

⁵⁶⁵ Charter of Fundamental Rights of the European Union. OJ C 326, 26.10.2012.

⁵⁶⁶ Ustav Republike Srbije (*Sl. glasnik RS*, br. 98/2006 i 115/2021).

⁵⁶⁷ Ethics and governance of artificial intelligence for health: WHO guidance, Geneva: World Health Organization, 2021, str. 5.

⁵⁶⁸ Henderson, A.M., Teasing out Artificial Intelligence in Medicine: An Ethical Critique of Artificial Intelligence and Machine Learning in Medicine, *Bioethical Inquiry* 18, 2021, str. 121, <https://doi.org/10.1007/s11673-020-10080-1>.

⁵⁶⁹ *Ibid.*, str. 122 [navedeno prema: Becker, A. 2019. Artificial intelligence in medicine: What is it doing for us today? *Health Policy and Technology* 8(2): 198 -205].

⁵⁷⁰ Wilson, A., Saeed, H., Pringle, C., Eleftheriou, I., Bromiley, P.A; Brass, A., Artificial intelligence projects in healthcare: 10 practical tips for success in a clinical environment, *BMJ Health Care Inform*, 2021;28:e100323, doi:10.1136/ bmjhci-2021-100323, str. 1.

oblasti koja ima direktan uticaj na život i fizički integritet pojedinca, neophodno je postojanje standarda za korišćenje veštačke inteligencije u zdravstvenoj zaštiti⁵⁷¹.

U Izveštaju o primeni veštačke inteligencije u zdravstvu i njenom uticaju na odnos „pacijent-lekar”, Upravnog odbora za ljudska prava u oblasti biomedicine i zdravstva (*CDBIO*) iz 2024. godine, koji se fokusira na odabrane principe ljudskih prava, kako su navedeni u Konvenciji o ljudskim pravima i biomedicini (Konvencija iz Ovijeda)⁵⁷², od značaja za terapijski odnos, odnosno „pacijent-doktor” odnos: autonomiju pacijenta (član 5 Konvencije iz Ovijeda), profesionalne standarde (član 4 Konvencije iz Ovijeda), samostalno odlučivanje u vezi sa zdravstvenim podacima (član 10 Konvencije iz Ovijeda) i jednak pristup zdravstvenoj zaštiti (član 3 Konvencije iz Ovijeda)⁵⁷³, takođe, nalazimo stavove koji idu u prilog i naglašavaju poštovanje i primenu evropskih vrednosti i u ovoj oblasti. Navešćemo najznačajnija zapažanja i smernice.

Pre svega, u Izveštaju se ističe značaj da *pacijenti* budu *svesni upotrebe* veštačke inteligencije i *da jasno znaju kada su u interakciji sa*

⁵⁷¹ Molnár-Gábor, F., Giesecke, J., Medical AI: Key Elements at the International Level u *The Cambridge handbook of responsible artificial intelligence: interdisciplinary perspectives* (edited by Silja Voeneke, Philipp Kellmeyer, Oliver Mueller, Wolfram Burgard), Cambridge University Press, 2022, str. 380.

⁵⁷² Convention for the Protection of Human Rights and Dignity of the Human Being with regard to the Application of Biology and Medicine: Convention on Human Rights and Biomedicine, Oviedo, 4.IV.1997, European Treaty Series - No. 164, Council of Europe. Ova konvencija je jedini međunarodno pravni obavezujući instrument o zaštiti ljudskih prava u oblasti biomedicine i oslanja se na principe ustanovljene Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, u oblasti biologije i medicine; <https://www.coe.int/en/web/human-rights-and-biomedicine/oviedo-convention>.

⁵⁷³ Report on the application of artificial intelligence in healthcare and its impact on the ‘patient-doctor’ relationship, Steering Committee for Human Rights in the fields of Biomedicine and Health (CDBIO), Council of Europe, September 2024, str. 6.

sistemom veštačke inteligencije; ukazuje se i na značaj *objašnjivosti* – da budu jasno informisani i upućeni na koji način se ovi sistemi upotrebljavaju i da, u tom smislu, imaju podršku lekara/zdravstvenih radnika kada sistemi veštačke inteligencije donose bitne odluke u vezi sa njihovim zdravljem, kao i da imaju mogućnost *da ne prihvate upotrebu* sistema veštačke inteligencije u svom lečenju, odnosno zdravstvenoj zaštiti, zahtevaju mišljenje koje se ne zasniva na upotrebi ovih sistema (ukoliko je to moguće)⁵⁷⁴ i imaju pristup doktoru - čoveku⁵⁷⁵. Osim toga, navodi se i **zaštita prava na privatnost, odnosno zaštita podataka o ličnosti**: pacijenti su ti koji treba da odluče *koje lične zdravstvene podatke* prikupljaju sistemi veštačke inteligencije, koji se čuvaju i koriste u skladu sa relevantnim zakonodavstvom i ne podležu automatskom donošenju odluka⁵⁷⁶.

Sa druge strane, zdravstveni radnici i/ili pružaoci zdravstvenih usluga imaju, između ostalog, obavezu i odgovornost za objašnjivost - da informišu pacijente kako i zašto se koriste sistemi veštačke inteligencije, koje su prednosti i rizici te upotrebe, i to na jasan i razumljiv način, kako bi pacijenti u potpunosti to razumeli, i u tu svrhu bi trebalo da postoje prav-
inici i obuke⁵⁷⁷; da objasne pacijentima sve u vezi opcija koje se tiču sa-
glasnosti za prikupljanje i obradu njihovih podataka koje koriste sistemi
veštačke inteligencije, kao i da upravljaju tim podacima, u skladu sa
pravnim propisima o zaštiti podataka o ličnosti⁵⁷⁸. Osim toga, potrebna je

⁵⁷⁴ *Ibid.*, str. 14-15., 20.

⁵⁷⁵ *Ibid.*, str. 27.

⁵⁷⁶ *Ibid.*, str. 23.

⁵⁷⁷ *Ibid.*, str. 14-15.

⁵⁷⁸ *Ibid.*, str. 23.

i podrška zdravstvenim radnicima u vezi sa uvođenjem i primenom veštačke inteligencije u njihovom radu, njihova obuka, gde je posebno bitna njihova odgovornost u odnosu na sisteme veštačke inteligencije, a svakako da je saradnja sa ekspertima iz oblasti veštačke inteligencije u tom smislu veoma bitna⁵⁷⁹. Takođe, zahteva se transparentnost u bilo kojoj primeni veštačke inteligencije, kao i ublažavanje pristrasnosti. U svakom slučaju, dobrobit i blagostanje pacijenata mora biti prioritet, te ne sme biti umanjena primenom sistema veštačke inteligencije bez ljudske interakcije⁵⁸⁰.

Kao što se može videti, i pacijenti i zdravstveno osoblje se suočavaju sa izazovima primene veštačke inteligencije u ovoj oblasti, a analizirani dokument ukazuje koliko je bitno postojanje poverenja u odnosu između doktora i pacijenata. Poštovanje evropskih vrednosti, pre svega prava na zdravlje, prava na život, dostojanstvo ličnosti je i ovde naglašeno. Naime, ovo je oblast gde je poštovanje i primena ovih vrednosti imperativ, s tim da svedočimo njihovom proširenju s obzirom na sve veću primenu veštačke inteligencije u medicini.

Konačno, osvrnućemo se na još jedan aspekt primene veštačke inteligencije, a tiče se **izbornog prava** – da se bira i da se bude biran. Naime, ovo građansko pravo je predviđeno u Povelji Evropske unije o osnovnim

⁵⁷⁹ *Ibid.*, str. 20.

⁵⁸⁰ *Ibid.*, str. 27.

pravima⁵⁸¹, a nalazimo ga i u Ustavu Republike Srbije⁵⁸². Ova primena je u Uredbi Evropske unije o veštačkoj inteligenciji klasifikovana kao visokorizična:”... (b) Sistemi veštačke inteligencije koji su namenjeni da se koriste za uticanje na ishod izbora ili referenduma ili ponašanje fizičkih lica prilikom glasanja na izborima ili referendumu. Ovo ne uključuje sisteme veštačke inteligencije čijim izlaznim podacima fizička lica nisu direktno izložena, kao što su alati koji se koriste za organizovanje, optimizaciju ili strukturiranje političkih kampanja sa administrativne ili logističke tačke gledišta”⁵⁸³. Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), savetodavno telo Saveta Evrope za ustavna pitanja je 2022. godine organizovala 19. evropsku konferenciju Tela za upravljanje izborima koja je bila posvećena temi „Veštačka inteligencija i izborni integritet”. Zaključci su išli u smeru da primena veštačke inteligencije može negativno uticati na izborni proces (posebno plasiranjem manipulativnih ideja i poruka, širenjem štetnog sadržaja, kao što su lažne vesti, dezinformacije, govor mržnje i posebno u odnosu na ranjive društvene grupe), ali i veoma pozitivno – što se, između ostalog, upravo ogleda u

⁵⁸¹ Čl. 39 i 40. Povelje Evropske unije o osnovnim pravima; Charter of Fundamental Rights of the European Union. OJ C 326, 26.10.2012.

⁵⁸² Član 52 Ustava Republike Srbije: *Svaki punoletan, poslovno sposoban državljanin Republike Srbije ima pravo da bira i da bude biran. Izborni proces je opšte i jednako, izbori su slobodni i neposredni, a glasanje je tajno i lično. Izborni proces uživa pravnu zaštitu u skladu sa zakonom.*

⁵⁸³ Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence and amending Regulations (EC) No 300/2008, (EU) No 167/2013, (EU) No 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 and (EU) 2019/2144 and Directives 2014/90/EU, (EU) 2016/797 and (EU) 2020/1828 (Artificial Intelligence Act) (Text with EEA relevance), OJ L, 2024/1689, 12.7.2024., Annex III High-risk AI systems referred to in Article 6(2).

mogućnosti otkrivanja ovakvih sadržaja, bolju informisanost građana a samim tim i veću izlaznost, kao i unapređenju transparentnosti⁵⁸⁴.

6. ZAKLJUČAK

Zaštita, očuvanje i unapređenje evropskih vrednosti je na tlu Evrope imperativ, bez obzira da li je reč o *online* ili *offline* okruženju. Zapravo, možemo reći da je upotrebom savremenih digitalnih tehnologija, uključujući i veštačku inteligenciju, koja je praćena odgovarajućom pravnom regulativom, primena evropskih vrednosti proširena i na druga područja.

U uvodnim razmatranjima smo predstavili vezu između evropskih vrednosti, veštačke inteligencije i pravne regulative, koja predstavlja *nexus* između njih.

Zatim smo se posvetili pravnom okviru Evropske unije koji se odnosi na evropske vrednosti i veštačku inteligenciju. Pored Uredbe Evropske unije o veštačkoj inteligenciji, u tom smislu su analizirani i drugi relevantni dokumenti kao što su Evropska deklaracija o digitalnim pravima i načelima za digitalnu dekadu, Predlog Direktive EU o prilagođavanju pravila o vanugovornoj odgovornosti za veštačku inteligenciju, te je učinjen osvrt na Opštu uredbu o zaštiti podataka (GDPR) i Uredbu Evropske unije o digitalnim uslugama (DSA), u vezi sa primenom veštačke inteligencije. Ono što možemo zaključiti je da je zakonodavac Evropske unije zaštitu evropskih vrednosti stavio u jedan od glavnih

⁵⁸⁴ European Conferences of Electoral Management Bodies, Conclusions 2022, dostupno na: <https://www.coe.int/en/web/electoral-management-bodies-conference/conclusions-2022>; pristupljeno: 4.03.2025.

fokusa – od prava na dostojanstvo, prava na privatnost, prava na zaštitu podataka o ličnosti, zabrane diskriminacije, prava na ravnopravnost žena i muškaraca, prava na slobodu izražavanja, prava na efikasan pravni lek, na pošteno suđenje i pretpostavku nevinosti, prava na rad, prava dece i osoba sa invaliditetom, prava na zdravu životnu sredinu, prava na zdravlje i bezbednost ljudi, do pravne sigurnosti i zakonitosti i unapređenje demokratije.

Treći deo koji se odnosi na evropske vrednosti, pravo i veštačku inteligenciju se bavi ulogom Saveta Evrope u zaštiti evropskih vrednosti u eri veštačke inteligencije. Tu je najpre ukazano na delatnost Ad hoc Komiteta za veštačku inteligenciju (CAHAI) i Komiteta za veštačku inteligenciju (CAI). Osim najznačajnijeg dokumenta Saveta Evrope koji se odnosi na veštačku inteligenciju - Okvirne konvencije Saveta Evrope o veštačkoj inteligenciji i ljudskim pravima, demokratiji i vladavini prava, prezentovana je i HUDERIA (Procena uticaja na ljudska prava, demokratiju i vladavinu prava) Metodologija. Time je Savet Evrope potvrdio da i u ovoj oblasti nastoji da unapredi demokratiju, poštovanje i zaštitu ljudskih prava i uspostavljanje vladavine prava, te da deli i temelji se na istim vrednostima kao i Evropska unija.

Pravna regulativa u Republici Srbiji, odnosno njena usklađenost sa pravom Evropske unije u oblasti veštačke inteligencije, a u vezi sa zaštitom evropskih vrednosti je predstavljena u četvrtom delu. Ukazano je na najznačajnije korake preduzete u tom smislu i najznačajnije dokumente - Strategiju razvoja veštačke inteligencije u Republici Srbiji za period od 2020-2025. godine, Etičke smernice za razvoj primenu i upotrebu

pouzdana i odgovorne veštačke inteligencije i novu Strategiju razvoja veštačke inteligencije u Republici Srbiji za period 2025-2030. godine. Kao država kandidat za članstvo u Evropskoj uniji, Republika Srbija usklađuje svoje zakonodavstvo u ovom delu sa zakonodavstvom Evropske unije, a očekuje se i donošenje zakona o veštačkoj inteligenciji, koji bi – na osnovu do sada sprovedenih aktivnosti, trebalo da pruža zaštitu i unapređuje evropske vrednosti.

Konačno, poslednji deo rada je posvećen primeni veštačke inteligencije u različitim sektorima i mesto evropskih vrednosti u tim procesima. Osvrnuli smo se na uticaj veštačke inteligencije na pravo na obrazovanje, u oblasti pružanja socijalne zaštite, u pravosuđu, na primenu veštačke inteligencije u zdravstvu, odnosno medicini i u izbornom procesu.

Smatramo da je izuzetno važno što se u ovom trenutku, kada je regulativa veštačke inteligencije u pitanju, velika pažnja posvećuje zaštiti evropskih vrednosti. Svakako, kako napreduje razvoj tehnologije, tako bi trebalo unapređivati i prilagođavati i zaštitu evropskih vrednosti u tom smislu. Preduzeti koraci pokazuju da se ide u dobrom pravcu. Iako se već uočavaju određeni nedostaci, smatramo ih korisnim jer vode ka oblikovanju i usavršavanju regulative.

U celom ovom procesu, ključno je da svi akteri budu svesni značaja primene evropskih vrednosti. To bi značilo kako uključivanje u proces odlučivanja, tako i podizanje svesti šire društvene zajednice, u svim sektorima i na nivoima – od kreatora javnih politika i regulative, naučnoistraživačkih ustanova i institucija, nevladinih organizacija, zaposlenih i uopšte građana, ali i dece, u obimu i na način prilagođen

njihovom uzrastu, čime se ostvaruje i participativna demokratija u ovoj oblasti. To je i preduslov za dalje usvajanje i unapređivanje znanja i veština u ovoj oblasti, što je neophodno imajući u vidu brzinu kojom se ova tehnologija razvija i menja.

LITERATURA

1. 2022 – 2025 CEPEJ Action plan: „Digitalisation for a better justice”, European Commission for the efficiency of justice (CEPEJ), CEPEJ (2021)12Final, Council of Europe.
2. About European Values, A Guide to Learning and Teaching (2018); (Editors: Anke Eglomassé, Tino Boubaris (VNB); Contributing Authors: Maja Mitevaska, Nikola Neskoski (Ecologic), Charlotte Walters, Nicholas Walters (INTEVAL), Margit Helle Thomsen, Henning Schultz (mhtconsult), Andrea Fischer, Edith Draxl (uniT); VAL.EU – Values of Europe is an initiative of the EVEQ (European Values through European Intelligence) project partnership, funded through the European Commission, Erasmus+ Programme (Strategic Partnerships in Adult Education, 2016-2018), dostupno na: https://mhtconsult.dk/wp-content/uploads/2021/11/VAL-EU-Project_LEARNING-GUIDE_mhtconsult.pdf.
3. AI Act & DSA: EU's Future, Lexemo, 19.03.2025, dostupno na: <https://www.linkedin.com/pulse/ai-act-dsa-eus-future-lexemo-llc-2roye>, pristupljeno: 29.04.2025.
4. AI Continent Action Plan, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 9.4.2025, COM (2025) 165 final.
5. Algorithmic discrimination under the AI Act and the GDPR, AT A GLANCE Digital issues in focus, EPRS | European Parliamentary Research Service Author: Stefano De Luca with Marina Federico, Members' Research Service PE 769.509 – February 2025.

6. Annex to the Communication to the Commission Approval of the content of the draft Communication from the Commission - Commission Guidelines on prohibited artificial intelligence practices established by Regulation (EU) 2024/1689 (AI Act), C (2025) 884 final, European commission, Brussels, 4.2.2025.
7. Arnold, M. H., Teasing out Artificial Intelligence in Medicine: An Ethical Critique of Artificial Intelligence and Machine Learning in Medicine, *Bioethical Inquiry* 18, 2021, str. 121–139, <https://doi.org/10.1007/s11673-020-10080-1>.
8. Artificial Intelligence Strategy, Court of Justice of the European Union, 2023.
9. Assessment Tool for the operationalisation of the European Ethical Charter on the use of artificial intelligence in judicial Systems and their environment, CEPEJ (2023)16final, Council of Europe.
10. Beijing Consensus on Artificial Intelligence and Education, Outcome document of the International Conference on Artificial Intelligence and Education ‘Planning education in the AI era: Lead the leap’, UNESCO, 16 – 18 May 2019, Beijing, People’s Republic of China.
11. Brummer, K., The Council of Europe, Russia, and the future of European cooperation: any lessons to be learned from the past? *International Politics*, Volume 61, str. 258–278, 2024, dostupno na: <https://doi.org/10.1057/s41311-024-00557-w>.
12. Cappiello, B., *Ai-systems and non-contractual liability. A european private international law analysis*, Giappichelli, 2022.
13. Charter of Fundamental Rights of the European Union. OJ C 326, 26.10.2012.

14. Civinini, M. G, New technologies and justice (Section 2 The perks of using AI tools in the justice domain) u *Artificial intelligence, judicial decision-making and fundamental rights*, Published within the framework of project: JuLIA (101046631) „Justice, fundamental rights and Artificial intelligence” Co-funded by the European Commission (DG Just – JUST-2021-JTRA).
15. Commission appoints expert group on AI and launches the European AI Alliance, Publication 14 June 2018.
16. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Artificial Intelligence for Europe, Brussels, 25.4.2018. COM (2018) 237 final.
17. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Rome, 4. XI1950), as amended by Protocols Nos. 11, 14 and 15, supplemented by Protocols Nos. 1, 4, 6, 7, 12, 13 and 16.
18. Council of Europe Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law, Council of Europe Treaty Series - No. 225, Vilnius, 5. IX 2024.
19. Danaj, A., Škorić, J., Galetin, M., Comparative analysis of the legal frameworks of the Republic of Serbia and Republic of Albania: the application of artificial intelligence and child protection, *Zbornik radova XXI međunarodnog naučnog skupa „Pravnički dani - Prof. dr Slavko Carić”*, *Odgovori pravne nauke na izazove savremenog društva*, Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe u Novom Sadu, 2024, str. 413-425, DOI: 10.5937/PDSC24413D.

20. Directive (EU) 2024/2853 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2024 on liability for defective products and repealing Council Directive 85/374/EEC (Text with EEA relevance), OJ L, 2024/2853, 18.11.2024.
21. Discussion paper on a future legal instrument addressing criminal liability related to the use of artificial intelligence - following up Framework Convention on AI & Human Rights, Democracy, the Rule of Law (CAI, CETS No. 225), CDPC (2024)09.
22. Donati, F., The use of Artificial Intelligence in judicial systems: ethics and efficiency u Artificial intelligence, judicial decision-making and fundamental rights, Published within the framework of project: JuLIA (101046631) „Justice, fundamental rights and Artificial intelligence” Co-funded by the European Commission (DG Just – JUST-2021-JTRA), 2024, dostupno na:
https://www.scuolamagistratura.it/documents/20126/1750902/JuLIA_handbook%20Justice_final.pdf.
23. Đorđević, S., Kratak osvrt na Predlog Uredbe o odgovornosti za upotrebu sistema veštačke inteligencije od 20. oktobra 2020. godine, Zbornik radova *Usklađivanje pravnog sistema Srbije sa standardima EU*, Kragujevac, 2022, str. 465-477.
24. Ethics and governance of artificial intelligence for health: WHO guidance, Geneva: World Health Organization, 2021.
25. Ethics guidelines for trustworthy, AI High-Level Expert Group on Artificial Intelligence, 2019.

26. European Declaration on Digital Rights and Principles for the Digital Decade, dostupno na: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-principle>.
27. European ethical Charter on the use of Artificial Intelligence in judicial systems and their environment, CEPEJ, 2018.
28. Explanatory Report to the Council of Europe Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law, Council of Europe Treaty Series - No. 225, 2024.
29. Feasibility Study on a future Council of Europe instrument on artificial intelligence and criminal law, CDPC (2020)3Rev.
30. Feasibility Study, Ad hoc Committee on Artificial Intelligence (CAHAI), Council of Europe, CAHAI (2020)23, Strasbourg, 17 December 2020.
31. Filipovski, Z., Galetin, M., Uloga Saveta Evrope u kreiranju pravne regulative u oblasti veštačke inteligencije, Zbornik radova sa XIX međunarodnog naučnog skupa *Pravnički dani – Prof. dr Slavko Carić, Pravo, nauka i društvo – aktuelna pitanja i perspektive*, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe u Novom Sadu, Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu, 2022, str. 280-289.
32. Galetin, M., Milovanović, A., Pravo i softverska analiza: korak bliže ka rešavanju investicionih sporova primenom metoda veštačke inteligencije? *Pravo i privreda*, vol 59 I 2, 2021, str. 123-140, DOI: 10.5937/PiP2102123G.
33. Galetin, M., Škorić, J., Analysis of the application of artificial intelligence in social work teaching, *Pravo - Teorija i Praksa*, vol. 41, No.4, 2024, str. 165–179, DOI: <https://doi.org/10.5937/ptp2404165G>.

34. Galetin, M.a, Škorić, J., Mihajlović, M., Prikaz stavova u pogledu sadržine člana 5 predloga uredbe Evropske unije o veštačkoj inteligenciji - izazov pronalaska prave mere, *Univerzitetska misao - časopis za nauku, kulturu i umjetnost*, Novi Pazar, 2022, br. 21, str. 164-175.
35. Goded, N. E., Council of Europe as Locomotive for European Values, IE Insights is IE University, May 27, 2024, dostupno na: <https://www.ie.edu/insights/articles/council-of-europe-as-locomotive-for-european-values/>.
36. Golubović, D., Galetin, M., Pregled prakse Evropskog suda za ljudska prava od značaja za obradu podataka o ličnosti putem video-nadzora, *Strani pravni život*, god. LXVIII, br. 1/2024, str. 61-81, DOI: https://doi.org/10.56461/SPZ_24104KJ.
37. Greenstein, S., „Liability in the Era of Artificial Intelligence”, u *Nordic Yearbook of Law and Informatics 2020–2021 Law in the Era of Artificial Intelligence* (eds. Liane Colonna & Stanley Greenstein), Produced by Stiftelsen Juridisk Fakultetslitteratur (SJF) and The Swedish Law and Informatics Research Institute (IRI) Law Faculty, Stockholm University, 2022, str. 185-205.
38. Holmes, W., Persson, J., Chounta, I., Wasson, B., & Dimitrova, V., *Artificial intelligence and education A critical view through the lens of human rights, democracy and the rule of law*, Council of Europe, 2022.
39. Information note on the Use of Generative AI by judicial professionals in a work-related context, CEPEJ-GT-CYBERJUST (2023)5final, Council of Europe.

40. Ivić, S., The Concept of European Values, *Cultura. International Journal of Philosophy of Culture and Axiology* 16(1)/2019, str. 103-117.
41. Kovljenić, M., Škorić, J., Galetin, M., Škorić, S., Digital Technology in Agriculture: Evidence from Farms on the Territory of AP Vojvodina, *Ekonomika poljoprivrede*, Vol. 70, No 2, 2023, str. 583-596, DOI: <https://doi.org/10.59267/ekoPolj2302583K>.
42. Leslie, D., Burr, C., Aitken, M., Cows, J., Katell, M., & Briggs, M., *Artificial intelligence, human rights, democracy, and the rule of law: a primer*, Council of Europe, 2021.
43. Magno, Mae-Beth, GDPR compliance is critical to ethical, values-based AI., 29.03.2023, dostupno na: <https://www.linkedin.com/pulse/gdpr-compliance-critical-ai-principles-mae-beth>.
44. Methodology for the risk and impact assessment of artificial intelligence systems from the point of view of human rights, democracy and the rule of law (HUDERIA METHODOLOGY), Committee on artificial intelligence (CAI), CAI (2024)16rev2, Strasbourg, 28 November 2024.
45. Miljuš, I., Rizici potencijalne uloge veštačke inteligencije u postupku sudskog odlučivanja – savremeni izazovi za krivični postupak, *Zbornik radova kopaoničke škole prirodnog prava – Slobodan Perović*, Tom I, 2022, str. 451-475.
46. Molnár-Gábor, F., Giesecke, J., Medical AI: Key Elements at the International Level u *The Cambridge handbook of responsible artificial intelligence: interdisciplinary perspectives* (edited by Silja Voenecky,

Philipp Kellmeyer, Oliver Mueller, Wolfram Burgard), Cambridge University Press, 2022, str. 379-396.

47. Possible elements of a legal framework on artificial intelligence, based on the Council of Europe's standards on human rights, democracy and the rule of law, Ad hoc Committee on Artificial Intelligence (CAHAI), CAHAI (2021)09rev, Strasbourg, 3 December 2021.
48. Prlja D., Gasmi, G., Korać, V., *Ljudska prava i veštačka inteligencija*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2022.
49. Prlja, D., Gasmi, G., Korać, V., *Veštačka inteligencija u pravnom sistemu EU*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2021.
50. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adapting non-contractual civil liability rules to artificial intelligence (AI Liability Directive) Brussels, 28.9.2022 COM (2022) 496 final.
51. Proposal for a Regulation of the Parliament and of the Council on Liability for the Operation of Artificial Intelligence, 20 October 2020.
52. Recommendation CM/Rec (2024)5 of the Committee of Ministers to member States regarding the ethical and organisational aspects of the use of artificial intelligence and related digital technologies by prison and probation services.
53. Recommendation of the Council on Artificial Intelligence, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), OECD/LEGAL/0449, adopted on: 22/05/2019, amended on: 03/05/2024.

54. Recommendation of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization on the Ethics of Artificial Intelligence - SHS/BIO/REC-AIETHICS/2021.
55. Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation).
56. Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act), OJ L 277, 27.10.2022.
57. Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence and amending Regulations (EC) No 300/2008, (EU) No 167/2013, (EU) No 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 and (EU) 2019/2144 and Directives 2014/90/EU, (EU) 2016/797 and (EU) 2020/1828 (Artificial Intelligence Act) (Text with EEA relevance), OJ L, 2024/1689, 12.7.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj>.
58. Report on the application of artificial intelligence in healthcare and its impact on the ‘patient-doctor’ relationship, Steering Committee for Human Rights in the fields of Biomedicine and Health (CDBIO), Council of Europe, September 2024.

59. Revised roadmap for ensuring an appropriate follow-up of the CEPEJ Ethical Charter on the use of artificial intelligence in judicial systems and their environment, CEPEJ (2021)16.
60. Russell, S. J, Norvig, P. (editors), *Artificial Intelligence A Modern Approach*, Second Edition, Prentice Hall Series in Artificial Intelligence, Pearson Education, Inc., Upper Saddle River; New Jersey 07458, 2003.
61. Samoili, S., López C., Montserrat, G., E, De Prato, Giuditta, Martínez-Plumed, F., and Delipetrev, B., AI Watch. Defining Artificial Intelligence. Towards an operational definition and taxonomy of artificial intelligence, EUR 30117 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020, doi:10.2760/382730, JRC118163.
62. Sheikh, H., Prins, C., Schrijvers, E., Mission AI, The New System Technology, Research for Policy, Springer Cham, Open Access, 2023, <https://doi.org/10.1007/978-3-031-21448-6>.
63. Škorić, J., Galetin, M., Artificial intelligence and social work: ethical dilemmas and challenges in the protection of human rights, *TEME*, Vol. XLVIII, No 3, 2024, str. 563–575, DOI: <https://doi.org/10.22190/TEME230309032S>.
64. Strategija razvoja veštačke inteligencije u Republici Srbiji za period 2025-2030. godine (*"Službeni glasnik RS"*, broj 5 od 17. januara 2025).
65. Surden, H., Artificial Intelligence and Law: An Overview, *Georgia State University Law Review*, Volume 35, Issue 4, 2019, str. 1306-1337.

66. Tamošiūnienė, E., Terebeiza, Ž., Doržinkevič, A., The possibility of applying artificial intelligence in the delivery of justice by courts, *Baltic Journal of Law & Politics* 17:1 (2024): 207–222, <https://content.sciendo.com/view/journals/bjlp/bjlp-overview.xml> DOI: 10.2478/bjlp-2024-0010.
67. The Right to Health, World Health Organization Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2008, dostupno na: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Factsheet31.pdf>.
68. Treaty on European Union (Consolidated version 2016) OJ C 202, 7.6.2016.
69. Trustworthy AI in health, Background paper for the G20 AI Dialogue, Digital Economy Task Force, Saudi Arabia, 1-2 April 2020; This document was prepared by the Organisation for Economic Co-operation and Development's Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, and Directorate for Science, Technology and Innovation, as an input for the discussions in the G20 Digital Economy Task Force in 2020, under the auspices of the Saudi Arabia Presidency in 2020.
70. Ustav Republike Srbije („Sl. glasnik RS”, br. 98/2006 i 115/2021).
71. Von Essen, L., Ossewaarde, M., Artificial intelligence and European identity: the European Commission's struggle for reconciliation, *European Politics and Society*, 25(2), 2023, str. 375–402. <https://doi.org/10.1080/23745118.2023.2244385>.
72. What is the new EU AI Liability Regime? How do the proposed new Product Liability Directive, the AI Liability Directive and the AI Act

fit together?, 04 November 2022, <https://www.simmons-simmons.com/en/publications/cla2fpgw5uj20a94oagyszn/what-is-the-new-eu-ai-liability-regime->, pristupljeno: 25.04.2025.

73. White Paper on Artificial Intelligence A European approach to excellence and trust, Brussels, 19.2.2020 COM(2020) 65 final.
74. Wilson, A.; Saeed, H., Pringle, C., Eleftheriou, I., Bromiley, P. A; Brass, A., Artificial intelligence projects in healthcare: 10 practical tips for success in a clinical environment, *BMJ Health Care Inform*, 2021 ;28 :e100323, doi:10.1136/ bmjhci-2021-100323.
75. Zaključak o usvajanju etičkih smernica za razvoj primenu i upotrebu pouzdane i odgovorne veštačke inteligencije („*Sl. glasnik RS*”, br. 23/2023).

CIP - Каталогизација у публикацији
Библиотеке Матице српске, Нови Сад

339.923:061.1ЕУ(497.11)

004.91

004.7:339

МЕДОВИЋ, Владимир, 1964-

Primena vrednosti Evropske Unije i digitalna transformacija: perspektiva Srbije [Elektronski izvor] / Vladimir Medović, Marijana Mladenov, Milena Galetin. - Novi Sad : Univerzitet Privredna akademija, 2025

Način pristupa (URL): <https://www.eudigval.edu.rs/nastavni-materijal.html>. -

Opis zasnovan na stanju na dan 28.5.2025. - Nasl. sa naslovnog ekrana. -

Napomene i bibliografske reference uz tekst. - Bibliografija.

ISBN 978-86-86121-71-4

1. Младенов, Маријана, правник, 1984- [autor] 2. Галетин, Милена, 1982- [autor]

а) Европске интеграције -- Србија б) Дигитализација в) Електронско пословање

COBISS.SR-ID 169715209