

*Dr Nikola Milosavljević, docent
Pravnog fakulteta Univerziteta u Kragujevcu
ORCID: 0000-0003-0208-2807*

*Izvorni naučni rad
UDK: 347.961.3:004
DOI: <https://doi.org/10.46793/XXIIMajsko.617M>*

POJAM I PRAVNO REGULISANJE UPOTREBE „KOLAČIĆA“*

Rezime

Autor u radu se bavi analizom pojma, funkcija i pravnog regulisanja kolačića kao široko rasprostranjene tehnike prikupljanja podataka u digitalnom okruženju. Polazeći od nepostojanja jedinstvene pravne definicije, u radu se razmatraju osnovne karakteristike, vrste i načini funkcionisanja kolačića, sa posebnim osvrtom na nužne, analitičke i marketinške kolačiće. Cilj rada je da se utvrdi pravna priroda kolačića, analizira postojeći normativni okvir i ukaže na granice i pravce njegovog daljeg razvoja. U radu su primenjeni dogmatsko-normativni metod, kroz analizu relevantnih propisa, evropskog i nacionalnog zakonodavstva, kao i uporednopravna i deskriptivna metoda radi sagledavanja pravnih i tehničkih aspekata funkcionisanja kolačića. Zaključuje se da postojeći okvir predstavlja značajan mehanizam zaštite, ali da je neophodno njegovo dalje unapređenje u skladu sa razvojem tehnologije.

Ključne reči: *kolačići, zaštita podataka o ličnosti, privatnost, pristanak, elektronske komunikacije, GDPR, ePrivacy direktiva.*

1. Uvod

Kolačići predstavljaju široko zastupljenu i gotovo svuda prisutnu pojavu. Veoma je mali broj sajtova koji danas ne koristi kolačiće. Iako jedan broj ljudi okvirno zna čemu oni služe, veoma mali broj zna kako zapravo oni funkcionišu i čemu služe. Imajući u vidu prethodno rečeno, sasvim je logično da njihovo korišćenje bude pravno regulisano i usklađeno sa zaštitom interesa pojedinca.

U radu koji sledi ćemo nakon opšte analize pojma i vrsta kolačića, nalizirati propise koji se primenjuju na njihov regulaciju. Kroz ovu analizu ćemo zapravo nastojati da objasnimo najvažnije pojmove u regulisanju kolačića, čime će biti ukazano i na granice pravnog regulisanja i smer u kome pravni sistem želi da usmeri

* Rad je rezultat naučnoistraživačkog rada autora u okviru Programa istraživanja Pravnog fakulteta Univerziteta u Kragujevcu za 2026. godinu, koji se finansira iz sredstava Ministarstva nauke, tehnološkog razvoja i inovacija Republike Srbije.

korišćenje kolačića. Na kraju će biti data analiza Nacrta principa korišćenja kolačića koja je sastavljena od strane Evropske komisije i zainteresovanih strana, kako bi se dodatno pojasnila pravna regulacija u ovoj oblasti.

2. Pojam kolačića

Ne postoji zakonska, niti pak definicija nekog zvaničnog tela, pojma „kolačić“ (engl. *cookie*). Razlog za ovo je činjenica da kolačići ne predstavljaju jedinstvenu pojavu, već različiti skup tehnika za prikupljanje podataka koji može biti primenjen u veoma različite svrhe. Sam termin kolačić je kolokvijalan, odnosno ne koristi se u zvaničnim dokumentima, sa izuzetkom tačke (30) preambule Opšte uredbe o zaštiti podataka o ličnosti.¹ Najjednostavnije rečeno kolačić predstavlja tehniku prikupljanja podataka korisnika javnih komunikacionih mreža, koja podrazumeva postavljanje malog fajla (informacije) u opremu korisnika kojom pristupa na mrežu.² Koriste se za upravljanje sesijom, personalizaciju i praćenje.³ Osim navedenih karakteristika i zajedničkog naziva, tehnike obuhvaćene ovim terminom imaju malo toga zajedničkog.

Uobičajeno je da se kolačići dele prema njihovoj nameni, trajanju i poreklu. Tako se razlikuju nužni, analitički (statistički) i marketinški (treking kolačići).⁴ Pod nužnim kolačićima se podrazumevaju kolačići koji su neophodni za funkcionisanje veb sajtova. U nekim slučajevima sajtovi u pogledu svog normalnog funkcionisanja koriste kolačiće, kako bi obezbedili da se izbori koje je korisnik napravio upamte npr. kako korisnik prilikom novog pristupa ne bi morao da se prijavljuje iznova, ili kako se ne bi izgubili proizvodi koji su stavljeni u korpu u *online* prodavnici, ili kako korisnik ne bi iznova morao da daje odgovor o upotrebi kolačića.⁵ U uređaj korisnika se postavlja jedan mali fajl koji sajtu dojavljuje da je u pitanju isti korisnik, što može biti i bez identifikacije. U tim slučajevima kažemo da su kolačići bili nužni i kao što ćemo videti oni se po pravilu dozvoljavaju. Drugu grupu čine analitički ili statistički kolačići koji se koriste za pravljenje statistike o korisnicima sajta. Ove statistike koriste vlasnicima sajtova kako bi što bolje prilagodili svoj sadržaj publici koja ga prati. Ova grupa se deli na analitičke kolačiće sa i bez identifikacije, te ukoliko se

¹ 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, OJ L 119, 4.5.2016, p. 1–88. – u daljem tekstu GDPR.

² Miyazaki, A. A., *Online Privacy and the Disclosure of Cookie Use: Effects on Consumer Trust and Anticipated Patronage*, Journal of Public Policy & Marketing, 27(1), 2008, str. 20.

³ Savin, A., *Digitalna prav(d)a: Pravno uređenje interneta u Evropskoj uniji*, Beograd, 2020, str. 420.

⁴ Popović, V. D., Krivokapić, Đ., Ružić, N., Stojković, M., *Pravno uređenje interneta u Srbiji*, Beograd, 2023, str. 232.

⁵ Eßer, M., Kramer, P., Lewinski, K., *Datenschutz-Grundverordnung Bundesdatenschutzgesetz und neben Gesetze Kommentar*, Carl Heymanns Verlag, Hürth, 2020, str. 2503.

identifikacija ne vrši oni ne dolaze pod udar zaštite podataka o ličnosti, za razliku od onih kod kojih se vrši identifikacija. Generalno gledano se smatraju manje štetnim u odnosu na treking i marketinške kolačiće, budući da su njihov rezultat uglavnom zbirni tj. statistički podaci, a ne profil korisnika, premda je nekada teško povući jasnu granicu. Konačno, treking ili marketinškim kolačićima se obezbeđuje praćenje ponašanja korisnika u pogledu njegovih izbora. Formira se profil mušterije i prema njemu formira specifična ponuda za profilisano lice.⁶ Zbog toga, kolačići sa stanovišta lica koja ih postavljaju predstavljaju informaciju neposredne komercijalne vrednosti i dragoceni resurs.⁷

U pogledu tehnika funkcionisanja mogu postojati vrlo različita rešenja. Tako moguće je da kolačić posluži samo prepoznavanju korisnika, bez uzimanja njegovih ličnih podataka ili identifikacije. Nakon skladištenja kolačića u memoriju korisnika, on biva „prepoznat“ od strane sajta kada on ponovo pristupi sajtu. Pored toga moguće je da kolačić „daje instrukcije“ internet pretraživaču koji izdaje podatke licu koje im pristupi. Između ostalog, moguće je da se kao podaci jave i podaci o ličnosti, poput imena, IP adrese, mejla ili čak sadržine komunikacije. Konačno kolačići mogu samo slati pojedinačnu informaciju o korisniku ili kreirati profil korisnika koji pristupa sajtu.⁸

3. Pravno regulisanje kolačića

Pravno uređenje kolačića je sadržano u odredbi čl. 5. st. 3. Direktive 2002/58/EC o obradi podataka o ličnosti i zaštiti privatnosti u sektoru elektronskih komunikacija,⁹ a koja je transponovana u odredbe čl. 160. st. 4. i 5. Zakona o elektronskim komunikacijama.¹⁰ Navedenom odredbom je predviđeno da korišćenje elektronskih komunikacionih mreža i usluga radi čuvanja ili pristupanja podacima pohranjenim u terminalnoj opremi krajnjeg korisnika, dozvoljeno je pod uslovom da je krajnji korisnik dao svoj pristanak, nakon što mu je dato jasno i potpuno obaveštenje o svrsi prikupljanja i obrade podataka, u skladu sa zakonom kojim se uređuje zaštita podataka o ličnosti, kao i da mu je pružena prilika da takvu obradu odbije. Navedeno ne sprečava tehničko čuvanje ili pristup podacima isključivo u svrhu obezbeđivanja komunikacije u okviru elektronskih komunikacionih mreža ili pružanja usluga koje je krajnji korisnik izričito zatražio.

⁶ Mbaezue, V., *Allow/Accept Cookie' Regulation (EU) 2016/679 General Data Protection Regulation (GDPR) and the E-privacy Directive 2002/58/EC (Amended in 2009) Stance on Web Cookies*, British journal of research, 12(1), 2025, str. 130.

⁷ Savin, A., *nav. delo*, str. 420.

⁸ Mbaezue, V., *nav. članak*, str. 131.

⁹ Directive 2002/58/EC of the European Parliament and of the Council of 12 July 2002 concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector, *OJ L 201, 31.7.2002, pp. 37–47* - u daljem tekstu ePrivacy Direktiva.

¹⁰ Zakon o elektronskim komunikacijama, Sl. glasnik RS, br. 35/2023 – u daljem tekstu ZEK.

Iako je *ePrivacy* Direktiva usvojena još u vreme početka široke primene interneta i njen tekst donekle deluje zastareo, evolutivnim tumačenjem se njeno važenje može biti aktuelno i danas.¹¹ Citirana odredba se ne odnosi samo na kolačiće kao tehniku, već je njeno značenje šire i obuhvata sve tehnike koje podrazumevaju smeštanje nekog oblika informacije u terminalnu opremu (kao što su virusi, malware, crypto mining tehnike i dr.).¹² Njome se zapravo prvenstveno štiti terminalna oprema kao privatna sfera pojedinca.¹³ Ipak, dovoljno je široko postavlja da se njome obuhvate sve različite tehnike koje obuhvatamo pod pojmom kolačića. Njome je ustanovljeno pravilo prema kome se kolačići mogu koristiti samo ako je korisnik elektronske komunikacione mreže, kao lice na koje se podaci odnos, pristao na njihovo korišćenje, čime je garantovano pravo na informaciono samoopredeljenje u korišćenju kolačića. Ona predstavlja izraz kompromisa između zahteva za privatnosti pojedinca i s druge strane potrebe da se sajtovi finansiraju i funkcionišu.¹⁴ Potrebno prethodno pojasniti tri pojma: podatak, terminalna oprema povezana na javnu komunikacionu mrežu i čuvanje i pristup. Pored toga, kao važni pojmovi u definiciji se javljaju i pojmovi „pristanak“ i „jasno i potpuno obaveštenje“, ali je njihovo značenje određeno Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti i GDPR-om.

3.1. Pojam podataka

Postoji terminološka neusklađenost *ePrivacy* Direktive i ZEK. Naime, citirana odredba u tekstu evropskog propisa navodi da se informacije čuvaju u terminalnoj opremi korisnika, dok je u našem propisu naveden podatak. Podatak i informacija ne predstavljaju sinonime, budući da informacija predstavlja kontekstualizovani podatak.¹⁵ Ipak, uzimajući u obzir teleološko tumačenje i da je cilj ovakvog propisivanja bio da se obuhvati što više različitih tehnologija, možemo smatrati da razlika nije drastična, budući da je i pojam podatka čak i širi u odnosu na pojam informacije.¹⁶ Intencija evropskog zakonodavca je bila da se upotrebom šireg pojma

¹¹ Idelberger, F., *Playing Regulatory Catch-up? – The Relevance of EDPB Guidelines 2/2023 on the Technical Scope of Art. 5(3) of the ePrivacy Directive*, GRUR International, 74(3), 2025, str. 248.

¹² European data protection board (EDPB), *Guidelines 2/2023 on Technical Scope of Art. 5(3) of ePrivacy Directive*, version 2.0, adopted on 07.10.2024, dostupno na: https://www.edpb.europa.eu/system/files/2024-10/edpb_guidelines_202302_technical_scope_art_53_eprivacydirective_v2_en_0.pdf, 31.03.2026. godine, str. 5.

¹³ Tačka (24) preambule *ePrivacy* Direktive.

¹⁴ Savin, A., *nav. delo*, str. 422.

¹⁵ Andonović, S., Prlja, D., *Osnovi prava zaštite podataka o ličnosti*, Beograd, 2020, str. 9.

¹⁶ Ovde treba biti oprezan imajući u vidu da je holandski zakonodavac, koji je takođe predviđao termin podatak u originalnom tekstu, 2015. godine taj termin zamenio terminom informacija kako bi se uskladio sa *ePrivacy* Direktivom. Stoga u nekoj od budućih revizija možda ne bi bilo zgoreg izmeniti ovaj termin. Vid. Kosta, E., *The Dutch regulation of cookies*, European Data Protection Law, 2(1), 2016, str. 100.

obuhvate sve različite vrste kolačića, budući da oni mogu biti u različitoj formi (tekst, slika, itd.), ali da ovim budu obuhvaćene i druge pojave koje mogu biti ubačene u terminalnu opremu poput virusa. Suština ovakvog propisivanja jeste da se terminalna oprema korisnika kao njegova privatna sfera zaštiti od neovlašćenih i nedozvoljenih zadiranja u nju. Otuda nije bitno šta se unosi u terminalnu opremu, bitno je da terminalna oprema ostane zaštićena od upada neovlašćenih lica.¹⁷ Ovakvo široko shvatanje je u skladu sa poimanjem prava na zaštitu privatnog i porodičnog života iz Povelje o osnovnim ljudskim pravima EU.¹⁸

3.2. Pojam terminalne opreme i javne elektronske komunikacione mreže

Definicija pojma terminalne opreme nije bila data *ePrivacy* Direktivom, već je uvedena znatno kasnije Direktivom 2018/1972 o uspostavljanju zakonika o elektronskim komunikacijama Evropske unije,¹⁹ koja je transponovana u čl. 4. tač. 80) ZEK kojim se predviđa da je terminalna oprema proizvod, odnosno njegova komponenta, koja se, u celini ili delimično, koristi za pružanje elektronskih komunikacionih usluga, a priključuje se, direktno ili indirektno, bilo kojim putem, na interfejs javnih elektronskih komunikacionih mreža. Glavna karakteristika terminalne opreme jeste da se ona koristi za pružanje elektronskih komunikacionih usluga i to putem javnih komunikacionih mreža. Nešto jednostavnije rečeno to je oprema putem koje je moguće pristupiti i vršiti komunikaciju preko javne komunikacione mreže.²⁰ Elektronska komunikaciona mreža predstavlja sisteme prenosa i, zavisno od primene, uređaje za komutaciju i usmeravanje i druge resurse, uključujući pasivne mrežne elemente, koji omogućavaju prenos signala pomoću žičnih, radio, optičkih ili drugih elektromagnetskih sredstava, uključujući satelitske mreže, fiksne (sa komutacijom kola i paketa, uključujući internet) i mobilne mreže, energetske kablovske sisteme u delu koji se koristi za prenos signala, mreže koje se koriste za distribuciju medijskih sadržaja koje uključuju mreže za radijsku i televizijsku radio-difuziju terestričkim putem i mreže kablovske televizije, bez obzira na vrstu podataka i informacija koji se prenose.²¹ Pritom je bitno da je reč o javnoj mreži, iako nije bitno koliko je uređaja trenutno povezano na nju. Stoga ukoliko postoji pristup samo lokalnoj zatvorenoj mreži (engl. *local area network* – LAN) neće biti reč o terminalnoj opremi. Pritom nije od značaja činjenica da je pristup mreži bio uslovljen plaćanjem naknade.²² Suštinski terminalnom opremom se može smatrati

¹⁷ EDPB, str. 7.

¹⁸ Idelberger, F., *nav. članak*, str. 248.

¹⁹ Directive (EU) 2018/1972 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 establishing the European Electronic Communications Code (OJ L 321, 17.12.2018, pp. 36–214) – EZEK.

²⁰ EDPB, str. 7.

²¹ Čl. 4. st. 1. tač. 13) ZEK i Čl. 2. st. 1. tač. (1) EZEK.

²² EDPB, str. 9.

svaki uređaj kojim je moguće pristupiti internetu. Ovde će pored telefona i računara nesumnjivo spadati i drugi uređaji poput pametnih satova, prekidača, veš mašina, svetiljki itd. koje zajednički zovemo terminom *internet of things*, pri čemu nije bitno da li je uređaj u vlasništvu ili iznajmljen.²³ Većina ovih uređaja takođe koristi kolačiće, a prisutna je gotovo u svim aspektima života pojedinca. Otuda je bilo neophodno ovako širokom definicijom obuhvatiti sve navedene uređaje. Ovako široko tumačenje navedenih pojmova je posledica potrebe da se ne ostave pravne praznine u eri kada tehnologija napreduje neverovatnom brzinom.²⁴

3.3. Pojam čuvanja i pristupa

Čuvanje predstavlja radnju kojom se podatak, odnosno kolačić smešta u memoriju terminalne opreme korisnika.²⁵ Način na koji je podatak uskladišten nije od značaja. Pored mogućnosti da se on smesti samostalno u memoriju kolačić često biva unet i u pretraživač korisnika odakle može odašiljati informacije o izborima i pretragama. Jedino je neophodno utvrditi da se podatak te vrste našao u memoriji terminalne opreme korisnika (bilo da je reč o RAM, ROM, Cash ili drugoj memoriji) ili pak na memoriji koju koristi terminalna oprema, a koju iznajmljuje treće lice (npr. *cloud*). Jedino je značajno da je kolačić u mogućnosti da sa te memorije šalje informacije.²⁶ Takođe, nije od značaja ni ko je postavio kolačić, budući da to ne mora biti nužno lice čiji je sajt posećen već i treće lice.²⁷ Mnogi sajtovi svoje finansiranje pokrivaju upravo koristeći svoj internet prostor iznajmljujući ga trećim licima za postavljanje njihovih kolačića.²⁸ Konačno, nije od značaja ni koliko dugo se kolačić postavlja budući da će isti tretman imati i kolačići koji su privremeno postavljeni i koji su postavljeni trajno.²⁹

Druga radnja koja se u navodi u citiranoj obradi jeste pristupanje podacima. Nije od značaja ko pristupa podacima, budući da je redovna situacija da jedno lice postavi kolačiće a da ih drugo prikuplja, odnosno koristi. Takođe, nije od značaja na koji način se podacima pristupa, budući da će kolačić neki kolačići slati i signal o izborima iz pretraživača, a nekada će samo prisustvo kolačića biti dovoljna informacija. Pored toga moguće je da kolačići preuzimaju i podatke o ličnosti kao što je IP adresa, mejl adresa, ime i prezime, ili čak sadržinu konverzacije putem interneta ili telefona. Po pravilu lice koje vrši pristup će delovati proaktivno odnosno ono mora poslati instrukciju (npr. kroz HTTP, API ili Java protokol) kolačiću da počne da šalje informacije kojima raspolaže.³⁰ Značajno je samo da informacije ne ostaju u

²³ Isto, str. 8.

²⁴ Idelberger, F., *nav. članak*, str. 249.

²⁵ EDPB, str. 10.

²⁶ Isto, str. 11.

²⁷ Isto, str. 10.

²⁸ Miyazaki, A., *nav. članak*, str. 21.

²⁹ EDPB, str. 11.

³⁰ Isto, str. 10.

terminalnoj opremi (npr. korišćenje kamere u nekoj aplikaciji na telefonu) već se šalju putem elektronske komunikacione mreže, jer u suprotnom nema mesta primeni ove odredbe.³¹

3.4. Pojam pristanka

Pristanak je izričito naveden kao osnov obrade u citiranoj odredbi. Ostali zakonski osnovi se suštinski ne kvalifikuju kao potencijalni osnovi obrade. Jedino bi se moglo govoriti o obradi po osnovu pretežnog interesa. Ipak, u teoriji se jasno ukazuje da ovaj osnov obrade nije prihvatljiv kada je reč o kolačićima, budući da je teško zamisliti da bi ekonomski interesi rukovaoca mogli biti preči od interesa privatnosti. Stoga pristanak ostaje kao jedini mogući osnov obrade na koji ukazuje i sam zakon. Kolačići predstavljaju ozbiljno zadiranje u privatnost pojedinca. Stoga, posmatrano sa aspekta društvenog ugovora korišćenje kolačića bez znanja i pristnaka lica čiji se podaci prikupljaju bi bila teška povreda društvenog ugovora koja bi išla na uštrb ljudskih prava i poverenja pojedinca u sistem.³²

Pristanak, međutim, mora ispunjavati određene uslove. Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti u čl. 4 st. 1. tač. 12) je propisano da je pristanak dobrovoljno, određeno, informisano i nedvosmisleno izražavanje volje tog lica, kojim to lice, izjavom ili jasnom potvrdnom radnjom, daje pristanak za obradu podataka o ličnosti koji se na njega odnose. Shodno navedenoj definiciji, da bi pristanak lica na koje se podaci odnose bio validan potrebno je da je pristanak bude 1) izražen u odgovarajućoj formi 2) dobrovoljan, 3) određen, 4) informisan i 5) nedvosmislen. Budući da je četvrti uslov obuhvaćen pojmom jasnog i potpunog obaveštenja kao dela definicije čl. 160. ZEK, on će biti obrađen u okviru sledećeg podnaslova, dok će ostali uslovi biti biti objašnjeni u nastavku

Prvo, pristanak mora biti izražen u odgovarajućoj formi, uvažavajući specifičnosti digitalnog sveta, posebno brzinu i način komunikacije u okviru njega nije insistirano na pisanoj formi budući da bi to bilo neprikladno i nepraktično. Umesto toga, predviđeno je da lice mora dati izjavu ili jasnu potvrdnu radnju. Stoga to ne mora biti potpisani pristanak lica na koje se podaci odnose, već je dovoljno da je on svojom radnjom jasno i nedvosmisleno izrazio svoju volju kojom dozvoljava obradu. Ovo podrazumeva čekiranje ili kliktanje ili bilo koju radnju kojom se jasno može izraziti pristanak. Ipak, kako je Sud pravde Evropske unije u predmetu *Planet 49* pojasnio, radnja kojom se izražava pristanak mora biti aktivna, odnosno nije dozvoljeno da pristanak bude unapred čekiran, već radnju čekiranja mora izvršiti korisnik. Čutnjem se ni na koji način ne može izraziti pristanak. Stoga čekiranje,

³¹ Isto.

³² Miyazaki, A., nav. članak, str. 21.

kliktanje ili podešavanje kolačića koji će se koristiti predstavljaju adekvatne radnje.³³ Međutim, pristanak može biti i unapred dat, ukoliko je korisnik podesio u pretraživaču svoje preference u vezi sa kolačićima. U ovom slučaju nipa potrebe tražiti poseban pristanak na samom sajtu, jer je on unapred dat.³⁴ Ono što je takođe bitno, jeste da rukovalac mora imati mogućnost da dokaže da je pristanak dat, te je potrebno da forma izražavanja pristanka ostavlja trag i da se može u skladu sa načelom odgovornosti dokazati.³⁵ Insistiranje na pristanku kao osnovu obrade ima svog korena u načinu na koji kolačići funkcionišu. Imajući u vidu da bismo bez upozorenja bili potpuno nesvesni njihove upotrebe, kolačići mogu biti korišćeni za dugotrajni nadzor bez znanja korisnika. Kada korisnik naknadno sazna da su kolačići postavljeni kod njega, njegove mogućnosti za delovanje su relativno ograničene, budući da je kolačiće relativno teško naći i izbrisati.³⁶ Drugim rečima, nakon što su jednom postavljeni kolačići je veoma teško pratiti i kontrolisati.³⁷ Stoga je zaštita „na ulazu“ veoma značajna, te je zato bitno da pristanak, ukoliko je dat, bude zaista dobro promišljen i svesno dat, budući da posledice mogu biti trajne i dalekosežne.

Pristanak zatim mora biti dobrovoljan. Imajući u vidu monopolističku prirodu digitalnog tržišta, ovo je najproblematičniji uslov.³⁸ Naime, nije sporno da se korišćenje nekih kolačića mora prihvatiti, budući da samo funkcionisanje sajta i usluga koje sajt pruža zavisi od njihovog korišćenja. Međutim, brojni sajtovi ne dozvoljavaju pristup ukoliko se ne dozvoli upotreba i drugih kolačića, a ne samo nužnih. Ovo predstavlja ozbiljnu povredu pravila o dobrovoljnosti pristanka. Poseban problem u tom pogledu može postojati u pogledu sajtova koji se finansiraju postavljanjem kolačića trećih lica. Ukoliko bi korisnici odbili da dozvole kolačiće ovi sajtovi bi izgubili izvor finansiranja i ne bi mogli da pružaju besplatne usluge. Alternativa po kojoj korisnici plaćaju pružanje usluge nije adekvatna budući da većina korisnika na nju ne pristaje. Ipak, ukazuje se da bi trebalo napraviti kompromis i dozvoliti neke uluge bez korišćenja kolačića, a neke uz korišćenje kolačića. Potrebno je dati korisniku više od dve alternative kako bi se moglo smatrati da je reč o slobodnom izboru.³⁹ Posebno je neophodno da korisnik odluči na koje kolačiće pristaje, odnosno nije dozvoljeno sa stanovišta dobrovoljnosti obuhvatiti sve kolačiće istim pristankom. Jedan od najvećih problema u pogledu dobrovoljnosti jeste činjenica da se politike privatnosti čitaju malo ili gotovo nimalo. Ovo ne čudi budući da je empirijski utvrđeno da bi bilo potrebno 244 sati da prosečan čovek provede

³³ Court of Justice of European Union, *Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände — Verbraucherzentrale Bundesverband eV v Planet49 GmbH*, C-673/17 od 01.10.2019. godine, tač. 49-57.

³⁴ Ehmann, E., Selmayr, M., *Datenschutz-Grundverordnung Kommentar*, C.H. Beck, München, 2018, str. 244.

³⁵ Eßer, M., Kramer, P., Lewinski, K., *nav. delo*, str. 189.

³⁶ Miyazaki, A., *nav. članak*, str. 19-20.

³⁷ Savin, A., *nav. delo*, str. 421.

³⁸ Ehmann, E., Selmayr, M., *nav. delo*, str. 246.

³⁹ *Isto*, str. 247.

čitajući samo politike privatnosti. Stoga je usled odsustva informisanosti, ali i prisustva miopije, tj. nezainteresovanosti za bezbednost podataka ukoliko je to neophodno za postizanje benefita, dobrovoljnost zapravo na vrlo niskom nivou.⁴⁰

Uslov određenosti podrazumeva da mora biti jasno na šta korisnik da je pristanak, odnosno da svrha obrade podataka za koju se daje pristanak mora biti jasno određena. Ovo je delimično diktirano i uslovom informisanosti, ali je suštinski važno da bude jasno određeno da korisnik daje pristanak da se kolačići upotrebe za određenu svrhu. Korisnik mora imati mogućnost da podesi tako kolačiće da dozvoli upotrebu kolačića u one svrhe koje on želi. Drugim rečima, ako izuzmemo neophodne kolačiće u pogledu svih ostalih kolačića on mora dati pojedinačni odnosno granularni pristanak.⁴¹ To je kao što smo videli diktirano zahtevom dobrovoljnosti, ali i zahtevom određenosti, budući da svrha obrade kolačića mora biti jasno definisana i unapred poznata u skladu sa načelom ograničenosti u odnosu na svrhu obrade. Otuda pristanak mora biti jasno opredeljen u pogledu toga za koje radnje obrade je korisnik dao pristanak. Dok u odnosu na svrhu pristanak mora biti granularan, dotle se može više radnji obrade obuhvatiti istim pristankom, ali one moraju biti obuhvaćene istom svrhom. Takođe, mora se jasno ukazati koji će podaci biti obrađivani, te nije dovoljna samo opšta formulacija po kojoj će kolačići prikupljati lične podatke. Obrada takođe mora biti određena i u odnosu na vreme, pa je potrebno da sajt da objašnjenje koliko dugo će obrađivati podatke prikupljene od strane kolačića. Konačno, mora se definisati i ko je rukovalac koji će obrađivati podatke o ličnosti, te je neophodno da se otkrije koja treća lica postavljaju kolačiće i u koju svrhu.⁴²

Konačno potrebno je da pristanak na obradu podataka o ličnosti bude i nedvosmislen, odnosno potrebno je da bude potvrđan. Izražavanje mora biti učinjeno tako da je potpuno jasno da je korisnik želeo da prihvati takvu obradu i to vlasnik sajta kao rukovalac mora dokazati u skladu sa načelom odgovornosti.⁴³ Stoga je vrlo važno da je lice na koje se podaci odnose, s jedne strane upoznato sa svrhom obrade i podacima koji se obrađuju, a sa druge da je mogućnost izražavanja mišljenja bila dovoljno jasno postavljena.

3.5. Pojam jasnog i potpunog obaveštenja

Jasno i potpuno obaveštenje u skladu sa zakonom, pre svega, podrazumeva da je korisnik kao lice na koje se podaci odnose dobio sve neophodne informacije pre davanja pristanka na obradu, odnosno pre prikupljanja podataka. Prikupljanje

⁴⁰ Misek, J., *Consent to Personal Data Processing - The Panacea or the Dead End?*, Masaryk University Journal of Law and Technology, 8(1), 2014, str. 70.

⁴¹ Goicovici, J., *Granularity and Specificity of Consent and Implications Thereof for the Data Controller in the Light of the Principle of 'Purpose Limitation'*, InterEULawEast: Journal for International and European Law, Economics and Market Integrations, 2/2022, str. 51

⁴² Ehmann, E., Selmayr, M., *nav. delo*, str. 249.

⁴³ Eßer, M., Kramer, P., Lewinski, K., *nav. delo*, str. 193.

kolačića se praktično dešava tajno, bez znanja korisnika internet sajta. Stoga je transparentnost prvi uslov u ostvarivanju prava na pristanak i zaštite interesa pojedinca.⁴⁴ Iako je tačno da se korišćenjem ličnih podataka zapravo „plaća“ upotreba sadržaja nekog sajta, potrebno je da korisnik sajta zapravo zna da će njegovi podaci biti korišćeni kako bi mogao da pristane ili ne pristane na to.⁴⁵ Imajući u vidu da se prikupljanje podataka u slučaju kolačića vrši neposredno od lica na koje se podaci odnose, informacije koje vlasnik sajta kao rukovalac treba da pruži su predviđene odredbom čl. 23. st. 1. i 2. ZZPL, s tim da se informacije iz 1. stava moraju uvek dostaviti, dok se informacije iz stava 2. dostavljaju ukoliko je to neophodno da bi se obezbedila poštena i transparentna obrada. Ovo će gotovo redovno biti slučaja kada je reč o kolačićima, te se prilikom prikupljanja redovno moraju dati i jedne i druge. Informacije koje treba da se dostave korisniku su:

1) o identitetu i kontakt podacima rukovaoca, kao i njegovog predstavnika, ako je on određen – pojam rukovaoca je određen ZZPL, kao lica koje samostalno ili zajedno sa drugim licima određuje svrhu i način obrade. Rukovalac će po pravilu biti vlasnik sajta, dok će sva ostala lica biti primaoci podataka. Ipak, kako se na sajtozima zavisno od poslovnog modela redovno postavljaju i kolačići trećih lica, na čije prikupljanje podataka imaju uticaja i lica koja su postavljala kolačiće, postoji mogućnost da ovde bude reči o zajedničkom rukovaocu,⁴⁶ na šta je jasno ukazao Sud pravde Evropske unije u presudi *FashionID*.⁴⁷ Takođe, u presudi *Wirtschaftsakademie* isti sud je jasno ukazao da će se rukovaocem smatrati svako lice koje se koristi podacima prikupljenim u cilju usmeravanja sadržaja na sajtu u određenom smeru.⁴⁸ Suštinski za utvrđivanje odgovornosti deklaracija na sajtu nije od značaja, ali je za potrebe zaštite prava lica na koje pristupa sajtu neophodno da podaci o rukovaocu budu transparentni. Pored toga moraju se dostaviti i kontakt podaci rukovaoca koji se mogu sastojati u poštanskoj adresi, adresi elektronske pošte ili onlajn kontakt formi.⁴⁹

2) kontakt podatke lica za zaštitu podataka o ličnosti, ako je ono određeno – nisu svi rukovaoci dužni da imenuju lice za zaštitu podataka o ličnosti. Krug lica koja su dužna da imenuju lice na koje se podaci odnose je određen ZZPL-om i između ostalog je predviđeno da dužnost imenovanja lica za zaštitu podataka o ličnosti imaju oni rukovaoci čije se osnovne aktivnosti sastoje u radnjama obrade koje po svojoj prirodi, obimu, odnosno svrhama zahtevaju redovan i sistematski nadzor velikog

⁴⁴ Miyazaki, A., *nav. članak*, str. 20.

⁴⁵ Keller, P., *Consumer data protection: Pursuing data subject autonomy through design regulation*, *Revue européenne de droit de la consommation*, 5(1), 2024, str. 91.

⁴⁶ Ehmann, E., Selmayr, M., *nav. delo*, str. 340.

⁴⁷ Court of Justice of European Union, *Fashion ID GmbH & Co.KG v Verbraucherzentrale NRW eV*, C-40/17 od 29.07.2019. godine, tač. 78-80.

⁴⁸ Court of Justice of European Union, *Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein v Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein GmbH*, C-210/16 od 05.06.2018. godine, tač. 16. i 36-39.

⁴⁹ Ehmann, E., Selmayr, M., *nav. delo*, str. 338.

broja lica na koje se podaci odnose.⁵⁰ Imajući u vidu da je neograničen krug lica koja mogu pristupiti sajtu, ovo praktično znači da će manje više svaki vlasnik sajta koji se koristi kolačićima biti dužan da imenuje lice za zaštitu podataka o ličnosti, budući da je u pitanju redovan i sistematski nadzor velikog broja lica. Pritom nije neophodno da na sajtu budu objavljeni ime i prezime lica za zaštitu podataka o ličnosti, već je dovoljno da se, u skladu sa načelom minimizacije, navedu samo kontakt podaci odnosno telefon ili mejl.⁵¹

3) o svrsi nameravane obrade i pravnom osnovu za obradu – svrha obrade mora biti precizno određena. Jasno je ukazano u praksi da prosto određenje da će se podaci koristiti u marketiške svrhe nije dovoljna. Potrebno je da se jasno precizira u kakve marketinške svrhe i na koji način će podaci prikupljeni kolačićima biti upotrebljeni.⁵² Drugim rečima, ukoliko će podaci biti korišćeni u cilju targetiranja korisnika sajta kroz direktan marketing potrebno je to i navesti. S druge strane analitički i statistički podaci koji se načešće koriste u svrhe planiranja i uređenja sadržaja na sajtu pa se ta svrha mora precizno i pojasniti. Pritom, važno je da se to učini na način da bude jasno prosečnom korisniku, a ne strogo stručnim ili tehničkim jezikom. Posebno treba uzeti u obzir ukoliko je poznato da će korisnici sajta biti deca da ove informacije budu njima prezentovane na dovoljno jasan način.

4) o postojanju legitimnog interesa rukovaoca ili treće strane, ako se obrada vrši na osnovu člana 12. stav 1. tačka 6) ovog zakona – postojanje legitimnog interesa rukovaoca je jedan od osnova obrade podataka o ličnosti. Međutim, u teoriji i praksi organa koji se bave zaštitom podataka o ličnosti je jasno ukazano da se ovaj osnov ne može koristiti kada je reč o bihevijoralnom marketingu, odnosno marketingu zasnovanom na praćenju ljudskog ponašanja.⁵³ Samim tim, kao logičan zaključak se nameće da se ovaj osnov ne može koristiti za prikupljanje podataka putem kolačića. Stoga je ovu informaciju najčešće moguće preskočiti kada je reč o politikama korišćenja kolačića.

5) o primaocu, odnosno grupi primalaca podataka o ličnosti, ako oni postoje – ovo predstavlja jednu od najznačajnijih informacija kada je reč o kolačićima. Budući da se podaci prikupljeni kolačićima veoma često ustupaju i prenose trećim licima, potrebno je da korisniku sajta bude poznato o kojim licima je reč. Međutim, ne postoji obaveza otkrivanja identiteta trećih lica. Dovoljno je da se navede o kojoj grupi primalaca je reč tj. opisati kom krugu lica će biti podaci otkriveni, ali samo u slučaju da tačni podaci primaoca nisu poznati.⁵⁴

⁵⁰ Čl. 56. st. 2. tač. 2) ZZPL.

⁵¹ Eßer, M., Kramer, P., Lewinski, K., *nav. delo*, str. 292.

⁵² Bentzen, B. H., *Context as Key: The Protection of Personal Integrity by Means of the Purpose Limitation Principle*, u (Eleni Kosta, Ronald Leenes, Irene Kamara (ur.) *Research Handbook on EU Data Protection Law*, Cheltenham, 2022, str. 383.

⁵³ Borgesius Zuiderveen, F., *Personal data processing for behavioural targeting: which legal basis?*, *International Data Privacy Law*, 5(3), 2015, str. 166.

⁵⁴ Eßer, M., Kramer, P., Lewinski, K., *nav. delo*, str. 294.

6) o činjenici da rukovalac namerava da iznese podatke o ličnosti u drugu državu ili međunarodnu organizaciju, kao i o tome da li se ta država ili međunarodna organizacija nalazi na listi iz člana 64. stav 7. ovog zakona, a u slučaju prenosa iz čl. 65. i 67. ili člana 69. stava 2. ovog zakona, o upućivanju na odgovarajuće mere zaštite, kao i o načinu na koji se lice na koje se podaci odnose može upoznati sa tim merama – pravila za prenos podataka o ličnosti u strane države su jasno određena zakonom. U tom smislu svaki prenos u stranu državu ili međunarodnu organizaciju koja ne obezbeđuje nivo zaštite ekvivalentan ZZPL-u se ne može smatrati dozvoljenim. Stoga je za zaštitu podataka esencijalno da se korisnik sajta upozna sa činjenicom da će njegovi podaci biti preneti u stranu državu, kao i da li su obezbeđeni dovoljni nivoi zaštite podataka o ličnosti kako bi u skladu sa tim korisnici mogli odlučiti da li će dozvoliti takvu obradu.

7) o roku čuvanja podataka o ličnosti ili, ako to nije moguće, o kriterijumima za njegovo određivanje – pojedini kolačići mogu biti trajno postavljeni u uređaj i bez aktivnosti vlasnika terminalne opreme neće doći do njihovog uklanjanja.⁵⁵ Određivanje roka čuvanja podataka o ličnosti može biti učinjeno kalendarski ili na drugi način, ali treba naglasiti da nije neophodno da se precizno odredi rok čuvanja podataka u smislu broja dana, meseci ili godina. Takođe ni određenje da će podaci biti obrađivani dokle budu neophodni se ne smatra adekvatnim.⁵⁶ Potrebno je stoga opisati na najpribližniji mogući način koliko će podaci biti dugo čuvani i pohranjeni.⁵⁷ Suštinski sajtovi bi trebalo da zadržavaju podatke onoliko koliko je potrebno za funkcionisanje sajta, ali na žalost u praksi se ovi rokovi preterano produžavaju.

8) o postojanju prava da se od rukovaoca zahteva pristup, ispravka ili brisanje njegovih podataka o ličnosti, odnosno postojanju prava na ograničenje obrade, prava na prigovor, kao i prava na prenosivost podataka – u smislu ove informacije dovoljno je da se korisnik sajta upozna sa pravima koja mu po zakonu pripadaju, ali zbog konciznosti nije potrebno da se ova informacija, kao ni prava dalje pojašnjava.

9) o postojanju prava na opoziv pristanka u bilo koje vreme, kao i o tome da opoziv pristanka ne utiče na dopuštenost obrade na osnovu pristanka pre opoziva, ako se obrada vrši na osnovu člana 12. stav 1. tačka 1) ili člana 17. stav 2. tačka 1) ovog zakona – mogućnost opoziva pristanka na obradu podataka o ličnosti predstavlja važnu garanciju dobrovoljnosti pristanka. Stoga je neophodno upoznati korisnika sajta sa ovom mogućnošću. Pored toga, preporučljivo je da vlasnik sajta da mogućnost da se opoziv izjavi kroz postojanje opcije na samom sajtu. U tom smislu u ovoj informaciji može biti sadržan i link do dela sajta na kome je moguće izjaviti opoziv ili drugo pojašnjenje u tom smislu.

⁵⁵ Miyazaki, A., *nav. članak*, str. 21.

⁵⁶ Ehmann, E., Selmayr, M., *nav. delo*, str. 342.

⁵⁷ Eßer, M., Kramer, P., Lewinski, K., *nav. delo*, str. 297.

10) o pravu da se podnese pritužba Povereniku – pritužbom povereniku se daje inicijativa za pokretanje inspekcijskog nadzora o kome odlučuje poverenik. U postupku inspekcijskog nadzora mogu se primeniti različite korektivne mere pomoću kojih je moguće ostvariti i zaštitu lica na koje se podaci odnose, odnosno korisnika sajta.

11) o tome da li je davanje podataka o ličnosti zakonska ili ugovorna obaveza ili je davanje podataka neophodan uslov za zaključenje ugovora, kao i o tome da li lice na koje se podaci odnose ima obavezu da da podatke o svojoj ličnosti i o mogućim posledicama ako se podaci ne daju – slično informaciji o postojanju pretežnijeg interesa, u praksi EDPB-a je zaključeno da se obrada koja se ostvaruje putem kolačića, odnosno tzv. bihevijoralni marketing ne može vršiti po osnovu ispunjenja ugovorne obaveze, budući da taj način nije dovoljno transparentan.⁵⁸ Stoga bi ova informacija po pravilu trebala da bude preskočena.

12) o postojanju automatizovanog donošenja odluke, uključujući profilisanje iz člana 38. st. 1. i 4. ovog zakona, i, najmanje u tim slučajevima, svrsishodne informacije o logici koja se pri tome koristi, kao i o značaju i očekivanim posledicama te obrade po lice na koje se podaci odnose – načelno prvi deo ove informacije nije od presudnog značaja kada je reč o politici kolačića. Ovo stoga što automatsko donošenje odluka nije povezano sa logikom kolačića. S druge strane, korišćenje profilisanja predstavlja veoma značajnu informaciju. Profilisanje je u ZZPL-u definisano kao oblik automatizovane obrade koji se koristi da bi se ocenilo određeno svojstvo ličnosti, posebno u cilju analize ili predviđanja radnog učinka fizičkog lica, njegovog ekonomskog položaja, zdravstvenog stanja, ličnih sklonosti, interesa, pouzdanosti, ponašanja, lokacije ili kretanja.⁵⁹ Podaci prikupljeni upotrebom kolačića se redovno koriste za formiranje profila potrošača ili korisnika. Ovo važi kako za statističke, tako i za marketinške kolačiće.⁶⁰ Formirani profil ne mora raspolagati podacima kao što su ime, prezime i adresa, ali je sasvim dovoljno da se upamti IP adresa uređaja, kao i ponašanje, odnosno izbori koje je korisnik pravio, kako bi se napravilo predviđanje o planiranoj kupovini i kupovini srodnih proizvoda.⁶¹ Pošto se navedenim tehnikama u većoj meri zadire u privatnost pojedinaca, potrebno je da oni budu upoznati o logici po kojoj profilisanje funkcioniše. Pritom, nije neopohodno da se detaljno pojasni način na koji se vrši predikcija, niti funkcionisanje veštačke inteligencije. Dovoljno je samo pojasniti da će prikupljeni podaci biti upotrebljeni u cilju stvaranja profila korisnika sajta i na koji način to može biti iskorišćeno, kao i kakve su posledice primene ove tehnike.⁶² Tek ukoliko je korisnik razumeo da se na ovaj način koriste njegovi podaci, može se smatrati da je pristanak bio dobrovoljan.

⁵⁸ Keller, P., *nav. članak*, str. 97.

⁵⁹ Čl. 4. st. 1. tač. 5) ZZPL.

⁶⁰ Eßer, M., Kramer, P., Lewinski, K., *nav. delo*, str. 298.

⁶¹ Miyazaki, A., *nav. članak*, str. 20.

⁶² Ehmann, E., Selmayr, M., *nav. delo*, str. 345.

4. Nacrt principa o upotrebi kolačića

Nacrt principa o upotrebi kolačića (engl. Draft Pledging Principles)⁶³ predstavlja dokument koji je usaglašen između Evropske komisije i predstavnika digitalne privrede radi smanjenja pravne nesigurnosti i podsticanja transparentnosti u digitalnoj privredi. Navedeni principi ne predstavljaju pravno obavezujući dokument, na šta je i Evropski odbor za zaštitu podataka o ličnosti jasno ukazao, ističući da su jedino GDPR i Zakonik o elektronskim komunikacijama pozitivni propisi u ovoj oblasti. Njima se zapravo ukazuje na najbolje prakse u korišćenju kolačića, ali strogo pridržavanje ne mora nužno značiti da je vlasnik sajta u potpunosti postupio u skladu sa zakonom, već to ocenjuje nadležni organ za zaštitu podataka o ličnosti u skladu sa svojom praksom. Ipak, EDPB je podržao inicijativu dajući joj time dodatno na značaju bez obzira na dobrovoljnost u njenoj primeni.⁶⁴ U nastavku ćemo stoga navesti i kratko prokomentarisati utvrđene principe:

1) Zahtev za pristanak na obradu podataka prikupljenih kolačićima (baner), neće sadržati informacije o tzv. nužnim kolačićima niti o obradi na osnovu pretežnog interesa – Korišćenje nužnih kolačića je kao što smo rekli uslovaljeno funkcionisanjem sajta, stoga pristanak je pristanak na njihovu upotrebu izlišan, te ih stoga nema svrhe pominjati u informacijama koje se pružaju, čime se smanjuje ujedno i dužina teksta. Na taj način se manje zbunjuju i sami korisnici sajta. Ranije je ukazano i da obrada po osnovu pretežnog interesa nije prihvatljiva kao opcija kod korišćenja kolačića, te stoga, kao što smo napred ukazali, ne treba je pominjati u informacionom baneru.

2) Ukoliko se sadržaj stranice, makar i delimično finansira od korišćenja kolačića, korisnicima to treba pojasniti prilikom prvog pristupanja sajtu – bilo da se finansiraju kroz postavljanje kolačića od strane trećih lica, ili sami postavljaju kolačiće pa onda podatke prodaju trećim licima, vlasnici sajtova su dužni da svoj model finansiranja odmah predstave dovoljno kratko i dovoljno jasno korisnicima sajta svoj model finansiranja. To bi zapravo trebala da bude prva informacija koja se dobija pre davanja pristanka, kako se ne bi desilo da korisnik sajta, nečitajući informacije sa banera, odbio primenu kolačića, a zatim mu bio uskraćen pristup sajtu. Ne bi bilo zgoreg ni omogućiti da korisnik nakon što mu je uskraćen pristup sajtu naknadno da

⁶³ European Commission, *Draft Pledging Principles*, https://commission.europa.eu/document/download/8cb658b6-c5df-4997-aa92-c254dde910b8_en?filename=Draft%20pledging%20principles.pdf, 19.12.2023, dostupno na: https://commission.europa.eu/document/download/8cb658b6-c5df-4997-aa92-c254dde910b8_en?filename=Draft%20pledging%20principles.pdf, 01.04.2026.

⁶⁴ European Data protection Board, *EDPB reply to the Commission's Initiative for a voluntary business pledge to simplify the management by consumers of cookies and personalised advertising choices –DRAFT PRINCIPLES*, 13.12.2023, dostupno na: https://www.edpb.europa.eu/system/files/2023-12/edpb_letter_out20230098_feedback_on_cookie_pledge_draft_principles_en.pdf, 01.04.2026.

pristanak, imajući u vidu da je empirijski utvrđeno da jako mali broj korisnika interneta čita ove informacije.

3) Svaki biznis model sajta treba da bude predstavljen na koncizan, jasan i lak za pravljenje izbora način, što podrazumeva i jasno ukazivanje na posledice prihvatanja ili neprihvatanja kolačića – većina korisnika interneta nije upoznata sa načinom finansiranja sajtova koje posećuju. Stoga je esencijalno da im se biznis model objasni na najkraći i najrazumljiviji mogući način. Istovremeno, ukoliko sajt daje opciju plaćenog pristupa sadržaju, ukoliko se na kolačiće ne pristane, to se mora jasno ukazati i ta informacija mora imati sve neophodne elemente, budući da ima karakter ponude za zaključenje ugovora. U ovim slučajevima se na istom mestu nalaze i pristanak za obradu podataka o ličnosti i pristanak kao sastavni element zaključenja ugovora kao obligacije. Stoga je veoma značajno jasno razdvojiti na šta korisnik i u kom slučaju pristaje.

4) Ukoliko su korišćenje kolačića ili plaćanje naknade za korišćenje sajta ponuđene kao opcije, korisnik sajta će uvek imati i dodatni izbor za korišćenje podataka u reklamne svrhe koji manje povređuje privatnost – imajući u vidu mali broj korisnika interneta koji su spremni da plate za korišćenje sajta, davnje samo opcije da se plati korišćenje sajta ne treba smatrati za adekvatnu opciju. Umesto toga može se omogućiti korišćenje drugih obilka marketinga (kao što su npr. oglasi), a kojima se manje povređuje privatnost korisnika sajta kao lica na koje se podaci odnose.

5) Pristanak na kolačiće u svrhe reklamiranja ne bi trebalo da se daje pojedinačno za svaki pojedinačni kolačić ili vrstu, već je dovoljno predvideti jedan pristanak za sve – za korisnike koji to žele, treba omogućiti pristup drugom nivou informacija na kome se vide koje se sve vrste kolačića koriste i dati mogućnost da dopusti ili ne dopusti svaku pojedinačnu vrstu kolačića – bilo bi nepraktično zahtevati od korisnika da pregleda i ispituje svaki pojedinačni kolačić, posebno imajući u vidu da može biti više stotina pa čak i hiljada lica kojima se dostavljaju podaci. Stoga je dovoljno dati mogućnost da se pristane ili ne na sve kolačiće, a za one koji su zainteresovani treba omogućiti granularnost pristanka i dati opciju da se o kolačićima odluči po vrstama, ali opet ne za svaki pojedinačni kolačić, već prema vrsti kolačića, odnosno tehnici, koja se koristi. Ipak, budući da postoji praksa davanja samo opcije za ukupni pristanak, evropski organi ukazuju da bi bilo poželjno predvideti i opciju za odbijanje svih kolačića, čime se izlazi susret korisniku.⁶⁵

6) Nije potrebno posebno izdvajati pristanak za kolačiće koji se koriste za upravljanje modelom reklamiranja za koji se korisnik odluči (npr. poseban pristanak za kolačiće kojima se mere performanse specifične reklame ili kojima se vrši kontekstualni marketing), već je dovoljno samo korisniku dati opciju da se odluči za jedan od biznis modela – politike kolačića, kao što je poznato, su pretrpane informacijama, usled kojih davanje pristanka biva posebno otežano. Stoga nije potrebno dodatno usložnjavati formu pojašnjavanjem da je za konkretan biznis model potrebno dodatno upotrebiti i druge kolačiće koji su svakako nužni i neophodni da bi

⁶⁵ Keller, P., *nav. članak*, str. 100.

se taj biznis model ostvario. Iako objašnjenje treba da bude jasno, ono isto tako mora biti dovoljno koncizno i neopterećujuće.

7) Od korisnika sajta ne treba ponovo zahtevati da prihvate kolačiće nakon odbijanja u periodu od godinu dana. Kolačići koji se koriste da „upamte“ korisnikov raniji izbor (odbijanje) predstavljaju stoga nužne kolačiće – korisnici sajtova se često žale da iako jednom odbiju da daju pristanak na korišćenje kolačića, prilikom svakog sledećeg pristupa sajtu ponovo moraju dati izjavu o odbijanju, što oštećuje korisnički utisak u korišćenju sajta. Stoga je od strane redaktora principa napravljen kompromis da u ograničenom periodu od godinu dana nije potrebno davati ponovo odgovor na zahtev za izjašnjavanje o korišćenju podataka, već je oportunistički upotrebiti kolačić kojim će ovaj izbor biti upamćen za sve naredne pristupe sajtu.

8) Treba omogućiti da korisnici sajtova putem aplikacija za pristup sajtovima unapred izjave svoje izbore u pogledu korišćenja određenih kolačića – na ovaj način se dodatno olakšava korišćenje sajtova budući da se omogućava da putem programa ili aplikacija (pretraživača) korisnici sistematski i unapred izjave odbijanje u odnosu na određenu vrstu kolačića. U tom slučaju vlasnik sajta mora tehnički omogućiti da ovako unapred izjavljeni izbori (odnosno preference) korisnika budu uvažene, bez potrebe da on daje ponovo pristanak na samom sajtu. Ovo je načelno bolje rešenje za korisnika, budući da ne mora za svaki sajt posebno davati izjavu o pristanku na obradu.⁶⁶ Ipak, u teoriji se ukazuje da ova mogućnost nije upotrebljena od strane većeg broja korisnika,⁶⁷ kao i da je razlog za to relativno slabo poznavanje načina funkcionisanja kolačića od strane javnosti.⁶⁸ Drugi negativan efekat je da se na taj način *Google*-u i ostalim monopolskim pretraživačima dodatno jača pozicija na tržištu i zavisnost od njihove usluge.⁶⁹

5. Zaključak

Zaštita podataka o ličnosti je postala imanentna ljudskom društvu onog trenutka kada je došlo do razvoja kompjuterskih tehnologija i posebno interneta. Upravo se na primeru kolačića vidi koliko je pravo na informaciono samoopredeljenje značajno za zaštitu interesa pojedinca na internetu. Pravila o zaštiti podataka o ličnosti stoga predstavljaju važnu garanciju kako privatnosti tako i bezbednosti pojedinca na internetu, budući da se njime ograničava samovlast lica koja koriste i zarađuju na podacima pojedinaca. Ipak, pravila bi u mnogo čemu mogla biti preciznija i detaljnija, budući da prema sadašnjem rešenju ostaje puno prostora za zloupotrebe strane marketinških timova, ali i arbiterno odlučivanje od strane organa nadležnih za zaštitu podataka o ličnosti. Stoga bi do određene revizije i konkretizacije moralo doći u budućnosti.

⁶⁶ Savin, A., *nav. delo*, str. 422.

⁶⁷ Miyazaki, A., *nav. članak*, str. 21.

⁶⁸ Savin, A., *nav. delo*, str. 422.

⁶⁹ Idelberger, F., *nav. članak*, str. 251.

*Nikola Milosavljević, Ph.D., Assistant Professor
Faculty of Law, University of Kragujevac*

THE DEFINITION AND LEGAL REGULATION OF THE "COOKIES"

Summary

In this paper the concept, functions and legal regulation of cookies as a widespread data collection technique in the digital environment are analyzed. Starting from the absence of a single legal definition, the paper discusses the basic characteristics, types and ways of functioning of cookies, with special emphasis on necessary, analytical and marketing cookies. The aim of the paper is to determine the legal nature of cookies, analyze the existing regulatory framework and indicate the limits and directions of its further development. The paper applies the dogmatic-normative method, through the analysis of relevant regulations, European and national legislation, as well as the comparative law and descriptive method in order to examine the legal and technical aspects of the functioning of cookies. It is concluded that the existing framework represents a significant protection mechanism, but that its further improvement is necessary in line with the development of technology.

Key words: cookies, personal data protection, privacy, consent, electronic communications, GDPR, ePrivacy Directive.

Literatura

- Andonović, S., Prlja, D., *Osnovi prava zaštite podataka o ličnosti*, Beograd, 2020.
- Bentzen, B. H., *Context as Key: The Protection of Personal Integrity by Means of the Purpose Limitation Principle*, u (Eleni Kosta, Ronald Leenes, Irene Kamara (ur.) *Research Handbook on EU Data Protection Law*, Cheltenham, 2022.
- Borgesius Zuiderveen, F., *Personal data processing for behavioural targeting: which legal basis?*, *International Data Privacy Law*, 5(3), 2015.
- Goicovici, J., *Granularity and Specificity of Consent and Implications Thereof for the Data Controller in the Light of the Principle of 'Purpose Limitation'*, *InterEULawEast: Journal for International and European Law, Economics and Market Integrations*, 2/2022.
- Ehmann, E., Selmayr, M., *Datenschutz-Grundverordnung Kommentar*, C.H. Beck, München, 2018.

- European data protection board (EDPB), *Guidelines 2/2023 on Technical Scope of Art. 5(3) of ePrivacy Directive*, version 2.0, adopted on 07.10.2024, dostupno na: https://www.edpb.europa.eu/system/files/2024-10/edpb_guidelines_202302_technical_scope_art_53_eprivacydirective_v2_en_0.pdf, 31.03.2026.
- European Data protection Board, *EDPB reply to the Commission's Initiative for a voluntary business pledge to simplify the management by consumers of cookies and personalised advertising choices –DRAFT PRINCIPLES*, 13.12.2023, dostupno na: https://www.edpb.europa.eu/system/files/2023-12/edpb_letter_out20230098_feedback_on_cookie_pledge_draft_principles_en.pdf, 01.04.2026.
- European Commission, *Draft Pledging Principles*, https://commission.europa.eu/document/download/8cb658b6-c5df-4997-aa92-c254dde910b8_en?filename=Draft%20pledging%20principles.pdf, 19.12.2023, dostupno na: https://commission.europa.eu/document/download/8cb658b6-c5df-4997-aa92-c254dde910b8_en?filename=Draft%20pledging%20principles.pdf, 01.04.2026.
- Eßer, M., Kramer, P., Lewinski, K., *Datenschutz-Grundverordnung Bundesdatenschutzgesetz und neben Gesetze Kommentar*, Carl Heymanns Verlag, Hürth, 2020.
- Idelberger, F., *Playing Regulatory Catch-up? – The Relevance of EDPB Guidelines 2/2023 on the Technical Scope of Art. 5(3) of the ePrivacy Directive*, GRUR International, 74(3), 2025.
- Keller, P., *Consumer data protection: Pursuing data subject autonomy through design regulation*, Revue européenne de droit de la consommation, 5(1), 2024.
- Kosta, E., *The Dutch regulation of cookies*, European Data Protection Law, 2(1), 2016.
- Mbaezue, V., *'Allow/Accept Cookie' Regulation (EU) 2016/679 General Data Protection Regulation (GDPR) and the E-privacy Directive 2002/58/EC (Amended in 2009) Stance on Web Cookies*, British journal of research, 12(1), 2025.
- Misek, J., *Consent to Personal Data Processing - The Panacea or the Dead End?*, Masaryk University Journal of Law and Technology, 8(1), 2014.
- Miyazaki, A. A., *Online Privacy and the Disclosure of Cookie Use: Effects on Consumer Trust and Anticipated Patronage*, Journal of Public Policy & Marketing, 27(1), 2008.
- Popović, V. D., Krivokapić, Đ., Ružić, N., Stojković, M., *Pravno uređenje interneta u Srbiji*, Beograd, 2023.
- Savin, A., *Digitalna prav(d)a: Pravno uređenje interneta u Evropskoj uniji*, Beograd, 2020.

Presude Suda pravde Evropske unije

- CJEU, *Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände — Verbraucherzentrale Bundesverband eV v Planet49 GmbH*, C-673/17 od 01.10.2019. godine. CJEU, *VB v. Natsionalna agentsia za prihodite*, C-340/21 od 14.12.2023. godine.
- CJEU, *Fashion ID GmbH & Co.KG v Verbraucherzentrale NRW eV*, C-40/17 od 29.07.2019. godine.
- CJEU, *Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein v Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein GmbH*, C-210/16 od 05.06.2018. godine.

Propisi i službeni spisi

- Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, "Službeni glasnik RS", broj 87 od 13. novembra 2018.
- Zakon o elektronskim komunikacijama, „Sl. glasnik RS“ br. 35/2023.
- 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, *OJ L 119*, 4.5.2016, p. 1–88.

Zbornik radova "Vladavina prava u vreme institucionalnih promena",
Kragujevac, 2026.

Directive 2002/58/EC of the European Parliament and of the Council of 12 July 2002 concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector, OJ L 201, 31.7.2002.

Directive (EU) 2018/1972 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 establishing the European Electronic Communications Code (OJ L 321, 17.12.2018).

