

ИВАН ЂЕКИЋ*
МИЛОШ КРСТИЋ**
Природно-математички факултет
Ниш

УДК 35.07:339.38(497.11)

Прегледни рад
Примљен: 24.04.2020
Одобрен: 27.05.2020
Страна: 477-492

УНАПРЕЂЕЊЕ ИСТРАЖНИХ ОВЛАШЋЕЊА КОМИСИЈЕ ЗА ЗАШТИТУ КОНКУРЕНЦИЈЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Сажетак: У раду се идентификују недостатци у истражним овлашћењима Комисије за заштиту конкуренције Србије и дају се препоруке за унапређење овлашћења Комисије. Циљ рада јесте осмишљавање смерница за побољшање сета истражних овлашћења Комисије за заштиту конкуренције Србије. Истраживање се фокусира на примену права заштите конкуренције у области рестриктивних споразума и злоупотребе доминантног положаја. Централни део рада јесте компаративна анализа истражних овлашћења Комисије за заштиту конкуренције Србије и Европске комисије. Истраживање указује да је сет истражних овлашћења Комисија за заштиту конкуренције непотпун. Речено намеће потребу унапређења овлашћења Комисије за заштиту конкуренције Србије по узору на Европску комисију, и то следећа: инспекцијска овлашћења, правни инструмент захтев за информацијама и инструмент интервју.

Кључне речи: право заштите конкуренције, процедурална правила, истражна овлашћења, Комисија за заштиту конкуренције Србије, Европска комисија

Увод

Право заштите конкуренције Србије је утврђено Законом о заштити конкуренције из 2009. године и Законом о изменама и допунама Закона о заштити конкуренције из 2013. године. Право заштите конкуренције Србије је суштински у целости усклађено са правом конкуренције Европске уније. Међутим, одређена процедурална правила у области заштите конкуренције у Србији су неусклађена са оним из Европске уније (Протић & Лазаревић, 2015, 31, 41 и 45). То за последицу има слабу ефективност у примени права. Комисија за заштиту конкуренције Србије, наиме, не располаже адекватним сетом овлашћења и правних алата који јој омогућавају да ефективно спроводи закон и штити конкуренцију.

* djekic777@gmail.com

** krsticmilo3@gmail.com

Комисија за заштиту конкуренције Србије представља институцију одговорну за спровођење права заштите конкуренције. У питању је независан регулаторни орган који штити и спречава нарушавање конкуренције на тржишту Србије. Комисија за заштиту конкуренције Србије је успостављена по узору на Европску комисију, која има централну улогу у примени права конкуренције Европске уније и вишедеценијско искуство у заштити конкуренције. Ефективност и ефикасност институција за заштиту конкуренције у примени права првенствено су условљени сетом истражних овлашћења и правних алата који су на располагању овим институцијама (European Competition Network, 2013, 2). Наиме, пропусти који се јављају у раду институција за заштиту конкуренције у испитном поступку, и настају као последица недостатака у истражним овлашћењима институција, утичу даље негативно на цео поступак утврђивања повреде конкуренције и исход одлучивања институција по том питању. У погледу истражних овлашћења, Комисија за заштиту конкуренције Србије, сагласно Закону о заштити конкуренције (Службени гласник РС, бр. 51/09 и 95/2013), може да спроведи инспекцију просторија и захтева информације од странака.

Ефикасност и ефективности Комисије за заштиту конкуренције Србије у примени права заштите конкуренције су на ниском нивоу (Максимовић & Костић, 2015, 33; Лончар & Милошевић, 2013, 118, 120-121; Ђекић, 2017, 795-796). Узроке таквог стања видимо у непотпуном и неадекватном сету овлашћења и правних алата Комисије. У раду се фокусирамо на недостатке у свери истражних овлашћења. Превазилажење овог проблема се врши кроз идентификацију слабости у овлашћењима Комисије за заштиту конкуренције и давањем препорука за отклањање утврђених недостатака.

Методологија истраживања

Методи истраживања коришћени у раду јесу дедуктивни и индуктивни метод, метод анализе и синтезе и компаративни метод (Броз et al. 2012; Ђурковић, В., Милојевић, И. М., Јовићевић, 2019)). Компаративни метод је битан у раду. Боље речено, сет истражних овлашћења Комисије за заштиту конкуренције Србије се упоређује са сетом овлашћења Европске комисије како би се утврдила разлика међу њима и идентификовали недостаци на домаћој страни. Европска комисија се посматра као узор према којем треба изградити Комисију за заштиту конкуренције Србије. У раду се, такође, користе искуства институција за заштиту конкуренције држава чланица Европске Уније.

Подаци за компаративну анализу се преузимају из Закона о заштити конкуренције Републике Србије из 2009. године и Закона о изменама и допунама Закона о заштити конкуренције из 2013. године, с једне, и Уредбе 1/2003 Европског савета и Уредбе 773/2004 Европске комисије, с друге стране, као базичних докумената о спровођењу прописа о заштити конкуренције Србије и Европске уније. У раду се, такође, користе подаци и препоруке Европске мреже за конкуренцију у погледу унапређења истражних овлашћења институција за заштиту конкуренције држава чланица Европске уније.

Истражна овлашћења Европске комисије у примени правила заштите конкуренције из чланова 101 и 102 Уговора о функционисању Европске уније

Истражна овлашћења Европске комисије су установљена у поглављу 5 Уредбе 1/2003 Европског савета. Европска комисија, сагласно члану 17(1) Уредбе 1/2003, у случају где тренд тровине између држава чланица Европске уније, ригидност цена и друге околности сугеришу ограничавање и нарушавање конкуренције, има овлашћење да спроводи истрагу у секторима привреде и типовима споразума. У току истраге, Европска комисија може да захтева информације од предузећа или удружења предузећа и може да спроводи инспекцију (Council Regulation (EC) No 1/2003, 2003). Прецизније, сет истражних овлашћења Европске комисије обухвата овлашћења инспекције у пословним и непословним просторијама, овлашћење захтевања информација и спровођења интервју (European Competition Network: ECN Working Group Cooperation Issues and Due Process, 2012, 2-3).

а) Инспекција пословних просторија - Европска комисија, сагласно члану 20(1) Уредбе 1/2003, има могућност да спроведе инспекцију просторија предузећа и удружења предузећа у циљу истраге кршења правила о заштити конкуренције из чланова 101 и 102 Уговора о функционисању ЕУ (екс. чланова 81 и 82 Уговора о оснивању ЕЗ) (Council Regulation (EC) No 1/2003, 2003, чл. 20).

Европска комисија може да спроведе инспекцију просторија предузећа које је под сумњом да је извршило прекршај, тако и инспекцију предузећа и удружења предузећа која нису предмет истраге а која су у поседу доказа који су релевантни за истрагу (European Competition Network: ECN Working Group Cooperation Issues and Due Process, 2012, 20).

Европска комисија је самостална у погледу спровођења инспекције пословних просторија. Она може да донесе одлуку о инспекцији независно од суда. Прецизније, овлашћена лица од стране Комисије, сагласно члану 20(3) Уредбе 1/2003, имају могућност производње писаног налога за спровођење инспекције (Council Regulation (EC) No 1/2003, 2003, чл. 20). Комисији, другим речима, није потребан судски налог за спровођење инспекције.

Национална тела за заштиту конкуренције држава чланица Европске уније морају да имају или судски налог или могућност да донесу одлуку о инспекцији ради спровођења инспекције у пословним проторијама (European Competition Network: ECN Working Group Cooperation Issues and Due Process, 2012, 8).

Европска комисија, сагласно члану 20(7) Уредбе 1/2003, где то захтева национално законодавство, мора да има ауторизацију (судски налог) националног суда државе чланице Европске уније у случају када се инспекција спроводи присилно уз асистенцију полиције. Национални суд државе чланице овом приликом, сагласно члану 20(8) Уредбе 1/2003, не може да доведе у питање неопходност инспекције, пошто само Суд правде има овлашћење да пре-

испита законитост одлука Комисије (Council Regulation (EC) No 1/2003, 2003, чл. 20).

Европска комисија у циљу спровођења инспекције, сагласно члану 20(2)(а) Уредбе 1/2003, може да уђе у сваку просторију, земљиште и средство транспорта предузећа и удружења предузећа.

Европска комисија у циљу спровођења инспекције, сагласно члану 20(2)(б) Уредбе 1/2003, има могућност прегледа књига и других забелешки које се односе на пословање, и то независно од медијума на којем се налазе.

Европска комисија, сагласно члану 20(2)(ц) Уредбе 1/2003, има могућност да прави копије документа и преузима оргиналне документе (Council Regulation (EC) No 1/2003, 2003, чл. 20).

Европска комисија, сагласно члану 20(2) Уредбе 1/2003, може да сакупља и користи доказе у електронском облику. Односно, прикупља дигиталне и/или форензичке доказе (European Competition Network: ECN Working Group Cooperation Issues and Due Process, 2012, 14; European Competition Network, 2013).

Европска комисија, сагласно члану 20(2)(д) Уредбе 1/2003, може да запечати пословне просторије, књиге и пословне документе за период и у мери потребној за инспекцију.

Европска комисија, сагласно члану 20(2)(е) Уредбе 1/2003, има могућност да поставља питања представницима и члановима особља предузећа и удружења предузећа и захтева објашњење чињеница и докумената који се односе на предмет и сврху инспекције, и може да забележи одговоре (Council Regulation (EC) No 1/2003, 2003, чл. 20).

Европска комисија, сагласно члану 20(6) Уредбе 1/2003, може да захтева подршку полиције у случају да се предузеће противи инспекцији (Council Regulation (EC) No 1/2003, 2003, чл. 20).

Предузећа су у обавези да сарађују са Комисијом у погледу инспекције. Прецизније, предузећа и удружења предузећа, сагласно члану 20(4) Уредбе 1/2003, су у обавези да доставе инспекцији оно што је наложено одлуком Комисије (Council Regulation (EC) No 1/2003, 2003, чл. 20).

Европска комисија може да санкционише предузеће које одбије да прихвати инспекцију, сарађује са Комисијом или покуша да спречи спровођење инспекције.

Европска комисија, сагласно члану 23(1)(ц) Уредбе 1/2003, може да наложи новчану казну према предузећу или удружењу предузећа које намерно или из нехата произведе тражене књиге и друге забелешке које се односе на пословање у некомплетној форми или одбије да достави инспекцији оно што је наложено одлуком Комисије.

Европска комисија, сагласно члану 23(1)(д) Уредбе 1/2003, може да наложи новчану казну према предузећу или удружењу предузећа која намерно или из нехата у одговору на постављена питања достави некоректне и варљиве одговоре, не достави одговоре у траженом року, или не успе или одбије да пружи комплетне одговоре.

Европска комисија, сагласно члану 23(1)(е) Уредбе 1/2003, може да наложи новчану казну према предузећу или удружењу предузећа које намерно или из нехата прекрши печат постављен од стране Комисије (Council Regulation (EC) No 1/2003, 2003, чл. 23).

Европска комисија, сагласно члану 24(1)(е) Уредбе 1/2003, може да наложи процени пенал према предузећу или удружењу предузећа у циљу достављања инспекцији онога што је наложено одлуком Комисије (Council Regulation (EC) No 1/2003, 2003, чл. 24).

б) Инспекција непословних просторија - Европска комисија, сагласно члану 21(1) Уредбе 1/2003, може да спроводи инспекцију у непословним просторијама. То је од великог значаја за истрагу с обзиром да предузећа укључена у нелегалне радње могу да скривају доказе о непоштовању закона ван пословних просторија. Инспекција непословних просторија подразумева претрагу кућа и станова директора, менаџера и других чланова предузећа које је предмет истраге. Овом приликом мора да постоји "основана сумња" да се књиге или друге забелешке које се односе на пословање и ствар инспекције, а које могу бити релевантне за доказивање озбиљне повреде права конкуренције, налазе управо у непословним просторијама (Council Regulation (EC) No 1/2003, 2003, чл. 21).

Европска комисија, сагласно члану 21(3) Уредбе 1/2003, за спровођење инспекције непословних просторија, мора да има ауторизацију (судски налог) националног суда државе чланице Европске уније на чијој територији се инспекција врши. Национални суд државе чланице овом приликом не може да доведе у питање неопходност инспекције, пошто само Суд правде има овлашћење да преиспита законитост одлука Комисије.

Европска комисија у циљу истраге, сагласно члану 21(4) Уредбе 1/2003, може да уђе у сваку непословну просторију, земљиште и средство транспорта, укључујући куће и станове директора, менаџера и других чланова особља предузећа и удружења предузећа.

Европска комисија, сагласно члану 21(4) Уредбе 1/2003, има могућност прегледа књига и других забелешки које се односе на пословање, и то независно од медијума на којем се налазе.

Европска комисија, сагласно члану 21(4) Уредбе 1/2003, има могућност да прави копије докумената и преузима оригиналне документе.

Европска комисија, сагласно члану 21(4) Уредбе 1/2003, може да сакупља и користи доказе у електронском облику.

Европска комисија, сагласно члану 21(4) Уредбе 1/2003, током инспекције непословних просторија, нема могућност да поставља питања која се односе на предмет истраге.

Европска комисија сагласно члану 21(4) Уредбе 1/2003, не може да запечати непословне просторије у циљу инспекције.

Европска комисија, сагласно члану 21(4) Уредбе 1/2003, може да захтева подршку полиције у случају да се странка противи инспекцији (Council Regulation (EC) No 1/2003, 2003, чл. 21).

в) Захтев за информацијама - Европска комисија, сагласно члану 18(1) Уредбе 1/2003, у циљу истраге кршења права конкуренције Европске уније, може да захтева од предузећа и удружења предузећа да обезбеде све неопходне информације (Council Regulation (EC) No 1/2003, 2003, чл. 18). Захтев за информацијама, сагласно параграфу 32 Обавештења Европске комисије о најбољим праксама за спровођење поступака у вези са члановима 101. и 102 Уговора, може бити упућен како предузећу под сумњом да је извршило прекршај тако и предузећу и удружењу предузећа који нису под сумњом а имају информације од значаја за случај (Commission Notice on Best Practices for The Conduct of Proceedings Concerning Articles 101 and 102 TFEU, 2011, 12).

Захтев за информацијама, сагласно праву конкуренције Европске уније, може бити упућен само предузећима и удружењима предузећа. У већини држава чланица Европске уније, захтев за информацијама може бити упућен како предузећима и удружењима предузећа тако и физичким лицима, и то најчешће представницима предузећа (European Competition Network: ECN Working Group Cooperation Issues and Due Process, 2012, 28).

Европска комисија, сагласно члану 18(1) Уредбе 1/2003 и параграфу 34 Обавештења Европске комисије о најбољим праксама за спровођење поступака у вези са члановима 101. и 102 Уговора, одређује делокруг и фирму захтева за информацијама (European Competition Network: ECN Working Group Cooperation Issues and Due Process, 2012, 13).

Делокруг захтеваних информација, сагласно члану 18(1) Уредбе 1/2003, је генерално свеобухватан. У питању су све информације неопходне/релевантне за истрагу. Информације које се могу захтевати укључују документа и податке.

Захтев за информацијама, сагласно члану 18(1) Уредбе 1/2003, може бити у форми простог захтева (писма) или обавезујуће одлуке (Council Regulation (EC) No 1/2003, 2003, чл. 18). Предузеће је у обавези да одговори на захтев по одлуци, али може да одбије да одговори на захтев у форми простог писма (European Competition Network: ECN Working Group Cooperation Issues and Due Process, 2012, 29).

Европска комисија, сагласно члану 18(2) и (3) Уредбе 1/2003, може да специфицира у захтеву за информацијама које су јој информације потребне и утврди временски рок за достављање информација (Council Regulation (EC) No 1/2003, 2003, чл. 18).

Европска комисија, сагласно члану 23(1)(а) и (б) Уредбе 1/2003, може да наложи навчану казну према предузећу или удружењу предузећа које намерно или из нехата обезбеди некоректне, некомплетне и варљиве информације или не обезбеди информације у захтеваном временском року (Council Regulation (EC) No 1/2003, 2003, чл. 23).

Европска комисија, сагласно члану 24(1)(д) Уредбе 1/2003, може да наложи процесни пенал према предузећу или удружењу предузећа у циљу достављања комплетних и коректних информација (Council Regulation (EC) No 1/2003, 2003, чл. 24).

г) Интервју чини битан део истражног поступка, а спроводи се у циљу појашњавања чињеничних околности у вези постојања сумње о повреди права конкуренције.

Европска комисија, сагласно члану 19(1) Уредбе 1/2003, може да спроведе интервју сваког физичког или правног лица у циљу прикупљања информација од значаја за истрагу прекршаја правила конкуренције Европске уније.

Европска комисија, сагласно члану 19(1) Уредбе 1/2003, може да интервјуше свако физичко или правно лице које се усагласи да буде интервјуисано (Council Regulation (EC) No 1/2003, 2003, чл. 19). Другим речима, интервју је на добровољној бази.

Европска комисија, сагласно члану 3(2) Уредбе 773/2004, може да спроводити интервју били којим средствима, укључујући телефон или електронска средства.

Европска комисија може да забележи добијене одговоре током интервјуа. Прецизније, Комисија, сагласно члану 3(3) Уредбе 773/2004, може да прикупља изјаве лица које се интервјуише у било којој форми (Commission Regulation (EC) No 773/2004, 2004, чл. 3).

Европска комисија не може да наложи новчану казну за неуспех да се одговори коректно на постављена питања током интервјуа или давање варљивих информација. Процесни пенал не може бити изречен за несарадњу у погледу интервјуа (European Competition Network: ECN Working Group Cooperation Issues and Due Process, 2012, 45).

Истражна овлашћења Комисије за заштиту конкуренције Србије

Истражна овлашћења Комисије за заштиту конкуренције Србије су утврђена Законом о заштити конкуренције из 2009. године и Законом о изменама и допунама Закона о заштити конкуренције из 2013. године. Комисија у испитном поступку, сагласно члану 41 ставу 1 Закона о заштити конкуренције, узима изјаве странака, прибавља податке, врши увиђај и привремено одузима ствари (Закон о заштити конкуренције, 2009 и 2013, чл. 41). Прецизније, Комисија за заштиту конкуренције располаже следећим истражним овлашћењима: инспекција пословних просторија, инспекција непословних просторија и инструмент захтев за информацијама.

а) Инспекција пословних просторија - Комисија за заштиту конкуренције, сагласно члану 52 ставу 1 тачки 1 Закона о заштити конкуренције, има могућност инспекције пословних просторија како странака у поступку тако и трећих лица.

Комисија, сагласно члану 52 ставу 1 тачки 1 Закона о заштити конкуренције, има могућност да уђе и прегледа пословне просторије, возила и земљиште странке где се обављају пословне активности (Закон о заштити конкуренције, 2009 и 2013, чл. 52).

Комисија, сагласно члану 54 ставу 1 Закона о заштити конкуренције, ако је потребно да се увиђај обави у просторијама странке, може да изда закључак

о спровођењу увиђаја, односно да захтева да се омогући улазак у те просторије. Другим речима, Комисији није потребан судски налог за улазак у пословне просторије.

Комисија, сагласно члану 54 ставу 2. Закона о заштити конкуренције, може да уђе у пословне просторије странке присилно уз помоћ полиције, ако се странка неоправдано успротивила спровођењу увиђаја (Закон о заштити конкуренције, 2009 и 2013, чл. 54). Боље речено, Комисија, сагласно члану 50 ставу 1 Закона, може да захтева помоћ полиције код спровођења увиђаја (Закон о заштити конкуренције, 2009 и 2013, чл. 50).

Комисија, сагласно члану 52 ставу 1 тачки 2 Закона о заштити конкуренције, има могућност да изврши проверу пословних и других докумената, без обзира на начин на који се документа чувају.

Комисија, сагласно члану 52 ставу 1 тачка 3 Закона о заштити конкуренције, може да одузме, копира или скенира пословна документа. Она може да задржи пословну документацију онолико колико је потребно да направи копије те документације.

Комисија, сагласно члану 52 ставу 1 тачки 4 Закона о заштити конкуренције, може да запечати све пословне просторије и пословна документа за време инспекције.

Комисија, сагласно члану 52 ставу 1 тачки 5 Закона о заштити конкуренције, може да узима од заступника странке или њених запослених усмене или писане изјаве.

Комисија, сагласно члану 52 ставу 1 тачка 2 и 3 Закона о заштити конкуренције, има могућност прикупљања дигиталних доказа (Закон о заштити конкуренције, 2009 и 2013, чл. 52).

Комисија, сагласно члану 70 ставу 1 тачки 1 Закона о заштити конкуренције, може да наложи плаћање процесног пенала према учеснику на тржишту ако онемогући уласка у просторије или на други начин спречи увиђај (Закон о заштити конкуренције, 2009 и 2013, чл. 70).

б) Инспекција непословних просторија - Комисија за заштиту конкуренције, сагласно члану 52 ставу 1 тачки 1 Закона о заштити конкуренције, има могућност инспекције непословних просторија како странака у поступку тако и трећих лица.

Комисија, сагласно члану 52 ставу 1 тачки 1 Закона о заштити конкуренције, има могућност уласка и прегледа других просторија, возила и земљишта странке где се обављају друге активности (Закон о заштити конкуренције, 2009 и 2013, чл. 52). Овде се под другим просторијама подразумевају оне просторије, возила и земљиште које нису пословне и где странка не обавља пословне активности.

Комисија, сагласно члану 54 ставу 1 Закона о заштити конкуренције, ако је потребно да се увиђај обави у просторијама странке, може да изда закључак о спровођењу увиђаја, односно да захтева да се омогући улазак у те просторије. Другим речима, Комисији није потребан судски налог за уласка у непословне просторије.

Комисија, сагласно члану 54 ставу 2. Закона о заштити конкуренције, може да уђе у непословне просторије странке присилно уз помоћ полиције, ако се странка неоправдано успротивила спровођењу увиђаја. Комисији је, сагласно члану 54 ставу 3 Закона о заштити конкуренције, потребан судски налога за присиљан улазак у непословне просторије (Закон о заштити конкуренције, 2009 и 2013, чл. 54).

Комисија, сагласно члану 52 ставу 1 тачка 2, 3 и 5 Закона о заштити конкуренције, приликом инспекције непословних просторија, има могућност да изврши проверу пословних и других докумената; одузме, копира и скенира пословну документацију; прикупља дигиталне доказе; и узима усмене и писмене изјаве.

Комисија, сагласно 52 ставу 1 тачки 4 Закона о заштити конкуренције, нема могућност да запечати непословне просторије и непословна документа (Закон о заштити конкуренције, 2009 и 2013, чл. 52).

Комисија, сагласно члану 70 ставу 1 тачки 1 Закона о заштити конкуренције, може да наложи плаћање процесног пенала према учеснику на тржишту ако онемогући улазака у просторије или на други начин спречи увиђај (Закон о заштити конкуренције, 2009 и 2013, чл. 70).

в) Захтев за давање информација - Комисија за заштиту конкуренције Србије, сагласно члану 44 ставу 1 Закона о заштити конкуренције, може да наложи странкама у поступку да доставе релевантне податке који се воде у писаном, електронском или другом облику, као и исправе и ствари које могу бити од значаја за поступак (Закон о заштити конкуренције, 2009 и 2013, чл. 44).

Комисија, сагласно члану 48 ставу 1 Закона о заштити конкуренције, ако се основано претпоставља да се тражени подаци налазе код трећег лица, има могућност да изда захтев за давање информација према трећем лицу.

Захтев за информацијама, сагласно члану 48 ставу 3 Закона о заштити конкуренције, садржи детаљан опис тражених информација и рок за поступање (Закон о заштити конкуренције, 2009 и 2013, чл. 48).

Комисија за заштиту конкуренције, сагласно члану 70 ставу 1 тачки 1 Закона о заштити конкуренције, може да наложи плаћање процесног пенала према учеснику на тржишту у случају ако не поступи по захтеву Комисије да јој достави, саопшти, стави на увид или омогући приступ траженим подацима, односно достави и саопшти нетачне, непотпуне или лажне податке. Комисија, наравно, може да наложи пенал у случају прекорачења рока за поступање по захтеву (Закон о заштити конкуренције, 2009 и 2013, чл. 70).

Компаративна анализа истражних овлашћења Комисије за заштиту конкуренције Србије и Европске комисије

Компаративна анализа се спроводи расчлањењем и поређењем сета истражних овлашћења Европске комисије и Комисије за заштиту конкуренције

Србије. Истраживање се фокусира на истражна овлашћења за примену права заштите конкуренције у области рестриктивних споразума и злоупотребе доминантног положаја.

Табела бр. 1. *Истражна овлашћења институција за заштиту конкуренције*

Овлашћења	Комисија за заштиту конкуренције Србије	Европска комисија
Спровођење инспекције у пословним просторијама:		
- потребан судски налог	Да Не	Да Не
- спровођење инспекције просторија предузећа која нису под сумњом	Да	Да
- могућност уласка у просторије	Да	Да
- могућност прегледа књига и забелешки	Да	Да
- захтев за помоћ полиције при инспекцији	Да	Да
- могућност да се запечате просторије, књиге и документи	Да	Да
- могућност да се постави питање/ захтева објашњење	Да	Да
- могућност да се направе копије и преузму оригинални документи	Да	Да
- могућност да се прикупљају дигитални и/или форензички докази	Не	Да
- обавезивање компанија да сарађују током инспекције	Не	Да
- налагање новчане казне за непоштовање	Не	Да
- налагање процесног пенала за непоштовање	Да	Да
Спровођење инспекције у непословним просторијама:		
- потребан судски налог	Да Не	Да Да
- додатни услови (пример: посебни разлози, озбиљна повреда)	Не	Да
- могућност уласка у просторије	Да	Да
- могућност прегледа књига и забелешки	Да	Да
- могућност да се направе копије и преузму оригинални документи	Да	Да
- могућност да се прикупљају дигитални и/или форензички докази	Не	Да
- могућност да се постави питање	Да	Не
- могућност да се запечате просторије	Не	Не
- захтев за помоћ полиције при инспекцији	Да	Да
- налагање новчане казне за непоштовање	Не	-
- налагање процесног пенала за непоштовање	Да	-
Захтев за информацијама:	Да	Да
- упућивање захтева предузећима која нису под сумњом	Да	Да
- субјект захтева је физичко лице	Не	Не

- могућност да одреди делокруг и форму захтева	Не	Да
- могућност да специфицира захтеве и утврди рокове за достављање информација	Да	Да
- предмет новчане казне за непоштовање	Не	Да
- предмет процесног пенала за непоштовање	Да	Да
- санкције према физичком лицу	Не	Не
Спровођење интервјуа:	Не	Да
- добровољан интервју	Не	Да
- обавезан интервју	Не	Не
- прикупљање изјава	Не	Да
- предмет новчане казне/ процесног пенала	-	Не
- санкције према физичком лицу	-	Не

Извор: *Закон о заштити конкуренције, 2009 и 2013; Commission Regulation (EC) No 773/2004, 2004; Council Regulation (EC) No 1/2003, 2003; European Competition Network: ECN Working Group Cooperation Issues and Due Process, 2012, 6, 8-9, 13-16, 20-22, 24, 28-29, 32-34, 39-40 и 45.*

Комисија за заштиту конкуренције Србије, сагласно компарацији у табели бр. 1, располаже суженим сетом истражних овлашћења. Комисија за заштиту конкуренције има могућност инспекције пословних и непословних просторија, и има на располагању инструмент захтев за информацијама, али нема могућност спровођења интервјуа. Ближе сагледавање сета истражних овлашћења Комисије указује на недостатке у свакој од целина. Недостатци постоје у сету овлашћења инспекције пословних и непословних просторија, тако и у оквиру инструмента захтев за информацијама.

Компарација сета овлашћења инспекције пословних просторија указује на значајну подударност овлашћења Комисије за заштиту конкуренције Србије и Европске комисије. Комисија за заштиту конкуренције Србије у погледу инспекције пословних просторија располаже следећим овлашћењима: инспекција лица под сумњом; инспекција трећих лица; могућност уласка у просторије ради инспекције; могућност прегледања књига и докумената, могућност да запечати просторије, књиге и документа; могућност узимања изјаве; и могућност да добије асистенцију полиције током инспекције.

Комисија нема ефективну могућност да прикупља доказе у електронском облику, пошто је члан 52 Закона о заштити конкуренције у овом погледу непотпун. Закон не познаје дефиницију дигиталног доказа. Затим, могућност прикупљања дигиталних доказа није ближе одређена у закон. Такође, закон не познаје форензички прикупљене дигиталне доказе.

Комисија за заштиту конкуренције Србије нема могућност да обавезе предузећа на сарадњу током инспекције, нити може да наложи новчану казну за несарадњу и непоштовање. Мада Комисија има могућност налагања процесног пенала, то није довољно за ефективну инспекцију. Налагање процесног пенала није прецизирано у закону. Пример, процесни пенал није предвиђен у случају подметања варљивих информација или скривања информација током инспекције.

Овлашћења Комисије за заштиту конкуренције Србије у погледу инспекције непословних просторија истоветна су овлашћењима инспекције пословних просторија. Законодавац се овде определио за решење да једним чланом, члан 52 Закона о заштити конкуренције, одреди обе области, и тако занемари специфичност инспекције непословних просторија. На овај начин је Комисија за заштиту конкуренције у погледу инспекције непословних просторија добила на располагању превелика и неадекватна овлашћења. Прво, Комисија има могућност да спроводи инспекцију непословних просторија без судског налога. Даље, у Закону о заштити конкуренције није наведено да је потребно да постоји посебан или додатан разлог због којег Комисија може да врши инспекцију непословних просторија. Нема критеријума "основане сумње" да се тражени докази скривају у непословним просторијама, нити критеријума озбиљне повреде, као разлога за иницирање инспекције. Друго, Комисија може да узима изјаве у непословним просторијама. Треће, Комисија може да наложи процесне пенала према правном лицу за онемогућавање инспекције ових просторија.

Инструмент захтев за информацијама није прецизиран Законом о заштити конкуренције. Форма захтева за информацијама није предвиђена Законом, нити уредбом. Питање субјеката захтева за информацијама није адекватно решено. У домаћем праву заштите конкуренције субјекти захтева за информацијама су тржишни учесници за разлику од примера права заштите конкуренције држава чланица Европске уније где су субјекти правна лица - предузећа и физичка лица - одговорна лица у предузећима.

Област кажњавања у случају неиспуњења захтева за информацијама није комплетирана у Закону. Новчане казне нису предвиђене у случају неиспуњења захтева за информацијама или прекорачења временског рока за достављање информација.

Комисија за заштиту конкуренције Србије нема могућност да изрекне санкцију - новчану или затворску, према појединцу у случају неиспуњења захтева за информацијама или достављања нетачних информација.

Комисија за заштиту конкуренције Србије нема могућност да спроводи интервју сходно Закону о заштити конкуренције. Прецизније, Комисија не може да спроводи интервју, поставља питања, тражи разјашњење и да бележи тако добијене одговоре у просторијама Комисије у правно утврђеном поступку. Могућност Комисије да узима усмене и писмене изјаве, установљена чланом 52 Закона о заштити конкуренције, не сматра се инструментом интервјуа из члана 19. Уредбе 1/2003 Европске уније.

Препоруке за унапређење истражних овлашћења Комисије за заштиту конкуренције Србије

Истражна овлашћења Комисије за заштиту конкуренције Србије су непотпуна. Недостатци постоје у делу овлашћења инспекције пословних и непословних просторија, затим, у оквиру инструмента захтева за информацијама и

инструмента интервјуа. Побољшања су, стога, неопходна у сваком од наведених сегмената овлашћења Комисије.

Побољшање истражних овлашћења Комисије за заштиту конкуренције Србије подразумева следеће:

- унапређење овлашћења инспекције пословних просторија,
- унапређење овлашћења инспекције непословних просторија,
- унапређење инструмента захтева за информацијама,
- и увођење инструмента интервјуа.

Побољшање инспекције пословних просторија захтева утврђивање могућности прикупљања дигиталних доказа, обавезивање предузећа на сарадњу са Комисијом у погледу инспекције, и увођење новчаног кажњавања услед непоштовања инспекције.

Комисије за заштиту конкуренције мора да има ефективну могућност да прикупља дигиталне доказе током инспекције. Могућност прикупљања дигиталних доказа је незамењива за спровођење инспекције с обзиром на чињеницу да се подаци о пословању данас углавном налази у електронском облику. Имајући у виду недостатке Закона о заштити конкуренције, потребно је јасно дефинисати шта се подразумева под дигиталним доказом. Затим, одредити категорију дигиталних доказа прикупљених форензички. Коначно, предвидети могућност Комисије да прикупља дигиталне доказе, и то преузимањем складишног медијума и прављењем дигиталне копије. Ову област, свакако, потребно је ближе утврдити уредбом.

Комисија мора да има могућност да обавезе предузећа на сарадњу у погледу инспекције. Овом приликом сарадњу предузећа са Комисијом је неопходно условити одговарајућом новчаном казном.

Новчано кажњавање у случају непоштовања инспекције је потребно утврдити у закону. Комисија за заштиту конкуренције мора да има могућност да наложи новчану казну према предузећу за непоштовање инспекције. Новчане казне треба предвидети за недостављање тражених књига и забележака; кршење печата постављеног од стране инспекције; и давање нетачних, варљивих и некомплетних одговора на постављена питања током инспекције. Комисија, такође, мора да има могућност изрицања процесног пенала према странци ради испуњења налога Комисије у погледу инспекције.

Инспекција непословних просторија у Закону о заштити конкуренције није јасно раграничена од инспекције пословних просторија, те се предлаже њихово разграничење. Могућност Комисије за заштиту конкуренције да врши инспекцију непословних просторије потребно је ограничити обавезом прибављања судског налога. Затим, иницирање инспекције непословних просторија треба условити додатним разлогом, односно постојањем основане сумње да се тражене књиге и забелешке налазе у датим просторијама, и тежином повреде конкуренције.

Инспекција непословних просторија предвиђа давање посебних овлашћења Комисији за заштиту конкуренције, и то: могућност уласка у непословне просторије, прављење копија и предузимање докумената, прикупљање

дигиталних информација, и могућност постављања питања и захтевања разјашњења. Сва ова овлашћења су већ наведена у Закону о заштити конкуренције, али нису посебно издвојена у целину сета овлашћења инспекције непословних просторије, те је наведено потребно утврдити у закону посебним чланом.

Новчано кажњавање и изрицање процесног пенала према странци за непоштовање и онемогућавање инспекције непословних просторија треба јасно утврдити у закону и разграничити у односу на кажњавање у случају инспекције пословних просторија. Најважније, налагање новчане казне и процесног пенала у случају инспекције непословних просторија треба узети из надлежности Комисије и дати у надлежност суда.

Захтев за информацијама представља важно средство за обезбеђење информација које су неопходне за утврђивање релевантног тржишта и спровођење економске анализе, односно утврђивање повреде права заштите конкуренције. Законом је, на првом месту, потребно прецизирати субјекте захтева за информацијама. Боље речено, захтев за информацијама треба да се односи не само да предузећа, већ и на физичка лица, удружења потрошача, и друге организације. Даље, потребно је утврдити праву форму захтева за информацијама и лимитирати период у којем информације морају бити достављене. Најбоље решење јесте да имамо две форме захтева, и то форму простог писма и форму одлуке, где би прво било необавезујуће и друго обавезујуће за странку.

Област кажњавања у циљу поштовања захтева за информацијама мора бити унапређена. Комисија за заштиту конкуренције мора да има могућност налагања новчане казне у случају неуспеха странке да достави тражене информације у предвиђеном временском року. Кажњавање би важило искључиво за захтев за информацијама у форми одлуке. Затим, новчана казна је неопходна у случају достављања некоректних, варљивих и некомплетних информација. Комисији је, свакако, потребно дати могућност изрицања новчаних казни према појединцима, и то: одговорним лицима и представницима предузећа, за неиспуњење захтева за информацијама или давање нетачних информација.

Комисија за заштиту конкуренције мора да има могућност спровођења интервјуа у прецизно установљеном правном поступку у просторијама Комисије. Интервју је потребно предвидети као правни инструменат на располагању Комисији у фази истраге у циљу разјашњења околности случаја. Интервју може бити добровољан и обавезан, сагласно примерима из држава чланица Европске уније. Комисија за заштиту конкуренције Србије, стога, најбоље је да има могућност вршења и добровољног и обавезног интервјуа, зависно од околности случаја и потреба истраге.

Комисија, у циљу спровођења интервјуа, мора да има на располагању два правна алата: први, да поставља питања; и други, да бележи одговоре дате током интервјуа. Овде је потребно предвидети могућност бележења одговора електронским средствима. Коначно, Комисији је потребно дати могућност да наложи новчану казну према странци која се не појави на обавезном интервјуу или достави варљиве информације током интервјуа.

Закључак

Комисија за заштиту конкуренције Србије има неадекватан сет истражних овлашћења. Резултати компаративне анализе указују на више слабих тачака у истражним овлашћењима Комисије за заштиту конкуренције, и то следеће: некомплетан сет овлашћења инспекције просторија, лоша казнена решења за непоштовање инспекције, непрецизирање специфичности инспекције у непословним просторијама, нејасноћа у погледу поступања са захтевом за информацијама, и непостојање инструмента интервјуа. Наведено намеће потребу за унапређењем истражних овлашћења Комисије, пошто је примена права заштите конкуренције директно условљена сетом овлашћења одговорне институције. Комисија за заштиту конкуренције Србије мора да има на располагању адекватан сет истражних овлашћења да би истражила нарушавање конкуренције и ефективно спроводила право. Побољшања су неопходна у сваком сегменту истражних овлашћења, и то у погледу овлашћења инспекције пословних и непословних просторија, инструмента захтева за информацијама и инструмента интервјуа. Побољшања су посебно потребна у погледу кажњавања услед непоштовања Комисије у истражном поступку.

Литература:

1. Broz, T., Buturac, G., Pavuna, D., Rašić Bakarić, I., Slijepčević, S., Smilaj, D. (2012): "Produblјivanje recesije", *Privredna kretanja i ekonomska politika*, br. 22, 7-26.
2. Commission Notice on Best Practices for The Conduct of Proceedings Concerning Articles 101 and 102 TFEU, *Official Journal of the European Union*, No. C 308; data: 20.10.2011.
3. Commission Regulation (EC) No 773/2004 of 7 April 2004 Relating to The Conduct of Proceedings by The Commission Pursuant to Articles 81 and 82 of The EC Treaty, *Official Journal of the European Union*, No L 123, data: 27.04.2004.
4. Council Regulation (EC) No 1/2003 of 16. December 2002 on The Implementation of The Rules on Competition Laid Down in Articles 81 and 82 of The Treaty, *Official Journal of the European Communities*, No. L 1, date: 04.01.2003.
5. Đekić, I., (2017): "Unapređenje politike zaštite konkurencije u Republici Srbiji", *Teme: Časopis za društvene nauke*, br. 3, 785-804.
6. Đurković, V., Milojević, I. M., Jovićević, P. (2019): "Primena matričnog računa u ekonomskim funkcijama", *Vojno delo*, br. 6, 356-370.
7. European Competition Network: ECN Working Group Cooperation Issues and Due Process, *Investigative Powers Report*, 2012, Dostupno na: http://ec.europa.eu/competition/ecn/investigative_powers_report_en.pdf.
8. European Competition Network, *ECN Recommendation on Investigative Powers, Enforcement Measures and Sanctions in The Context of Inspections and Requests for Information*, 2013, Dostupno na: http://ec.europa.eu/competition/ecn/recommendation_powers_to_investigate_enforcement_measures_sanctions_09122013_en.pdf.
9. European Competition Network, *ECN Recommendation on The Power to Collect Digital Evidence, Including by Forensic Means*, 2013, Dostupno na: http://ec.europa.eu/competition/ecn/ecn_recommendation_09122013_digital_evidence_en.pdf.

10. Kappingareftirlitið, Konkurrence-og Forbrugerstyrelsen, Konkurrenceverket, Konkurransetilsynet, Samkeppniseftirlitið, Kilpailu-ja kuluttajavirasto/ Konkurrence-och konsumentverket, Konkurrencenævnet, "Vision for Competition: Competition Policy towards 2020", *Report from the Nordic competition authorities*, 1/2013.
11. Lončar, D., Milošević, S., (2013): "Karakteristike antimonopolske politike i efekti njene primene u Srbiji", *Ekonomika preduzeća*, br. 1-2, 115-128.
12. Maksimović, Lj., Kostić, M., (2015): "Politika zaštite konkurencije EU: Pouke za Srbiju", *Ekonomsko socijalni aspekti priključenja Srbije Evropskoj uniji* (ur: Jakšić M., Stojanović V., Mimović P.), Ekonomski fakultet, Kragujevac.
13. Protić, D., Lazarević, N., (2015): *Politika konkurencije u Srbiji: U čemu je problem?*, Centar za evropske politike, Beograd.
14. Zakon o zaštiti konkurencije, Službeni glasnik RS, br. 51/09 i 95/2013.

IMPROVING THE INVESTIGATIVE POWERS OF THE COMMISSION FOR PROTECTION OF COMPETITION OF THE REPUBLIC OF SERBIA

Summary: The author in the paper identifies the lacks in the investigative powers of the Commission for Protection of Competition of Serbia and gives recommendations for improving the legal powers of the Commission. The aim of the paper is to provide guidelines for improving the set of investigative powers of the Commission for Protection of Competition of Serbia. The research focuses on the application of the competition protection law in the field of restrictive agreements and the abuse of dominant position. The central part of the paper is a comparative analysis of the investigative powers of the Commission for Protection of Competition of Serbia and the European Commission. The research suggests that the set of investigative powers of the Commission for Protection of Competition is incomplete. The above stated imposes the need to improve the powers of the Commission for Protection of Competition of Serbia, according to the model of the European Commission, as follows: inspection powers, legal instrument of request for information and instrument of interview.

Key words: competition protection law, procedural rules, investigative powers, the Commission for Protection of Competition of Serbia, and the European Commission