https://doi.org/10.63356/stes.soc.2026.016 УДК 342.738:004.738.5(4-672EU)

ZAŠTITA PODATAKA O LIČNOSTI KAO PARAMETAR TRŽIŠNE KONKURENCIJE NA DIGITALNIM TRŽIŠTIMA: PRAVNO-EKONOMSKA ANALIZA

Autor: MARIJANA MARJANOVIĆ
e-mail: marijanamarjanovic98@gmail.com
Pravni fakultet Univerziteta u Nišu

Uvod: Razvoj digitalnih tržišta doveo je do toga da podaci o ličnosti postanu značajan izvor tržišne moći digitalnih platformi. Na tržištima na kojima korisnici usluge često ne plaćaju novcem, već ustupanjem svojih podataka, zaštita podataka o ličnosti dobija značaj koji prevazilazi zaštitu privatnosti i postaje relevantna i sa aspekta prava konkurencije.

Cilj: Cilj rada je da ispita da li i u kojoj meri zaštita podataka o ličnosti predstavlja parametar tržišne konkurencije na digitalnim tržištima, kao i da analizira značaj zaštite podataka u proceni tržišne moći i zloupotrebe dominantnog položaja.

Materijal i metode: U radu su primenjeni normativno-dogmatski, uporednopravni i pravno-ekonomski metod, uz analizu relevantnih propisa Evropske unije i Republike Srbije, sudske prakse i relevantne naučne literature.

Rezultati: Analiza ukazuje da zaštita podataka o ličnosti predstavlja jedan od faktora koji može uticati na procenu tržišne moći i konkurentskih odnosa na digitalnim tržištima, posebno u uslovima poslovnih modela zasnovanih na obradi velikih količina podataka.

Zaključak: Efikasna regulacija digitalnih tržišta zahteva koordinisanu primenu pravila zaštite podataka o ličnosti i prava konkurencije, uz razvoj institucionalne saradnje i prilagođavanje tradicionalnih instrumenata prava konkurencije specifičnostima digitalne ekonomije.

Ključne reči: zaštita podataka o ličnosti; pravo konkurencije; digitalna tržišta; tržišna moć; digitalne platforme; pravno-ekonomska analiza

UVOD

Digitalizacija privrede i razvoj digitalne ekonomije doveli su do poslovnih modela u kojima podaci o ličnosti predstavljaju jedan od značajnih ekonomskih resursa, dok digitalne platforme svoju tržišnu snagu u značajnoj meri zasnivaju na njihovom prikupljanju i obradi. Podaci o ličnosti imaju ekonomsku vrednost zbog mogućnosti njihove ponovne upotrebe i primene u različitim poslovnim procesima, uključujući ciljano oglašavanje i prilagođavanje usluga potrebama korisnika (Paskaleva, 2024, str. 110–111). Za razliku od tradicionalnih tržišta, na kojima se konkurencija prvenstveno posmatra kroz cenu, digitalna tržišta karakterišu specifične tržišne strukture, kao što su višestrane platforme[1],

1 Višestrane platforme (engl. *multi-sided platforms - MSPs*) predstavljaju organizacije koje stvaraju ekonomsku vrednost prvenstveno omogućavanjem neposredne interakcije između dve ili više različitih grupa povezanih korisnika. Njihova osnovna karakteristika nije proizvodnja dobara ili pružanje usluga u tradicionalnom smislu, već organizovanje i olakšavanje transakcija između različitih strana koje koriste platformu (Hagiu & Wright, 2015). Međutim, u literaturi se češće koristi termin „ dvostrane platforme" (engl. *two-sided platforms*) (Crémer et al., 2019, str. 21).

mrežni efekti[2] i ekonomija obima[3], kao i poslovni modeli u kojima korisnici uslugu često ne plaćaju novcem, već svoje podatke ustupaju kao deo odnosa sa pružaocem usluge. U takvim okolnostima, način prikupljanja i korišćenja podataka može imati značaj, ne samo za zaštitu prava korisnika, već i za konkurentske odnose na tržištu.

Pravo zaštite podataka o ličnosti i pravo konkurencije tradicionalno su se razvijali kao dve zasebne pravne oblasti sa različitim regulatornim ciljevima. Dok je pravo zaštite podataka o ličnosti prvenstveno usmereno na zaštitu prava i interesa pojedinaca u vezi sa obradom njihovih podataka, pravo konkurencije teži očuvanju i podsticanju procesa konkurencije i sprečavanju ponašanja kojima se narušava funkcionisanje tržišta (Abate et al., 2024, str. 8–9). Ipak, razvoj digitalnih tržišta doveo je do njihovog sve izraženijeg dodira, budući da se poslovni modeli velikih digitalnih platformi često zasnivaju na prikupljanju i obradi značajnih količina podataka, dok koncentracija podataka može biti povezana sa tržišnom snagom i uslovima konkurencije (Abate et al., 2024, str. 6).

U tom kontekstu, odnos zaštite podataka o ličnosti i prava konkurencije ne može se posmatrati niti tako da se ove dve oblasti potpuno razdvoje u situacijama u kojima njihovi efekti dolaze u neposredan dodir, niti tako da se njihovi regulatorni ciljevi poistovete. Jedan od mogućih pristupa polazi od toga da privatnost, odnosno nivo zaštite podataka, na digitalnim tržištima može predstavljati element kvaliteta usluge i dimenziju necenovne konkurencije (Abate et al., 2024, str. 12). Istovremeno, potrebno je očuvati zasebne funkcije i pravne standarde prava konkurencije i prava zaštite podataka, uz njihovu koordinaciju u situacijama u kojima je to potrebno za pravilnu ocenu tržišnog ponašanja (Crémer et al., 2019).

Poseban značaj za ovu temu ima presuda Suda pravde Evropske unije u predmetu *Meta Platforms Inc. and Others v Bundeskartellamt* (C-252/21).[4] Predmet je pokazao da pitanja koja se odnose na obradu podataka o ličnosti i usklađenost takve obrade sa pravilima zaštite podataka mogu biti relevantna u postupku u kojem se ispituje zloupotreba dominantnog položaja. Time je otvoren prostor za bliže razmatranje odnosa između dva regulatorna sistema, ali bez njihovog međusobnog poistovećivanja (CJEU, 2023, paras. 47–56).

Predmet ovog rada jeste analiza odnosa između zaštite podataka o ličnosti i prava konkurencije na digitalnim tržištima, sa posebnim osvrtom na značaj podataka o ličnosti u stvaranju i održavanju tržišne moći digitalnih platformi. Cilj rada je da ispita da li i u kojoj meri zaštita podataka o ličnosti predstavlja parametar tržišne konkurencije, kao i da analizira značaj obrade podataka i nivoa zaštite privatnosti za procenu tržišne moći i mogućih oblika zloupotrebe dominantnog položaja.

Polazi se od hipoteze da zaštita podataka o ličnosti na digitalnim tržištima, pored svoje primarne funkcije zaštite osnovnih prava i sloboda pojedinaca, može imati i relevantnu konkurentsku dimenziju. Njena relevantnost za procenu konkurencije na tržištu ne proizlazi iz same činjenice obrade podataka, već iz okolnosti da način prikupljanja, obrade i

---

2 Mrežni efekti (engl. *network effects*) predstavljaju ekonomsku pojavu u kojoj vrednost ili korisnost proizvoda, odnosno usluge za pojedinačnog korisnika raste sa povećanjem broja drugih korisnika koji koriste isti proizvod ili uslugu. U literaturi se razlikuju direktni mrežni efekti, koji nastaju između korisnika iste mreže, i indirektni mrežni efekti, koji proizlaze iz rasta broja komplementarnih proizvoda ili različitih grupa korisnika povezanih putem platforme (Xiong et al., 2018).

3 Ekonomija obima (engl. *economies of scale*) označava smanjenje prosečnih troškova po jedinici proizvoda ili usluge usled povećanja obima proizvodnje odnosno poslovanja (Nikolić & Mojašević, 2023, str. 262).

4 Judgment of the Court (Grand Chamber) of 4 July 2023, *Meta Platforms Inc and Others v Bundeskartellamt - Case C-252/21*. Dostupno na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:62021CJ0252, pristupljeno: 25.7.2026.

korišćenja podataka može biti povezan sa tržišnom snagom, kvalitetom usluge ili drugim elementima konkurentskog procesa.

Na osnovu takvog polazišta, autor zastupa stav da zaštitu podataka o ličnosti ne treba posmatrati kao samostalan kriterijum za utvrđivanje dominantnog položaja niti kao automatski osnov za intervenciju prava konkurencije. Njena konkurentska relevantnost postoji onda kada se, u konkretnom slučaju, može utvrditi veza između postupanja sa podacima, tržišne snage učesnika na tržištu i efekata takvog postupanja na konkurentski proces. Istovremeno, povredu pravila zaštite podataka ne treba poistovećivati sa povredom prava konkurencije, već je potrebno očuvati institucionalnu autonomiju oba regulatorna sistema i obezbediti njihovu koordinaciju kada je to neophodno za pravilnu ocenu ponašanja učesnika na tržištu.

Radi ostvarivanja postavljenog cilja, u radu će biti primenjeni normativno-dogmatski, uporednopravni i pravno-ekonomski metod, uz analizu relevantnih izvora prava Evropske unije i Republike Srbije, sudske i regulatorne prakse i savremene domaće i strane naučne literature.

PODACI O LIČNOSTI KAO IZVOR TRŽIŠNE MOĆI U DIGITALNOJ EKONOMIJI

Specifičnosti digitalnih tržišta

Razvoj informaciono-komunikacionih tehnologija i ubrzana digitalizacija privrede doveli su do nastanka tržišnih struktura koje se u značajnoj meri razlikuju od tradicionalnih tržišta. Digitalna ekonomija počiva na intenzivnoj upotrebi podataka, digitalnih platformi i tehnološke infrastrukture koja omogućava povezivanje i interakciju velikog broja korisnika. U takvom okruženju podaci mogu predstavljati važan resurs u stvaranju ekonomske vrednosti, budući da njihova obrada omogućava unapređivanje proizvoda i usluga, prilagođavanje ponude korisnicima i razvoj poslovnih modela zasnovanih na personalizaciji i oglašavanju (Paskaleva, 2024, str. 108–110).

Digitalna ekonomija podrazumeva privredni ambijent u kojem digitalne tehnologije, podaci i mrežna povezanost imaju centralnu ulogu u stvaranju vrednosti i organizovanju tržišnih odnosa. Povećani značaj podataka posledica je, između ostalog, mogućnosti da se oni kontinuirano prikupljaju, obrađuju i koriste u različitim fazama poslovanja (Spalević et al., 2018, str. 30).

Jedan od najznačajnijih oblika organizovanja digitalnih tržišta predstavljaju digitalne platforme. Njihova ekonomska funkcija nije nužno ograničena na proizvodnju ili neposredno pružanje određene usluge, već se sastoji u omogućavanju interakcije između različitih grupa korisnika. Zbog toga platforme mogu zauzimati posredničku poziciju između različitih strana tržišta i ostvarivati vrednost upravo organizovanjem i koordinacijom tih interakcija (Crémer et al., 2019, str. 4). Platforma, prema tome, deluje kao posrednik koji organizuje susret ili transakciju između grupa čiji su interesi međusobno povezani. Kod višestranih platformi vrednost usluge za jednu grupu korisnika zavisi, makar delimično, od broja i aktivnosti korisnika na drugoj strani. Zbog toga se poslovanje platforme ne može u potpunosti razumeti posmatranjem samo jedne grupe korisnika, već je potrebno sagledati odnose između svih strana koje platforma povezuje.[5]

5 Višestrano tržište (engl. *multi-sided market*) označava tržišnu strukturu u kojoj platforma posreduje između dve ili više grupa korisnika čija je tražnja međusobno zavisna. Višestrana platforma (engl. multi-sided platform) jeste konkretan privredni subjekt koji organizuje tu interakciju. Razlika je važna: tržište predstavlja okvir konkurencije, dok je platforma učesnik koji na tom

Kod višestranog tržišta nije dovoljno posmatrati svaku grupu korisnika odvojeno. Potrebno je sagledati ukupnu strukturu odnosa koje platforma organizuje, uključujući međuzavisnost tražnje na različitim stranama i način na koji platforma raspoređuje ukupnu naknadu između njih. Na primer, platforma može korisnicima ponuditi besplatan pristup usluzi, dok prihod ostvaruje naplaćivanjem oglašavanja privrednim subjektima koji žele da pristupe toj grupi korisnika. To ne znači da je cena za korisnike jedne strane ekonomski nevažna: smanjenje broja korisnika može umanjiti vrednost platforme za oglašivače, a time i prihod koji platforma ostvaruje na drugoj strani. Upravo međuzavisnost grupa korisnika i povezanost cena koje im se naplaćuju predstavljaju važne osobenosti višestranog tržišta (OECD, 2009, str. 28–29).

Dodatnu specifičnost predstavljaju tržišta na kojima se usluge jednoj strani korisnika pružaju bez neposredne novčane naknade. Ovakav poslovni model u ekonomskoj literaturi označava se kao „tržište nulte cene" (engl. *zero-price market*). Nulta cena, međutim, ne znači da na tržištu ne postoji ekonomska razmena. U višestranim poslovnim modelima platforma može subvencionisati jednu stranu tržišta, dok vrednost ostvaruje na drugoj strani – između ostalog, kroz oglašavanje i korišćenje podataka korisnika. Podaci i pažnja korisnika u takvim modelima mogu predstavljati oblik nenovčane ekonomske protivčinidbe, iako njihova ekonomska priroda nije identična ceni u klasičnom smislu (Crémer et al., 2019, str. 44).

Na digitalnim tržištima značajnu ulogu imaju i mrežni efekti. Reč je o pojavi kod koje vrednost proizvoda ili usluge za korisnika zavisi od broja drugih korisnika iste ili povezane usluge. Na višestranim tržištima posebno su značajni indirektni mrežni efekti: veći broj korisnika na jednoj strani povećava vrednost platforme za korisnike na drugoj strani, a rast druge grupe može povratno povećati privlačnost platforme za prvu. Na primer, veći broj korisnika može privući oglašivače, dok veći broj oglašivača može povećati relevantnost sadržaja i prihode platforme. Takva međuzavisnost može stvarati pozitivnu povratnu spregu i doprineti bržem rastu platforme (OECD, 2009, str. 28–29).

Pored mrežnih efekata, značajne karakteristike pojedinih digitalnih tržišta predstavljaju ekonomija obima i ekonomija opsega (Crémer et al., 2019, str. 2). Dok se ekonomija obima ispoljava kroz smanjenje prosečnih troškova usled povećanja obima poslovanja, ekonomija opsega podrazumeva smanjenje troškova koje nastaje korišćenjem istih resursa, tehnologije ili distributivnih kanala za pružanje različitih proizvoda ili usluga (Nikolić & Mojašević, 2023, str. 262). Njihov značaj posebno dolazi do izražaja kod digitalnih platformi, kod kojih povećanje broja korisnika i obima poslovanja može doprineti efikasnijem korišćenju postojeće tehnološke infrastrukture, dok se prikupljeni podaci mogu koristiti u različitim poslovnim aktivnostima. U takvim uslovima, rast platforme može doprineti akumulaciji podataka, ali sama količina prikupljenih podataka ne znači nužno i veću ekonomsku vrednost. Ona može zavisiti od njihove raznovrsnosti, kvaliteta, ažurnosti i mogućnosti povezivanja i upotrebe u različitim poslovnim aktivnostima. Kada takvi resursi omogućavaju efikasnije poslovanje ili prednosti koje konkurenti teško mogu da repliciraju, ekonomija obima i opsega, u sadejstvu sa mrežnim efektima, može doprineti jačanju tržišne pozicije

tržištu posluje; na istom višestranom tržištu mogu se takmičiti različite platforme. Na primer, kompanija Microsoft je višeproizvodna firma, ali njeni pojedinačni proizvodi (poput Windows-a ili Xbox-a) strukturno funkcionišu kao višestrana tržišta (Galli & Parcu, 2024, str. 8). OECD razlikuje ukupni nivo cene, odnosno zbir naknada koje plaćaju strane, od strukture cene, odnosno načina na koji je taj iznos raspoređen između njih. Zato nulta cena za jednu grupu ne znači da platforma ne ostvaruje prihod, već može biti deo poslovnog modela u kojem se prihod ostvaruje na drugoj strani (OECD, 2009, str. 28–29). Marković-Bajalović ukazuje da se kod definisanja relevantnog tržišta mora uzeti u obzir međusobni uticaj tražnje na različitim stranama višestranog tržišta (2016, str. 269–270).

postojećih platformi, koncentraciji tržišta i povećanju barijera za ulazak novih konkurenata (Schweitzer & Welker, 2021, str. 111–112). OECD, međutim, ukazuje da takve tendencije nisu neizbežne: diferencijacija platformi i mogućnost istovremenog korišćenja više platformi mogu ograničiti učvršćivanje tržišnih pozicija i olakšati korisnicima da rasporede svoje aktivnosti između različitih pružalaca usluga (OECD, 2009, str. 35).

Međutim, ni mrežni efekti, ni ekonomija obima i opsega sami po sebi ne predstavljaju dokaz postojanja dominantnog položaja ili antikonkurentskog ponašanja. Njihov značaj proizlazi iz načina na koji deluju zajedno sa drugim karakteristikama digitalnih tržišta, kao što su barijere za ulazak na tržište, troškovi promene platforme, mogućnost istovremenog korišćenja više platformi (engl. *multi-homing*) i pristup podacima. Kod višestranih platformi tržišna moć mora se procenjivati uzimajući u obzir međuzavisnost strana, jer promena uslova na jednoj strani može uticati na tražnju i mogućnost naplate na drugoj strani (OECD, 2009, str. 37–38). U tom smislu, tržišni udeo i broj korisnika predstavljaju važne, ali ne i samodovoljne pokazatelje. Potrebno je ispitati i da li konkurenti mogu pravovremeno da uđu na tržište ili prošire poslovanje, kao i da li postojeće prednosti platforme predstavljaju stvarne prepreke za konkurentski pritisak (Marković–Bajalović, 2016, str. 178–189). Navedene karakteristike pokazuju da se konkurentska prednost na digitalnim tržištima ne može sagledavati isključivo kroz cenu. Podaci, kvalitet usluge, tehnološke mogućnosti, mrežni efekti i drugi necenovni elementi mogu biti ključni za konkurentski proces. Iz perspektive ovog rada, upravo se u toj promeni strukture konkurencije otvara pitanje da li i u kojoj meri nivo zaštite podataka o ličnosti može predstavljati relevantan, ali ne i samostalan, parametar tržišne konkurencije.

PODACI O LIČNOSTI KAO EKONOMSKI RESURS

U digitalnoj ekonomiji podaci o ličnosti ne predstavljaju samo informacije koje imaju značaj za ostvarivanje prava pojedinca, već mogu imati i izraženu ekonomsku vrednost. Njihova vrednost proizlazi iz mogućnosti da se oni prikupljaju, povezuju, analiziraju i koriste u različitim poslovnim procesima. Na taj način podaci mogu predstavljati ključni resurs za razvoj i unapređivanje proizvoda i usluga, personalizaciju ponude i ostvarivanje prihoda od oglašavanja (Paskaleva, 2024, str. 108–111).

Njihov značaj posebno dolazi do izražaja kod digitalnih platformi koje raspolažu velikim količinama informacija o korisnicima. Obrada takvih podataka omogućava bolje razumevanje ponašanja i preferencija korisnika, prilagođavanje sadržaja i usluga, kao i preciznije usmeravanje oglašavanja. Podaci, prema tome, ne predstavljaju samo rezultat korišćenja digitalne usluge, već mogu postati proizvodni činilac za stvaranje dodatne vrednosti u drugim delovima poslovnog modela digitalne platforme (Paskaleva, 2024, str. 108–109).

Za razliku od tradicionalnih materijalnih resursa, podaci se njihovom upotrebom ne iscrpljuju. Isti podaci mogu biti korišćeni više puta i u različitim poslovnim procesima, pri čemu njihova ponovna upotreba može biti ostvarena uz relativno nizak marginalni trošak. U tom smislu, podaci imaju karakteristike nerivalskog resursa, jer njihovo korišćenje od strane jednog subjekta ne sprečava njihovo korišćenje od strane drugih subjekata (OECD, 2015, str. 179). Međutim, nerivalnost podataka ne znači da su oni u praksi slobodno dostupni svim tržišnim učesnicima. Privatne odluke i poslovni interesi mogu dovesti do ograničavanja pristupa podacima, uključujući i situacije u kojima kompanije ne omogućavaju konkurentima pristup podacima koje su same prikupile (Paskaleva, 2024, str. 110). Ova osobenost podataka dobija poseban značaj kada se posmatra iz perspektive tržišne konkurencije. Sama veličina baze podataka ne mora predstavljati prepreku ulasku ili širenju konkurenata. Međutim, kontrola nad značajnim skupovima podataka može

postati konkurentski relevantna ukoliko određeni tržišni učesnik raspolaže podacima kojima konkurenti ne mogu pristupiti pod uporedivim uslovima, odnosno ukoliko takva kontrola omogućava ostvarivanje prednosti koje je teško replicirati. Zbog toga se konkurentski značaj podataka ne može procenjivati samo prema njihovoj količini, već i prema njihovoj relevantnosti, kvalitetu, mogućnosti kombinovanja i načinu na koji se koriste u poslovanju.

Posebnu ekonomsku karakteristiku podataka predstavljaju eksternalije koje mogu nastati njihovim prikupljanjem i obradom. Kada jedan učesnik prikuplja, obrađuje ili razmenjuje podatke o pojedincima, posledice takvog postupanja mogu se odraziti i na druga lica, pre svega kroz uticaj na njihovu privatnost. Zbog toga tržište podataka ne proizvodi samo koristi za subjekta koji podatke prikuplja i koristi, već može stvarati i troškove koji nisu u potpunosti uključeni u njegovu privatnu ekonomsku kalkulaciju (Paskaleva, 2024, str. 110).

Ova karakteristika podataka značajna je i iz perspektive pravno-ekonomske analize. Ukoliko se ekonomska vrednost podataka posmatra odvojeno od troškova i rizika koji nastaju njihovom obradom, može se izgubiti iz vida činjenica da ekonomska korist za platformu ne mora odgovarati ukupnom društvenom efektu takvog poslovnog modela. Upravo se na tom mestu otvara prostor za povezivanje ekonomskog posmatranja podataka sa pravilima koja štite privatnost i druga prava pojedinaca.

Podaci ne predstavljaju sami po sebi dokaz tržišne moći. Njihov konkurentski značaj zavisi od toga da li omogućavaju unapređenje usluge, bolje razumevanje korisnika, efikasnije oglašavanje ili druge prednosti koje konkurenti teško mogu da repliciraju.

Kod digitalnih platformi može nastati povratna sprega između broja korisnika i količine podataka. Veći broj korisnika omogućava prikupljanje više podataka, dok veća količina i raznovrsnost podataka može omogućiti platformi da unapredi uslugu i dodatno privuče korisnike. Zbog toga podaci, u kombinaciji sa drugim karakteristikama digitalnih tržišta, mogu doprineti jačanju tržišne pozicije platforme.

Ova povratna sprega može biti naročito izražena na višestranim tržištima. Veći broj korisnika na strani koja ne plaća novčanu naknadu može povećati privlačnost platforme za oglašivače, dok veći obim oglašavanja i prihoda može omogućiti dodatna ulaganja u tehnologiju, personalizaciju i razvoj usluge. Istovremeno, podaci prikupljeni o korisnicima mogu unaprediti mogućnost ciljanja oglasa i učiniti platformu privlačnijom za oglašivače. Na taj način se prednost na jednoj strani tržišta može preneti na drugu stranu, a zatim ponovo ojačati položaj platforme prema korisnicima. Konkurentski značaj takvog modela ne proizlazi samo iz količine prikupljenih podataka, već iz njihove upotrebe za unapređenje usluge, privlačenje različitih grupa korisnika i ostvarivanje prihoda na povezanim stranama tržišta (Paskaleva, 2024, str. 108–111).

Abate et al. (2024) ukazuju da koncentracija velikih količina podataka kod velikih digitalnih kompanija može biti relevantna za analizu tržišne moći, imajući u vidu da prikupljanje i korišćenje podataka može doprineti jačanju tržišne pozicije i biti povezano sa mogućnošću ostvarivanja antikonkurentskih efekata (str. 6). Ipak, podaci nisu jedini faktor. Njihov značaj mora se posmatrati zajedno sa mrežnim efektima, ekonomijom obima, ekonomijom opsega, barijerama za ulazak na tržište, mogućnošću promene platforme i tehnološkim kapacitetima.

Na digitalnim tržištima konkurencija se ne odvija samo kroz cenu. Kada se usluga pruža bez neposredne novčane naknade, kvalitet, funkcionalnost i način obrade podataka mogu postati značajni elementi konkurentskog izbora. U tom smislu, privatnost može predstavljati necenovni parametar konkurencije. Abate et al. (2024) ukazuju na to da, kada se učesnici na tržištu nadmeću i kroz nivo zaštite podataka koji pružaju korisnicima, privatnost može predstavljati deo kvaliteta usluge i osnov konkurentske diferencijacije (str. 15).

Za potrebe konkurentske analize, iz navedenog proizlazi da nije dovoljno utvrditi da

platforma prikuplja ili obrađuje podatke o ličnosti. Potrebno je ispitati: prvo, na kojim stranama tržišta platforma posluje i kakva međuzavisnost postoji između njihovih korisnika; drugo, koje podatke platforma prikuplja, iz kojih izvora ih pribavlja i da li ih povezuje ili koristi između različitih usluga; treće, da li takva obrada stvara prednost koju konkurenti ne mogu pravovremeno ili pod uporedivim uslovima da ponove; i četvrto, da li se ta prednost odražava na uslove pristupa tržištu, izbor korisnika, kvalitet usluge ili mogućnost konkurenata da se takmiče. Ovaj rad na taj način predlaže analitički okvir za utvrđivanje konkurentske relevantnosti obrade podataka. Navedeni elementi ne predstavljaju novi pravni test niti zamenjuju kriterijume za utvrđivanje dominantnog položaja i zloupotrebe, već služe da se identifikuje da li postoji dovoljno konkretna veza između obrade podataka i konkurentskog procesa.

Da bi se izbeglo svođenje ove analize na puko uzimanje u obzir poslovnih uslova konkurenta, potrebno je razlikovati tri nivoa ocene. Prvo, utvrđuje se da li obrada podataka predstavlja deo poslovnog modela i kakvu ekonomsku funkciju ima. Drugo, ispituje se da li kontrola nad podacima ili način njihovog povezivanja stvara prednost koja je značajna u odnosu na postojeće i potencijalne konkurente, uzimajući u obzir mogućnost pribavljanja uporedivih podataka, troškove i vreme potrebne za njihovo prikupljanje, kao i mogućnost korisnika da pređu na druge usluge. Treće, mora se utvrditi da li je takva prednost posledica konkretnog ponašanja dominantnog učesnika i da li može da ograniči konkurentski pritisak, pogorša kvalitet ili izbor korisnika ili oteža ulazak i širenje konkurenata. Tek kada se ovi elementi povežu, obrada podataka dobija objašnjivu ulogu u konkurentskoj analizi; sama činjenica da konkurent raspolaže većom bazom podataka ili nudi drugačije uslove privatnosti nije dovoljna za zaključak o povredi prava konkurencije.

Mišljenja smo, međutim, da zaštita podataka ne treba da bude posmatrana kao samostalan kriterijum za utvrđivanje dominantnog položaja. Njena konkurentska relevantnost postoji samo kada se može utvrditi konkretna veza između načina obrade podataka, tržišne snage i efekata takvog postupanja na konkurentski proces. Zato povreda pravila zaštite podataka ne znači automatski i povredu prava konkurencije. U svakom pojedinačnom slučaju potrebno je posebno ispitati konkurentske efekte konkretnog ponašanja. Na taj način zaštita podataka može biti relevantna za pravo konkurencije, ali ne zamenjuje njegove sopstvene kriterijume i ciljeve. Upravo ova granica predstavlja osnov za dalje razmatranje odnosa između ova dva regulatorna sistema.

ODNOS ZAŠTITE PODATAKA O LIČNOSTI I PRAVA KONKURENCIJE

Različiti regulatorni ciljevi

Zaštita podataka o ličnosti i pravo konkurencije imaju različite neposredne ciljeve, iako se u određenim situacijama mogu odnositi na istog pojedinca. Pravo zaštite podataka prvenstveno štiti prava i slobode fizičkih lica u vezi sa obradom njihovih podataka, dok pravo konkurencije nastoji da očuva konkurentski proces i spreči ponašanja kojima se narušava funkcionisanje tržišta. Razlike u ciljevima uslovljavaju i različite regulatorne okvire i načine primene ova dva pravna režima (Abate et al., 2024, str. 8–10).

U digitalnoj ekonomiji dodir između ovih oblasti postaje izraženiji. Digitalne platforme koriste podatke kao važan element svojih poslovnih modela, dok koncentracija velikih količina podataka može biti povezana sa tržišnom snagom i konkurentskim odnosima. Zbog toga se ista poslovna praksa može posmatrati iz različitih regulatornih perspektiva, ali se njena pravna ocena ne može automatski preneti iz jednog sistema u drugi (Abate et al., 2024, str. 6).

Privatnost kao parametar kvaliteta na digitalnim tržištima

Na tržištima na kojima se usluga pruža bez neposredne novčane naknade, cena sama po sebi ne može obuhvatiti sve relevantne dimenzije konkurencije. Kvalitet usluge, izbor i drugi necenovni elementi mogu imati značajnu ulogu. U takvim okolnostima privatnost može predstavljati jedan od elemenata kvaliteta na kojem se platforme međusobno razlikuju i takmiče (Abate et al., 2024, str. 15). To znači da pogoršanje nivoa zaštite privatnosti, u određenim okolnostima, može imati konkurentski značaj. Međutim, takva ocena zahteva analizu konkretnog ponašanja i njegovog uticaja na konkurentski proces. Sama činjenica da učesnik na tržištu obrađuje velike količine podataka nije dovoljna da bi se zaključilo da postoji povreda prava konkurencije.

Po mišljenju autora, privatnost zato treba posmatrati kao mogući necenovni parametar konkurencije, a ne kao samostalan kriterijum tržišne moći. Njena relevantnost zavisi od veze sa konkretnim ponašanjem učesnika na tržištu, njegovom tržišnom snagom i posledicama tog ponašanja po konkurenciju.

Konvergencija zaštite podataka o ličnosti i prava konkurencije

Potreba za povezivanjem prava zaštite podataka i prava konkurencije proizlazi iz činjenice da se njihovi ciljevi u digitalnom okruženju mogu dodirivati, ali se ne poklapaju. Abate et al. (2024) ukazuju da određene regulatorne intervencije mogu istovremeno imati pozitivne ili negativne efekte na ciljeve druge oblasti. Zbog toga se u konkurentskoj analizi mogu uzeti u obzir pitanja zaštite privatnosti kada su povezana sa konkurentskim procesom, dok se pri oblikovanju pravila zaštite podataka mogu uzeti u obzir i njihovi potencijalni efekti na tržišne strukture i konkurenciju (str. 7).

Ovakav pristup ne znači stvaranje jedinstvenog regulatornog sistema. Naprotiv, različiti ciljevi i pravni standardi zahtevaju očuvanje institucionalne autonomije oba regulatorna sistema, uz njihovu saradnju kada je za pravilnu ocenu konkretnog slučaja potrebno istovremeno sagledati pitanja zaštite podataka i konkurencije. Posebno je značajno što se u praksi mogu pojaviti situacije u kojima zaštita privatnosti i zaštita konkurencije vode sličnom rezultatu, ali i situacije u kojima određena mera pogoduje jednom cilju, a otežava ostvarivanje drugog. Zbog toga se u svakom konkretnom slučaju mora proceniti stvarni efekat mere ili ponašanja, umesto da se pretpostavi njihova potpuna usklađenost.

Iz perspektive ovog rada, konvergencija zaštite podataka i prava konkurencije ne znači njihovo poistovećivanje. Ona podrazumeva da se tamo gde postoji stvarna povezanost između obrade podataka i konkurentskog procesa ta povezanost uzme u obzir, ali da svaka oblast zadrži sopstvene pravne kriterijume i institucionalne funkcije. Time se postavlja osnova za analizu presude Suda pravde EU u predmetu *Meta Platforms v Bundeskartellamt*, koja predstavlja ključni primer takvog dodira dva regulatorna sistema.

PRAKSA SUDA PRAVDE EVROPSKE UNIJE

Predmet Meta Platforms Inc. and Others v Bundeskartellamt

Poseban značaj za razmatranje odnosa zaštite podataka o ličnosti i prava konkurencije ima presuda Suda pravde Evropske unije u predmetu *Meta Platforms Inc. and Others v Bundeskartellamt, C-252/21*. Postupak je proistekao iz odluke Bundeskartellamt-a od 6. februara 2019. godine, kojom je društvu *Meta* zabranjeno da korišćenje društvene mreže *Facebook* u Nemačkoj uslovljava obradom podataka korisnika prikupljenih izvan te mreže, bez njihove saglasnosti. Sporno je bilo povezivanje podataka prikupljenih tokom korišćenja

Facebooka sa podacima iz drugih usluga grupe *Meta*, uključujući *Instagram* i *WhatsApp*, kao i sa podacima prikupljenim na internet stranicama i u aplikacijama trećih lica (CJEU, 2023, paras. 23–31).[6]

Bundeskartellamt je smatrao da *Meta* ima dominantan položaj na tržištu društvenih mreža za privatne korisnike u Nemačkoj i da je korišćenje tog položaja omogućilo nametanje uslova obrade koje korisnici nisu mogli stvarno da odbiju, a da istovremeno ne izgube pristup *Facebooku* u ponuđenom obliku. Organ je takvo postupanje kvalifikovao kao eksploatativnu zloupotrebu dominantnog položaja: konkurentskopravni problem nije bio samo u obimu prikupljenih podataka, već u tome što je dominantni položaj mogao biti iskorišćen za nametanje uslova koji ne bi nužno opstali u uslovima delotvorne konkurencije (CJEU, 2023, paras. 32–36).

Meta je osporila odluku pred Višim regionalnim sudom u Diseldorfu, koji je Sudu pravde EU uputio zahtev za prethodno odlučivanje. Zbog toga uloga Suda pravde nije bila da neposredno utvrdi da li je *Meta* izvršila zloupotrebu dominantnog položaja, već da protumači pravo EU i odgovori da li nacionalni organ za zaštitu konkurencije može, u okviru postupka po članu 102. UFEU, da razmotri usklađenost obrade podataka sa GDPR-om[7]. Sud je potvrdio da takva incidentna ocena može biti dopuštena kada je neophodna za utvrđivanje zloupotrebe, ali uz obavezu iskrene saradnje sa nadležnim organima za zaštitu podataka i poštovanje njihovih odluka (CJEU, 2023, paras. 47–56).

Značaj presude se, prema tome, ne ogleda u prenošenju opšte nadležnosti za primenu GDPR-a na organe za zaštitu konkurencije, niti u automatskom izjednačavanju povrede GDPR-a sa zloupotrebom dominantnog položaja. Sud je razjasnio da organ za zaštitu konkurencije može uzeti u obzir usklađenost obrade podataka sa GDPR-om samo kao pitanje relevantno za primenu prava konkurencije. Konačna ocena da li konkretno ponašanje ispunjava uslove za utvrđivanje zloupotrebe ostaje u okviru postupka pred nadležnim nacionalnim organima i sudom (CJEU, 2023, paras. 47–56).

Ovakvo shvatanje je posebno značajno na digitalnim tržištima, na kojima se konkurencija ne odvija isključivo kroz cenu. Privatnost može predstavljati element kvaliteta usluge i mogući necenovni parametar konkurencije, naročito kada način obrade podataka predstavlja deo poslovnog modela koji utiče na izbor korisnika i konkurentske odnose (Abate et al., 2024, str. 15).

Mišljenja smo da upravo u tome treba tražiti granicu između dva regulatorna sistema. Pravo zaštite podataka o ličnosti primarno štiti prava i slobode fizičkih lica u vezi sa obradom njihovih podataka, dok pravo konkurencije štiti konkurentski proces i tržišno nadmetanje. Njihova povezanost je zato funkcionalna: zaštita podataka može postati relevantna za antimonopolsku analizu kada je obrada podataka deo poslovnog ponašanja povezanog sa tržišnom snagom ili drugim elementima konkurentskog procesa, ali se povreda pravila o zaštiti podataka ne može automatski kvalifikovati kao povreda prava konkurencije.

Značaj presude za konkurenciju na digitalnim tržištima

Nakon razmatranja činjeničnog i procesnog okvira predmeta, njegov značaj za konkurenciju na digitalnim tržištima potrebno je sagledati kroz ekonomsku funkciju podataka, kvalitet usluge i granice primene člana 102. UFEU[8]. U tom smislu, predmet *Meta* poka-

6 Bundeskartellamt, Decision of 6 February 2019, Facebook, Inc. et al. Case B6-22/16. Dostupno na: https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/DE/Entscheidungen/Missbrauchsaufsicht/2019/B6-22-16.pdf?__blob=publicationFile&v=3, pristupljeno: 19.8.2026.

7 *General Data Protection Regulation, Regulation EU 2016/679 of 27 April 2016*, Official Journal of the European Union L 119/1, 4.5.2016.

8 *Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union*, OJ C 326, 26.10.2012.

zuje da povezivanje podataka iz različitih izvora može imati poslovnu vrednost, ali da se njegova konkurentskopravna relevantnost ne može pretpostaviti bez ispitivanja tržišne snage i konkretnih efekata takvog postupanja (CJEU, 2023, paras. 24–36).

Takav pristup je naročito značajan zato što se konkurentski problemi na digitalnim tržištima često ne manifestuju kroz povećanje novčane cene. U poslovnom modelu društva *Meta* usluga je korisnicima tradicionalno pružana bez neposredne novčane naknade, dok su podaci o korisnicima predstavljali važan element modela koji se zasnivao na personalizovanom oglašavanju. U takvom modelu prikupljanje i povezivanje podataka ima ekonomsku funkciju, jer omogućava platformi da unapredi poznavanje korisnika i koristi raspoložive podatke u različitim poslovnim procesima (CJEU, 2023, paras. 24–31).

Presuda je zato značajna i sa stanovišta shvatanja kvaliteta kao elementa konkurencije. Na tržištu na kojem korisnik uslugu ne plaća novcem, njen kvalitet može predstavljati jednu od dimenzija nadmetanja između učesnika na tržištu. Ako korisnici vrednuju nivo zaštite privatnosti, način na koji platforma prikuplja, povezuje i koristi njihove podatke može postati element kvaliteta usluge, a time i potencijalni necenovni parametar konkurencije (Abate et al., 2024, str. 15).

Ova razlika proizlazi iz samog pristupa Suda: usklađenost ili neusklađenost postupanja sa GDPR-om može predstavljati važnu indiciju u okviru ukupne ocene, ali organ i dalje mora da ispita da li je dominantni učesnik primenio metode različite od onih koje pripadaju normalnoj konkurenciji i da li je takvo ponašanje sposobno da ometa održavanje ili razvoj konkurencije na tržištu. Drugim rečima, nalaz o neusklađenosti sa GDPR-om može biti relevantan za dokazivanje određenih elemenata slučaja, ali ne zamenjuje dokazivanje zloupotrebe u smislu člana 102. UFEU (CJEU, 2023, paras. 47–49).

Posebno je značajno što Sud nije doveo u pitanje institucionalnu autonomiju organa nadležnih za zaštitu podataka. Naprotiv, naglašena je obaveza saradnje nacionalnih tela za zaštitu konkurencije i organa za zaštitu podataka, uz strogo poštovanje njihovih zasebnih nadležnosti. Kada je nadležni organ za zaštitu podataka već odlučio o istom ponašanju, telo za zaštitu konkurencije mora uzeti takvu odluku u obzir i ne može od nje odstupiti u pogledu nalaza koji pripadaju oblasti zaštite podataka. Istovremeno, ovo telo zadržava mogućnost da iz tih nalaza izvede sopstvene zaključke sa stanovišta prava konkurencije (CJEU, 2023, paras. 56–59).

Za predmet ovog rada posebno je važno što se u slučaju *Meta* prepliću tri nivoa analize: tržišna struktura višestrane platforme, ekonomska vrednost podataka u poslovnom modelu zasnovanom na oglašavanju i pravni uslovi pod kojima korisnik može prihvatiti obradu podataka. Povezivanje podataka iz različitih izvora može povećati mogućnost profilisanja i ciljanja oglašavanja, ali konkurentskopravni značaj takvog postupanja zavisi od toga da li se njime jača tržišna prednost koju konkurenti ne mogu da repliciraju i da li to proizvodi štetne efekte po konkurentski proces. U tome je i konkretan značaj presude za temu ovog rada: obrada podataka nije relevantna samo zato što je obimna ili eventualno protivna GDPR-u, već kada je deo poslovnog ponašanja koje se može povezati sa tržišnom snagom i konkurentskim efektima.

Prema našem shvatanju, upravo ova granica predstavlja najvažniji doprinos presude. Ona ne uvodi novi, samostalan kriterijum konkurencije zasnovan na nivou zaštite privatnosti, već omogućava da se zaštita podataka uzme u obzir kada je deo šireg konkurentskog problema. Takvo rešenje sprečava dva suprotna rizika: s jedne strane, zanemarivanje činjenice da način obrade podataka može doprineti tržišnoj snazi, a sa druge strane, pretvaranje prava konkurencije u instrument opšte kontrole usklađenosti sa propisima o zaštiti podataka.

Posebno je interesantna i povezanost dominantnog položaja sa pitanjem pristanka korisnika. Sud je naglasio da sama činjenica da operator društvene mreže ima dominantan položaj ne sprečava korisnika da valjano da pristanak na obradu podataka. Međutim,

dominantan položaj predstavlja važnu okolnost pri oceni da li je pristanak zaista slobodno dat, jer može uticati na slobodu izbora korisnika i stvoriti očiglednu neravnotežu između lica na koje se podaci odnose i rukovaoca (CJEU, 2023, paras. 147–150). Ovaj deo presude dodatno pokazuje da tržišna snaga može imati značaj i izvan tradicionalne analize tržišnih efekata. Dominantan položaj može uticati na stvarnu mogućnost korisnika da odbije određenu obradu podataka bez gubitka pristupa usluzi. Time se pitanje tržišne moći neposredno povezuje sa uslovima pod kojima korisnik donosi odluke o obradi svojih podataka.

Širi evropski regulatorni razvoj

Povezivanje pitanja podataka i tržišne konkurencije nije ostalo ograničeno na primenu člana 102. UFEU. Razvoj evropskog regulatornog okvira za digitalna tržišta pokazuje da podaci postaju ključni činilac i u okviru ex ante regulacije velikih digitalnih platformi. U tom kontekstu posebno mesto zauzima Akt o digitalnim tržištima (engl. *Digital Markets Act,* dalje: DMA)[9] čiji je cilj obezbeđivanje otvorenosti i pravičnosti tržišta u digitalnom sektoru na kojima su prisutni takozvani „čuvari pristupa" (engl. *gatekeepers)*. Istovremeno, DMA izričito predviđa da se njegova pravila primenjuju ne dovodeći u pitanje primenu članova 101. i 102. UFEU, čime se potvrđuje da *ex ante* regulacija ne zamenjuje tradicionalne instrumente prava konkurencije, već ih dopunjuje (DMA, čl. 1(1), čl. 1(6)).

Poseban značaj za predmet ovog rada ima član 5(2) DMA, kojim se „čuvarima pristupa" zabranjuju određeni oblici obrade, kombinovanja i unakrsnog korišćenja podataka o ličnosti. Ova odredba obuhvata, između ostalog, zabranu kombinovanja podataka iz relevantne osnovne usluge platforme sa podacima iz drugih usluga koje pruža isti *gatekeeper* ili usluga trećih lica, kao i unakrsno korišćenje podataka između različitih usluga. Takvo postupanje dopušteno je jedino kada je krajnjem korisniku ponuđen poseban izbor i kada je on dao pristanak u smislu člana 4. tačke 11. i člana 7. GDPR-a (DMA, čl. 5(2)).

Značaj podataka u okviru DMA, međutim, nije ograničen samo na pravila o njihovom kombinovanju i korišćenju. Prilikom procene da li učesnik na tržištu koji ne ispunjava sve kvantitativne pragove treba da bude određen kao „čuvar pristupa", Komisija može uzeti u obzir mrežne efekte i prednosti zasnovane na podacima, naročito u vezi sa pristupom i prikupljanjem podataka o ličnosti i podataka koji nisu podaci o ličnosti, kao i sa odgovarajućim analitičkim kapacitetima. Pored toga, relevantni mogu biti i efekti ekonomije obima i ekonomije opsega, uključujući one povezane sa podacima (DMA, čl. 3(8)).

Ovakvo regulatorno rešenje pokazuje da evropski zakonodavac podatke ne posmatra isključivo kroz prizmu zaštite privatnosti. Pristup podacima, njihovo prikupljanje i mogućnost njihovog kombinovanja mogu biti povezani sa ekonomskim i strukturnim prednostima koje utiču na osporivost digitalnih tržišta. Sam DMA ukazuje na to da mrežni efekti, prednosti zasnovane na podacima, kao i efekti ekonomije obima i opsega mogu, u kombinaciji sa drugim karakteristikama digitalnih usluga, doprineti učvršćivanju položaja pružaoca osnovnih platformskih usluga i ograničavanju mogućnosti konkurencije (DMA, recital 32).

U tom smislu, DMA predstavlja značajan korak u razvoju regulatornog pristupa digitalnim tržištima, ali ne briše granicu između prava zaštite podataka i prava konkurencije. Njegova pravila pokazuju da određeno postupanje sa podacima može istovremeno imati dimenziju zaštite prava pojedinca i dimenziju tržišne konkurencije. Međutim, te dve dimenzije ne treba poistovećivati. Kako ukazuje van de Waerdt (2025), odnos između zaštite podataka i konkurencije u okviru DMA posebno dolazi do izražaja kod pravila koja uređuju korišćenje i unakrsno korišćenje podataka u ekosistemima *gatekeeper*-a, ali istovremeno ostaje pitanje u kojoj meri član 5(2) DMA donosi samostalnu zaštitu izvan

9 *Digital Markets Act*, Regulation (EU) 2022/1925, OJ L 265/1, consolidated version: 12. 10. 2022.

već postojećeg sistema GDPR-a.

Iz perspektive ovog rada, razvoj DMA potvrđuje širu promenu pristupa regulaciji digitalnih tržišta: tržišna snaga više se ne posmatra isključivo kroz cenu i tradicionalne pokazatelje tržišne strukture, već se u obzir uzimaju i podaci, mrežni efekti, ekonomija obima i ekonomija opsega, kao i mogućnost zaključavanja korisnika i ograničavanja njihovog prelaska na konkurentske usluge. Ipak, to ne znači da zaštita podataka postaje samostalan kriterijum tržišne moći. Njena relevantnost zavisi od konkretne veze između načina obrade podataka, ekonomskih prednosti koje iz takve obrade proizlaze i posledica koje takvo ponašanje ima za konkurentski proces.

Evropski regulatorni razvoj stoga treba razumeti kao funkcionalno približavanje, a ne kao spajanje prava zaštite podataka i prava konkurencije. Pravo zaštite podataka zadržava svoj osnovni cilj – zaštitu prava i sloboda fizičkih lica u vezi sa obradom njihovih podataka – dok pravo konkurencije i dalje polazi od zaštite konkurentskog procesa. DMA se nalazi između ova dva regulatorna pristupa: ne zamenjuje GDPR niti članove 101. i 102. UFEU, već uvodi posebna *ex ante* pravila za ponašanje *gatekeeper*-a koja odgovaraju specifičnostima digitalnih tržišta.

KONKURENTSKA RELEVANTNOST ZAŠTITE PODATAKA O LIČNOSTI U REPUBLICI SRBIJI

Evropski razvoj u oblasti digitalnih tržišta ima značaj i za Republiku Srbiju, imajući u vidu sve veći značaj digitalnih platformi i poslovnih modela zasnovanih na podacima. Rešenja razvijena u pravcu Evropske unije ne mogu se automatski preneti u domaći pravni sistem, ali mogu predstavljati relevantan orijentir za sagledavanje izazova koje digitalizacija postavlja pred postojeći regulatorni okvir.

U Republici Srbiji zaštita podataka o ličnosti i zaštita konkurencije uređene su odvojenim pravnim režimima i poverene različitim institucijama. Zaštita podataka o ličnosti uređena je prvenstveno Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti[10], a nadzor nad primenom propisa o zaštiti podataka o ličnosti poveren je Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (dalje: Poverenik). S druge strane, zaštita konkurencije uređena je Zakonom o zaštiti konkurencije[11], kao i brojnim podzakonskim aktima, a za primenu pravila zaštite konkurencije nadležna je Komisija za zaštitu konkurencije (dalje: KZK). Takva podela nadležnosti odražava različite regulatorne ciljeve ovih oblasti, zbog čega njihovo međusobno povezivanje u digitalnom okruženju ne podrazumeva njihovo institucionalno ili funkcionalno poistovećivanje.

Istovremeno, institucionalno razdvajanje ne isključuje potrebu za saradnjom. Digitalni poslovni modeli mogu dovesti do situacija u kojima je za pravilnu konkurentsku analizu potrebno razumeti način prikupljanja, povezivanja i korišćenja podataka, dok ocena tih pitanja može zahtevati stručnost i nadležnost organa za zaštitu podataka. Zbog toga bi saradnja Komisije za zaštitu konkurencije i Poverenika mogla biti značajna u slučajevima u kojima postoji neposredna povezanost između obrade podataka i konkurentskog ponašanja. Pri tome, međusobna koordinacija ne bi trebalo da dovede do preuzimanja nadležnosti jednog organa od strane drugog, već do potpunije ocene činjenica relevantnih za primenu sopstvenih propisa.

Domaća praksa već pokazuje da se KZK suočava sa specifičnostima digitalnih platformi. U sektorskoj analizi tržišta digitalnih platformi za posredovanje u prodaji i isporuci pretežno restoranske hrane i ostalih proizvoda, KZK je razmatrala tržišnu strukturu, tržišne udele, mrežne efekte, ekonomiju obima, ulogu podataka, tehnologiju i druge fak-

10 Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, *Sl. glasnik RS,* br. 87/2018.

11 Zakon o zaštiti konkurencije, *Sl. glasnik RS*, 51/2009, 95/2013 i 35/2026 - dr. zakon.

tore koji mogu uticati na uslove konkurencije. Nakon preuzimanja brenda *Donesi*, *Glovo* je u junu 2021. godine ostvarivao tržišni udeo od 60–70%, dok je *Wolt* imao 30–40%, što je ukazivalo na visok stepen koncentracije na posmatranom tržištu.[12]

Posebno je značajan postupak koji je KZK pokrenula protiv društva *GlovoApp Technology* u novembru 2022. godine zbog sumnje u zloupotrebu dominantnog položaja. U zaključku o pokretanju postupka razmatrane su, između ostalog, ekskluzivne klauzule, različiti uslovi poslovanja i mehanizmi koji su mogli otežati konkurentima pristup partnerima. Važno je, međutim, naglasiti da je reč o aktu kojim je postupak pokrenut na osnovu sumnje, a ne o konačnoj odluci kojom je utvrđena povreda prava konkurencije. Iako ovaj predmet nije bio usmeren na zaštitu podataka o ličnosti, on pokazuje da se postojeći instituti prava konkurencije primenjuju na tržišta čiju strukturu određuju karakteristike tipične za digitalne platforme.[13]

Značaj navedenog primera nije u tome što bi *Glovo* predstavljao domaći pandan predmetu *Meta Platforms*, već upravo u suprotnosti između ova dva slučaja. Dok je u predmetu *Meta* pitanje obrade podataka neposredno ušlo u konkurentsku analizu, u postupku protiv kompanije *Glovo* fokus je bio na ugovornim i poslovnim praksama platforme prema njenim partnerima. To pokazuje da konkurentski problemi digitalnih platformi ne proizlaze nužno iz podataka, ali i da se oni, kada su povezani sa tržišnom snagom i konkurentskim ponašanjem, ne mogu unapred isključiti iz analize. Iz tog razloga, domaća konkurentska analiza digitalnih tržišta ne bi trebalo da se zasniva isključivo na tržišnom udelu.

Kod digitalnih platformi tržišna snaga može biti povezana sa mrežnim efektima, ekonomijom obima, ekonomijom opsega, kontrolom nad podacima, tehnološkim prednostima, troškovima promene platforme i drugim faktorima koji utiču na mogućnost ulaska i širenja konkurenata. Sama činjenica da određena platforma raspolaže velikom količinom podataka, međutim, nije dovoljna za zaključak o postojanju dominantnog položaja ili njegovoj zloupotrebi. Upravo se na ovom mestu pojavljuje konkurentska relevantnost zaštite podataka o ličnosti. Ukoliko način prikupljanja, povezivanja ili korišćenja podataka predstavlja deo poslovnog ponašanja kojim se stvara ili održava tržišna prednost, pitanje zaštite podataka može postati relevantno za antimonopolsku analizu. Na primer, obimna i teško replicirajuća baza podataka može doprineti unapređenju usluge, preciznijem oglašavanju ili drugim ekonomskim prednostima platforme. Međutim, postojanje takve baze samo po sebi ne dokazuje antikonkurentsko ponašanje. Potrebno je utvrditi konkretnu vezu između podataka, tržišne snage i posledica takvog ponašanja po konkurentski proces.

Prema našem stanovištu, zbog toga ne bi bilo opravdano uvoditi privatnost kao opšti i samostalan kriterijum za utvrđivanje dominantnog položaja u Republici Srbiji. Takav pristup bi zamaglio granicu između prava konkurencije i prava zaštite podataka i mogao bi dovesti do proširenja nadležnosti KZK izvan njene osnovne regulatorne funkcije. Primereniji pristup jeste da se zaštita podataka posmatra kao mogući necenovni parametar konkurencije, čiji značaj zavisi od konkretne tržišne strukture, poslovnog modela i ponašanja učesnika na tržištu. Pri tome, evropsko iskustvo pokazuje da institucionalna autonomija ne mora biti prepreka regulatornoj saradnji. Naprotiv, u slučajevima u kojima se antimonopolska analiza oslanja na pitanja koja pripadaju oblasti zaštite podataka, saradnja KZK

12 Više o tome: KZK, *Izveštaj o sprovedenoj sektorskoj analizi stanja konkurencije na tržištu digitalnih platformi za posredovanje u prodaji i isporuci pretežno restoranske hrane i ostalih proizvoda u periodu 2020–2021. godina,* 2022, str. 9. i 12. Dostupno na: https://kzk.gov.rs/kzk/wp–content/uploads/2023/02/Sektorska–analiza_digitalnih–platformi_dostava–hrane.pdf, pristupljeno: 30. 8. 2026.

13 Komisija za zaštitu konkurencije, Zaključak broj: 5/0-01-758/2022-01 od 2. 11. 2022. Dostupno na: https://kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2022/11/Zaklju%C4%8Dak-o-pokretanju-postupka-GLOVO.pdf, pristupljeno: 1. 9. 2026.

i Poverenika može doprineti potpunijem sagledavanju činjenica. KZK bi pritom zadržala nadležnost da ocenjuje konkurentske efekte ponašanja, dok bi pitanja zakonitosti obrade podataka ostala u domenu organa nadležnog za zaštitu podataka.

Za Republiku Srbiju iz toga proizlazi potreba za postepenim prilagođavanjem konkurentske politike specifičnostima digitalnih tržišta, a ne nužno za stvaranjem potpuno novog sistema. Poseban značaj imaju razvoj stručnih kapaciteta za ekonomsku i tehnološku analizu digitalnih platformi, preciznije sagledavanje necenovnih parametara konkurencije i institucionalna saradnja u predmetima u kojima se prepliću pitanja tržišne snage i obrade podataka. Takav pristup omogućio bi efikasnu primenu postojećih instituta prava konkurencije na način koji u potpunosti odgovara karakteristikama digitalne ekonomije.

ZAKLJUČAK

Digitalizacija privrede promenila je način na koji se stvaraju i održavaju tržišne prednosti. Na digitalnim tržištima podaci predstavljaju ekonomski resurs koji može doprineti unapređenju proizvoda i usluga, personalizaciji ponude, efikasnijem oglašavanju i drugim poslovnim prednostima. Njihov značaj je posebno izražen kod digitalnih platformi, kod kojih se ekonomska vrednost podataka može povezivati sa mrežnim efektima, ekonomijom obima i opsega i drugim karakteristikama koje utiču na tržišnu strukturu.

Analiza je pokazala da zaštita podataka o ličnosti može imati konkurentsku dimenziju, ali da se njen značaj ne može izjednačiti sa značajem koji ima u okviru sopstvenog regulatornog sistema. Privatnost može predstavljati element kvaliteta usluge i mogući necenovni parametar konkurencije, naročito na tržištima na kojima se usluga pruža bez neposredne novčane naknade. Međutim, njena relevantnost za pravo konkurencije postoji samo kada se može utvrditi konkretna veza između načina obrade podataka, tržišne snage i efekata konkretnog ponašanja na konkurentski proces.

Presuda Suda pravde Evropske unije u predmetu *Meta Platforms Inc. and Others v Bundeskartellamt* predstavlja važnu potvrdu takvog pristupa. Sud je omogućio da se usklađenost ponašanja sa pravilima GDPR-a uzme u obzir u okviru analize zloupotrebe dominantnog položaja kada je takva ocena relevantna za primenu člana 102. UFEU, ali istovremeno nije izbrisao granicu između nadležnosti organa za zaštitu konkurencije i organa za zaštitu podataka. Time je potvrđena mogućnost funkcionalnog povezivanja dva regulatorna sistema bez njihovog poistovećivanja.

Razvoj DMA dodatno pokazuje da se evropski regulatorni pristup digitalnim tržištima udaljava od isključivog oslanjanja na tradicionalne cenovne pokazatelje. Podaci, mrežni efekti, ekonomija obima i ekonomija opsega i druge karakteristike digitalnih platformi postaju relevantne za procenu njihove tržišne pozicije i osporivosti tržišta. Istovremeno, DMA pokazuje da se određena ponašanja velikih digitalnih platformi mogu regulisati unapred, bez čekanja da se kroz dugotrajan postupak *ex post* utvrđuju njihovi konkretni antikonkurentski efekti.

U Republici Srbiji zaštita podataka o ličnosti i zaštita konkurencije uređene su odvojenim pravnim režimima, uz jasno razgraničene nadležnosti Poverenika i Komisije za zaštitu konkurencije. Domaća praksa, uključujući sektorsku analizu digitalnih platformi i postupak protiv društva *GlovoApp Technology*, pokazuje da se tradicionalni instituti prava konkurencije već primenjuju u tržišnom okruženju koje karakterišu mrežni efekti, visok stepen koncentracije i tehnološke prednosti zasnovane na podacima. Budući razvoj regulatornog pristupa trebalo bi zato da bude usmeren na dosledniju primenu postojećih pravila, jačanje stručnih kapaciteta za ekonomsku i tehnološku analizu digitalnih platformi i unapređenje saradnje nadležnih organa, uz očuvanje njihovih zasebnih nadležnosti i pravnih standarda. Zaštita podataka o ličnosti pritom ne bi trebalo da bude uvedena kao

samostalan kriterijum za utvrđivanje dominantnog položaja.

Time se potvrđuje osnovna hipoteza rada: zaštita podataka o ličnosti predstavlja relevantan, ali ne i autonoman parametar tržišne konkurencije na digitalnim tržištima. Njena konkurentska relevantnost ne proizlazi iz same činjenice da učesnik na tržištu prikuplja ili obrađuje podatke, već iz konkretne povezanosti obrade podataka sa tržišnom snagom, poslovnim ponašanjem i efektima na konkurentski proces. Shodno tome, povreda pravila zaštite podataka ne predstavlja sama po sebi povredu prava konkurencije.

Doprinos rada ogleda se u predloženom načinu povezivanja ekonomskih karakteristika digitalnih tržišta sa pravnim kriterijumima konkurentske analize. Umesto da se svaka povreda pravila o zaštiti podataka ili svako raspolaganje velikom količinom podataka tretira kao konkurentski problem, predloženi okvir zahteva da se utvrde funkcija podataka u poslovnom modelu, mogućnost repliciranja prednosti, veza takve prednosti sa tržišnom snagom i konkretni efekti na konkurentski proces. Time se precizira kada zaštita podataka može biti relevantna za primenu prava konkurencije, ali se istovremeno sprečava da ona postane zamena za dokazivanje dominantnog položaja i zloupotrebe.

Po mišljenju autora, najprimereniji regulatorni model jeste funkcionalno povezivanje, a ne spajanje prava zaštite podataka i prava konkurencije. Pravo konkurencije treba da zadrži svoju osnovnu funkciju zaštite konkurentskog procesa i tržišnog nadmetanja, dok pravo zaštite podataka treba da zadrži funkciju zaštite prava i sloboda fizičkih lica u vezi sa obradom njihovih podataka. Kada se njihovi predmeti dodiruju, potrebna je koordinacija, ali uz očuvanje različitih pravnih standarda, ciljeva i nadležnosti.

Za Republiku Srbiju to znači da budući razvoj konkurentske politike prema digitalnim tržištima ne mora nužno da počiva na uvođenju potpuno novih kriterijuma, već na preciznijoj primeni postojećih instrumenata na digitalne poslovne modele, razvoju stručnih kapaciteta i jačanju institucionalne saradnje. Posebno je važno da se podaci prepoznaju kao potencijalni izvor tržišne snage, ali da se njihova konkurentska relevantnost procenjuje na osnovu konkretnih ekonomskih i tržišnih efekata.

Na taj način moguće je istovremeno očuvati dve važne vrednosti: zaštitu osnovnih prava pojedinaca u digitalnom okruženju i efikasno funkcionisanje tržišne konkurencije. Upravo ravnoteža između tih ciljeva predstavlja, po mišljenju autora, jedan od ključnih regulatornih izazova digitalne ekonomije.

IZVORI I LITERATURA

Abate, C., Bianco, G., & Casalini, F. (2024). *The intersection between competition and data privacy*. OECD Roundtables on Competition Policy Papers, No. 310. OECD Publishing, Paris. Dostupno na: https://doi.org/10.1787/0dd065a3-en

Crémer, J., de Montjoye, Y.A., & Schweitzer, H. (2019). Competition policy for the digital era. European Commission. Dostupno na: https://doi.org/10.2763/407537

Galli, N., & Parcu, P. L. (2024). *Market Definition and Multi-Sided Markets: A Primer on the 2024 EU Market Definition Notice*. RSC Working Paper 2024/31.

Hagiu, A., & Wright, J. (2015). Multi-sided platforms. *International Journal of Industrial Organization, Volume 43*, pp. 162–174. Dostupno na:
https://doi.org/10.1016/j.ijindorg.2015.03.003

Marković-Bajalović, D. (2016). *Pravo konkurencije Evropske unije: Opšta pitanja i antitrust*. Sarajevo: T&T concept.

Nikolić, Lj., & Mojašević, A. (2023). *Ekonomija za pravnike.* Niš: Medivest.

OECD. (2009). *Two-Sided Markets*. OECD Policy Roundtables, Competition Committee, DAF/COMP(2009)20. Paris: OECD.

OECD. (2015). *Data-Driven Innovation: Big Data for Growth and Well-Being.* OECD Publishing, Paris. Dos-

tupno na: http://dx.doi.org/10.1787/9789264229358-en
Paskaleva, M. (2024). The economic value of personal data in digital economy. *International Journal of Economic Practice and Policy 21(2),* pp. 106–118. Dostupno na: https://doi.org/10.5937/skolbiz2-54701
Schweitzer, H., & Welker, R. (2021). A legal framework for access to data – A competition policy perspective. In German Federal Ministry of Justice and Consumer Protection & Max Planck Institute for Innovation and Competition (Eds.), *Data Access, Consumer Interests and Public Welfare*, pp. 103–153. Dostupno na: https://ssrn.com/abstract=3693874
Spalević, Ž., Vićentijević, K., & Ateljević, M. (2018). Pravno-ekonomska analiza stepena razvoja digitalne ekonomije. *Trendovi u poslovanju, 6(1)*, str. 29–37.
van de Waerdt, P. J. (2025). Reinforcing data protection and competition through Art. 6(2) of the Digital Markets Act. *International Review of Law and Economics, 82,* 106265. Dostupno na: https://doi.org/10.1016/j.irle.2025.106265
Xiong, Z., Niyato, D., & Wang, P. (2018). *Network Effects. In book: Encyclopedia of Wireless Networks*. Springer International Publishing: Singapur. Dostupno na: https://doi.org/10.1007/978-3-319-32903-1_34-1

Popis ostale istraživačke građe

Bundeskartellamt. (2019). *Decision of 6 February 2019, Facebook, Inc. et al., Case B6-22/16.* Dostupno na: https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/DE/Entscheidungen/Missbrauchsaufsicht/2019/B6-22-16.pdf?__blob=publicationFile&v=3
Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. (2012). Official Journal of the European Union, C 326/49, 26. 10. 2012.
Court of Justice of the European Union. (2023). *Meta Platforms Inc. and Others v Bundeskartellamt, Case C-252/21*, ECLI:EU:C:2023:537, judgment of 4 July 2023. Dostupno na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:62021CJ0252
European Parliament and Council. (2016). *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 (General Data Protection Regulation)*. Official Journal of the European Union, L 119/1, 4. 5. 2016.
European Parliament and Council. (2022). *Regulation (EU) 2022/1925 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2022 on contestable and fair markets in the digital sector and amending Directives (EU) 2019/1937 and (EU) 2020/1828 (Digital Markets Act)*. Official Journal of the European Union, L 265/1, 12. 10. 2022.
Komisija za zaštitu konkurencije Republike Srbije. (2022). *Izveštaj o sprovedenoj sektorskoj analizi stanja konkurencije na tržištu digitalnih platformi za posredovanje u prodaji i isporuci pretežno restoranske hrane i ostalih proizvoda u periodu 2020–2021. godina*. Dostupno na: https://kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2023/02/Sektorska-analiza_digitalnih-platformi_dostava-hrane.pdf
Komisija za zaštitu konkurencije Republike Srbije. (2022). Zaključak o pokretanju postupka protiv društva GlovoApp Technology d.o.o. Beograd, broj 5/0-01-758/2022-01 od 2. novembra 2022. godine. Dostupno na: https://kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2022/11/Zaklju%C4%8Dak-o-pokretanju-postupka-GLOVO.pdf
Zakon o zaštiti konkurencije. Službeni glasnik Republike Srbije, br. 51/2009, 95/2013 i 35/2026 – dr. zakon.
Zakon o zaštiti podataka o ličnosti. Službeni glasnik Republike Srbije, br. 87/2018.

PERSONAL DATA PROTECTION AS A PARAMETER OF MARKET COMPETITION IN DIGITAL MARKETS: A LEGAL AND ECONOMIC ANALYSIS

Author: MARIJANA MARJANOVIĆ
e-mail: marijanamarjanovic98@gmail.com
Faculty of Law, University of Niš

Introduction: The development of digital markets has led to personal data becoming a significant source of market power for digital platforms. In markets where service users often do not pay with money but with the transfer of their data, the protection of personal data acquires an importance that goes beyond the protection of privacy and becomes relevant from the perspective of competition law.

Aim: The objective of the paper is to examine whether and to what extent the protection of personal data is a parameter of market competition in digital markets, as well as to analyze the importance of data protection in the assessment of market power and abuse of a dominant position.

Materials and Methods: Normative-dogmatic, comparative legal, and legal-economic methods were applied in the paper, along with the analysis of relevant regulations of the European Union and the Republic of Serbia, court practice, and relevant scientific literature.

Results: The analysis indicates that the protection of personal data represents one of the factors that can influence the assessment of market power and competitive relations in digital markets, especially in the context of business models based on the processing of large amounts of data.

Conclusion: Effective regulation of digital markets requires coordinated application of personal data protection rules and competition law, along with the development of institutional cooperation and adaptation of traditional competition law instruments to the specifics of the digital economy.

Keywords: personal data protection; competition law; digital markets; market power; digital platforms; legal and economic analysis