

Politika zaštite potrošača u funkciji izgradnje unutarnjeg europskog tržišta

Doc. dr. sc. Anita Petrović
Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli

Sažetak: *Zaštita potrošača predstavlja samostalan segment jedinstvene komunitarne politike, koja se posljednjih nekoliko decenija konstantno razvija i unapređuje na nivou Europske unije, a sve u cilju nesmetanog funkcioniranja unutarnjeg tržišta.*

Kao što je već poznato, unutarnje tržište počiva na četiri ekonomske slobode, no da bi slobode kretanja roba i usluga bila ostvarene u punom opsegu, prava građana, koji djeluju na tržištu u cilju zadovoljenja osobnih potreba – potrošača, koji moraju biti zaštićena na istoj ili približno jednakoj razini. Iz tog razloga nezaobilazno je ukazati na položaj politike zaštite potrošača u primarnom, kao i u sekundarnom zakonodavstvu EU, budući da se kao osnovna mjera usklađivanja propisa država članica u ovoj oblasti koriste direktive.

U fokusu pažnje bit će i pozitivna politika zaštite potrošača, imajući u vidu da je usklađivanje standarda zaštite prava i interesa potrošača neophodan preduvjet za uključivanje u zajednički tržišni prostor Europske unije.

Ključne riječi: *zaštita potrošača, unutarnje tržište, harmonizacija*

Abstract: *Consumer protection is a segment of unique communitarian policy which is constantly developing and improving at the level of the European Union over the past few decades, in order to smooth functioning of the internal market.*

As already known, the internal market is based on four economic freedoms, but to free movement of goods and services was realized to the full extent, the rights of citizens who operate in the market in order to satisfy personal needs - consumers must be protected at the same or nearly same level. For this reason, it is an unavoidable point out the position of consumer policy in the primary as well as secondary EU legislation, since directives are basic measure of harmonization of legislation of Member States in this field.

The focus of attention will be also positive consumer protection policy, bearing in mind that the harmonization of standards protecting the rights and interests of consumers indispensable prerequisite for inclusion in the common market of the European Union.

Keywords: *consumer protection, internal market, harmonization*

UVOD

Različite mjere, kojima se štite prava i interesi potrošača, čine sadržaj jedne od najdinamičnijih službenih politika Europske unije (dalje: EU, Unija) koja kao i sve ostale stremi glavnom cilju, a to je nesmetano funkcioniranje unutarnjeg tržišta. Unutarnje tržište obuhvaća područje bez unutarnjih granica na kojem se osigurava slobodan promet roba, usluga, ljudi i kapitala u skladu sa odredbama Ugovora.¹ Četiri ekonomske slobode predstavljaju *spiritus movens* gospodarskog razvoja Unije i potpuno je nezamislivo efikasno djelovanje tržišnog mehanizma bez adekvatne zaštite krajnjih korisnika, tj. potrošača. Politika zaštite potrošača je horizontalna politika, što znači da se o istoj mora voditi računa pri provedbi svih ostalih službenih politika EU, koje imaju konačan utjecaj na same građane.

Sveobuhvatna i ujednačena zaštita prava fizičkih osoba, koje na tržištu djeluju u svrhe koje su izvan poslovne ili profesionalne djelatnosti, rezultira slobodnim ponašanjem pri prometu roba i usluga bilo gdje na tržištu EU, što je pored slobode konkurencije koja se vezuje za djelovanje poslovnih subjekata, ključni faktor ekonomske integracije. Kako krajnji potrošači ne smiju biti izloženi samo djelovanju tržišnih zakonitosti, vremenom je stvoren korpus pravila koja imaju za cilj otklanjanje tržišnih malformacija i uspostavljanje što ravnopravnijeg odnosa između poslovnih subjekata i fizičkih osoba (B2C).² Drugim riječima, aktivan odnos institucija EU prema problematici zaštite potrošača rezultirao je stvaranjem posebnog jezgra u pravnoj stečevini EU koji se prenio i u nacionalna zakonodavstva, jer unutarnje tržište zahtijeva ujednačena pravila.³

Politika zaštite potrošača artikulira mjere koje imaju za cilju zaštitu zdravlja, sigurnosti i ekonomskih interesa potrošača, kao i unapređenje prava na informiranje, obrazovanje i organiziranje s ciljem očuvanja zajedničkih interesa. Upravo kada se uzmu u obzir sve mjere, kako obvezujuće, tako i neobvezujuće prirode, koje su tijela EU usvojila u posljednje tri decenije, postaje sasvim jasno zašto je ovo dinamična oblast. Volumen pravnih akata svakodobno se povećava što je bila odlučujuća činjenica da se vremenom u naučnoj i stručnoj javnosti etablira pojam "*europsko pravo zaštite potrošača*." Jedinственog stave, o tome da li uopće postoji pravo zaštite potrošača kao grana prava, nema. U tom smislu i mnogi

¹ V.: odredbu člana 26., stav 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (dalje: UFEU). Treaty on the functioning of the European Union, OJ C115/47, 9.5.2008.

² Vidi: Baretić, M., Individualna i kolektivna zaštita potrošača u hrvatskom pravu, u: Tomljenović, V., Čulinović-Herc, E., Butorac-Malnar, V., Republika Hrvatska na putu prema Europskom pravosuđnom području, Pravni fakultet u Rijeci, Rijeka, 2007, str. 241.

³ Proces harmonizacije vezuje se za konstituiranje efikasnog zajedničkog tržišta, međutim ustrajavanje na toj povezanosti trpi određene prigovore kulturološke ali i ekonomske prirode, o tome vidi: Weatherill, S., Why Harmonise?, in: Tridimas, T., Nebbia, P., (ed.) European Union Law for the Twenty-First Century, Hart Publishing, Oxford and Portland Oregon, 2004., pp. 11-33.

autori, koji imaju značajan opus djela iz ove oblasti, smatraju da se radi smo o tehničkom terminu, a ne autonomnoj pravnoj oblasti.⁴

No, bez obzira na navedeno, notorna je činjenica da se najintenzivnija legislativna djelatnost ogleda upravo u donošenju potrošačkih direktiva, u vezi s tim cjelokupna pravna stečevina EU (*acquis communautaire*) može se podijeliti na *consumer* i *non consume acquis*. Pri tome ni ova podjela nije oštra, jer i *non consumer acquis* sadrži veliki broj mjera, koje se tiču zaštite potrošača.⁵ U harmonizaciji potrošačko-zaštitne regulative, države članice su prepoznale priliku vlastitog ekonomskog prosperiteta, jer unapređenje trgovinske razmjene jedino je moguće ukoliko potrošači uživaju ista prava bez obzira na koji teritorij EU sklapaju određeni pravni posao. Međutim, potrošači još uvijek ne koriste sav potencijal unutarnjeg tržišta, što se najbolje vidi po malom broju prekograničnih transakcija sklopljenih *online*.

Zaštita potrošača gotovo četiri decenije, odnosno od Rimskog ugovora iz 1958. godine, pa sve do stupanja na snagu Ugovora iz Maastrichta 1993. godine, u najvećoj mjeri se razvijala posredstvom *soft law* propisa.⁶ Ustavno-pravni okvir za razvoj suvremenog prava zaštite potrošača stvoren je odredbom člana 153. Ugovora iz Amsterdama, budući da je tijelima EU data mogućnost usvajanja obvezujućih akata u cilju zaštite potrošača neovisno o kontekstu unutarnjeg tržišta. Na taj način stvoreni su temelji za razvoj ne samo tržišno, već i socijalno orijentiranog prava zaštite potrošača.⁷

⁴ Wilhelmsson, T., Is There a European Consumer Law and Should There Be One?, Centro Studie Ricerche di diritto comparato e straniero, diretto da M. J. Bonell, 2000., pp. 19-23., <http://w3.uniroma1.it/idc/centro/publications/41wilhelmsson.pdf>; Baretić, M., Zaštita potrošača u Europskoj zajednici, u: Gavella, N., et al., Europsko privatno pravo, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2002., str. 154.; Misita, N., Osnove prava zaštite potrošača Evropske zajednice, Fond otvoreno društvo Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 1997., str. 51 i d.; Za suprotno stanovište od navedenog vidi: Ledić, D., Pravo zaštite potrošača – nova grana hrvatskog prava, u: Tomljenović, V., Čulinović-Herc E., (ur.), Zaštita potrošača i ulagatelja u europskom i hrvatskom pravu, Izazovi međunarodnog tržišta roba i usluga, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2005., str. 10 i d.

⁵ Vidi: Twigg-Flesner, C., The Europeanisation of Contract Law, Current controversies in law, Routledge-Cavedish, London and New York, 2008., p. 51.

⁶ S točke gledišta nacionalnog zakonodavca pojam *soft law* u sebi sadrži *contradictio in terminis*: „meko pravo“ bez pravnog dejstva i nije pravo, a „meko pravo“ sa pravnim dejstvom je „tvrdog pravo“ (*hard law*). Iako ne idealan, ovaj pojam ipak odgovara specifičnom pravnom poretku Zajednice. *Soft law* pravila imaju poseban pravni status između obavezujućih i neobavezujućih akata Zajednice, a pravno dejstvo je to što čini distinkciju između *soft* i *hard law* propisa. Senden, L., *Soft Law in European Community Law*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2004., pp. 109-112.

⁷ Slično i: Čikara, E., Novosti u razvoju europskog prava zaštite potrošača-Osvrt na Zelenu knjigu o reviziji pravne stečevine na području zaštite potrošača Europske zajednice, Hrvatska pravna revija, VIII:1/2008, str. 69.

Položaj politike zaštite potrošača u Osnivačkim ugovorima

*Ugovor o osnivanju Europske ekonomske zajednice*⁸ zaključen u Rimu 1957. godine, sasvim uzgredno normirao je pojam potrošač⁹ i to prilikom reguliranja jedinstvene poljoprivredne i politike tržišnog natjecanja. No, ipak smatra se pravnim izvorom za nastanak i razvoj politike zaštite potrošača. Osnovni cilj Europske ekonomske zajednice (EEZ) bio je uspostavljanje zajedničkog tržišta, koje se temelji na četiri fundamentalne slobode. Uspješno egzistiranje i djelovanje integriranog europskog tržišta, zasnovanog na pomenutim slobodama, upravo je iziskivalo i određeni stupanj zaštite potrošača, kao aktivnih sudionika tržišnih odnosa. Odredbe Rimskog ugovora, mada nisu sadržavale pravni osnov intenzivnije zakonodavne djelatnosti Zajednice u sferi zaštite potrošača, ipak, predstavljaju pravno vrelo iz kojih je Zajednica crpila ovlaštenja za donošenje određenih *soft law* instrumenata.¹⁰

Nadalje, *Jedinstvenim europskim aktom* usvojenim 1987. godine¹¹ potvrđeno je uspostavljanje unutrašnjeg tržišta, tzv. "pozitivna integracija".¹² Ovim dokumentom

⁸ Treaty establishing The European Economic Community, Rome, 25 March 1957, original text (non-consolidated version), <http://eur-lex.europa/en/treaties/dat/11997E/htm>

⁹ „[...] od potrošača se očekivalo da bude (samo) pasivni korisnik preuređenih europskih tržišta.“ Weatherill, S., Consumer Policy, u: Craig, P., de Burca, G., (ed.), *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, 1999.

¹⁰ Od posebnog značaja za promoviranje interesa potrošača jesu *soft law* inicijative koje je Europska zajednica usvajala u obliku programskih i planskih akata. Tako, 1975. godine, Europsko vijeće usvojilo je Prvi program zaštite potrošača, kojim se po prvi put proklamiraju osnovna prava potrošača: pravo na zaštitu zdravlja i sigurnosti, pravo na zaštitu ekonomskih interesa, pravo na naknadu štete, pravo na obavještanje i edukaciju, pravo na predstavljenost. Ovim programom, otpočeo je proces stvaranja konzistentnog sistema zaštite potrošača. Rezolucijom iz 1981. godine usvojen je Drugi program zaštite potrošača s ciljem dalje razrade odredbi Prvog programa. Treći program zaštite potrošača pod nazivom „Novi poticaji politici zaštite potrošača“ usvojen je Rezolucijom Europskog vijeća iz 1986. godine, i njime se postavljaju tri cilja: sigurnost proizvoda, promoviranje i zaštita ekonomskih interesa potrošača, te promoviranje sudjelovanja potrošača u radu institucija Zajednice. Nakon usvajanja Prvog, Drugog i Trećeg programa stvoren je pravni osnov za realiziranje proklamiranih principa i to putem srednjoročnih akcijskih planova. U tu svrhu formirano je i posebno nezavisno tijelo pod nazivom Directorate-General for Health and Consumers (DG SANCO) koje se uključuje u najviši rang administrativne hijerarije EU. Akcijski planovi donose se za razdoblje: od 1990. do 1993. godine, od 1993. do 1995. godine, od 1996. do 1998. godine, od 1999. do 2001. godine, od 2002. do 2006. godine, te posljednji akcijski plan pokriva je period od 2007. do 2013. godine. Za tekuću 2014. godinu, kao i godine koje dolaze, Europska komisija predviđa djelovanje u pravcu povećanja povjerenja i rasta GDP stavljanjem potrošača u fokus jedinstvenog tržišta. Novi smjer razvoja predstavljen je u Europskoj potrošačkoj agendi [A European Consumer Agenda-Boosting confidence and growth] Brussels, 22.5.2012 COM(2012) 225 final., koja sadrži analizu postojećeg stanja u oblasti potrošačke politike, ukazuje na probleme s kojim se potrošači najčešće susreću u praksi, te postavljaju četiri ključna cilja koja treba realizirati do 2020. godine.

¹¹ Single European Act (1986) OJ L 169., <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm>

objedinjene su odredbe koje se odnose na ekonomsku integraciju i političku suradnju država članica, što je utjecalo na oblikovanje budućeg identiteta EU.¹³ U cilju efikasnije realizacije principa unutrašnjeg tržišta proširena je komunitarna nadležnost Zajednice i u domen zaštite životne sredine, tehnološkog i naučnog istraživanja, regionalnog razvoja, socijalne politike i sl., no, pitanje zaštite potrošača i dalje je ostalo izvan legislativne djelatnosti njezinih institucija.

Međutim, *Ugovor o Europskoj uniji*¹⁴ (Ugovor o EU, Ugovor iz Maastrichta) otvara sasvim novo poglavlje zaštite prava i interesa potrošača. Ugovorom iz Maastrichta EEZ je preimenovana u EZ, a u Ugovor o osnivanju EZ utkane su i nove odredbe, kojima je došlo do proširenja komunitarne nadležnosti (uključujući tu i oblast zaštite potrošača) u cilju ekonomskog i socijalnog napretka.¹⁵

Ugovorom iz Maastrichta, odnosno novelama usvojenim Amsterdamskim ugovorom¹⁶ zaštita potrošača ulazi u izvornu nadležnost EU i tako stiče karakter *ustavnog načela*. Zaštita potrošača konačno je postala samostalna službena politika EU, koja doprinosi funkcioniranju integriranog tržišnog prostora.¹⁷ Amsterdamskim ugovorom izvršena je djelomična konsolidacija sadržaja Ugovora o osnivanju EZ i Ugovora o EU. No, pored revidiranja samog sadržaja, izvršena je i renumeracija ugovornih odredbi. Tako, glava XI. renumerirana je u glavu XIV., a odredba člana 129.a renumerirana je u odredbu člana 153. Također, važno je ukazati na činjenicu da pored novih oznaka, Amsterdamske novele unose bitne izmjene i u sam sadržaj navedenih odredbi. Tako, s ciljem osiguranja visokog stupnja zaštite potrošača, Zajednica doprinosi zaštiti zdravlja, sigurnosti i gospodarskih interesa potrošača, kao i promicanju prava na informiranje, obrazovanje i organiziranje. Princip zaštite potrošača uzet

¹² Vidi: Misita, N., *Evropska unija – Institucije*, Revicon, Sarajevo, 2009.; Herdegan, M., *Evropsko pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2003.

¹³ Opširnije o tome: Zarka, J.-C., *Osnovi institucija Evropske unije*, V. izdanje, Venino, Beograd, 2004.

¹⁴ Treaty on European Union OJ C 191, potpisan 07.02.1992. godine, stupio na snagu 01.11.1993. godine, prema gradu u kojem je potpisan naziva se još i Maastricht Treaty.

¹⁵ Odredbom člana G(3), stav 1., slovo s) Ugovora o osnivanju EZ, normativna djelatnost Zajednice usmjerava se i na jačanje zaštite potrošača. Također, zaštiti potrošača posvećuje se posebna glava XI u kojoj je sadržana i odredba člana 129.a (kasnije glava XIV i odredba člana 153. Ugovora iz Amsterdama, a sada glava XV i odredba člana 169. Ugovora o funkcioniranju EU), u kojoj se navodi da će Zajednica doprinositi ostvarivanju visokog stupnja zaštite potrošača kroz: mjere, usvojene na temelju člana 95. (bivši član 100.a), koje se odnose na izgradnju unutrašnjeg tržišta, te posebne aktivnosti država članica, koje su usmjerene na zaštitu zdravlja, sigurnosti, ekonomskih interesa potrošača, te na omogućavanje adekvatnih informacija potrošačima.

¹⁶ Ugovor iz Amsterdama (Treaty of Amsterdam OJ C 340) usvojen 2.10.1997. godine, stupio na snagu 1.5.1999. godine.

¹⁷ Maastrichtsko interpoliranje zasebnog poglavlja o zaštiti potrošača u Ugovor o osnivanju EZ, polučilo je određene kontroverze, u smislu da se potrošačka politika na nivou Zajednice smatra kao anti-konkurencijska. Cf.: Weatherill, S., *EU Consumer Law and Policy*, Edward Elgar, Cheltenham, 2005., p. 7.

će se u obzir pri definiranju i provođenju drugih komunitarnih politika i djelatnosti. Također, djelatnost Zajednice se proširuje ne samo u pravcu podupiranja, dopunjavanja, već i provođenja mjera država članica u oblasti zaštite potrošača.

Određeno revidiranje pomenutih Osnivačkih ugovora, uslijedilo je usvajanjem Ugovora iz Nice,¹⁸ no, odredba člana 153., kojom se normirala zaštita potrošača nije pretrpjela nikakve izmjene, pa čak ni po pitanju renumeracije¹⁹

Krupne promjene glede daljnjeg institucionalnog funkcioniranja donosi Lisabonski ugovor,²⁰ koji se zbog toga označava i kao *Reformski ugovor*, budući da postojeće Osnivačke ugovore, odnosno Ugovor o EU i Ugovor o osnivanju EZ, ne zamjenjuje već dopunjava i transformira u *Ugovor o Europskoj uniji* i *Ugovor o funkcioniranju Europske unije*. Lisabonski ugovor nasljednik je Ugovora iz Nice i supstitut za još uvijek neusvojeni Ustavni ugovor EU, a njegov značaj ogleda se u novoj arhitekturi koja daje drugačiji pravni subjektivite EU.

¹⁸ Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and Certain Related Acts, OJ 2002 C 325/01, potpisan 26.2.2001. godine, stupio na snagu 1.2.2003. godine. Zbog reformi, koje je polučio u europskoj institucionalnoj arhitekturi, Ugovor iz Nice označava se još i kao „Deklaracija o budućnosti EU“, a njime su riješena i određena ključna pitanja preostala iz Amsterdama („Amsterdam Left Overs“). Više o tome vidi: Košutić, B., Uvod u evropsko pravo, Zavod za udžbenike, Beograd, 2006., str. 38.

¹⁹ Na nivou institucija Zajednice postojao je stav da bi odredbu člana 153. Ugovora o osnivanju EZ trebalo izmijeniti i ojačati, s obzirom da ne predstavlja „dovoljan“ ili „samostalan“ pravni osnov za zakonodavnu djelatnost Zajednice u segmentu zaštite potrošača. O tome: Micklitz, H. W., Reich, N., Weatherill, S., EU Treaty Revision and Consumer Protection, *Journal of Consumer Policy*, 27/2004., p. 371.

²⁰ Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, OJ C2007 306/01, potpisan 13.12.2007. godine, stupio na snagu 1.1.2009. godine, iako ga je pratio „politički složen“ postupak ratifikacije od strane država-članica (Irska, Njemačka, Češka). Lisabonski ugovor označava se još i kao Reformski ugovor o EU, iz razloga što predstavlja svojevrsan pečat na postignuti dogovor između država-članica o institucionalnim reformama EU. Ovaj ugovor, u najvećoj mjeri, predstavlja „prečišćenu“ verziju Ugovora o Ustavu za Europu, (Treaty establishing a Constitution for Europe, Constitutional Treaty, OJ C 2004 310/01), potpisanog 29.10.2004. godine, a koji zbog neuspjelih referenduma u Francuskoj i Nizozemskoj nije još uvijek postao pravno obavezujući. Ustavni ugovor EU, nakon što stupi na snagu, zamijenit će sve ugovore potpisane proteklih pedesetak godina, izuzev Ugovora o Europskoj zajednici za atomsku energiju (EUROATOM), odnosno njime se ukida tzv. model tri stuba EU. Zaštiti potrošača, i ovim aktom, ukazuje se posebna pažnja, i to: odredbom člana I.-14., kojom se zaštita potrošača stavlja u zajedničku nadležnost Unije i država-članica, zatim odredbom člana II.-98., Povelje o temeljnim pravima Unije – sastavnog dijela Ustavnog ugovora EU, te odredbom člana III.-235. Detaljnije o Lisabonskom ugovoru vidi: Kaczorowska, A., *European Union Law*, Routledge-Cavendish, London & New York, 2008., pp. 42-62. Također, o Ustavu EU opširnije: Janjević, M., *Ustav Evropske unije*, Revija za evropsko pravo, V:1-3/2003., str. 25 i d.; Košutić, B., loc. cit., str. 40 i d.; Vukadinović, R., *Pravo Evropske unije*, četvrto izmenjeno i dopunjeno izdanje, Kragujevac, 2006., str. 56-61.

Lisabonskim ugovorom žele se reformirati i modernizirati pravni temelji, instrumenti i institucije EU u uvjetima proširenog članstva, jer se to nije uspjelo postići Ustavom EU. Iako donosi značajne promjene, određene oblasti kao što je *inter alia* i zaštita potrošača ostali su izvan ovog reformskog procesa, međutim određene novele su ipak učinjene. Tako, jednu od novina predstavlja odredba člana 12. UFEU, koja uzdiže na rang općeg načela “*zahtjev da se zaštita potrošača uzima u obzir pri utvrđivanju i provedbi ostalih politika i aktivnosti Unije.*” Drugim riječima, zaštita potrošača dobija karakter horizontalne politike, koju treba uzeti u obzir pri definiranju i provedbi drugih politika, koje imaju krajnji utjecaj na tu kategoriju građana. Odredbom člana 4., stav 2., slovo f) UFEU zaštita potrošača ulazi u konkurentnu, kao podvrstu podijeljene nadležnosti institucija EU i država članica (*shared competence*). Ranija odredba člana 153. Ugovora o osnivanju EZ, sada je renumerirana u odredbu člana 169. UFEU, prema kojoj zaštita potrošača podrazumijeva zaštitu zdravlja, sigurnosti i ekonomskih interesa potrošača, kao i unapređenje prava na informiranje, obrazovanje i organiziranje s ciljem očuvanja zajedničkih interesa. Osiguranje visokog stupnja zaštite potrošača i dalje ostaje imperativ kojem su podređene sve mjere koje se usvajaju u ovoj oblasti.

Harmonizacija propisa u oblasti zaštite potrošača

Nadležnost za usklađivanje

Prateći evoluciju politike zaštite potrošača u primarnom zakonodavstvu EU, svakako, nezaobilazno je ukazati na genezu iste kroz sekundarno zakonodavstvo.²¹ Kada su u pitanju pravni akti koji se donose radi zaštite i unapređenja interesa potrošača, u prvom redu, potrebno je ukazati na pravni osnov za usvajanje istih, a to je odredba člana 114. UFEU (bivši član 95. Ugovora o osnivanju EZ), u kojoj stoji da “[...] *Europski parlament i Vijeće, odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom i nakon savjetovanja s Ekonomskim i socijalnim vijećem, usvajaju mjere za usklađivanje odredaba zakona ili drugih propisa u državama-članicama, čiji je cilj uspostava i funkcioniranje unutarnjeg tržišta.*” Ova odredba je ključna za harmonizaciju²² propisa država članica u različitim oblastima, pa tako i u domenu

²¹ Sekundarni izvori ili izvedeno zakonodavstvo su jednostrani pravni akti usvojeni od strane institucija EZ na temelju Osnivačkih ugovora, tu spadaju: uredbe, direktive, odluke, preporuke i mišljenja, te ostali pravni akti. Uredbe, direktive i odluke su pravnoobvezujućeg karakter. Preporuke i mišljenja nemaju pravnoobvezujuću snagu, stoga niti su pravni akti, niti se smatraju izvorima komunitarnog prava. Prema: Kaczorowska, A., op. cit., pp. 206-213.

²² Pojmom harmonizacija označava se proces integriranja koji ne vodi stvaranju jedinstvenih pravnih pravila, nego stvaranju zajedničkog okvira ili pravnih pravila kojima se uspostavlja zajednički cilj, koja pritom ostavljaju dovoljno prostora za specifičnosti nacionalnih pravnih poredaka. Senden, L., op. cit., p. 45.

zaštite potrošača, budući da ostavlja mogućnost za usvajanje kako uredbi tako i direktiva, kao sekundarnih pravnih akata.²³

Pravni intervencionizam unijskog zakonodavca motiviran je uspostavom i funkcioniranjem unutarnjeg tržišta, koje “*obuhvata područje bez unutrašnjih granica, na kojem se osigurava slobodno kretanje robe, osoba, usluga i kapitala.*”²⁴ Međutim, član 114. UFEU ne uspostavlja opću nadležnost Unije za regulaciju unutarnjeg tržišta, nego samo za donošenje mjera, koje su stvarno usmjerene poboljšanju uvjeta za uspostavu i funkcioniranje tržišta. Mjere harmonizacije ne smiju uzrokovati pad postojećeg nivoa zaštite u onim državama članicama u kojima je određeni nivo ranije uspostavljen²⁵ Zaštita potrošača kako to proizlazi iz stava 4., člana 169. UFEU temelji se na principu minimalne harmonizacije, što znači da države članice mogu zadržati ili uvesti strožija pravila zaštite fizičkih osoba, koja moraju biti sukladna ostalim propisima EU.

Na području zaštite potrošača kao osnovna mjera usklađivanja propisa država članica koriste se direktive. Direktive su opći pravni akti obavezujuće snage za države kojima se upućuju u smislu cilja koji se direktivom treba postići, ostavljajući pri tome nacionalnim vlastima slobodu izbora oblika i metoda preuzimanja u domaći pravni poredak.²⁶ Osnovna svrha implementacije direktiva jeste, dakle, realizacija direktivom propisanog rezultata, što u konačnici ima za posljedicu određeni stupanj harmonizacije materijalnog prava država članica u određenoj oblasti.²⁷ Pravila predviđena direktivom država je dužna, u za to propisanom roku, inkorporirati u svoj pravni sistem. Na taj način otklanjaju se razlike između nacionalnih propisa, što potrošačima pruža relativno ujednačen nivo zaštite na području EU.

Načelo supsidijarnosti i načelo proporcionalnosti

Kao što je već navedeno politika zaštite potrošača ne ulazi u isključivu nadležnost institucija EU, iz tog razloga načelo supsidijarnosti omogućava djelovanje Unije, u smislu donošenja određenih mjera, samo kada i ukoliko se ciljevi predložene mjere ne mogu na

²³ Svakako, ne smije se zanemariti ni odredba člana 115. UFEU (bivši član 94. Ugovora o osnivanju EU), tako „ne dovodeći u pitanje član 114., Vijeće, odlučujući jednoglasno u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom i nakon savjetovanja s Europskim parlamentom te Ekonomskim i socijalnim vijećem, donosi direktive za usklađivanje onih zakona ili drugih propisa država članica koji neposredno utječu na uspostavu ili funkcioniranje unutarnjeg tržišta.“

²⁴ V.: odredbu člana 26., stav 1. i 2. UFEU.

²⁵ U stavu 3. člana 114. UFEU navodi se da će “Komisija u svojim prijedlozima mjera vezanim za zdravlje, sigurnost, zaštitu okoliša i zaštitu potrošača polaziti od visoke razine zaštite, posebice vodeći računa o svakom novom razvoju utemeljenom na znanstvenim činjenicama.”

²⁶ Prema odredbi člana 288., stav 3. UFEU direktiva je “obvezujuća, u pogledu rezultata koji je potrebno postići, za svaku državu članicu kojoj je upućena, a odabir oblika i metoda postizanja tog rezultata prepušten je nacionalnim vlastima.”

²⁷ Kaczorowska, A., op. cit., pp. 221-222.; U tom smislu i: Senden, L., ibid., pp. 48-52.

zadovoljavajući način ostvariti od strane države članice, već ih bolje može ostvariti Unija. Princip supsidijarnosti uveden je samo u prostore prožimanja, odnosno konkurencije komunitarne i nacionalnih nadležnosti. Drugim riječima, europski zakonodavac ovlašten je intervenirati samo onda kada različiti propisi država članica u oblasti zaštite potrošača prijete da ugroze koncept jedinstvenog tržišta. Normativne mjere EU u oblasti zaštite potrošača uvijek su samo dopuna nacionalnog prava pojedinih država članica, s obzirom da su one prvenstveno nadležne da uređuju ovu oblast.

Zaštita potrošača, iako etablirana kao jedna od službenih politika EU, upravo zbog primjene načela supsidijarnosti, koje omogućava zakonske intervencije Unije samo onda kada razlike između nacionalnih propisa ugrožavaju nesmetano funkcioniranje zajedničkog tržišta, te načela proporcionalnosti, koje ograničava te intervencije na određenom području na onu mjeru koja je potrebna za ostvarivanje ciljeva predviđenih Ugovorom, do danas nije prerasla u generalno jedinstvo ujednačenih i sistematiziranih pravnih propisa. Princip srazmjernosti vrijedi za svaku komunitarnu mjeru, bez obzira da li se donosi u oblasti isključive ili podijeljene nadležnosti. Kod principa supsidijarnosti primarno je riječ o tome da li (uopće) djelovati, gledano iz ugla Zajednice, a kod principa srazmjernosti o tome na koji način djelovati (kad god se djeluje).²⁸

Direktive - glavni instrumenti harmonizacije

Determinanta koja je oblikovala pravo zaštite potrošača jeste priroda pravnih instrumenta, koji se koriste za ujednačavanje prava država članica. Tu se prvenstveno misli na direktive, kao pravne akte, koji ne djeluju neposredno na privatnopravne subjekte, već obavezuju države članice da svoje nacionalno pravo usklade sa odredbama, odnosno ciljem proklamiranim određenom direktivom. Direktiva adresatima nameće obavezu određenog rezultata, a da bi njene odredbe bile obvezujuće nužno je da iste budu inkorporirane u domaći pravni poredak.²⁹

²⁸ O pomenutim načelima opširnije v.: Meškić, Z., Samardžić, D., Pravo Evropske unije I, TDP, GIZ, BMZ, Sarajevo, 2012., str. 104-110.

²⁹ Harmonizacija propisa u oblasti prava zaštite potrošača, započela je sada već davne 1985. godine usvajanjem prve direktive čiji je subjekt zaštite bio upravo potrošač, koji određeni pravni posao sklapa na kućnom pragu. Direktiva 85/577/EEZ o zaštiti potrošača u pogledu ugovora sklopljenih izvan poslovnih prostorija trgovca predstavlja, tako prvu direktivu donesenu u oblasti zaštite potrošača, kojom su otvorena vrata procesu usklađivanja ugovornog prava vezanog za potrošače. Do danas, u pravnu stečevinu EU, utkano je preko stotinu direktiva koje su u manjoj ili većoj mjeri posvećene zaštiti različitih interesa potrošača, tako da se u *acquis communautaire* vremenom izdvoji poseban segment prava – *consumer acquis*. Stoga, može se reći da europsko pravo zaštite potrošača predstavlja jednu od glavnih pokretačkih sila u procesu evolucije europskog ugovornog prava. Prema: Karsten, J., Sinai, R. A., The Action Plan on European Contract Law: Perspectives for the Future of European Contract Law and EC Consumer Law, *Journal of Consumer Policy*, 26/ 2003, p. 160.

No, ono što u bitnome obilježava *consumer acquis* jeste činjenica da direktive usvojene u ovoj oblasti često su rezultat nesistemskog djelovanja europskog zakonodavca. Ovaj sektorski pristup harmonizaciji (*piecemeal approach*), gdje se direktivama uređuju posebne, sasvim uske oblasti ugovornog prava svaki put kada se javi posebna potreba za harmonizacijom, u velikoj mjerio je doprinio fragmentaciji ugovornog *acquisa*, a naročito u oblasti zaštite potrošača. Shodno tome, najveći broj direktiva iz područja zaštite potrošača uređuje različite aspekte ugovornih odnosa između potrošača i trgovca, no uvijek tzv. „*patch-work*“ metodom, odnosno samo pojedina specifična pitanja vezana za takve ugovore. Tako primjerice, direktivama se uređuje specifične vrste ugovora poput ugovora sklopljenih izvan poslovnih prostorija trgovca, distancione prodaje, ugovora o potrošačkom kreditu, „timeshare“ ugovora i sl., odnosno pojedini segmenti ugovornih odnosa poput odgovornosti prodavca za materijalne nedostatke, nepoštene ugovorne odredbe i sl.

Veliki broj potrošačkih direktiva u sebi istovremeno sadrži elemente materijalnog i procesnog prava, odnosno javnopravne i privatnopravne elemente i usvajane su, u većini slučajeva *ad hoc* metodom, odnosno isključivo s ciljem otklanjanja konkretne prepreke funkcioniranju unutarnjeg tržišta. Također, rješenja sadržana u određenim direktivama ponekad su rezultat kompromisa između različitih pravnih tradicija država članica, ali isto tako rezultat su i političkih kompromisa između samih država članica, te između ekonomski superiornijih država članica i tijela EU. Na taj način, države članice limitirane minimalnim standardima zaštite odnosno direktive i konačnim ciljem, tj. postizanjem materijalnopravne istovrsnosti prava, potpuno samostalno uređuju vlastita područja prava zaštite potrošača. „[...] Iz tih je razloga, umjesto o pravu zaštite potrošača Europske zajednice, primjerenije je govoriti o europeizaciji domaćeg prava država članica.“ Osnovna svrha potrošačkih direktiva jeste, dakle, uskladiti zakonodavstva država članica na način da se potrošačima pruže istovjetni, barem minimalni standardi zaštite.

Consumer acquis sadrži veliki broj direktiva i s obzirom na predmet zaštite mogu se klasificirati na: direktive koje štite ekonomske interese potrošača, direktive koje štite zdravlje i sigurnost potrošača, direktive koje reguliraju pitanja naknade štete kod proizvoda s nedostatkom, direktive koje imaju za cilj bolju obaviještenost potrošača, direktive koje reguliraju pitanje ostvarivanja kolektivne zaštite potrošača i sl. No, intenzivna zakonska regulacija u području zaštite potrošača, ipak nije osigurala željeni stupanj sigurnosti subjektima koje štiti, čak *vice versa*. Ovo iz razloga što se većina potrošačkih direktiva temelji na *principu minimalne harmonizacije*, a to znači da se državama članicama ostavlja prostora za usvajanje strožih mjera zaštite potrošača od onih direktivom propisanih. Države članice se često koriste ovim pravom i tako doprinose dubljoj rascjepkanosti unutarnjeg tržišta. Stoga, bez obzira što direktive imaju za cilj harmonizaciju nacionalnih propisa putem sadržajnog ujednačavanja, slikovito rečeno „[...] europske direktive izgledaju poput arhipelaga otočića u prostranim morima nacionalnih privatnopravnih sistema.“

Minimalna versus maksimalna harmonizacija

Direktive usvojene u ovoj oblasti imaju karakter vertikalnih mjera harmonizacije temeljenih pretežno na *principu minimalne usklađenosti*. To znači da se direktivom reguliraju sva pitanja vezana za jedan pravni institut, pritom države članice imaju slobodu propisati i veće standarde pravne zaštite od onih koji su kao minimalni predviđeni direktivom.³⁰ Primjena načela minimalne usklađenosti ne rezultira stvaranjem potpuno unificiranog sistema zaštite potrošača na razini EU, već stvaranjem zajedničkog okvira minimalne zaštite potrošača, gdje se pravne razlike ne uklanjaju već samo minimaliziraju tako da ne ometaju funkcioniranje unutarnjeg tržišta. Države članice dužne su uspostaviti samo minimalne zajedničke standarde zaštite, no i dalje imaju mogućnost usvajanja strožih mjera zaštite potrošača, nego je to direktivom propisano.³¹

Ovaj princip, zbog svoje dugogodišnje primjene u praksi implicirao je stvaranje potpuno nekoherentnog europskog sistema zaštite potrošača i doprinio cjepljanju unutarnjeg tržišta. Nacionalni pravni poretki se, u većem ili manjem stupnju, razlikuju, što je proizvelo mnoge negativne posljedice kada je u pitanju sloboda kretanja roba i usluga. Potrošači izbjegavaju sklapati prekogranične ugovore i podvrgnuti se jurisdikciji stranog prava za koje ne znaju kakav nivo zaštite će im pružiti, u odnosu na prava koja uživaju u matičnoj zemlji.³²

Harmonizirana pravna područja međusobno se razlikuju, što je unijelo nepovjerenje u pravni promet i samim tim javilo se kao prepreka djelovanju jedinstvenog tržišta,³³ što je

³⁰ Više o tome v.: Josipović, T., Izazovi harmonizacije građanskog prava putem direktiva, Forum za građansko pravo za jugoistočnu Europu, Izbor radova i analiza Prva regionalna konferencija, Cavtat, 2010., Knjiga I, Beograd 2010., str. 291-296.

³¹ Iako odredba člana 169., stav 4. UFEU ovlašćuje države članice na usvajanje viših standarda od onih propisanih direktivom, ipak postoje i određena ograničenja. Usvojene mjere, naime, moraju biti u skladu sa odredbama Ugovora, posebno odredbama koje reguliraju slobodu kretanja robe, kao i to da država mora obavijestiti Europsku komisiju o uvođenju strožih mjera.

³² (Ne)povjerenje potrošača u opseg prava koja im pripadaju prilikom kupovine na tržištima drugih zemlja-članica EU, odnosno nedostatak potrebnih informacija, jezične barijere, različiti oblici rizika, otežane mogućnosti naknade štete, uvjetovalo je da su prekogranične transakcije u EU de facto još uvijek ostale na razini deklariranih prava. Tako, u 2007. godini svega 25% stanovnika EU je ostvarilo neku prekograničnu transakciju, pri tome najviše transakcija je obavljeno u Luksemburgu (68%), Švedskoj (59%), te Danskoj (56%). Vrijednost transakcija kretala se u granicama od oko 800,00 € i gotovo su sve učinjene neposredno (face-to-face), a svega 7% korištenjem Interneta. Vidi: Special Eurobarometer 298, Consumer protection in the internal market, October 2008., <http://europa.eu/rapid/pressReleases>Action.do?reference=IP/08/980&forma=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>,

³³ Cfr.: Pošćić, A., Zaštita potrošača u hrvatskom pravu – dobar ili loš primjer zakonodavstva, Pravo i porezi, 13:9/2004., str. 81 i d.; Čikara, E., ibidem, str. 69-70.

bio odlučujući razlog za otpočinjanje sveobuhvatnog postupka revizije pravne stečevine u oblasti zaštite potrošača.³⁴

Upravo da bi se otklonile negativne posljedice primjene načela minimalne harmonizacije, u posljednjoj deceniji, u potrošačkim direktivama normira se sasvim suprotno načelo, *načelo maksimalne harmonizacije*. To znači da države članice prilikom implementacije direktive, koja sadrži ovaj princip ne smiju odstupiti od njezinih odredbi, već subjekti u neizmijenjenom obliku uživaju sva ona prava koja direktiva predviđa. Maksimalna harmonizacija podrazumijeva potpuno ujednačavanje pravnih propisa država članica i rezultira stvaranjem identičnih harmoniziranih pravnih područja, budući da se određeno pravno pitanje na istovjetan način normira i tumači u svim državama članicama.³⁵

Značaj broj potrošačkih direktiva usvojenih tijekom 80-tih i 90-tih godina, kojima se štite ekonomski interesi potrošači zamijenjen je novim direktivama temeljenim na klauzuli maksimalne harmonizacije. *Direktive nove generacije* predstavljaju odgovor na zahtjeve suvremenog tržišta, a cilj im je stvoriti koherentan regulatorni okvir za trgovce i potrošače, izgraditi povjerenje potrošača u prekogranične transakcije, te smanjiti troškove poslovanja za trgovce.³⁶ Pošto se radi o direktivama temeljenim na klauzuli *ciljane maksimalne uskladenosti* to znači da nacionalni zakonodavci prilikom transponiranja odredbi direktive obuhvaćenim tom klauzulom ne smiju zadržati ili usvojiti odredbe koje odstupaju od propisanih.³⁷

³⁴ Konkretna potez u pogledu revidiranja europskog prava zaštite potrošača predstavlja Zelena knjiga o reviziji pravne stečevine na području zaštite potrošača Europske zajednice (Green Paper on the Review of the Consumer Acquis COM (2006) 744 final, Brussels, 8.2.2007). Objavljivanjem Zelene knjige zaključen je postupak dijagnosticiranja stanja u oblasti consumer acquisa, koji je prezentiran u znanstvenoj studiji pod nazivom „EC Consumer Compendium.“ Compendium sadrži poredbenu analizu o transponiranju i primjeni osam direktiva iz područja zaštite potrošača u 25 država članica EU. Primarni cilj revizije, kako se to navodi u Zelenoj knjizi, jeste stvaranje realnog unutarnjeg tržišta za potrošače uz postizanje prave ravnoteže između visokog stupnja zaštite potrošača i slobodne konkurencije između poduzetnika, uz istovremeno poštivanje načela supsidijarnosti. Revizija consumer acquisa usmjerena je na osuvremenjavanje postojećih potrošačkih direktiva, na način da se pojednostavi i unaprijedi pravni okvir za oba subjekta, poduzetnika i potrošača, te ukoliko je to potrebno da se unaprijedi stupanj zaštite potrošača. Ovi zahtjevi su potpuno kompatibilni sa procesom modernizacije unutarnjeg tržišta.

³⁵ Slično (o tome): Jelinić, S., Akšamović, D., Ugovorno pravo Europske unije na prekretnici, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 60-1/2010, str. 214.

³⁶ Prva direktiva zasnovana na principu maksimalne harmonizacije jeste Direktiva 2002/65/EZ o marketingu financijskih usluga na daljinu (OJ L 271/16/02), potom Direktiva 2005/29/EZ o nepoštenoj poslovnoj praksi, (OJ L 149/22), tu su i Direktiva 2008/48/EZ o ugovorima o potrošačkom kreditu (OJ L 133), Direktiva 2008/122/EZ o timesharing ugovorima (OJ L 033) i dr.

³⁷ Izraz „ciljana maksimalna harmonizacija“, Komisija je počela prvi put upotrebljavati u svom Izvještaju o Zelenoj knjizi o reviziji pravne stečevine (Report on the Green Paper on the Review of the Consumer Acquis, OJ 2008 C 187/E231). Ciljana maksimalna harmonizacija („full targeted harmonisation“)

Odlučujuća činjenica, koja je generirala primjenu načela pune harmonizacije, jeste nedovoljno iskorišten potencijal prekogranične trgovine, što bi trebao biti glavni opipljivi rezultat unutarnjeg tržišta.

Najznačajnija direktiva iz predmetne oblasti ovom trenutku jeste svakako horizontalna *Direktiva 2011/83/EU o pravima potrošača*,³⁸ koja derogira Direktivu 85/577/EZZ o ugovorim zaključenim na kućnom pragu, te Direktivu 97/7/EZ o ugovorima sklopljenim na daljinu, a dopunjuje Direktivu 93/13/EZ o nepoštenim ugovornim odredbama i Direktivu 99/44/EZ o prodaji potrošačke robe i povezanim garancijama. Nova Direktiva 2011/83/EU ima za cilj postojeći nekonzistentni i rascjepkani *consumer acquis* transformirati u jedinstven i unificiran sistem pravila, koji će svojom koherentnošću pomoći tržišnim akterima da što bolje koriste potencijal unutarnjeg tržišta. Ovim pravnim aktom otpočeo je proces moderniziranja europskog prava zaštite potrošača, na potpuno nov, sistematiziran i sveobuhvatan način.

Međutim, i samo načelo maksimalne harmonizacije trpi niz prigovora. To iz razloga što se države članice s visokim standardima zaštite potrošača strahuju da će novo načelo sniziti postojeće standarde i tako ugroziti njihove potrošače, odnosno ostaje velika nepoznanica koliko visok nivo zaštite će biti usvojen.³⁹ Dalje negodovanje država članica proizlazi iz neizbježne posljedice, a to je gubitak nadležnosti, jer u ovoj oblasti postoji podijeljena nadležnost između država članica i institucija EU. Tako države članice neće više biti u mogućnosti kreirati vlastite sisteme zaštite potrošača, nego će imati obavezu već uspostavljen sistem zaštite bez ikakvih odstupanja inkorporirati u domaći pravni poredak. Na značaj problema minimalna *versus* maksimalna harmonizacija ukazuje i to da, iako se u posljednje vrijeme pristupa donošenju direktiva temeljenih upravo na principu maksimalne harmonizacije, ipak još uvijek se traga za adekvatnim modalitetom ovog načela, koje će biti simbioza pozitivnih karakteristika pomenuta dva načela.

znači da se potpuna usklađenost pravnih propisa odnosi samo na određene, ključne aspekte potrošačkog *acquisa*, što značajno povećava stupanj pravne sigurnosti i za potrošače i za trgovce.

³⁸ Directive 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on Consumer Rights, OJ L 304/64, 22.11.2011.

³⁹ Zanimljivo je primejrice navesti dio izjave bivšeg Komesara za zaštitu potrošača Meglene Kuneve, koji dobro ilustrira odnos Direktive 2011/83/EU i pravnih sistema država članica, tako „...mada države članice neće moći zadržati status quo kada se radi o propisima o zaštiti potrošača, ipak to je mali gubitak, s obzirom na benefite koje će donijeti povećanje prekograničnih transakcija...“ V.: Speech/07, Stakeholders' Conference on the "Review of the Consumer Acquis", 14 November 2007, http://ec.europa.eu/consumers/rights/docs/speech_kuneva.pdf

Usklađivanje domaćeg i komunitarnog zakonodavstva u oblasti zaštite potrošača

Harmonizacija domaćih pravnih propisa sa pravnom stečevinom EU jedan je od temeljnih uvjeta za pristup novih država u članstvo EU. Eventualne prilagodbe postojećeg prava uređuju se temeljem ugovora između država članica i pristupajuće države. U vezi s tim i naša država, iako još uvijek nema status zemlje kandidatkinje, započela je proces usklađivanja pozitivnih propisa sa pravnim naslijedom EU. Potpisivanjem *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između europskih Zajednica i njihovih država članica* (dalje: SSP)⁴⁰ 2008. godine, otpočeo je proces pruživanja BiH europskim integracijama. Nastala je i formalnopravna obaveza usklađivanja pozitivnopravnih propisa u domenu zaštite potrošača sa zajedničkim pravom EU. Prema odredbi člana 76., stav 1. SSP „*Stranke će surađivati radi usklađivanja standarda za zaštitu potrošača u Bosni i Hercegovini s takvim standardima u Zajednici [...]*“. U cilju ostvarenja zajedničkih interesa, kao i funkcioniranja tržišnog modela privređivanja, stranke će poticati i osigurati „*usklađivanje zakonodavstava u području zaštite potrošača u Bosni i Hercegovini sa zakonodavstvom koje je na snazi u Zajednici*“ (odredba člana 76., stav 2., slovo b, SSP). Navedenim međunarodnim ugovorom BiH se obvezala na postupno usklađivanje postojećih, ali i budućih zakonskih rješenja sa komunitarnim propisima. Proces harmonizacije ne znači samo puki prijevod i recepciju pravnih normi EU, već zahtijeva stanovitu pravnu, političku, ali i privrednu reformu, kako bi se stvorio pogodan okvir za primjenu supranacionalnih pravnih izvora. Aproksimacija domaćeg prava pravu EU, odnosno njegova svojevrsna *europaizacija*, znači zapravo organsku integraciju i fuziju domaćeg i nadnacionalnog europskog zakonodavstva. S tim u vezi bh. zakonodavac se opredijelio za donošenje posebnog zakona, tj. *Zakona o zaštiti potrošača Bosne i Hercegovine* (dalje: ZZP BiH), kojim se „*uređuju odnosi između potrošača, proizvođača i trgovaca na teritoriji Bosne i Hercegovine.*“⁴¹

Materija zaštite potrošača ne samo da je svoje mjesto našla u ZZP BiH kao *lex specialis*, već je svoje mjesto uporedo imala u i Nacrtu Zakona o obligacionim odnosima iz 2004. godine. Značajne promjene donosi Prijedlog Zakona o obligacionim odnosima (dalje: Prijedlog ZOO) iz 2010. godine, budući da je veliki broj odredaba kojima se štite potrošači apstrahiran i samim tim ostao isključivo u domenu regulacije ZZP BiH. Drugim riječima, zakonodavac je odustao od prvobitne namjere da potrošačke ugovore „preseli“ u zakon, kojim

⁴⁰Vidi: Bakardžieva Engelberkt, A., The impact of EU enlargement on private law governance in Central and Eastern Europe: the case of consumer protection, in: Cafaggi, F., Muir-Watt, H., (ed.), Making European Private Law, Governance Design, Edward Elgar, Cheltenham, 2008., pp. 106-109.

⁴¹„Sl. glasnik BiH“, broj: 25/06, član 1., stav 1. ZZP BiH. Naime, i prije no što je nastupila formalna obaveza usklađivanja domaćeg prava sa europskim standardima zaštite potrošača, domaći zakonodavac se odlučio na tzv. dobrovoljnu harmonizaciju. 2002. godine donesen je prvi Zakon o zaštiti potrošača („Sl. glasnik BiH“, broj: 17/02), kojim je u postojeći pravni sistem inkorporiran niz novih pravila i instituta.

se reguliraju obligacioni odnosi čime je izbjegnuta nekoherentnost i dupliranje pravnih rješenja. No, isto tako to ne znači da je zaštita potrošača potpuno isključena iz općeg propisa obligacionog prava, u Prijedlogu ZOO i dalje je zadržan određen volumen potrošačkog *acquisa*, što je primjerice evidentno kod novih pravnih instituta kao što je isporuka nenaručenih činidbi, narudžba elektronskim putem, pravo opoziva i povrata kod potrošačkih ugovora, odgovornost za štetu uzrokovanu nekorektnom reklamom i sl. S druge, pak strane i ZZP BiH sadrži upućujuće odredbe kada je u pitanju odgovornost za proizvod (član 24.), garancija za proizvod i usluge (član 25.), te osiguranje (član 68.), što znači da će se u navedenim slučajevima podrobniija zaštita potrošača osiguravati odredbama budućeg ZOO. Ovakav model raspodjele materija, odnosno implementacije direktiva prihvaćen je i u susjednim zemljama, tako direktive koje pružaju zaštitu širem krugu subjekata, a ne samo potrošačima transponirane su u ZOO, dok one koje se odnose isključivo na potrošače ostavljene su u zakonima kojima se štite potrošači. Iz navedenog proizlazi činjenica da se naš zakonodavac opredjelio za tzv. „*kombinirani nomotehnički pristup* implementacije *acquisa*.“⁴²

Oblast zaštite potrošača izuzetno je dinamično područje, koje se neprestano i intenzivno razvija, međutim ZZP BiH ni onog trenutka kada je usvojen, a posebice danas ne odražava zadovoljavajuću razinu usklađenosti sa europskim propisima o zaštiti potrošača. Donošenjem ZZP BiH nije završen „posao“ zaštite potrošača, deklarativno je ispunjena jedna od obaveza preuzetih SSP, ali u pitanju je dugoročan proces koji iziskuje kontinuirano moderniziranje i harmonizaciju postojećih pravnih rješenja. To što su u naš sistem ugrađeni visoki standardi zaštite koji potrošači u EU žive već decenijama, na žalost ne znači da se stvarno poboljšao status bh. potrošača. Posebna slabost našeg pravnog sistema jeste način transpozicije komunitarnog prava. U vezi s tim, mada je u sam tekst zakona interpolirano deset ključnih potrošačkih direktiva, ipak prilikom transponiranja istih nije se vodilo dovoljno računa o nomotehničkoj uređenosti i jasnoći zakonskih odredbi. Mnoge odredbe formulirane su tako da se već prilikom prvog čitanja i bez dublje analize vidi da se radi samo o doslovnom prijevodu, a sam ZZP BiH je skrojen pomoću tzv. „*copy-paste metode*.“ Odredbe najznačajnijih potrošačkih direktiva preuzimane su bez naročite sistematizacije i vizije o konačnoj ulozi i primjeni teksta zakona, odnosno nije se previše vodilo računa o specifičnostima koje prate oblasti koje se „sastavljaju“ u jedan normativni akt. Ovo je naročito evidentno ako se usporedi personalno i predmetno polje primjene svake od transponiranih direktiva i samog teksta ZZP BiH. Iz tog razloga ZZP BiH nikada u punom opsegu nije zaživio u praksi, to ne znači da se prava potrošača kod nas ne krše, već je to samo dokaz da ne postoji svijest o ZZP BiH, kao i to da sudovi radije potrošačke sporove rješavaju primjenom odredbi ZOO, nego ZZP BiH.

⁴² Ovakav način „uvođenja“ komunitarnih propisa u nacionalni pravni sistem prihvaćen je i prilikom modernizacije Njemačkog građanskog zakonika, o tome vidi: Zimmermann, R., Contact Law Reform: The German Experience, in: Vogenauer, S., Weatherill, S., Harmonisation of European Contract Law, Implications for European Private Laws, Business and Legal Practice, Oxford and Portland, Oregon, 2006., p. 83.

Nadalje, bitno je ukazati na to da se ZZP BiH temelji na odredbama sada već nevažećih direktiva. Imajući u vidu sve direktive nove generacije uključujući i Direktivu 2011/83/EU, to i našem zakonodavcu predstoji nova obaveza harmonizacije što zahtijeva radikalne izmjene i dopune postojećeg ZZP BiH, ili donošenje novog zakona čija će rješenja biti potpuno kompatibilna sadržaju i ciljevima novih direktiva. U našem slučaju druga opcija jeste nesumnjivo bolje i kvalitetnije rješenje, posebice ako se ima u vidu da je važeći ZZP BiH relativno loša kompilacija najznačajnijih fragmenata odnedavno nevažećih direktiva EU. Revidiranje ZZP BiH na koje bi se eventualno odlučio naš zakonodavac predstavlja „sizifov posao“, jer u ZZP BiH toliko toga treba izmijeniti i dopuniti da bi to *de facto* i značilo izradu potpuno novog teksta zakona. Međutim, prije no što se zakonodavac po treći put upusti u ovu „avanturu“ neophodno je, na prvom mjestu, definirati koja područja zaštite potrošača bi bilo uputno redigirati ovim zakonom. Također, potrebno je povesti računa o implementaciji direktiva koje pružaju zaštitu širem krugu subjekata, a ne samo potrošačima, kako bi se izbjegla nepotrebna preklapanja i sukob odredbi sa budućim ZOO. To znači potrebno je odrediti kriterij i razgraničiti materiju koja će ući u buduću ZOO, od one koju bi trebao sadržavati buduću ZZP i naravno dosljedno se pridržavati istog. Pravilna implementacija novih direktiva nije nimalo jednostavan zadatak, to je izazov kojem do sada domaći zakonodavac nije najbolje znao udovoljiti. Stoga, da bi se u BiH uspostavio koherentan, sistematiziran i funkcionalan sistem zaštite potrošača nužno je pokrenuti proces revizije postojećih pravnih rješenja. Drugim riječima, potrebno je učiniti novi kvalitativni korak u razvoju prava zaštite potrošača što je nemoguće ukoliko se ne pristupi izradi novog zakona u svjetlu novih direktiva, a naročito Direktive 2011/83/EU. Na taj način novi zakon će doprinijeti višoj razini zaštite potrošačkih prava u BiH, što je jedan od preduvjeta za uključivanje u zajedničko tržište EU.

ZAKLJUČAK

Pravo zaštite potrošača predstavlja jedan od najznačajnijih segmenata politike zaštite potrošača, budući da objedinjuje različite mjere koje imaju isključivo dva cilja, i to: osiguranje visokog stupnja zaštite potrošača i nesmetano funkcioniranje unutarnjeg tržišta. Kao što je to u radu i prikazano politika zaštite potrošača sasvim neopaženo i postupno zauzima ustavnu poziciju u normativnim aktima EU i postaje jedna od politika koju treba uzeti u obzir pri definiranju svih ostalih. Kao što je to normirano članom 169. UFEU europska politika zaštite potrošača stremi zaštititi zdravlja, sigurnosti i ekonomskih interesa potrošača, kao i promociji njihova prava na obaviještenost, edukaciju, te organiziranje u svrhu zaštite svojih interesa.

Budući da na unutarnjem tržištu EU aktivno djeluje oko 500 miliona potrošača opći cilj politike zaštite potrošača jeste osigurati njihovu aktivniju ulogu, na način da im se stave na raspolaganje mehanizmi koji će omogućiti da tržište roba i usluga djeluje za njih, zatim da na olakšan način ostvaruju svoje pravo na izbor, kao i to da su prava potrošača adekvatno zaštićena. Krajnja potrošnja čini oko 56% EU GDP što je ključna pretpostavka da se ispuni glavni cilj koji su EU institucije planirale za 2020. godinu (Agenda *Europa 2020*) a

to je pametan, inkluzivan i održiv ekonomski razvoj, što će ujedno pomoći da se prevaziđe postojeće stanje recesije. Politika zaštite potrošača nije izolirana, već se ista nalazi u centru i komplementarna je ostalim EU politikama, i zajedno streme ostvarivanju ciljeva postavljenih u Strategiji *Europa 2020*. Osnovni cilj politike zaštite potrošača jeste osigurati sigurnost proizvoda, usluga i hrane namijenjenih potrošačima. Slijedeći cilj je unapređenje prava na obaviještenost, tako što se potrošačima trebaju osigurati jasne, pouzdane i usporedive informacije kako bi efikasnije participirali na unutarnjem tržištu. Nadalje, kako bi projekat unutarnjeg tržišta i dalje bio uspješan, mora se unaprijediti povjerenje tržišnih učesnika (poduzetnika i potrošača) tako što će se osigurati efikasno i efektivno ostvarivanje prava i dostupnost odgovarajućih mehanizama naknade štete.⁴³

Iz ovih okvirnih mjera vidljivo je da politika zaštite potrošača zauzima ključnu poziciju, budući da se unutarnje tržište temelji s jedne strane na konkurentnosti poslovnih subjekata, a s druge strane na visokom stupnju povjerenja i zadovoljstva potrošača.

LITERATURA

1. Bakardjewa Engelberkt, A., The impact of EU enlargement on private law governance in Central and Eastern Europe: the case of consumer protection, in: Cafaggi, F., Muir-Watt, H., (ed.), *Making European Private Law, Governance Design*, Edward Elgar, Cheltenham, 2008.
2. Baretić, M., Individualna i kolektivna zaštita potrošača u hrvatskom pravu, u: Tomljenović, V., Čulinović-Herc, E., Butorac-Malnar, V., *Republika Hrvatska na putu prema Europskom pravosudnom području*, Pravni fakultet u Rijeci, Rijeka, 2007.
3. Baretić, M., Zaštita potrošača u Europskoj zajednici, u: Gavella, N., et al., *Europsko privatno pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2002.
4. Čikara, E., Novosti u razvoju europskog prava zaštite potrošača-Osvrt na Zelenu knjigu o reviziji pravne stečevine na području zaštite potrošača Europske zajednice, *Hrvatska pravna revija*, VIII:1/2008
5. Herdegan, M., *Europsko pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2003.
6. Janjević, M., *Ustav Evropske unije*, *Revija za evropsko pravo*, V:1-3/2003.
7. Jelinić, S., Akšamović, D., *Ugovorno pravo Europske unije na prekretnici*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 60-1/2010
8. Josipović, T., Izazovi harmonizacije građanskog prava putem direktiva, *Forum za građansko pravo za jugoistočnu Europu, Izbor radova i analiza Prva regionalna konferencija*, Cavtat, 2010., Knjiga I, Beograd 2010.
9. Kaczorowska, A., *European Union Law*, Routledge-Cavedish, London & New York, 2008.

⁴³ A European Consumer Agenda-Boosting confidence and growth, Brussels, 22.5.2012 COM(2012) 225 final.

10. Karsten, J., Sinai, R. A., The Action Plan on European Contract Law: Perspectives for the Future of European Contract Law and EC Consumer Law, *Journal of Consumer Policy*, 26/ 2003
11. Košutić, B., *Uvod u evropsko pravo*, Zavod za udžbenike, Beograd, 2006.
12. Ledić, D., *Pravo zaštite potrošača – nova grana hrvatskog prava*, u: Tomljenović, V., Čulinović-Herc E., (ur.), *Zaštita potrošača i ulagatelja u europskom i hrvatskom pravu, Izazovi međunarodnog tržišta roba i usluga*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2005.
13. Meškić, Z., Samardžić, D., *Pravo Evropske unije I*, TDP, GIZ, BMZ, Sarajevo, 2012.
14. Micklitz, H. W., Reich, N., Weatherill, S., *EU Treaty Revision and Consumer Protection*, *Journal of Consumer Policy*, 27/2004.
15. Misita, N., *Evropska unija – Institucije*, Revicon, Sarajevo, 2009.
16. Misita, N., *Osnove prava zaštite potrošača Evropske zajednice, Fond otvoreno društvo Bosne i Hercegovine*, Sarajevo, 1997.
17. Pošćić, A., *Zaštita potrošača u hrvatskom pravu – dobar ili loš primjer zakonodavstva*, *Pravo i porezi*, 13:9/2004
18. Senden, L., *Soft Law in European Community Law*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2004.
19. Twigg-Flesner, C., *The Europeanisation of Contract Law, Current controversies in law*, Routledge-Cavedish, London and New York, 2008.
20. Vukadinović, R., *Pravo Evropske unije, četvrto izmenjeno i dopunjeno izdanje*, Kragujevac, 2006.
21. Weatherill, S., *Consumer Policy*, u: Craig, P., de Burca, G., (ed.), *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, 1999.
22. Weatherill, S., *EU Consumer Law and Policy*, Edward Elgar, Cheltenham, 2005.
23. Weatherill, S., *Why Harmonise?*, in: Tridimas, T., Nebbia, P., (ed.) *European Union Law for the Twenty-First Century*, Hart Publishing, Oxford and Portland Oregon, 2004.
24. Wilhelmsson, T., *Is There a European Consumer Law and Should There Be One?*, *Centro Studie Ricerche di diritto comparato e straniero*, diretto da M. J. Bonell, 2000.
25. Zarka, J-C., *Osnovi institucija Evropske unije*, V. izdanje, Venino, Beograd, 2004.
26. Zimmermann, R., *Contact Law Reform: The German Experience*, in: Vogenauer, S., Weatherill, S., *Harmonisation of European Contract Law, Implications for European Private Laws, Business and Legal Practice*, Oxford and Portland, Oregon, 2006.

Anita Petrović