

ZAŠTITA POTROŠAČA U BOSNI I HERCEGOVINI – TRENUTNI IZAZOVI I DE LEGE FERENDA PRIJEDLOZI / CONSUMER PROTECTION IN BOSNIA AND HERZEGOVINA - CURRENT CHALLENGES AND DE LEGE FERENDA PROPOSALS

Stručni članak

¹Alisa Imamović, ²Lejla Skopljak

¹Pravni fakultet - Univerziteta u Zenici, Fakultetska 1, 72000 Zenica

²Mješovita srednja škola Novi Travnik, Patriotske lige bb, 72290 Novi Travnik

email: alisa.salkic@gmail.com

Usklađivanje zakonodavstva sa *acquisem* jedan je od prioritenih zadataka Bosne i Hercegovine u procesu pristupanje Evropskoj uniji. Ovaj zadatak svakako podrazumijeva usklađivanje zakonodavstva i u pogledu zaštite potrošača. Bosna i Hercegovina je u nekoj ranoj fazi pripremljenosti u oblasti zaštite potrošača. Trenutno se primjenjuje Zakon o zaštiti potrošača iz 2006. godine, a Prednacrt novog Zakona o zaštiti potrošača BiH u koji su, u odgovarajućem obimu, transponovane nove "potrošačke" direktive EU, nažalost, još uvijek nije prošao parlamentarnu proceduru donošenja. Postojeća regulativa u BiH nije dostatna da bi se uređenje ovog pitanja smatralo efikasnim. Kada je upitanju rješavanje potrošačkih sporova, Evropska unija je težište stavila na alternativne mehanizme za rješavanje sporova, a sve u cilju ekonomičnosti, dok ovi mehanizmi u BiH još uvijek nisu zaživjeli u svom punom kapacitetu.

Ključne riječi: zaštita potrošača, alternativni načini rješavanja sporova, medijacija, posredovanje, arbitraža, pravo EU, online rješavanje sporova, Ombudsmen za zaštitu potrošača

Harmonizing Legislation with the *Acquis Communautaire* is one of Bosnia and Herzegovina's top priorities in the process of accession to the European Union. This task entails aligning legislation, particularly in terms of consumer protection. The Law on Consumer Protection from 2006 is currently being applied, and the Preliminary Draft of the new Law on Consumer Protection of BiH, in which the new "consumer" directives of the EU have been transposed, to the appropriate extent, has, unfortunately, still not passed the parliamentary procedure of adoption. The existing regulatory framework in Bosnia and Herzegovina is not sufficient to be considered effective in addressing this issue. The European Union has emphasized alternative dispute resolution (ADR) mechanisms, aiming for cost-effectiveness, while these mechanisms have not yet fully matured in Bosnia and Herzegovina.

Keywords: consumer protection, alternative dispute resolution, mediation, conciliation, arbitration, EU law, online dispute resolution, Consumer Ombudsman

I. Uvodna razmatranja

Kako bi opravdali potrebu za postojanjem posebnih mehanizama za zaštitu prava potrošača, neophodno je početi od predstavljanja karakteristika ovih potrošačkih prava i nastalih sporova, koji ih čine drugačijim u odnosu na druge građanskopravne sporove. Kako se radi o odnosu između potrošača koji je, u pravilu, fizičko lice i trgovca koji je, u pravilu, privredno društvo, jasno je da postoji neravnopravnost u položaju samih stranaka. Vrijednost nastalih sporova je mala, te su materijalnopravna pitanja regulisana imperativnim normama kojima se štite potrošačka prava, jer mnogi autori smatraju zaštitu potrošača javnim interesom.⁹¹ Evropska unija je posvetila puno pažnje zaštiti potrošačkih prava. Međutim, sva garantovana potrošačka prava nemaju vrijednost ukoliko ne postoji način da se ta prava ostvare ili ako je postupak otežan.⁹² Stoga, u posljednje vrijeme uspostavljanje mehanizama za zaštitu potrošačkih prava postalo je važan segment potrošačkog prava za EU, pogotovo uspostavljanje alternativnih mehanizama za rješavanje sporova.⁹³ Nakon što je dugi niz godina EU bila predvodnik u zaštiti potrošača, uspostavlja se i pravni okvir za ostvarivanje pravne zaštite potrošača usvajanjem dva akta: Uredbe o online rješavanju potrošačkih sporova i Direktive o alternativnom načinu rješavanja sporova, koje su međusobno povezane. Ova dva akta imaju za cilj da ostvare potencijal koji alternativni načini rješavanja potrošačkih sporova imaju, a to je izgradnja povjerenja potrošača obzirom da im na raspolaganju stoje jednostavni, pravični i jeftini mehanizmi da ostvare svoja prava, te manja formalnost postupka koja omogućava održavanje odnosa između potrošača i trgovca nakon što se spor pojavi.⁹⁴

U radu ćemo predstaviti trenutna rješenja u domaćem pravu, identifikovati ključne probleme za razvoj alternativnih mehanizama za rješavanje potrošačkih sporova u BiH, te predstaviti

⁹¹ M. Stanivuković, „Više istovrsnih tužbenih zahteva u međunarodnoj arbitraži i značaj ove pojave za potrošačke sporove“, Zbornik radova sa Međunarodne naučne konferencije Zaštita kolektivnih interesa potrošača, Pravni fakultet Univerziteta Union, 2021., 271-272.

⁹² J. Mucha, „Alternative dispute resolution for consumer disputes in the European Union: challenges and opportunities“, *Queen Mary Law Journal* 8, 28.

⁹³ Alternative Dispute Resolution: Mediation and Conciliation Report, Law Reform Commission, 2010., 159. dostupno na: https://www.lawreform.ie/_fileupload/reports/r98adr.pdf

⁹⁴ REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL AND THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE on the application of Directive 2013/11/EU of the European Parliament and of the Council on alternative dispute resolution for consumer disputes and Regulation (EU) No 524/2013 of the European Parliament and of the Council on online dispute resolution for consumer disputes dostupno na:

https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nvhdsc8bljza_j9vvik7m1c3gyxp/vl27h6rltqyt (02.09.2023.)

potencijalna rješenja koja bi dovela do efikasnijih, bržih i jednostavnijih načina putem kojim potrošači u BiH mogu ostvariti svoja prava.

1. Zaštita potrošača u Bosni i Hercegovini

Zakonski okvir za zaštitu potrošača sadržan je u Zakonu o zaštiti potrošača (u daljem tekstu: ZZP), usvojenom 2006. godine na državnom nivou.⁹⁵ Nosioци zaštite potrošača uređeni su u poglavlju XVII:

- a) Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH,
- b) Ombudsmen za zaštitu potrošača u BiH,
- c) Vijeće za zaštitu potrošača BiH,
- d) Konkurencijsko vijeće BiH,
- e) nadležni organi entiteta i Brčko Distrikta BiH,
- f) Ured za konkurenciju i zaštitu potrošača u Federaciji BiH i Republici Srpskoj,
- g) udruženja potrošača,
- h) obrazovne institucije i mediji
- i) inspekcijski i drugi organi u skladu sa zakonom.⁹⁶

Politika zaštite potrošača u državi sastoji se od niza mjera koje imaju za cilj zaštitu zdravlja, sigurnosti i ekonomskih interesa potrošača, da osiguraju plaćanje odštete potrošačima i informiranje potrošača. Zakon o zaštiti potrošača primjenjuje se u Federaciji BiH i Brčko distriktu BiH, dok Republika Srpska primjenjuje posebni Zakon o zaštiti potrošača. Vijeće za zaštitu potrošača BiH djeluje kao stručno i savjetodavno tijelo Vijeća ministara. Osnovni zadatak ovog Vijeća uključuje predlaganje Državnog godišnjeg programa za zaštitu potrošača, praćenje njegove realizacije, utvrđivanje osnova politike za zaštitu potrošača i usmjeravanje opsega djelatnosti koje se finansiraju iz državnog budžeta. Ono također utvrđuje ciljeve i zadatke u vezi sa educiranjem, informiranjem i podizanjem nivoa svijesti o zaštiti potrošača. U državi postoji 16 organizacija za

⁹⁵ Zakon o zaštiti potrošača BiH, Službeni glasnik BiH, br. 25/2006 i 88/2015.

⁹⁶ Član 98. ZZP.

zaštitu potrošača - sedam u Federaciji BiH, osam u Republici Srpskoj i jedan u Brčko distriktu BiH. Potrošač ima pravo na sudsku i vansudsku zaštitu i na alternativno rješavanje sporova.

Evropska komisija u Izvještaju o Bosni i Hercegovini za 2023. godinu ponovo navodi da je Bosna i Hercegovina u ranoj fazi pripremljenosti u oblasti zaštite potrošača i javnog zdravlja. Nije postignut nikakav napredak u ovoj oblasti tokom izvještajnog perioda. Preporuke iz prethodne godine nisu provedene i ostaju na snazi.⁹⁷ U narednoj godini Bosna i Hercegovina bi posebno trebala, između ostalog, baviti se usklađivanjem ZZP-a na državnom nivou sa *acquisem* EU. Potrebno je što prije napraviti sveobuhvatnu reviziju ovog zakona radi usklađivanja s najnovijim *acquisem* EU u ovoj oblasti, kako bi se brzo odgovorilo na pitanja koja se tiču digitalnih tržišta koja se brzo mijenjaju, na pitanja rizika od nejednake zaštite potrošača u entitetima zbog iscjepkanosti zakonodavstva u cijeloj zemlji. Zakonodavni okvir u oblasti potrošačkih kredita i trgovanjem finansijskim uslugama na daljinu također nije usklađen s *acquisem* EU. Ured Ombudsmana za zaštitu potrošača nije dostavio podatke o rješenjima donijetim u 2022. godini.

S ciljem pružanja pomoći Bosni i Hercegovini za izvršenje preporuka u ovoj oblasti, EU je odobrila i finansirala Projekat „Podrška za MoFTER u usklađivanju Zakona o zaštiti potrošača BiH s pravnom tekovinom EU“, koji je realizovan od 20.5.2019. do 20.1.2020. godine. Kao rezultat ovog projekta, sačinjen je Prednacrt novog Zakona o zaštiti potrošača BiH u koji su, u odgovarajućem obimu, transponovane nove „potrošačke“ direktive EU, te unaprijeđene pojedine materijalne i prekršajne odredbe i otklonjeni nedostaci uočeni tokom dosadašnje primjene Zakona.⁹⁸ Federalno ministarstvo trgovine ukazuje na činjenicu da je Prednacrt zakona pripremljen krajem 2019. godine, a nadležno Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH još nije uputilo ovaj propis Vijeću ministara BiH, radi razmatranja i upućivanja u parlamentarnu proceduru donošenja.

2. Pregled redovnih mehanizama za ostvarivanja pravne zaštite potrošača prema ZZP-u

ZZP predviđa građanskopravni postupak kao osnovni način rješavanja potrošačkih sporova. Tako se u članu 120. predviđa obaveza nadležnog suda da naredi prestanak bilo kakvog čina ili prakse

⁹⁷ Evropska komisija, Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2023. godinu, https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/izvjestaj-o-bosni-i-hercegovini-za-2023_godinu_1700146004.pdf, (08.01.2024.)

⁹⁸ Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, Neophodno donošenje novog Zakona o zaštiti potrošača u BiH, <https://fbihvlada.gov.ba/bs/neophodno-donosenje-novog-zakona-o-zastiti-potrosaca-u-bih>

koja je u suprotnosti sa relevantnim propisima, a šteti zajedničkim interesima potrošača. Dakle, radi se o kolektivnoj zaštiti potrošača.

Individualna zaštita potrošača nije izričito regulisana. Međutim, i dalje vrijede opća pravila za zaštitu prava, kao i za bilo koji drugi građanskopravni odnos. Zbog svoje vrijednosti, potrošački sporovi se, u pravilu, mogu smatrati sporovima male vrijednosti.⁹⁹ Dodatna karakteristika parničnih postupaka u rješavanju potrošačkih sporova je predviđena zakonima o parničnom postupku. Radi se o odredbi koja ide u korist potrošača, a to je da je u potrošačkim sporovima, pored opće mjesne nadležnosti, predviđena izberiva mjesna nadležnost, i to prema prebivalištu, odnosno boravištu potrošača. Uprkos odredbama koje bi trebale ubrzati postupke u sporovima male vrijednosti, podaci pokazuju da ovi postupci ne traju kraće od drugih postupaka.¹⁰⁰ Izvještaji iz ranijih godina pokazuju da je prosječno trajanje postupka u sporovima male vrijednosti 702 dana. Dodatno, zaključno sa 31. decembrom 2022. godine, broj neriješenih građanskih predmeta u Bosni i Hercegovini, iznosio je 78.615. Upravo je najveći priliv predmeta male vrijednosti primjećen npr. u Osnovnom sudu u Banja Luci.¹⁰¹ Obzirom da potrošački sporovi najčešće spadaju u kategoriju sporova male vrijednosti, za očekivati je da će dugotrajnost postupaka imati efekat odvrćanja od pokretanja postupka za zaštitu prava od strane potrošača, koji to mogu smatrati gubitkom vremena i novca.

Pored individualne zaštite, za koju se može reći na osnovu prethodno navedenog, da nije najefikasnija, ZZP je predvidio i zaštitu putem kolektivnih tužbi. Za pokretanje postupka u okviru kolektivne zaštite, zakonom su aktivno legitimisani oni koje je zakon imenovao za nosioce zaštite potrošača.¹⁰²

Iako na prvi pogled može djelovati kao efikasno rješenje činjenica da je širok krug aktivno legitimisanih subjekata, vođenje postupaka za zaštitu kolektivnih interesa za neke od navedenih nije kompatibilno sa drugim aktima koji regulišu njihovu nadležnost, aktivnosti i način

⁹⁹ Z. Meškić, “Zakon o zaštiti potrošača BiH u svjetlu prava EU“, *Pravo i Pravda, Časopis za pravnu teoriju i praksu, godina XI, br. 1.*, Sarajevo, 2012, 437.

¹⁰⁰ Svjetska banka. 2019. “Brzi kolosijek za sporove male vrijednosti u Bosni i Hercegovini: Komparativna analiza i prijedlozi za reforme.” © Svjetska banka, 11.

¹⁰¹ Godišnji izvještaj za 2022. godinu Visokog sudske i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine, 92. dostupno na: <https://vstv.pravosudje.ba/vstvfo/B/141/kategorije-vijesti/1182/117428/4573> (10.12.2023.)

¹⁰² Član 98. u vezi sa članom 121. ZZP-a.

finansiranja.¹⁰³ Tužbom u postupku zaštite kolektivnih interesa se može tražiti prestanak bilo kojeg čina ili prakse koji je u suprotnosti sa zakonom, objavljivanje presude, korektivna izjava od strane tuženog, te nalažanje finansijskih sankcija.¹⁰⁴ Upravo kolektivne tužbe mogu biti mehanizam zaštite prava potrošača u slučaju nepoštenih ugovornih odredbi koje postanu nepoštena poslovna praksa trgovca.¹⁰⁵ Ono što je sigurno nedostatak kolektivne tužbe u Bosni i Hercegovini je neusklađenost procesnih i materijalnih zakona koji regulišu kolektivnu zaštitu potrošača. Naime, procesno zakonodavstvo ne poznaje kolektivnu kompenzacijsku tužbu. Potrošačima je omogućeno da pokreću posebne parnične postupka za naknadu štete, na osnovu presude u kojoj je utvrđena povreda nekog potrošačkog prava, pri čemu je sud vezan za ono što je utvrđeno u toj presudi. Usklađivanje odredbi materijalnog i procesnog zakonodavstva bi ovom modernijem konceptu zaštite potrošača moglo dati i veću primjenu u praksi, obzirom da je trenutno primjena ovog instituta mala.¹⁰⁶

Pored sudske zaštite, ZZP je predvidio i upravnopravne mehanizme za zaštitu potrošača. Nadležni inspektori prema ZZP-u tako donose rješenja u kojima nalažu udovoljenju opravdanih zahtjeva potrošača, te donose rješenja kojima ili obustavljanju prodaju proizvoda do otklanjanja utvrđenih nepravilnosti ili u manjem broju slučajeva, zabranjuju prodaju proizvoda. ZZP je predvidio i novčane kazne u slučaju prekršaja koji počinji trgovac, pri čemu su prekršaji izričito predviđeni ZZP-om kao i raspon novčane kazne. Dakle, nadležni inspektor će izdati prekršajni nalog i odrediti kaznu, pri čemu trgovac može prihvatiti odgovornost i platiti kaznu, ili pokrenuti prekršajni postupak pred nadležnim sudom.¹⁰⁷

¹⁰³ M. Povlakić/Z. Meškić, „Collective Redress in Consumer Protection in Bosnia and Herzegovina“, u V. Efremova (ur.), „Collective Redress Mechanisms in Consumer Protection in the European Union and South East Europe – Comparative Study“, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Skopje, 2018., 162.

¹⁰⁴ Član 120. i 122. ZZP

¹⁰⁵ B. Morait, „Materijalnopravne i procesnopravne komponente definisanja prava potrošača u BiH“, *Zbornik radova sa Međunarodne naučne konferencije Zaštita kolektivnih interesa potrošača od 24. oktobra 2020. godine u Beogradu*, 79.

¹⁰⁶ Vidi više: Dž. Suljević/E. Softić/S. Suljević, „Kolektivna zaštita kao novi koncept zaštite potrošača u Bosni i Hercegovini“, *Analiza Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici*, br. 22., 2018.

¹⁰⁷ M. Povlakić/Z. Meškić, 192.

3. Postupak pred Ombudsmenom za zaštitu potrošača BiH

Institucija Ombusmana za zaštitu potrošača BiH je započela sa radom 11. februara 2007. godine, a osnovana je upravo ZZP-om. Misija ove institucije je davanje instrukcija za prestanak provođenja aktivnosti koje su u suprotnosti sa propisima koji uređuju zaštitu potrošača, pokretanje postupaka pred nadležnim sudovima, jačanje i zaštita položaja potrošača, istraživanje pojava na tržištu, izdavanje smjernica i preporuka, itd.¹⁰⁸ ZZP je dao listu obaveza Ombudsmena za zaštitu potrošača i jasno je da se primarno radi o promotivnim obavezama. Međutim, ne treba zanemariti da je ZZP izričito naveo i obavezu da *donosi odluke i preduzima druge mjere u slučajevima pritužbi potrošača ili kršenja dobrih poslovnih običaja*. Nekada ranije su postojala mišljenja da institucija Ombudsmena ne radi efikasno svoj posao, s obzirom na obim posla, broj zaprimljenih zahtjeva i konkretne efekte odluka donesenih po pritužbama potrošača.¹⁰⁹ Kako bismo utvrdili stvarni značaj ove insitucije, uputli smo zahtjev Ombudsmenu za zaštitu potrošača BiH sa zahtjevom da nam dostave odgovore na tri pitanja:

1. Broj zahtjeva potrošača upućenih instituciji Ombudsmena za zaštitu potrošača u periodu 01.01.2022-31.09.2023. (ili posljednji podaci s kojima raspolazete);
2. Statistički podaci u pogledu prava na čiju povredu se najčešće žale potrošači;
3. Rezultati i efekti mišljenja Ombudsmena koje izda u postupku po zahtjevima potrošača (ukoliko posjedujete).

Do 28. septembra 2023. godine, institucija Ombudsmena je zaprimila 906 podnesaka za postupanje. Od tih 906, trećina zahtjeva se odnosi na sektor maloprodaje, trećina na telekomunikacijski sektor, a trećina na druge usluge od općeg ekonomskog značaja. Također, zaprimaju su i zahtjevi vezani za bankarski i turistički sektor. Informacije koje ova institucija zaprima preko inspeksijskih ureda pokazuju da oko 70% žalbi potrošača je uspješno riješeno, odnosno da su potrošači ostvarili svoje pravo.¹¹⁰ Dakle, najnoviji podaci pokazuju da se potrošači češće obraćaju ovoj instituciji sa svojim konkretnim pritužbama, u odnosu na ranije godine.

¹⁰⁸Član 101. ZZP i Misija Ombudsmena za zaštitu potrošača BiH
dostupno na: <https://www.ozp.gov.ba/o-nama> (20.12.2023.)

¹⁰⁹A. Kulović/J. Mulaomerović, „Primarni nosioci zaštite potrošača u Bosni i Hercegovini“, *Časopis za ekonomiju i politiku tranzicije, godina XII, br. 28, Tuzla-Travnik-Zagreb-Beograd-Bukurešt*, 2011., 8.

¹¹⁰ Rješenje Institucije ombudsmena za zaštitu potrošača u Bosni i Hercegovini, broj 05-26-4-1010-1/23, od 28. septembra 2023. godine

Godišnji izvještaji o radu ove institucije pokazuju da je broj zaprimljenih pritužbi u toku cijele godine iznosio oko 700, dok vidimo da je 2023. godine već do kraja septembra broj zaprimljenih pritužbi preko 900. Posebno ohrabrujuće djeluje podatak, da je 70% posto pritužbi uspješno riješeno i da je postignut dogovor između potrošača i trgovca koji je rezultirao ostvarivanjem potrošačkih prava.

Institucija ombudsmena za zaštitu potrošača u BiH i njegova uloga u rješavanju sporova jeste specifičnost našeg zakonodavstva, obzirom da ne poznaju mnoga zakonodavstva ovaj mehanizam. Ali ono što je također bitno napomenuti jeste da je ZZP izričito predvidio obavezu za nosioce zaštite potrošača da uspostave procedure za alternativno rješavanje potrošačkih sporova i kao posebnu obavezu Institucije ombudsmena da donose kriterije za primjenu u ovim procedurama. Institucija ombudsmena je ovu svoju obavezu i ispunila i donijela Kriterije o procedurama za alternativno rješavanje sporova.¹¹¹ Ti kriteriji su: kriterij učinkovitosti, ekonomičnosti, zakonitosti, transparentnosti, neposrednosti, interesne orijentacije, jednostavnosti, dobrovoljnosti i hitnosti. Bez obzira na usvajanje ovih kriterija, nažalost alternativni mehanizmi za rješavanje sporova još uvijek nisu zaživjeli u Bosni i Hercegovini.

Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine je pripremilo Nacrt Strategije za alternativno rješavanje sporova. Iako se ovaj nacrt prevashodno odnosi na unaprjeđenje alternativnih mehanizama za rješavanje svih građanskopravnih sporova, poseban akcenat je stavljen upravo na potrošačke sporove i usvajanje rješenja EU u ovoj oblasti. Predviđene strateške mjere za unapređenje sistema zaštite potrošačkih prava su izmjena ZZP-a u skladu sa zakonodavstvom EU i predviđanje osnivanja Komisije za reklamaciju ekonomskih usluga od opšteg interesa, uraditi studiju legislativnih, organizacionih i tehnoloških mogućnosti za uspostavljanje sistema online rješavanja potrošačkih sporova i promovisanje medijacije kod privrednih subjekata, kao jedne od alternativnih metoda za rješavanje potrošačkih sporova.¹¹²

¹¹¹ Kriteriji o procedurama za alternativno rješavanje sporova, („Sl. glasnik BiH“, br. 13/09, 18.05.2009. godine)

¹¹² Nacrt Strategije za alternativno rješavanje sporova, dostupno na:

<https://ekonsultacije.gov.ba/legislationactivities/downloaddocument?documentId=1024356> (21.12.2023.)

4. Pregled alternativnih metoda za rješavanje sporova u Bosni i Hercegovini

Kao što je već rečeno, alternativni mehanizmi za rješavanja sporova još uvijek nisu zaživjeli u punom obimu u Bosni i Hercegovini. Još uvijek se radi na promovisanju i edukaciji o prednostima i olakšicama alternativnih metoda za rješavanje sporova. Međutim, za mnoge alternativne mehanizme još uvijek ne postoji legislativni okvir, a i ako postoji nije adekvatan.

4.1. Medijacija u Bosni i Hercegovini

Zakon o postupku medijacije BiH je usvojen 2004. godine.¹¹³ Medijacije se smatra postupkom u kojem treća neutralna osoba – medijator pomaže strankama u nastojanju da postignu obostrano prihvatljivo rješenje spora, bez nametanja rješenja strankama.¹¹⁴ U odnosu na sudski postupak, kod medijacije nije važno koja je stranka u pravu, nego pronalazak rješenja koje je u zajedničkom interesu za obje stranke. Postupak medijacije se odvija u pregovorima koji mogu biti zajednički ili pojedinačno sa svakom od stranaka.¹¹⁵ U našem zakonodavstvu je i dalje predviđena dobrovoljna medijacije. Naime, zakoni o parničnom postupku predviđaju da sud može predložiti strankama da spor riješe postupkom medijacije, ako smatra da je to svrsishodno. Ova ovlaštenje suda je stvorilo mogućnost za razvoj medijacije kao alternative parničnom postupku. Međutim, upitno je koliko je ovaj mehanizam prikladan za rješavanje potrošačkih sporova. Mala vrijednost potrošačkih sporova ne opravdava pokretanje postupka medijacije koji nije jeftin. Za sporove čija je vrijednost do 50.000,00 KM naknada po satu za medijatora iznosi 75,00 KM plus porez, troškovi postupka za Udruženje medijatora BiH 75,00 KM uz dodatno porez na dodatnu vrijednost.¹¹⁶ Pored troškova, nedovoljno poznavanje postupka medijacije će također imati efekat odvrćanja na same potrošače, koji svakako već ne pokreću sporove često čak ni putem redovnih sudskih mehanizama.

4.2. Arbitraža u Bosni i Hercegovini

Za razliku od postupka medijacije koji ima svoj zakonodavni okvir, arbitražni postupak u BiH je uređen sa nekoliko odredbi u entitetskim propisima koji regulišu parnični postupak. Nepostojanje

¹¹³ Zakon o postupku medijacije („Sl.glasnik BiH“, br. 37/04)

¹¹⁴ Član 2. Zakona o postupku medijacije.

¹¹⁵ S. Šimac, „Mirenje – alternativni način rješavanja sporova“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, v. 27, br.1., 2006., 612-613.

¹¹⁶ Pravilnik o izmjenama i dopunama pravilnika o nagradi i naknadi troškova medijacije („Sl. glasnik BiH“, br. 52/05)

zakona koji bi uredio arbitražu se smatra upravo preprekom koja onemogućava veći razvoj i napredak ovog alternativnog mehanizma za rješavanje sporova u BiH. Arbitražni sud u Bosni i Hercegovini je danas u sastavu Vanjskotrgovinske komore BiH i njegov rad je uređen Pravilnikom o organizaciji i radu Arbitražnog suda. Sjedište mu je u Sarajevu.¹¹⁷

Arbitraža se još naziva i izabrano suđenje jer su stranke te koje su odabrale da rješavanje spora povjere arbitražnom tribunalu, nedržavnom tijelu, koje svoju nadležnost i ovlaštenja crpi iz arbitražnog sporazuma zaključenog između stranaka.¹¹⁸ Kako je osnov za valjan arbitražni sporazum saglasnost volja, tako se može postaviti pitanje punovažnosti arbitražne klauzule u potrošačkim ugovorima. Naime, praksa Suda Evropske unije je pokazala da se arbitražna klauzula, sadržana u općim uvjetima ugovaranja može smatrati nepoštenom ugovornom odredbom u skladu sa Direktivom o nepoštenim ugovornim odredbama. Naime, ova Direktiva ima za cilj da zaštiti potrošače, koji su u slabijem položaju u odnosu na trgovce, u pogledu pregovaračke snage i znanja. S obzirom na svoj položaj, potrošači su skloni prihvatanju uslova koji su unaprijed pripremljeni od strane trgovca bez mogućnosti da utiču na njihov sadržaj.¹¹⁹ Direktiva čak izričito predviđa kao nepošteno ugovornu odredbu onu koja sadrži *isključenje ili ometanje prava potrošača na poduzimanje sudske tužbe ili provođenja svakog drugog pravnog lijeka, posebno tako da se od potrošača zahtijeva da sporove rješava isključivo arbitražom koja nije obuhvaćena pravnim odredbama, nezakonitim ograničavanjem dokaza koji mu stoje na raspolaganju, ili nametanjem tereta dokazivanja koji bi prema primjenjivom pravu trebala snositi druga ugovorna stranka.*

Pored potencijalne upitnosti valjanosti arbitražne klauzule, postoje i drugi razlozi zbog kojih arbitraža nije najprikladniji mehanizam za rješavanje sporova. Kao i kod medijacije, troškovi arbitražnog postupka su nesrazmjerno veliki u odnosu na vrijednost potrošačkog spora. Dalje, arbitraža je privatni mehanizam za rješavanje sporova, pa se može dovesti u pitanje nepristranost i nezavisnost arbitara, jer se s druge strane u sporu nalaze trgovci, koji su najčešće velike kompanije.¹²⁰

¹¹⁷ A. Bikić, „Arbitraža u Bosni i Hercegovini“, *Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu*, LXII-2019., 300.

¹¹⁸ E.Milašinčić, „Alternativne metode rješavanja sporova u Republici Hrvatskoj“, *FIP – Financije i pravo*, vol. 10, no. 1, 2022., 125.

¹¹⁹ *Claro v. Centro Movil Milenium SL*, C-168/05, 26.10.2006., ¶25.

¹²⁰ M. Stanivuković, 273-274.

Navedeni problemi su učinili da pojedine zemlje poput Češke u potpunosti zabrane arbitražu u potrošačkim sporovima, a pojedine arbitražne institucije odbijaju pružanje usluga u potrošačkim sporovima. Ako uzmemo u obzir činjenicu da se u Bosni i Hercegovini još uvijek mora raditi na razvijanju arbitraže u privrednim sporovima, u kojima je i najprikladnija, teško je za očekivati da ovaj alternativni mehanizam dobije na značaju u pogledu rješavanja potrošačkih sporova. Ukoliko bi se ipak arbitraža primijenjivala u potrošačkim sporovima, neophodno je krenuti od modificovanog arbitražnog postupka, koji bi se prilagodio svim specifičnostima potrošačkog spora.¹²¹

Obzirom da je u BiH zaštita potrošača regulisani sa dva propisa, državnim zakonom i entitetskim zakonom u Republici Srpskoj, došlo je do različitih rješenja u ova dva propisa kad je u pitanju vansudska zaštita potrošačkih prava. Naime, zaštita se može ostvariti pred Arbitražnim odborom za potrošačke sporove pri Privrednoj komori Republike Srpske i pred Arbitražnim odborom za potrošačke sporove pri Zanatsko-preduzetničkoj komori Republike Srpske. Korištenje ovih mehanizama ne utiče na pravo potrošača da pokrene postupak pred sudom, i nakon donošenja odluke.¹²²

U Republici Hrvatskoj je 31. decembra 2016. godine stupio na snagu Zakon o alternativnom rješavanju potrošačkih sporova¹²³, kao rezultat usklađivanja hrvatskog zakonodavstva sa Uredbom i Direktivom.¹²⁴ Nakon usvajanja Zakona, donesena je odluka kojom je 8 organizacija dobilo ovlaštenje za pružanje usluga alternativnog rješavanja potrošačkih sporova.¹²⁵ Međutim, bez obzira na usvajanje posebnog zakona koji je usvojio rješenja EU, podaci pokazuju da alternativni mehanizmi i dalje nisu dovoljno iskorišteni u Republici Hrvatskoj, pa je usvojen Nacionalni program zaštite potrošača za razdoblje od 2021. do 2024. godine u kojem se upravo problematizira

¹²¹ A.Šabić Učanbarlić, “Potrošački sporovi pred arbitražom“, *Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu. LXII-2019.*, 534.

¹²² Ibid., 545.

¹²³ Zakon o alternativnom rješavanju potrošačkih sporova, NN 121/16, 32/19

¹²⁴ O usklađenosti Zakona sad Uredbom i Direktivom vidi više u: A. Uzelac, „Izazovi novog uređenja izvansudskog rješavanja potrošačkih sporova“, *Zbornik radova u čast prof. dr. sc. Aldu Radoloviću Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 2018.

¹²⁵ Odluka o određivanju tijela i dodjeli financijskih sredstava za alternativno rješavanje potrošačkih sporova za 2017. godinu,

nedovoljna iskorištenost ovih mehanizama te predlažu mjere kojim će se njihova upotreba povećati.¹²⁶

5. Kakve promjene donosi Direktiva EU 2019/2161?

U skladu sa pomenutim Nacionalnim programom zaštite potrošača za razdoblje od 2021. do 2024. godine, kojim su zadani određeni ciljevi usmjereni na daljnji razvoj hrvatskog zakonodavnog okvira kojima se štite prava potrošača, te u skladu s tim, implementacijom pravnih propisa Europske unije, u Republici Hrvatskoj izglasan je novi Zakon o zaštiti potrošača, objavljen 11. februara 2022. godine.¹²⁷

Uz deklarirani cilj postizanja visokog nivo zaštite potrošača, boljeg funkcionisanja unutarnjeg tržišta, stvaranja veće dodane vrijednosti u pripremi, kao i višeg nivoa pravne sigurnosti potrošača i trgovaca, Republika Hrvatska kao članica Europske unije u skladu sa svojim obavezama, donijela je najnoviji Zakon o zaštiti potrošača s prvenstvenim ciljem preuzimanja Direktive (EU) 2019/2161 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. novembra 2019. o izmjeni Direktive Vijeća 93/13/EEZ¹²⁸ i Direktiva 98/6/EZ¹²⁹, 2005/29/EZ¹³⁰ te 2011/83/EU¹³¹ Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu boljeg izvršavanja i modernizacije pravila Unije o zaštiti potrošača¹³² (u nastavku teksta: Direktiva (EU) 2019/2161).

¹²⁶ Nacionalni program zaštite potrošača za razdoblje od 2021. do 2024. godine, NN 29/2021, 24.03.2021. godine dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021_03_29_620.html (28.09.2023.)

¹²⁷ Zakon o zaštiti potrošača, Narodne novine, br. 19/2022-203, 2022, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022_02_19_203.html (15.12.2023.)

¹²⁸ Direktiva Vijeća 93/13/EEZ od 5. aprila 1993. o nepoštenim uslovima u potrošačkim ugovorima, Službeni list 95, 1993.

¹²⁹ Direktiva 98/6/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. Februara 1998. o zaštiti potrošača prilikom isticanja cijena proizvoda ponuđenih potrošačima, Službeni list 80, 1998.

¹³⁰ Direktiva 2005/29/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. maja 2005. o nepoštenoj poslovnoj praksi poslovnog subjekta u odnosu prema potrošaču na unutrašnjem tržištu i o izmjeni Direktive Vijeća 84/450/EEZ, direktiva 97/7/EZ, 98/27/EZ i 2002/65/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, kao i Uredbe (EZ) br. 2006/2004 Europskog parlamenta i Vijeća („Direktiva o nepoštenoj poslovnoj praksi”). Tekst značajan za Europski privredni prostor, Službeni list 149, 2005.

¹³¹ Direktiva 2011/83/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 25. oktobra 2011. o pravima potrošača, izmjeni Direktive Vijeća 93/13/EEZ i Direktive 1999/44/EZ Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju van snage Direktive Vijeća 85/577/EEZ i Direktive 97/7/EZ Europskog parlamenta i Vijeća. Tekst značajan za EGP, Službeni list 304, 2011.

¹³² Službeni list 328, 18.12.2019.

Direktiva (EU) 2019/2161 stupila je na snagu 7. januara 2020. te u skladu sa članom 7. stav 1., države članice do 28. novembra 2021. donose i objavljuju mjere koje su potrebne radi usklađivanja s predmetnom Direktivom, a koje se primjenjuju od 28. maja 2022.

Kako je navedeno u samom nazivu Direktive (EU) 2019/2161, ona u sebi sadrži izmjene četiri postojeće potrošačke direktive koje je Republika Hrvatska implementirala u novi Zakon o zaštiti potrošača, a koje Bosnu i Hercegovinu očekuju u narednom periodu. U sažetku, bitne promjene odnose se na sljedeće:

- *isticanje cijena na potrošačkim proizvodima* (izmjena Direktive 98/6/EZ u vezi s obavještanjem potrošača o sniženjima cijena),
- *nepoštenu poslovnu praksu* (izmjene Direktive 2005/29/EZ vezano uz zavaravajuće oglašavanje robe kao identične kad je u stvarnosti njihov sastav svojstava različit, tzv. roba dvojne kvalitete, dodatak popisa poslovnih praksi koje su zabranjene u svim okolnostima te kriteriji koji se moraju primijeniti pri izricanju novčanih kazni)
- *zaštitu potrošača od nepoštenih uvjeta u ugovorima* (izmjenom Direktive 93/13/EEZ od zemalja članica Europske unije zahtijeva se uvođenje djelotvornih, proporcionalnih i odvraćajućih sankcija kojima bi se kažnjavali trgovci zbog nepoštenih odredaba ugovora na temelju skupa parametara, što uključuje narav, težinu, opseg i trajanje povrede; svaka radnja koju je trgovac poduzeo kako bi ublažio ili popravio štetu koju su potrošači pretrpjeli; sve prethodne povrede koje je trgovac počinio; sankcije izrečene trgovcu za istu povredu u drugim državama članicama u prekograničnim slučajevima ako su informacije o takvim sankcijama dostupne putem mehanizma uspostavljenog Uredbom (EU) 2017/2394, te na kraju
- *jačanje prava potrošača u Europskoj uniji* (izmjene Direktive 2011/83/EU uključuju povećanje zaštite potrošača Europske unije u nekoliko područja, kao što su kupovina na internetskim tržištima^[7], transparentnost prilagođavanja cijena i rangiranje internetskih ponuda i prava potrošača pri upotrebi “besplatnih” internetskih usluga, proširuje se područje primjene Direktive 2011/83/EU kako bi obuhvatila ugovore prema kojima trgovac isporučuje ili se obavezuje isporučiti digitalne usluge^[8] ili digitalni sadržaj^[9] potrošaču, a potrošač dostavlja ili se obavezuje dostaviti lične podatke^[10].

Također, objašnjava stanje proizvoda koji se nude potrošačima na internetskim tržištima,

kada su i pružatelj internetskog tržišta i dobavljač treća strana uključeni u pružanje predugovornih informacija koje se zahtijevaju Direktivom 2011/83/EU).

II Zaključak

Razlog zašto je teško pronaći idealan mehanizam za rješavanje potrošačkih sporova leži u činjenici da se radi o specifičnim sporovima, koji su male vrijednosti. Tako mala vrijednost spora jednostavno ne opravdava vođenje postupaka koji su znatno skuplji, što rezultira time da se potrošači uzdržavaju od pokretanja istih. Čak i ako se pojedini potrošač ohrabri pa pokrene postupak, nailazi na mnoge prepreke u vidu dugotrajnosti postupka, kompleksnosti, znatnim troškovima i sl. Stoga, EU, kao vodilja u oblasti zaštite potrošača, okrenula se alternativnim mehanizmima koji bi bili prilagođeni upravo navedenim specifičnostima i podređeni potrošačima, kao „slabijoj“ ugovornoj strani. EU je ponudila online platformu putem koje je moguće riješiti potrošačke sporove u saradnji sa ovlaštenim tijelima za alternativno rješavanja sporova, ali samo onda kada spor proizlazi iz online transakcije. EU je uspostavila i set principa koje tijela moraju ispuniti da bi dobili ovlaštenje da učestvuju u rješavanju potrošačkih sporova. Međutim, podaci pokazuju da ni ovi modaliteti nisu idealni, obzirom da se potrošači i dalje ne upuštaju u vođenje postupaka kako bi zaštitili svoja prava. BiH se nalazi još daleko čak i od ovih mogućnosti koje trenutno nudi EU. U BiH tako nikada nije uspostavljen alternativni mehanizam za rješavanje sporova, iako ZZP to predviđa (izuzetak je Republika Srpska). Razlog za ovakvu situaciju je činjenica da alternativni mehanizmi za rješavanje sporova uopšteno, nisu zaživjeli u BiH zbog nepostojanja adekvatnog pravnog okvira, pa se tako puni potencijal npr. arbitraže i medijacije ne može iskoristiti ni u rješavanju privrednih sporova, gdje su ti mehanizmi i svrsishodniji. Ono što predstavlja pozitivnu vijest jeste da posljednji podaci pokazuju da je većina pritužbi podnesenih od strane potrošača Ombudsmenu za zaštitu potrošača BiH riješene uspješno za potrošača, što je napredak u odnosu na ranija iskustva kada je i sam broj podnesenih pritužbi bio dosta manji. Ono na čemu se mora raditi da bi ideja o alternativnom rješavanju potrošačkih sporova zaživjela u BiH jeste prvenstveno edukacije i podizanje svijesti kod potrošača o njihovim pravima i mehanizmima pravne zaštite. Više poznati alternativni mehanizmi poput arbitraže i medijacije, zbog troškova postupka a i kompleksnosti, nisu najprikladniji mehanizmi za potrošačke sporove. Stoga, trebalo bi se okrenuti uspostavljenju drugih mehanizama koji će biti lako dostupni i jeftiniji, poput online platformi koje bi omogućile prvenstveno direktan kontakt sa trgovcem kako bi se pokušalo pronaći

rješenje sporazumom između stranaka, a u slučaju da ne uspije pokušaj, uspostaviti tijelo koje će pomoći pri pronalasku rješenja. Ovaj mehanizam bi trebalo postaviti kao obavezujući za trgovce, kako ne bi mogli izbjegavati alternativne mehanizme rješavanja sporova, te odluku donesenu u ovom postupku učiniti obavezujućom za trgovca, da se osujeti izbjegavanje izvršenja odluke i dovođenja potrošača u situaciji da mu je jedina opcija koje će osigurati izvršenje odluke sudski postupak. Svakako ne treba odbaciti ni ideju da se ojača uloga Ombudsmena za zaštitu potrošača BiH, te da se potrošači upoznaju sa ovom institucijom i načinom podnošenja pritužbi.

