

SAVEZ UDRUŽENJA PRAVNIKA
XXVIII BUDVANSKI PRAVNIČKI DANI

**SAVETOVANJE O AKTUELNIM I
SPORNIM PITANJIMA
SAVREMENOG PRAVA**

ZBORNIK RADOVA

**PROMENE U PRAVOSUDNOM ZAKONODAVSTVU
I SUDSKOJ PRAKSI**

**NOVINE U PREDNACRTU GRAĐANSKOG ZAKONIKA
REPUBLIKE SRBIJE**

**AKTUELNA PITANJA IZVRŠNOG, STEČAJNOG
I NOTARIJALNOG PRAVA**

EVOLUCIJA UPRAVNOG PRAVA

**INOVACIJE U KRIVIČNOM MATERIJALNOM
I PROCESNOM PRAVU**

TENDENCIJE U RAZVOJU EVROPSKOG I EKOLOŠKOG PRAVA

USAVRŠAVANJE RADNOG I PRAVA SOCIJALNOG OSIGURANJA

ISBN 978-86-905458-1-0



**BEOGRAD
2025.**

SAVEZ UDRUŽENJA PRAVNIKA

XXVIII SAVETOVANJE BUDVANSKI PRAVNIČKI DANI

Budva, . jun 2025. godine

UREDNIŠTVO

Prof. dr Rajko Kuzmanović
Prof. dr Miodrag V. Orlić
Prof. dr Vitomir Popović
Prof. dr Nebojša Šarkiće
Prof. dr Vladimir Čolović
Prof. dr Radovan Vukadinović
Ratomir Slijepčević
Adv. Vladimir Todorović
Željko Vujotić
Doc. dr Goran Milojević

GLAVNI I ODGOVORNI UREDNIK

Prof. dr Miodrag V. Orlić

TEHNIČKI SEKRETARI

Jasminka Jovanović
Vladimir Glavina

IZDAVAČ

Udruženja pravnika Srbije

Lektura, korektura i priprema

prof. Žarko Joksić

Štampa

SAJNOS, Novi Sad

Zbornik radova sa Savetovanja pravnika

Budva, . jun 2025. godine

**Beograd
2025.**

ARHIVSKI UVIDI U NASTAJANJE I RAZVOJ SISTEMA ZAŠTITE POTROŠAČA U EVROPSKOJ UNIJI²

Apstrakt

Rad razmatra nastojanja i dosadašnja postignuća koja su relevantna za postepeno stvaranje nadnacionalnog, konkretno evropskog i međunarodnog potrošačkog prava. Proces stvaranja nadnacionalnog potrošačkog prava razmatra se kroz analizu originalne arhivske građe kojoj je autor pristupao tokom istraživačkog boravka u Istorijskim arhivama Evropske unije, koje su sastavni deo Evropskog univerzitetskog instituta u Firenci (Italija). Istražuje se istorijski razvoj postepenog stvaranja evropskog potrošačkog prava, sa posebnim fokusom na doprinos i aktivnosti Evropske organizacije (biroa) udruženja potrošača (The European Bureau of Consumers' Unions – BEUC) kao krovne organizacije koja je dala nemerljiv doprinos unapređenju prava i položaja potrošača u Evropi. Razmatraju se izazovi i perspektive stvaranja i razvoja sistema zaštite potrošača u Evropi, njegova postepena evolucija i transformacija. Rad pokazuje da globalizacija, ubrzani tehnološki i poslovni razvoj, digitalna evolucija, ekonomija i transformacija dovode do toga da nadnacionalno potrošačko pravo postaje sve

¹ Vanredni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta Union u Beogradu, <https://orcid.org/0000-0002-4692-321X>, e-mail: slobodan.vukadinovic@pravnofakultet.edu.rs.

² Ovaj rad je nastao u okviru naučno-istraživačkog projekta pod nazivom „Poreklo i razvoj zaštite potrošača u funkciji očuvanja jedinstvenog tržišta Evropske ekonomske zajednice i Evropske unije (od 1957. godine do danas)”, čije sprovođenje je podržao Međunarodni Višegrad fond u okviru Programa istraživačkih stipendija za 2024. godinu. Rad je napisan na osnovu uvida u originalnu arhivsku građu (primarne izvore) tokom istraživačkog boravka autora u Istorijskim arhivama Evropske unije, koje su deo Evropskog univerzitetskog instituta u Firenci (Italija). This research was developed within the framework of the scientific research project titled „*Origins and Development of Consumer Protection Aimed at Safeguarding the Single Market of the European Community and European Union (1957 to date)*,” supported by the International Visegrad Fund as part of the International Visegrad Fund Research Grant Programme for 2024. It was written based on the author's examination of original archival material (primary sources) during a research stay at the Historical Archives of the European Union (HAEU), which are part of the European University Institute (EUI) in Florence, Italy.

značajnije i potrebnije, te podstiče na promišljanje da li se evropski model zaštite potrošača može koristiti kao osnova za međunarodnu zaštitu potrošača. Pored toga, ukazuje se na značaj uspostavljanja kolektivnih mehanizama zaštite i digitalnih regulativa kao odgovora na savremene izazove. Istraživanje arhivske građe doprinosi dubljem razumevanju istorijskog konteksta i institucionalne logike koja je oblikovala evropski pristup zaštiti potrošača.

Ključne reči: potrošač, zaštita potrošača, Evropska unija, BEUC, udruženja potrošača.

1. ULOGA POTROŠAČKOG PRAVA U SAVREMENIM USLOVIMA

Zaštiti potrošača se danas sa razlogom posvećuje sve veća pažnja i to kako na nivou država, tako i na nadnacionalnom nivou – i regionalnom i međunarodnom. Intenzivna globalna povezanost u savremenim uslovima dovela je do toga da su česte prekogranične (i klasične i onlajn) kupovine postale svakodnevice, a naročito u doba interneta i digitalne trgovine. Ubrzani tehnološki i poslovni razvoj podstiču na razmišljanje o međunarodnim nivou zaštite potrošača. Ovako opisano planetarno stanje, dakle univerzalno, zahteva i univerzalni pristup, kao i razmatranje mogućnosti jedoobraznog uređenja, budući da je nesporno da bi svima bilo lakše kada bi (možda još uvek utopijski zamišljeno) postojao jedinstveni pravni režim. U prilog tome govore i prekogranične transakcije koje su sve češće, a neujednačeni pravni režimi koji su posledica različitih nacionalnih regulativa u državama, stvaraju pravnu nesigurnost i sami po sebi već otežavaju ostvarivanje potrošačkih prava. Iz normativnog ugla, jedinstveno uređenje na međunarodnom nivou deluje ne samo logično kao odgovor na potrebe, već logično i zbog činjenice da regulativa zaštite potrošača prevazilazi nacionalni nivo, odnosno ograničenost na teritoriju i pravni poredak jedne države. Pri svemu tome treba imati u vidu da što su potrošači bolje zaštićeni, može se osnovano očekivati da će biti aktivniji na tržištu, koje je jedna od osnovnih kategorija društvenog uređenja u kome živimo. Pri ovakvom stanju stvari, osnovano možemo očekivati nastavak intenzivnog razvoja prava i politike zaštite potrošača, kako vrednosno i u pravno-političkom smislu, tako i u pogledu (detaljnijeg) normativnog aspekta na sva tri nivoa: nacionalnom, regionalnom i međunarodnom.

U osnovi potrošačkog prava i zaštite potrošača jeste uočenje suštinske nejednakosti dve ugovorne strane (trgovca i potrošača) i slabijem položaju

potrošača.³ To znači da iako su pravno jednaki, oni suštinski neretko nisu ni blizu faktičke jednakosti, te postoji neravnoteža moći između potrošača i trgovca.⁴ Potrošači su u središtu interesovanja kompanija i time tržišta u celini, zbog čega kompanije nastoje da njihovi potrošači budu zadovoljni. Može se reći da je savremeno poslovanje orijentisano ka potrošačima, pa otuda mnoge kompanije ističu da im je zadovoljstvo potrošača prioritet.

Pravna regulativa zaštite potrošača obuhvata i javnopravni i privatnopravni segment, koji u sinergiji stvaraju kompletnu celinu ove oblasti. Na taj način zaštita potrošača i potrošačko pravo prevazilazi tradicionalnu i istorijski uobičajenu podelu na javno i privatno pravo. Na prava potrošača se danas gleda i iz ugla ljudskih prava, a aktuelni trend u svetu jeste povezivanje prava potrošača sa pravom zaštite životne sredine⁵ i kompanijskim pravom i to sve iz perspektive ljudskih prava. Tome je naročito doprinelo zakonsko uređenje odgovornosti kompanija za kršenja ljudskih prava u lancima snabdevanja koje je pre evropske direktive, uređeno u Nemačkoj stupanjem na snagu Zakona o dužnoj pažnji u poslovanju 1. januara 2023. godine.⁶

Pravo zaštite potrošača predstavlja inovativnu granu koja je počela da se razvija u drugoj polovini XX veka. Tačnije, počeci zaštite potrošača se mogu uočiti u nacionalnim zakonodavstvima država, a uspon potrošačkih prava se beleži u drugoj polovini XX veka. Zanimljivo je da su se i pravno regulisanje pravnih pitanja i problema koji iz današnjeg ugla spadaju u potrošačko pravo, zabeleženo upravo u evropskim nacionalnim državama, pa otuda kada se sagledaju i te činjenice ne čudi što je nakon postepenog razvoja evropski sistem zaštite potrošača aktuelno izuzetno uzoran, posmatrajući globalno stanje u ovom trenutku. Konkretno, na primer, Nemačka je bila prva država koja je posebnim zakonom uredila pravna pitanja koja danas spadaju u potrošačko pravo a koja su prepoznata u vezi sa opštim uslovima poslovanja. Reč je o Zakonu o uređenju prava opštih uslova poslovanja koji se primenjivao od 1.

³ Razlozi izdvajanja posebnog režima za potrošače nalaze se u činjenici da su potrošači realno i faktički posmatrano slabija strana u odnosu na trgovce i to na više nivoa.

⁴ Nejednakost postoji i u okviru potrošača, budući da nije reč o jedinstvenom pojmu, već se posebno izdvaja kategorija ranjivih potrošača.

⁵ Vid. S.Vukadinović, „Parliament and the Aarhus convention: Contribution to good governance and parliamentary oversight”, in: *25 years of the Aarhus Convention in South Eastern Europe*, ed. M.Drenovak Ivanović, University of Belgrade Faculty of Law and OSCE Mission to Serbia, Belgrade, 2024, 110.

⁶ Lj. Tomić, „Ekološko-pravni aspekti novog nemačkog zakona o korporativnoj dužnosti pažnje u lancima snabdevanja – ispitivanje dejstva na pravne subjekte u Republici Srbiji”, *Strani pravni život*, br. 2/2023, 213-214.

aprila 1997.godine, pa do 1. januara 2002. godine kada su njegove odredbe unete u nemački Građanski zakonik (BGB). Ovaj (zapadnonemački) zakon predstavlja osnovu za neka od rešenja koja su kasnije sadržana u Direktivi 93/13/EEZ kojom je intenziviran razvoj evropskog prava potrošača.⁷ Zatim, primera radi, pravilo da se nejasne odredbe sadržane u unapred odštampanom sadržaju ili u ugovoru koji je na drugi način pripremljen i predložen od jedne ugovorne strane, tumače u korist druge strane iako potiče iz rimskog prava⁸ (na čijom recepciji se temelji savremeno evropsko građansko pravo) u savremenim građanskim kodifikacijama vezuje se za Građanski zakonik Italije od 16. marta 1942. godine, a danas je navedeno pravilo (formulisano sa određenim varijacijama) sastavni deo svih savremenih nacionalnih prava evropskih država, a uobičajeno je i u vanevropskim pozitivnim zakonodavstvima, kao i u nadnacionalnim izvorima.⁹ Francusko (dakle opet suštinski evropsko) pravo karakteriše činjenica da su francuski pravni pisci bili ti koji su prvi razmatrali i otvarali određena pravna pitanja i specifičnosti zaključenja adhezionih ugovora (ugovora po pristupu).¹⁰ Dodatno, kada se analizira rekodifikacija najuticajnijeg građanskog zakonika u svetu - Građanskog zakonika Francuske iz 2016. godine, može se uvideti postepeni uticaj pravila potrošačkog prava, mehanizama i logike koja su primarno važila sa ciljem da zaštite potrošača, a koja postaju opšti režim obligacionog prava.¹¹

U pravnoj teoriji se smatra da su uspostavljanje i evolucija prava zaštite potrošača rezultat političke volje za razvijanjem i unapređenjem prava i interesa potrošača kao fundamentalno važnih aktera na tržištu, te da politika zaštite potrošača predstavlja ne samo rezultat, već i instrument redefinisanja

⁷ Detaljnije vid. S. Vukadinović, „Pravnoteorijske karakteristike i pravnodogmatski razvoj nemačkog prava opštih uslova poslovanja”, *Strani pravni život*, br. 3/2021, 352.

⁸ Staro pravilo *in dubio contra proferentem*, odnosno *in dubio contra stipulatorem* se tradicionalno pripisuje Celsus-u.

⁹ Vid. S. Vukadinović, „Domašaj pravila *contra proferentem* u tumačenju opštih uslova ugovora”, *Pravni zapisi*, br. 1/2020, 146.

¹⁰ Pravna nauka je jedinstvena u isticanju Remona Saleja (Raymond Saleilles) kao zaslužnog što je 1901. godine razmatrao ove ugovore i njihovu koncepciju. Upravo je Salej poznat po tome što je upotrebio termin „*contract d'adhésion*” u svom često citiranom delu *De la déclaration de volonté*. Nakon ovog dela, termin adhezioni ugovori je često korišćen u radovima velikog broja pravnih pisaca u različitim državama. U domaćoj stručnoj literaturi je najpre dominirao naziv ugovori po pristanku (Blagojević, 1934), a kasnije termin ugovori po pristupu (Đurđević, 2001).

¹¹ Vid. S. Vukadinović, „Adhezioni ugovori u francuskom pravu”, *Strani pravni život*, br. 1/2020, 13.

materijalnih osnova tržišta i društva.¹² Ne samo što je reč o relativno novoj grani ili disciplini, potrošačko pravo je i jedna od najdinamičnijih oblasti u kojoj se često (čak bi se moglo reći i konstantno ili kontinuirano) menjaju, modifikuju, dopunjuju i unapređuju propisi, pravila i način ostvarivanja. To je i logično jer se u savremenom svetu kontinuirano razvijaju novi oblici i načini trgovine, posebno upotrebom tehnologija, uključujući digitalne platforme, e-trgovinu, pa je potrebno pravni okvir prilagoditi potrebama savremenog društva u globalnoj povezanosti. Uz navedeno, aktuelna pitanja se odnose i na oblast veštačke inteligencije i zaštite podataka o ličnosti.

Većina država je tako, postepeno i u sve većoj meri (detaljnije) uspostavljala i razvijala nacionalni pravni okvir sa ciljem zaštite potrošača, bez obzira na pravni put koji je odabran: donošenjem posebnog zakona o zaštiti potrošača ili izmenama i dopunama građanskih zakona i zakonika kojima se, uz opšti režim, uspostavljala poseban pravni režim za ugovorne odnose između potrošača, sa jedne strane i trgovaca, sa druge.

Savremeni globalni tokovi, sve veća međupovezanost ljudi i poslovnih operacija ne poznaju nacionalne granice, već se odvijaju prekogranično. Takvo stanje stvari pokazalo je da je nacionalni nivo pravne regulative nedostatan, te je evidentno da postoji potreba za uređenjem prekograničnih transakcija u koje potrošači ulaze. Na taj način se postepeno i sve intenzivnije uviđa da pitanja prava i zaštite potrošača imaju nadnacionalni ili supranacionalni karakter, što pokazuje time potrebu i neophodnost za naddržavnom regulativom, bilo da je ona regionalnog ili međunarodnog karaktera.

Istovremeno, masovna proizvodnja i potrošnja nekada dovode do toga da veliki broj potrošača u jednoj državi istovremeno pretrpi istu ili gotovo istu štetu koju je prouzrokovao trgovac ili proizvođač iz druge države, zbog čega se neretko ukazuje da pojava masovnih šteta sa prekograničnim elementom, kada istovremeno nastaje veliki broj istovrsnih tužbenih zahteva, odlikuje moderno doba.¹³

Upečatljiv primer koji je upravo od značaja za razumevanje potrebe stvaranja međunarodnog potrošačkog prava jeste međunarodni skandal poznat

¹² M. Durovic, Hans W. Micklitz, *Internationalization of consumer law: a game changer*, Springer, Cham, 2017, 1.

¹³ Vid. M. Stanivuković, „Više istovrsnih tužbenih zahteva u međunarodnoj arbitraži i značaj ove pojave za potrošačke sporove”, *Zaštita kolektivnih interesa potrošača: međunarodna naučna konferencija održana 24. oktobra 2020. godine u Beogradu*, zbornik radova (urednik Katarina Ivančević), Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, Beograd, 2021, 261, sa daljim upućivanjem na: Strong, S. I., *Class, Mass, and Collective Arbitration in National and International Law*, Oxford University Press, 2013, 3.

kao Afera Dieseldgate, koja je otkrivena 2015. godine a pogodila izuzetno veliki broj potrošača na međunarodnom nivou zbog nepoštene poslovne prakse kada je u automobile Volkswagen ugrađen nelegalan softver koji se odnosi na kvalitet životne sredine. Upravo nam je ova afera pokazala kolike su razlike među nacionalnim pravnim sistemima i kako dovode do značajno različitog tretmana potrošača u vezi sa identičnim činjeničnom i pravnom situacijom. Naime, kada je afera otkrivena, na prostoru EU se uvidelo da nije moguće da milioni potrošača, koji su pogođeni nepoštenim postupanjem trgovca, ostvare zaštitu svojih zakonom garantovanih prava u pojedinačnim postupcima, dok je sa druge strane Volkswagen u Sjedinjenim Američkim Državama, u postupku po kolektivnoj, odnosno klasnoj tužbi, zaključio poravnanje i obeštio potrošače.¹⁴ Ovakva upečatljiva situacija dodatno je ubrzala procese uvođenja kolektivnih, odnosno predstavničkih tužbi, što je termin koji koristi aktuelna evropska direktiva. Konkretno, reč je o Direktivi (EU) 2020/1828 Evropskog parlamenta i Saveta od 25. novembra 2020. godine o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa potrošača i stavljanju van snage Direktive 2009/22/EZ.¹⁵

U smislu prethodno navedenog, na globalnom nivou je potreban balans između „biznisa” i potrošača, koji još uvek zaštitu svojih prava crpe iz nacionalnih pravnih sistema. U nastavku rada biće razmotren doprinos određenih subjekata stvaranju jedinstvenog pristupa zaštiti potrošača, posmatrano na nadnacionalnom, odnosno regionalnom i to evropskom, nivou.

¹⁴ K. Jović, „Afera Dieseldgate i njen uticaj na kolektivnu zaštitu potrošača u Nemačkoj i Evropskoj uniji”, *Zaštita kolektivnih interesa potrošača: međunarodna naučna konferencija održana 24. oktobra 2020. godine u Beogradu*, zbornik radova (urednik Katarina Ivančević), Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, Beograd, 2021, 221, koja na istom mestu ukazuje i da je u Nemačkoj ova afera imala poseban epilog tako što je dovela do usvajanja posebnog zakona kojim se omogućava kolektivna tužba za zaštitu potrošača, koji je u praksi uspešno primenjen, tako da je za posledicu imao da je u Nemačkoj u preko 90% slučajeva, u kojima je utvrđeno da potrošači imaju pravo na naknadu štete, okončano poravnanjem (po potrošaču je isplaćivano između 1.350 i 6.257 evra, u zavisnosti od starosti vozila i modela).

¹⁵ Vid. S. Vukadinović, „Predstavničke tužbe za naknadu štete i zaštitu kolektivnih interesa i prava potrošača: povodom novog zakonskog rešenja iz regiona”, *Zbornik radova sa XXVII savetovanja Budvanski pravnički dani*, Udruženje pravnika Srbije, Beograd, 2024, 154.

2. ODREĐENI NEPOSREDNI ARHIVSKI UVIDI I ASPEKTI RAZVOJA SISTEMA ZAŠTITE POTROŠAČA U EVROPSKOJ UNIJI

Razvoj evropskog potrošačkog prava, koji se može pratiti od rimskih ugovora (1957. godine) i obrazovanja evropskih zajednica i pre Evropske unije, pokazuje da je zaštita potrošača nastajala i razvijala se u funkciji jačanja jedinstvenog tržišta. Najpre treba reći da se u Rimskom ugovoru (1957.) ne pominje izričito zaštita potrošača.¹⁶ Kada je reč o istorijatu nastajanja, važno je znati da je 1962. godine osnovan Odbor za pitanja potrošača, koji je priznat i konsultovan od strane Evropske Komisije. Ovaj odbor je bio preteča budućeg Konsultativnog saveta za potrošače. Zatim, 1968. godine, u okviru DG IV (Konkurencija) formirana je Jedinica za zaštitu potrošača. Postupajući kao koordinator unutar Komisije za pitanja koja se tiču potrošača, ova jedinica je 1981. godine postala deo DG XI (Životna sredina i zaštita potrošača). Sledeći važan korak je Sastanak šefova vlada šest zemalja osnivača održan u Parizu 1972. godine, gde je upućen poziv za veće napore kako bi se Evropska zajednica približila građanima, kroz formulisanje politika koje imaju konkretnu vezu sa građanima i značajan uticaj na svakodnevni život Evropljana.¹⁷

Evropski savet u Mastrihtu 1992. godine izmenio je Rimski ugovor tako da je zaštita potrošača formalno uključena (novi član 129A), u sledećim odredbama: „Zajednica će doprineti postizanju visokog nivoa zaštite potrošača kroz: (a) mere usvojene u skladu sa članom 100a u kontekstu završetka unutrašnjeg tržišta; (b) posebne aktivnosti koje podržavaju i dopunjuju politiku koju sprovode države članice radi zaštite zdravlja, bezbednosti i ekonomskih interesa potrošača i obezbeđivanja adekvatnih informacija potrošačima.” Rezolucijom Saveta iz 1992. godine utvrđeni su prioriteti u

¹⁶ O stvaranju i razvoju potrošačkog prava Evropske unije, njegovim karakteristikama, izvorima prava, uticaju politike zaštite potrošača na javno i privatno pravo država članica, organima i telima EU sa posebnim nadležnostima u oblasti zaštite potrošača, specifičnim pravima i pravilima koja su svojstvena potrošačkom pravu EU, vid. S. Vukadinović, „Evropsko potrošačko pravo i njegov uticaj na razvoj potrošačkog prava Srbije”, *65 godina od Rimskih ugovora: Evropska unija i perspektive evropskih integracija Srbije* (urednici Jelena Čeranić Perišić, Vladimir Đurić, Aleksandra Višekruna), Institut za uporedno pravo, Beograd, 2023, 191-202.

¹⁷ Takođe je istaknuto da je „efikasno delovanje u socijalnoj sferi podjednako važno kao i postizanje ekonomske i monetarne unije”. Komisiji je zatraženo da sačini program delovanja i predloži konkretne mere za ostvarenje ovog novog cilja. Izvor: neposredan uvid u arhivsku građu HAEU, record code: BEUC-191, Commission of the European Communities ISEC/B2/93.

oblastima informisanja i edukacije, pravne zaštite, bezbednosti i zdravlja, kao i zastupanja ekonomskih interesa potrošača. Zatraženo je da se, u okviru završetka unutrašnjeg tržišta, ulože naponi kako bi se osiguralo da se potrebe potrošača uzimaju u obzir i u drugim oblastima delovanja Zajednice. Savet je takođe pozvao Komisiju da razvije dalji Plan aktivnosti za period 1993–1997, i ujedno uzeo u obzir nameru Komisije da razmotri izvodljivost organizovanja „Evropske godine potrošača”.¹⁸

U jačanju učešća potrošača u procesima donošenja odluka, značajan doprinos dao je Sicco Leender Mansholt (1908-1995)¹⁹, koji se smatra istinskim Evropljaninom, s tim da je za razumevanje njegove uloge u unapređenju značaja potrošača verovatno imala značaja i činjenica da je on izvodno bio poljoprivrednik, koji se, nakon što je u uvideo glad koju je zahvatila Holandiju pred kraj Drugog svetskog rata, zavetovao da će neumorno raditi na tome da se rat i beda nikada više ne vrate u Evropu.²⁰

Evropski biro udruženja potrošača²¹ (The European Bureau of Consumers' Unions – BEUC) osnovan je 1962. godina i od tada kontinuirano daje ključan doprinos razvoju evropskog sistema zaštite potrošača. Reč je o krovnoj organizaciji, sa sedištem u Briselu, koja okuplja veliki broj potrošačkih organizacija iz evropskih država. Osim što je najviše fokusiran na stanje u Evropskoj uniji, BEUC kontinuirano ukazuje i na podsticaje i aktuelne napore međunarodnih organizacija koje doprinose unapređenju položaja potrošača na globalnom nivou. Tako je, na primer, ukazao na Globalni sporazum o elektronskoj trgovini u kontekstu da sporazum Svetske trgovinske organizacije jača zaštitu potrošača na internetu.²² Određeni doprinos dala je i Evropska

¹⁸ Izvor: neposredan uvid u arhivsku građu HAEU, record code: BEUC-191, Commission of the European Communities ISEC/B2/93.

¹⁹ HAEU, Record code: JCE-15 (100 jaar Sicco Manshold van boer tot eurocommissaris).

²⁰ Vid. https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/eu-pioneers/sicco-mansholt_en.

²¹ Udruženja potrošača imaju ne samo istorijski značaj u formiranju standarda zaštite potrošača, već i danas imaju višestruku ulogu u ostvarivanju prava potrošača i unapređenju sistema zaštite potrošača. Vid. S. Vukadinović, „Mehanizmi kolektivne zaštite potrošača od nepravilnih ugovornih odredaba”, *Zaštita kolektivnih interesa potrošača: međunarodna naučna konferencija održana 24. oktobra 2020. godine u Beogradu*, zbornik radova (urednik Katarina Ivančević), Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, Beograd, 2021, 246-250.

²² Vid. <https://www.beuc.eu/news/global-e-commerce-deal-wto-agreement-boosts-consumer-protections-online>.

asocijacija za slobodnu trgovinu,²³ naročito u domenu koji se odnosi na hranu, tj. propise o obeležavanju hrane, ali i u pogledu mišljenja o nacrtima propisa i pravila koja se odnose na obeležavanje potrošačke robe.²⁴

Analizom HAEU²⁵ dosijea BEUC-13 može se uočiti da je prva inicijativa sa idejom pravnog časopisa u okviru Evropske ekonomske zajednice, koji bi se bavio pitanjima prava potrošača (sa stanovišta uporednog prava i prava Zajednice), pokrenuta 1980. godine, i da je rezultirala izradom, uređivanjem i objavljivanjem broja „0” European Consumer Law Bulletin, namenjenog proceni od strane članova European Consumer Law Group. Cilj ovog Biltena, koji su zajednički uređivali Centar za pravo potrošača i Evropski biro udruženja potrošača, bio je da se nastavi sa prikupljanjem informacija koje se tiču prava potrošača u državama članicama EEZ. On nije imao naučne, već isključivo informativne pretenzije.²⁶

Za suštinski napredak u razvoju značaja zaštite potrošača jeste promena u svesti ljudi. Do transformacije uvek najpre dolazi u svesti – ljudskom razumevanju, što je kasnije dovelo do niza posledica, odnosno odrazilo se na pravno-političke odluke u pravnom uređivanju i pravnom okviru. Promena je, dakle, u značaju (importance). Počinje se rezonovati: „Complaints are good for business!” Prilikom predstavljanja izveštaja Opšteg saveta potrošača Severne Irske, „Customer Complaints – Putting Things Right”, predsednica Saveta, ledi Makolum (Lady McCollum), izjavila je: „Danas, međutim, mnogi prodavci počinju da shvataju da žalbe koje se rešavaju sa razumevanjem dovode zadovoljne kupce nazad. Loše rešene žalbe znače izgubljen posao i gubitak ugleda. Preduzeća bi trebalo da shvate koliko mogu da dobiju ako posvete veću pažnju pritužbama svojih kupaca.”²⁷

Savet ministara je, na Savetu za potrošačka pitanja održanom 6. maja 1986. godine, usvojio Rezoluciju kojom se poziva na preduzimanje mera. U Izveštaju o politici zaštite potrošača EZ, objavljenom 1986. godine, Komitet za EZ Doma lordova istakao je: „...Komisija je bila znatno manje uspešna u uzimanju u obzir interesa potrošača u okviru čitavog spektra politika EEZ. Upravo tu napredak izgleda oskudan u poređenju sa problemima koje treba

²³ European Free Trade Association.

²⁴ HAEU Record code: EFTA-1200.

²⁵ The Historical Archives of the European Union (HAEU), which are part of the European University Institute (EUI) in Florence, Italy. Istorijske arhive Evropske unije su deo Evropskog univerzitetskog instituta, sa sedištem u Firenci (Italija).

²⁶ Izvor: neposredna uvid u arhivsku građu HAEU, record code: BEUC-13, document: European journal of consumer law: Introductory Note (pp.1-2).

²⁷ Izvor: neposredna uvid u arhivsku građu: HAEU Record code: BEUC-120.

rešiti. Koristi od direktive o prodaji od vrata do vrata su beznačajne u odnosu na koristi za potrošače koje bi proistekle iz reforme Zajedničke poljoprivredne politike ili primene pravila konkurencije na avio-tarife.” Ovaj zaključak odražavao je stavove britanskih organizacija za zaštitu potrošača, kao i Bureau Européen des Unions de Consommateurs (BEUC), krovne organizacije za udruženja potrošača u državama članicama, koja je dala iskaz Komitetu.²⁸

Savet je odobrio cilj da se u većoj meri uzmu u obzir interesi potrošača u okviru drugih politika Zajednice, posebno onih koje se odnose na završetak unutrašnjeg tržišta, kvalitet proizvoda i usluga, kao i na poljoprivredu, konkurenciju i transport. Savet je pozvao Komisiju da podnese predloge radi ostvarenja tog cilja. Istaknuto je da je „stoga važno preduzeti rane mere kako bi se postigli ovi ciljevi, što će naročito doprineti jačanju ekonomske i socijalne kohezije Zajednice”. Kao odgovor, Komisija je podnela dokument pod naslovom „Integracija potrošačke politike u druge zajedničke politike”. Savet je formalno pozdravio podnošenje ovog dokumenta, ali je pozvao Komisiju da iznese dalje predloge. Savet ministara je posebno pozvao Komisiju da ispita uticaj predloga na cene dobara ili usluga, kvalitet, bezbednost, izbor i konkurenciju; da se konsultuje sa organizacijama potrošača; i da, za svaki relevantan predlog, potvrdi da su ove aktivnosti sprovedene. Generalna direkcija (DG) XI Komisije, koja je tada obuhvatala i Službu za politiku zaštite potrošača Komisije, izdala je saopštenje pod naslovom „Prvi izveštaj o integraciji politike zaštite potrošača u druge zajedničke oblasti”, ali ovaj, kao i naredni dokumenti, nisu sadržali čvrste predloge. Komisija je nedostatak napretka opravdala nedostatkom resursa. Takođe se činilo da postoji izvestan otpor od strane komesara zaduženih za druge politike Zajednice, koji nisu želeli da uzmu u obzir interese potrošača. Bez obzira na razlog, malo toga je učinjeno na sprovođenju Rezolucije Saveta sve do dolaska novog komesara za pitanja potrošača, Karela van Mirta, 1989. godine. U junu 1990. godine, komesar van Mirt je izjavio Savetu (ministra za potrošačka pitanja) da će do kraja godine predstaviti predloge o integraciji potrošačke politike.²⁹

Dana 28. oktobra 1986. godine, BEUC je pripremio Memorandum o uzimanju u obzir interesa potrošača u drugim politikama EEZ. U tom memorandumu, BEUC poziva Savet (koji se sastao 29. oktobra 1986. godine) da donese odluke o tome kako bi interesi potrošača trebalo da budu uključeni u druge politike EEZ, kao što su poljoprivreda, izgradnja unutrašnjeg tržišta, konkurencija i trgovina. Najpozitivnija preporuka je da se redovno podnose

²⁸ Izvor: neposredna uvid u arhivsku građu: HAEU, record code: BEUC-219.

²⁹ Izvor: neposredan uvid u arhivsku građu: HAEU, record code: BEUC-219.

izveštaji drugim institucijama o tome na koji način je Komisija uzela u obzir interese potrošača. BEUC se nada da će takvi izveštaji biti sačinjavani na godišnjem nivou. BEUC je podneo i sopstvene preporuke koje se mogu sažeti na sledeći način: (1) predstavljanje i konsultovanje potrošača mora biti unapređeno; (2) svaki nacrt zakonodavstva EEZ treba da bude praćen izveštajem o uticaju na potrošače; (3) osoblje i resursi službe za zaštitu potrošača moraju biti ojačani, a u drugim odeljenjima Komisije imenovani posebni zaštitnici interesa potrošača.³⁰

Dana 14. decembra 1987. godine, Komisija Evropskih zajednica pripremila je Prvi izveštaj o integraciji politike zaštite potrošača u druge zajedničke politike. U tom izveštaju se ističe da će Komisija nastojati da podstakne dijalog između sektora privrede i industrije s jedne strane i potrošača s druge. Pored toga, Komisija će nastojati da pomogne državama članicama u postizanju bolje zastupljenosti potrošača, a time i bolje integracije na različitim nivoima.³¹

Dana 30.11.1988. godine pripremljeni su detaljni komentari Međunarodne organizacije potrošačkih unija (IOCU) i Evropskog biroa potrošačkih unija (BEUC) o poljoprivrednoj trgovini i pregovorima u okviru GATT-a. Istog dana, BEUC i IOCU su izdali zajedničko saopštenje za javnost pod naslovom: Trgovinski protekcionizam – bolest koju treba izlečiti.³² Postoji i dokument IOCU i BEUC pod naslovom: *Consumer demand: significant reduction in protectionism*, koji predstavlja Deklaraciju IOCU i BEUC povodom Simpozijuma OECD o potrošačkoj politici i međunarodnoj trgovini u Parizu, u periodu 27–29. novembar 1984. godine.³³

Dana 15. aprila 1992. godine, BEUC je definisao kao prioritetne ciljeve za poboljšanje rešavanja prekograničnih sporova: poboljšano znanje o stranom pravu, poboljšano sprovođenje nacionalnih odluka u inostranstvu, poboljšana razmena informacija i znanja između organizacija, povećana harmonizacija zakonodavstva o zaštiti potrošača između država članica, stvaranje centralizovane strukture sa sledećim funkcijama: informacije o važećem stranom pravu i sudskoj praksi, informacije o odgovarajućim organizacijama koje treba kontaktirati u državama članicama, objavljivanje informacija sa

³⁰ BEUC-218 (HAEU), BEUC ANNEX/175/86 (28.10.1986).

³¹ Izvor: neposredan uvid u arhivsku građu: HAEU, record code: BEUC-218.

³² Trade protectionism – A disease that must be cured.

³³ Izvor: neposredan uvid u arhivsku građu: HAEU record code: BEUC-265.

pojednostavljenim objašnjenjima, centralizovani primalac informacija o statistici i izuzetnim problemima potrošača.³⁴

Godine 1999. Consumers International je objavio publikaciju: Ekološke tvrdnje – Ekološke tvrdnje na proizvodima i ambalaži u prodavnicama: međunarodna studija.³⁵ U oktobru 1999. godine, Consumers in Europe Group je objavila rad *Politika zaštite potrošača u EU: pregled programa Evropske unije, zakonodavstva i inicijativa Evropske komisije u oblasti zaštite potrošača*.³⁶ Godine 2000. Consumers International je objavio priručnik pod nazivom *Politika zaštite potrošača i organizacije potrošača u Centralnoj i Istočnoj Evropi*.³⁷ U februaru 2000. godine, UK Office of Fair Trading je objavio publikaciju *Šteta po potrošača*.³⁸ U dokumentu iz arhive HAEU, pod šifrom BEUC-498, nalaze se još dve publikacije: *Voice of the European Consumer 2001* (izveštaj sa seminara održanog u Lundu 27.4.2001) i Program konferencije o politici zaštite potrošača u EU: kako da funkcioniše!, 20–21. oktobar 2004.³⁹

Takođe, uvidom u originalnu dokumentaciju može se uočiti i pratiti kako su se pokretala važna pitanja i pratiti rasprave o njihovoj relevantnosti za zaštitu potrošača. U tom smislu, BEUC saopštenje za štampu od 03.10.2003. (PR 031/2003) nosi naslov koji jasno govori sam za sebe: „Ubacite u Ugovor nešto što ljudi razumeju”.⁴⁰ Povodom zvaničnog otvaranja Međuvladine konferencije, BEUC skreće pažnju na činjenicu da interesi potrošača do tog perioda (2003. godina) nisu bili u centru postavljanja prioriteta EU, kako bi trebalo da budu. „IGC⁴¹ predstavlja priliku za političare da SAD pošalju signal građanima Evrope da je EU zaista zainteresovana za interese običnih ljudi, a ne samo za složene tehničke detalje i diplomatsku taktiku pregovaranja.”⁴²

³⁴ Izvor: neposredan uvid u arhivsku građu: HAEU Record code: BEUC – 120: document BEUC/112/92 from 15.04.92: The handling of crossborder consumer complaints – Results and follow-up of a fact-finding study, BEUC Contribution to the Conference on Crossborder Consumer Complaints.

³⁵ *Green claims - Environmental claims on products and packaging in the shops: An international study.*

³⁶ *EU Consumer protection policy: A review of European Union consumer programmes, EU consumer protection legislation and European Commission consumer initiatives.*

³⁷ *Handbook: Consumer Policy and Consumer Organisations in Central and Eastern Europe.*

³⁸ *Consumer Detriment.*

³⁹ *Conference programme on EU Consumer Policy: making it work! 20-21 October 2004.* Izvor: neposredan uvid u arhivsku građu: HAEU record BEUC-498.

⁴⁰ „Put something into the Treaty that people understand”.

⁴¹ Inter-Governmental Conference.

⁴² Izvor: neposredan uvid u arhivsku građu: HAEU Record code: BEUC-172.

Neposrednim uvidom u originalnu dokumentaciju Istorijskih arhiva Evropske unije u Firenci (HAEU, BEUC-65) uočava se da je BEUC sastavljao veoma stručne, utemeljene analize i istraživanja zasnovana na podacima, na osnovu kojih je pripremao izveštaje koje karakteriše visok nivo stručnosti i koji su rađeni za svaku pojedinačnu oblast (produbljeno). Tako, na primer, BEUC je 30/31. januara 1989. godine sastavio, odnosno pripremio dokument pod nazivom: „Potrošači i zajedničko tržište finansijskih usluga – Investitor u Evropi 1992: Skica problema”, u kojem ukazuje na: prednosti šireg tržišta, probleme i zamke, ono što već postoji, obim posla koji predstoji, uz zaključak da žale zbog činjenice da organizacije potrošača nisu uključene, ili su uključene prekasno, u izradu direktiva koje ih se tiču, naročito u oblasti investicija. BEUC je istakao da će slobodno kretanje kapitala biti ozbiljno ograničeno u svojoj popularizaciji fiskalnim barijerama i nacionalnim zakonodavstvima koja će nastaviti da određuju marketinške standarde. Organizacije potrošača ne bi trebalo da se previše raduju ovome. Dobronamerni standardi prodaje i kodeksi poslovanja zaista su osmišljeni da zaštite potrošača u odnosu na finansijske proizvode i pružaju efikasnu zaštitu. Ali, nametanje ili zabrana od strane vlasti određenih tehnika distribucije može takođe biti inspirisano isključivo korporativističkim refleksom konzervativnih interesnih grupa koje su neprijateljski nastrojene prema bilo kakvoj stranoj konkurenciji. Ukoliko narednih godina budemo radili na zajedničkoj poziciji potrošača, moramo biti stalno svesni te činjenice. Zapravo, smatramo da u oblasti investicija najveća opasnost leži u ograničavanju slobodne konkurencije.⁴³

Od 2002. godine BEUC koordinira učešće potrošača u sistemu EU etikete, poznatom i kao Cvet. BEUC je učestvovao na sastancima EU odbora za ekološku oznaku (EUEB), imenovao stručnjake ispred potrošača za različite grupe proizvoda i učestvovao u Potrošačkoj kampanji 2004. godine.⁴⁴

U 2011. godini ANEK/BEUC su dali preliminarne komentare na Nacrt eko-dizajn zahteva za mrežni režim mirovanja. Dana 24.02.2011. godine objavljeno je saopštenje za štampu od strane BEUC-a i ANEK-a pod naslovom: Da li Komisija prepušta vodeću ulogu industriji kada je reč o ciljevima eko-dizajna? Dana 5.5.2011. godine BEUC i ANEK su objavili Procenu direktive o eko-dizajnu sa ANEK/BEUC odgovorima na upitnik. U maju 2011. godine

⁴³ Izvor: neposredan uvid u: HAEU Record code: BEUC-65, document: Consumers and a Common Market in Financial Services – The Investor in the Europe of 1992: Outline of the problem, (30/31 January 1989), 9.

⁴⁴ Izvor: neposredan uvid u: HAEU BEUC-621, document: BEUC/170/2003 od 04/04/2003.

ANEC/BEUC su dostavili komentare na zahteve u vezi sa eko-dizajnom i označavanjem koji su relevantni za potrošače, u vezi sa kotlovima, kombinovanom proizvodnjom toplote i električne energije (CHP) i toplotnim pumpama. Pored toga, ANEC/BEUC su izneli svoj stav o energetskej efikasnosti: zajednički stav ANEC/BEUC u vezi sa Saopštenjem Komisije „Plan energetske efikasnosti 2011.”⁴⁵

U martu 2012. godine ANEC i BEUC su zajedno nekoliko puta poslali Direktoratu za energiju⁴⁶ Evropske komisije, u vezi sa temom „Vodovodne slavine i glave tuševa u Radnom planu za eko-dizajn 2012-2014: Iskoristite potencijal uštede”. Dana 15.03.2012. godine BEUC je pripremio saopštenje za štampu povodom Evropskog dana potrošača, pod nazivom: „Velika očekivanja vs. mala obećanja”. ANEC i BEUC su zajedno pripremili komentare organizacija za zaštitu potrošača na onlajn označavanje proizvoda povezanih sa energijom⁴⁷ i ANEC/BEUC komentare na nacrt uredbe o eko-dizajnu za usmerene lampe, LED lampe i prateću opremu;⁴⁸ komentare organizacija za zaštitu potrošača na nacrt pravila o eko-dizajnu i označavanju za kućne aparate,⁴⁹ kao i tehničku pomoć za predstavništvo potrošača u pripremnim radovima za mere za implementaciju eko-dizajna – Lot C; interese potrošača u vezi sa eko-dizajnom konzola za igre; komentare organizacija za zaštitu potrošača na pregled pravila eko-dizajna i označavanja za televizore i na nacrt uredbe o elektronskim ekranima.⁵⁰

ANEC je evropski glas potrošača u standardizaciji, koji brani interese potrošača u procesima tehničke standardizacije i procene usaglašenosti, kao i u vezi sa relevantnim zakonodavstvom i javnim politikama. ANEC je osnovan 1995. godine kao međunarodna neprofitna asocijacija prema belgijskom pravu i otvoren je za predstavljanje nacionalnih organizacija potrošača iz 33 zemlje. ANEC se finansira od strane Evropske unije i EFTA, a nacionalne organizacije potrošača doprinose prirodnim resursima. Njegov sekretarijat se nalazi u Briselu. U 2012. godini ANEC i BEUC su zajedno pripremili komentare na radni dokument Evropske komisije o tolerancijama koje se koriste u merama implementacije eko-dizajna i energetskeg označavanja i rezultate konsultativnog foruma, pod naslovom „Zloupotreba tolerancija u merama

⁴⁵ Izvor: neposredan uvid u: BEUC-623 (HAEU).

⁴⁶ DG Energy.

⁴⁷ Radni dokumenti Evropske komisije od 07/06/2012.

⁴⁸ Pre glasanja Regulatornog komiteta 13. jula 2012.

⁴⁹ Radni dokumenti Evropske komisije od 11/06/2012.

⁵⁰ Izvor: neposredan uvid u: HAEU, BEUC-626.

implementacije eko-dizajna mora biti hitno rešena”, u kojima su ukazali na probleme potrošača: pravni format mera, rešavanje zloupotrebe tolerancija svih mernih parametara, distribucija smernica. U aprilu 2013. godine ANEC i BEUC su zajedno pripremili Faktički list o opremi koja koristi vodu (sa jednostavnim koracima za uštedu vode). Dana 30. maja 2013. godine ANEC je izdao saopštenje za štampu pod naslovom „Ne zatvarajte oči pred neefikasnim električnim grejačima”. Zajedno su ANEC i BEUC pripremili: ANEC/BEUC komentare na nacrt smernica o dobrovoljnom sporazumu (nacrt smernica EK o samoregulaciji koju je industrija zaključila u skladu sa Direktivom o eko-dizajnu 2009/125/EC) i ANEC/BEUC komentare na ažurirani nacrt eko-dizajna i predlog energetskog označavanja za usisivače (ažurirani nacrt Evropske komisije iz decembra 2012. godine).⁵¹

U maju 2013. godine, BEUC je u okviru CoJEF projekta objavio Smernice za ostvarivanje prava potrošača sa primerima slučajeva ostvarivanja, pretpostavkama, zajedničkim karakteristikama, preporukama za politiku i preporukama za akciju. U maju 2016. godine, BEUC je u okviru CoJEF II projekta objavio Ostvarivanje prava potrošača: strategije i preporuke.⁵²

3. AKTUELNO STANJE ZAŠTITE POTROŠAČA U EVROPSKOJ UNIJI

Udruženja potrošača su značajno uticala na razvoj i oblikovanje potrošačkog prava i mehanizama zaštite potrošača kakve danas poznajemo. U prethodnom delu je iz neposrednog uvida u Istorijske arhive Evropske unije evidentan ključan doprinos i značaj BEUC-a kao krovne evropske organizacije za zaštitu potrošača.

Obeležja politike EU u domenu zaštite potrošača mogle bi se svesti na nekoliko centralnih opštih mesta: (1) nastala je posredno (indirektno) iz cilja koji je usmeren na zaštitu unutrašnjeg tržišta; (2) razvoj se odvijao sa ciljem zaštite osnovnih prava potrošača u pogledu: zdravlja, ekonomskih interesa, obaveštenosti, obrazovanja i predstavljanja; (3) nadležnost je podeljena između Evropske unije i država članica (značaj principa supsidijarnosti i proporcionalnosti) i (4) usvajanje velikog broja različitih akata koji se odnose na razna pitanja, zbog čega je teško identifikovati sistematičan pristup. Početni (5) koncept minimalne harmonizacije, zamenio je koncept maksimalne

⁵¹ Izvor: neposredan uvid u: HAEU Record code: BEUC-627.

⁵² Izvor: neposredan uvid u: HAEU BEUC-873.

(pune) harmonizacije.⁵³ Sistem zaštite potrošača se razvijao postepeno i to kao odgovor na ključne teme koje su uočene u praksi.

Nakon tradicionalnih tema, kao što su nepravične ugovorne odredbe i nepoštena poslova praksa, aktuelni fokus je na zaštiti podataka o ličnosti, pitanju raspolaganja podacima koje prikupe pametni kućni uređaji, zaštita na digitalnom tržištu, propisi o veštačkoj inteligenciji i sl. Danas je veoma aktuelno pitanje kolektivnih, odnosno predstavničkih tužbi za zaštitu potrošača, kojima dolazi do svojevrstnog približavanja instituta kontinentalnog i angloameričkog sistema. Iako postoje određene razlike u odnosu na tzv. klasne tužbe koje predstavljaju institut svojstven pravu SAD-a, može se reći da su klasne tužbe pravni institut funkcionalno sličan predstavničkim tužbama, te da i na ovaj način postiže određeni doprinos stvaranju harmonizovane zaštite potrošača na međunarodnom nivou. Globalizacija dovodi do toga da nacionalni pravni sistemi sve više uzimaju u obzir rešenja koja postoje u uporednom pravu, te postepeno dolazi do razvoja sličnih ili srodnih mehanizama. To se u, domenu zaštite potrošača, najlakše može uočiti upravo na primeru kolektivnih i klasnih tužbi. Razvoju i utemeljenju kolektivnih tužbi, kako god da se one nazovu (predstavničke ili klasne) suštinski su presudno doprinele nevladine organizacije, odnosno udruženja za zaštitu potrošača. Njihov uticaj na oblikovanje sistema zaštite potrošača kao i ostvarivanje prava potrošača vremenom je postajao sve jači, te danas predstavljaju značajan faktor.

Mehanizmi zaštite potrošača i rešavanja sporova najpre obuhvataju ka-sične mehanizme u vidu nacionalnih sudova, što u slučaju postojanja preko-graničnih potrošačkih sporova, odnosno elementa inostranosti, podrazumeva i primenu pravila međunarodnog privatnog prava. Osim sudova, tu je i mogućnost postupanja arbitraža. Ispitujući pitanje više istovrsnih tužbenih zahteva u međunarodnoj arbitraži⁵⁴ i značaj ove pojave za potrošačke sporove, prof. dr Maja Stanivuković kao glavne razloge za kumulaciju više zahteva u istom postupku navodi: uštede u vremenu i troškovima, efikasnost, ujednačenost ishoda, pospešivanje poravnanja i bolji pristup pravdi, dok kao razloge protiv kolektivne arbitraže navodi: ograničavanje procesnih prava stranaka, nedostatak zakonskog i institucionalnog okvira, nekompatibilnost sa osnovnim načelima arbitraže i mogućnost zloupotreba. Ipak, ova ugledna

⁵³ S. Vukadinović, „Evropsko potrošačko pravo i njegov uticaj na razvoj potrošačkog prava Srbije”, 65 godina od Rimskih ugovora: Evropska unija i perspektive evropskih integracija Srbije (urednici Jelena Čeranić Perišić, Vladimir Đurić, Aleksandra Višekruna), Institut za uporedno pravo, Beograd, 2023, 195-196.

⁵⁴ Što se može svrstati u širi pojam višestranačke arbitraže.

autorka zaključuje da kolektivna arbitraža nije u skladu sa domaćim pravnim shvatanjima i tradicijom, te da uprkos tome što postoji potreba za pravnim postupkom kolektivne zaštite pojedinačnih interesa u slučaju nastupanja masovnih šteta, to u Srbiji verovatno neće biti arbitraža.⁵⁵

Uz postojanje klasičnih pravih mehanizama zaštite i rešavanja sporova, kao što su sudovi i arbitraže, danas je saglasno digitalnom dobu u kome živimo, za oblast zaštite potrošača specifičan i tzv. Online Dispute Resolution (ODR) koji podrazumeva razvoj platformi za rešavanje sporova bez sudskog postupka, koji je već doveo do nekoliko primera uspešnih ODR sistema, kao što su: eBay i EU ODR platforma, koja će biti u funkciji do 20. jula 2025. godine.⁵⁶

Globalizovana priroda, naročito digitalnog tržišta, stvara potrebu međunarodne saradnje u cilju hvatanja u koštac sa određenim praksama u EU, pri čemu se Mreža za saradnju u zaštiti potrošača⁵⁷ pojavila kao šampion u sprovođenju zaštite potrošača u vezi sa digitalnim platformama.⁵⁸ Ova mreža je u funkciji od januara 2020. godine, pri čemu je prethodna verzija zaštite potrošača usvojena 2004. godine ⁵⁹ već predstavljala veliki korak u smislu da je zahtevano od svih država članica EU da osnuju organ (regulatorno telo) za pitanja zaštite potrošača. Iako je time ustanovljena mreža organa koja

⁵⁵ M. Stanivuković, „Više istovrsnih tužbenih zahteva u međunarodnoj arbitraži i značaj ove pojave za potrošačke sporove”, *Zaštita kolektivnih interesa potrošača: međunarodna naučna konferencija održana 24. oktobra 2020. godine u Beogradu*, zbornik radova (urednik Katarina Ivančević), Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, Beograd, 2021, 283. Na istom mestu autorka ukazuje na činjenicu da se arbitražni troškovi u kolektivnoj arbitraži raspoređuju i dele na veliki broj stranaka, što ima za posledicu da arbitražni postupak postaje dostupniji potrošačima. Kada se zbirno postave (kumuliraju) zahtevi male vrednosti, vrednost spora postaje dovoljno visoka da bi mogao da se finansira rad arbitra, lica koje će efikasno rešiti spor. Stanivuković ukazuje da je pretpostavka za efikasno odlučivanje da su tužbeni zahtevi dovoljno slični da bi omogućili paušalno odlučivanje i da ne zahtevaju zaseban tretman, kao i da se ušteda u troškovima po nekima ostvaruje i za tuženog, jer se tuženom omogućava da u jednom postupku koncentriše pravni i činjenični osnov svoje odbrane. Takođe, ova autorka ističe da se obezbeđuje da arbitražni sud bude upoznat sa činjeničnim stanjem bez potrebe da ga u svakom novom slučaju advokati iznova „podučavaju” o relevantnim činjenicama.

⁵⁶ Vid. <https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/?event=main.consumer.rights>.

⁵⁷ The Consumer Protection Cooperation Network – CPC.

⁵⁸ V. Balogh, „Digitalization and consumer protection enforcement”, *Institutiones Administrations – Journal of Administrative Sciences*, br. 2/2022, 92.

⁵⁹ Reč je o Regulation (EC) No 2006/2004 of the European Parliament and of the Council of 27 October 2004 on cooperation between national authorities responsible for the enforcement of consumer protection laws (the Regulation on consumer protection cooperation) Text with EEA relevance, OJ L 364, 9.12.2004.

omogućava saradnju širom EU, Komisija je zaključila da ona nije dovoljna za rešavanje izazova jedinstvenog tržišta, uključujući izazove digitalnog jedinstvenog tržišta.⁶⁰ U okviru evropskog potrošačkog prava, potrošači se mogu obratiti Evropskim potrošačkim centrima iz sistema ECC-NET, koji su specijalizovani za rešavanje prekograničnih sporova između potrošača i trgovaca. ECC-NET predstavlja mrežu potrošačkih centara, pri čemu po jedan evropski potrošački centar postoji u svakoj državi članici EU, kao i u Norveškoj i Islandu. Navedeni sistem predstavlja samo jedan od mehanizama koji je na raspolaganju potrošačima u EU. Osim ECC-NET mreže, potrošači se mogu obratiti nacionalnim udruženjima potrošača, regulatornim ili posebnim organima, mogu koristiti alternativne načini rešavanja sporova i platforme za onlajn rešavanje sporova, kolektivnu zaštitu i predstavničke tužbe, klasičan (tradicionalni) sudski postupak, kao i tzv. male sporove.⁶¹

Tehnološki razvoj je značajno uticao na kompletno društvo i načine zaključenja ugovora, pa otuda se poslednjih par godina fokus stavlja na uređenje digitalnog tržišta, digitalnih usluga, odnosno digitalnu evoluciju i transformaciju i sa tim povezano i pitanje zaštite podataka o ličnosti, a naročito zaštite korisnika na internetu. Uočeno je da su potrebna posebna pravila koja se odnose na internet platforme, naročito u pogledu algoritamske transparentnosti i procene rizika.

Evropski parlament je 2022. godine⁶² usvojio dve važne uredbe (koje po novoj terminologiji deo stručne javnosti naziva i zakonima) koji čine svojevrsan paket o digitalnim uslugama⁶³ a sve sa ciljem da obezbedi veću zaštitu potrošača na internetu i poveća transparentnost⁶⁴ u radu platformi. Uredba o DSA (skraćeno od: Digital Services Act) uređuje pitanja koja se

⁶⁰ S. Vukadinović, „Nepravične ugovorne odredbe: međunarodni, evropski i nacionalni nivo regulative i zaštite”, *Prouzrokovanje štete, naknada štete i osiguranje* (urednici Zdravko Petrović, Vladimir Čolović, Dragan Obradović), Institut za uporedno pravo, Udruženja, Beograd, Valjevo, 2023, 110-111.

⁶¹ Detaljnije vid. Vukadinović, *Nepravične ugovorne odredbe: međunarodni, evropski i nacionalni nivo regulative i zaštite*, *Prouzrokovanje štete, naknada štete i osiguranje*, 101-102.

⁶² Tačnije 5. jula 2022. godine.

⁶³ Vid. tekst na zvaničnom sajtu Evropske unije pod nazivom: The Digital Services Act package, dostupno na: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-services-act-package>.

⁶⁴ Transparentnost u savremenom pravu dobija sve veći značaj. Iako je najpre prepoznata u javnom pravu, njena uloga je sve veća i u privatnom, naročito u ugovornom pravu, te svedočimo procesu u kome transparentnost od zahteva postepeno i s razlogom postaje načelo. Vid. S. Vukadinović, K. Jović, Razvoj transparentnosti u javnom

odnose na onlajn platforme sa ciljem da se potrošačima pruži bezbedan i transparentan digitalni prostor, odnosno sigurnije i pouzdanije digitalno (onlajn) okruženje. DSA uredba kako se skraćeno naziva, odnosno potpuniye Uredba o digitalnim uslugama se primenjuje na sve digitalne usluge koje povezuju potrošače sa robom, uslugama ili sadržajem. Njime je uveden i centralizovani nadzor Evropske komisije o zaštiti podataka, a poseban režim je uveden za platforme sa više od 45⁶⁵ miliona korisnika.⁶⁶ Time je uspostavljena još veća odgovornost tehnoloških kompanija za sadržaj koji se pojavljuje na njihovim platformama.

Drugi deo paketa o digitalnim uslugama čini DMA uredba kako glasi sada već prepoznatljiva skraćenica (od Digital Markets Act), to jest Uredba o digitalnim tržištima. Navedena uredba je doneta sa ciljem da se vrši kontrola uticaja najvećih digitalnih kompanija, odnosno najvećih učesnika na digitalnom tržištu. Suštinski ova uredba ima za cilj da rešava probleme tržišne moći⁶⁷ (suštinski sprečava zloupotrebu dominantnog položaja iako ne pod tim nazivom) i moguće povrede jednakih tržišnih uslova.⁶⁸

ZAKLJUČAK

Istraživanje pokazuje da je razvoj sistema zaštite potrošača u Evropskoj uniji neodvojiv od šireg konteksta jačanja jedinstvenog tržišta i društvene transformacije kojom se sve više afirmiše uloga potrošača kao aktivnog učesnika u tržišnim procesima. Promena u svesti o značaju zaštite potrošača rezultirala je intenziviranjem pravnih, institucionalnih i političkih aktivnosti u cilju njihove efikasne zaštite.

i privatnom (ugovornom) pravu: od zahtjeva ka načelu, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, br. 3/2024, 589-611.

⁶⁵ Ovaj broj korisnika (45 miliona) je opredeljen tako da predstavlja 10% građana Evropske unije. Očigledno je da je primenjena logika: što je veća kompanija, veća je i odgovornost.

⁶⁶ Reč je o tzv. veoma velikim onlajn platformama (VLOP), kao i o veoma velikim onlajn pretraživačima (VOSE).

⁶⁷ Detaljnije vid. D. Popović, „Prethodna regulacija digitalnih tržišta u EU: ograničavanje tržišne moći digitalnih platformi”, *Usklađivanje poslovnog prava Srbije sa pravom Evropske unije* (urednik Vuk Radović), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2022, 299-318.

⁶⁸ U poslovnim krugovima su se mogli pročitati i naslovi da su glavna meta DMA: Google, Amazon, Apple, Meta i Microsoft.

Istraživanje originalne arhivske građe Istorijskih arhiva Evropske unije u Firenci, potvrdio je hipotezu projekta da istorijski razvoj sistema zaštite potrošača u Evropskoj uniji pokazuje da je on nastao kao reakcija na potrebe savremenog tržišta i potrošača, a u funkciji jačanja unutrašnjeg tržišta i pravne sigurnosti. Iako se u najranijim osnivačkim ugovorima (poput Rimskog ugovora iz 1957. godine) ne pominje izričito zaštita potrošača, tokom narednih decenija, kroz institucionalnu evoluciju, uticaj ključnih aktera (kao što su BEUC i Evropska komisija), kao i pravno-političke odluke, zaštita potrošača postala je ne samo jedna od važnih oblasti delovanja Evropske unije, već se danas druge politike usklađuju sa politikom zaštite potrošača.

Rad ukazuje da je ključna prekretnica u razvoju potrošačkog prava promena u svesti – kako donosilaca odluka, tako i samih potrošača i privrednih subjekata. Potrošač više nije pasivni subjekat, već aktivan učesnik na tržištu čija se prava moraju zaštititi, a čije poverenje postaje osnova uspešnog poslovanja. Danas je briga o potrošačima sastavni i suštinski deo savremene poslovne kulture. Orijentacija ka potrošačima dovela je do toga da zadovoljstvo i lojalnost kupaca postaju deo korporativnih strategija. Upravo zato, razvoj pravnih mehanizama koji omogućavaju brzu, efikasnu i pristupačnu zaštitu potrošačkih prava, predstavlja logičan i nužan pravac pravne evolucije.

Neposredni arhivski uvidi iz Istorijskih arhiva Evropske unije, a posebno analiza delovanja BEUC-a, pokazuju kontinuirano angažovanje i uticaj potrošačkih organizacija u oblikovanju pravnih i političkih okvira zaštite potrošača. Od ranih inicijativa za uključivanje potrošača u procese donošenja odluka, preko formulisanja konkretnih zahteva, pripreme izveštaja, komentara na nacрте propisa, pa sve do učešća u standardizaciji i određivanju ekoloških kriterijuma – BEUC se izdvojio kao noseći stub evropske potrošačke politike. Njegov doprinos je utemeljen, argumentovan, i zasnovan na podacima, čime je značajno uticao na evropsko zakonodavstvo u oblasti zaštite potrošača.

Istovremeno, transnacionalne globalne afere poput „Dizelgejta” ukazuju na ograničenja nacionalnih sistema u uslovima masovnih prekograničnih šteta. Upravo takvi primeri ukazuju na nužnost razvoja kolektivnih, predstavničkih tužbi i jačanje nadnacionalnih mehanizama zaštite, što je prepoznala i EU kroz donošenje Direktive 2020/1828 o predstavničkim tužbama. Pored toga, sve intenzivnija digitalizacija u svim sferama društva i razvoj veštačke inteligencije otvaraju nove izazove za zaštitu podataka o ličnosti, transparentnost algoritama i bezbednost onlajn tržišta. Odgovor EU na ove izazove manifestuje se u donošenju novih regulativa, kao što su DSA i DMA uredbe, koje imaju za cilj da obezbedite bolju zaštitu potrošača u digitalnom okruženju.

Rad pokazuje da globalizacija, ubrzani tehnološki razvoj, digitalna evolucija i transformacija savremenog društva neminovno dovode do toga da potrošačko pravo postaje sve značajnije i potrebnije, kao i da ono dobija nadnacionalni karakter. U tom kontekstu, evropski model zaštite potrošača ne samo da se razvija u smeru pune harmonizacije, već i nudi proverene mehanizme koji mogu predstavljati osnovu za stvaranje međunarodnog potrošačkog prava. U tom smislu ovo istraživanje podstiče na promišljanje da li evropski model i pristup, zasnovan na balansu između interesa tržišta i prava potrošača, može da posluži kao inspiracija za stvaranje globalnog pravnog okvira u oblasti zaštite potrošača u XXI veku, odnosno za međunarodnu zaštitu potrošača.

LITERATURA:

- Vukadinović, S., „Predstavničke tužbe za naknadu štete i zaštitu kolektivnih interesa i prava potrošača: povodom novog zakonskog rešenja iz regiona”, *Zbornik radova sa XXVII savetovanja Budvanski pravnički dani*, Udruženje pravnika Srbije, Beograd, 2024, str. 149-178.
- Vukadinović, S., „Parliament and the Aarhus convention: Contribution to good governance and parliamentary oversight”, in: *25 years of the Aarhus Convention in South Eastern Europe*, ed. Mirjana Drenovak Ivanović, University of Belgrade Faculty of Law and OSCE Mission to Serbia, Belgrade, 2024, str. 89-116.
- Vukadinović, S., „Evropsko potrošačko pravo i njegov uticaj na razvoj potrošačkog prava Srbije”, *65 godina od Rimskih ugovora: Evropska unija i perspektive evropskih integracija Srbije* (urednici Jelena Čeranić Perišić, Vladimir Đurić, Aleksandra Višekruna), Institut za uporedno pravo, Beograd, 2023, str. 189-214.
- Vukadinović, S., „Nepravične ugovorne odredbe: međunarodni, evropski i nacionalni nivo regulative i zaštite”, *Prouzrokovanje štete, naknada štete i osiguranje* (urednici Zdravko Petrović, Vladimir Čolović, Dragan Obradović), Institut za uporedno pravo, Udruženja, Beograd, Valjevo, 2023, str. 89-113.
- Vukadinović, S., „Mehanizmi kolektivne zaštite potrošača od nepravinih ugovornih odredaba”, *Zaštita kolektivnih interesa potrošača: međunarodna naučna konferencija održana 24. oktobra 2020. godine u Beogradu*, zbornik radova (urednik Katarina Ivančević), Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, Beograd, 2021, str. 226-258.

- Vukadinović, S., „Pravnoteorijske karakteristike i pravnodogmatski razvoj nemačkog prava opštih uslova poslovanja”, *Strani pravni život*, br. 3/2021, str. 343-359.
- Vukadinović, S., „Domašaj pravila contra proferentem u tumačenju opštih uslova ugovora”, *Pravni zapisi*, br. 1/2020, str. 141-172.
- Vukadinović, S., „Adhezioni ugovori u francuskom pravu”, *Strani pravni život*, br. 1/2020, str. 5-15.
- Durovic, M., Micklitz, H., *Internationalization of consumer law: a game changer*, Springer, Cham, 2017.
- Jovićić, K., „Afera Dieslegate i njen uticaj na kolektivnu zaštitu potrošača u Nemačkoj i Evropskoj uniji”, *Zaštita kolektivnih interesa potrošača: međunarodna naučna konferencija održana 24. oktobra 2020. godine u Beogradu*, zbornik radova (urednik Katarina Ivančević), Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, Beograd, 2021, str. 212-225.
- Popović, D., „Prethodna regulacija digitalnih tržišta u EU: ograničavanje tržišne moći digitalnih platformi”, *Usklađivanje poslovnog prava Srbije sa pravom Evropske unije* (urednik Vuk Radović), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2022, str. 299-318.
- Stanivuković, M., „Više istovrsnih tužbenih zahteva u međunarodnoj arbitraži i značaj ove pojave za potrošačke sporove”, *Zaštita kolektivnih interesa potrošača: međunarodna naučna konferencija održana 24. oktobra 2020. godine u Beogradu*, zbornik radova (urednik Katarina Ivančević), Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, Beograd, 2021, str. 261-286.
- Tomić, Lj., „Ekološko-pravni aspekti novog nemačkog zakona o korporativnoj dužnosti pažnje u lancima snabdevanja – ispitivanje dejstva na pravne subjekte u Republici Srbiji”, *Strani pravni život*, br. 2/2023, str. 211-227.
- Virág Balogh, V., „Digitalization and consumer protection enforcement”, *Institutiones Administrations – Journal of Administrative Sciences*, br. 2/2022, str. 85-99.

Originalna arhivska građa (primarni izvori) Istorijskih arhiva Evropske unije / Primary sources (original archival material) of the Historical Archives of the European Union (HAEU):

1. HAEU Record code: BEUC-13
2. HAEU Record code: BEUC-65
3. HAEU Record code: BEUC-172
4. HAEU Record code: BEUC-191
5. HAEU Record code: BEUC-120

6. HAEU Record code: BEUC-218
7. HAEU Record code: BEUC-219
8. HAEU Record code: BEUC-265
9. HAEU Record code: BEUC-498
10. HAEU Record code: BEUC-621
11. HAEU Record code: BEUC-623
12. HAEU Record code: BEUC-626
13. HAEU Record code: BEUC-627
14. HAEU Record code: BEUC-873
15. HAEU Record code: EFTA-1200
16. HAEU Record code: JCE-15

Professor Slobodan Vukadinović, PhD⁶⁹

ARCHIVAL INSIGHTS INTO THE EMERGENCE AND DEVELOPMENT OF THE CONSUMER PROTECTION SYSTEM IN THE EUROPEAN UNION⁷⁰

Summary

This paper examines the efforts and achievements relevant to the gradual creation of supranational, specifically European and international, consumer law. The process is analyzed through original archival material accessed by the

⁶⁹ Associate Professor, Faculty of Law, Union University, Belgrade.

⁷⁰ This research was developed within the framework of the scientific research project titled „*Origins and Development of Consumer Protection Aimed at Safeguarding the Single Market of the European Community and European Union (1957 to date)*,” supported by the International Visegrad Fund as part of the International Visegrad Fund Research Grant Programme for 2024. It was written based on the author’s examination of original archival material (primary sources) during a research stay at the Historical Archives of the European Union (HAEU), which are part of the European University Institute (EUI) in Florence, Italy.

author during a research stay at the Historical Archives of the European Union, which form part of the European University Institute in Florence (Italy). The study explores the historical development of European consumer law, with a particular focus on the contribution and activities of the European Bureau of Consumers' Unions (BEUC) as the umbrella organization that has played an immeasurable role in advancing the rights and position of consumers in Europe. The paper discusses the challenges and prospects for the formation and development of a consumer protection system in Europe, along with its gradual evolution and transformation. It argues that globalization, rapid technological and business development, digital transformation, and changing economic dynamics have made supranational consumer law increasingly relevant and necessary, encouraging reflection on whether the European model can serve as a foundation for international consumer protection. Furthermore, the paper highlights the growing need for effective collective redress mechanisms, particularly in the context of cross-border harm and digital markets. Archival research contributes to a deeper understanding of the institutional logic and value framework that have shaped the European approach to consumer protection.

Keywords: *consumer, consumer protection, European Union, BEUC, consumer associations.*