

*Проф. др Светислав Табороши,
Правни факултет, Београд*

О потреби доношења закона о заштити потрошача

Криза правне државе има много лица. Већ према месту које појединац има у друштвеној организацији рада, он среће корупцију, немогућност реализације уговора, убиства и сваковрсни криминал на улицама, правну несигурност и дисфункцију друштвених служби. Све то осећамо у различитим облицима, односно са различитим интензитетом. Но, ипак постоји један аспект правних слобода који нам је свима заједнички, а који је током последње декаде свима, на исти начин (мада не и у истој мери), био угрожен: наш потрошачки идентитет.

А. За разлику од других сфера, у којима се криза права манифестовала само кроз фактичко напуштање одређених јуристичких стандарда који су већ постојали у правном систему, а врло ретко доношењем нових, неспорно цивилизацијски инфериорнијих прописа (попут закона о информисању и универзитету), у области на коју скрећемо пажњу није дошло чак ни до замењивања једних прописа другим. Наступила је специфична дерегулатива једне од области која је од пресудног значаја за свест о постојању и примени права код сваког појединца, дерегулатива која се може упоредити са дереликцијом код стварних права. Мада је дерегулисање привредне сфере начелно пожељан концепт развоја права у транзицији, у овом контексту је дошло до дерегулисања у области у којој до тога није смело да дође, а у другим је, напротив, експандирао етатизам. Држава је своје грађане као потрошаче оставила потпуно незаштићеним, укидајући и оно мало јавноправне заштите која је постојала у некадашњем Закону о промету робе из 1987. г., а који је престао да важи 1996. г.¹⁾

1. Ваља истаћи да су решења из тог закона имала чврст ослонац и у раније важећем Закону о удруженом раду

Верујемо да разлози оваквог тренда нису у сфери права, него да објашњења леже у области политичке социологије. Таква промена става очигледно није била ни само израз бриге законодавца да хитније решава нека друга питања, него јасна, мада неексплицитна подршка експанзији тзв. сиве економије, као врло ефикасног канала за остваривање противправне прерасподеле друштвеног богатства. Будући да је неспорно да је законодавство функција степена политичке и правне свести елите, али и демократских институција политичког система, а да је интерес владајуће елите током последњих година у већој мери корелирао са краткорочним обзирима и личним мотивима појединаца на власти, није нелогично што је управо само законодавство фактички креирало сиву економију. Мада немамо на овом месту потребу да износимо доказе о персоналној повезаности најважнијих корисника поднормираности одређених подручја, намеће нам се као логичан закључак да је поднормираност служила као изговор за јачање непосредне државне интервенције, односно простор за волунтаризам у којем су партијски и лични интереси били уско повезани. Не бисмо могли да идемо дотле да тврдимо да је ширење сиве економије свесно подржавано, али нам упоредно искуство из других земаља транзиције у којима су криминал, корупција и најразличитије злоупотребе државне власти такође евидентне, даје основа да формулишемо став о напуштању владавине права као општој тенденцији друштава у почетним фазама транзиције.

Сива економија не само што није генерално сузбијана превенцијом, него чак ни став државног апарата према тој појави није био једнообразан: многа предузећа су се под рекетом политичких партија понашала као да су ван система, чак су и јавно тужилаштво и финансијска полиција – чија је управо главна функција борба против нелегалне, односно сиве економије - избегавали да се њима позабаве. Привредни судови такође нису изузетак у лавини напуштања законитости.

Међу другим елементима правног система у деградацији, истиче се и порески. Упркос минималним променама (увођењу пореза на добит корпорација и пореза на укупни приход грађана још 1989. г.), основу нашег пореског система чинили су древни инструменти који су израсли у привредној структури коју је карактерисало постојање малог броја великих предузећа и добро регулисано, од иностране конкуренције заштићено, национално тржиште. Пошто се током последњих десет година порески систем није променио, очигледно је да је значај готово исто тако важног фискалног инструмента као што је порез, добила царина, будући еластичнија и ближа промењеној структури реалне привреде.

Поред субјективних разлога, на које смо управо указали, на суспендовање принципа владавине права и фер плеја у привреди су утицале и извесне објективне околности. То су, пре свега, прекид ранијих технолошких веза, који је довео до раскида уговорних односа који су пре већ својим дугим трајањем међу сталним партнерима обезбеђивали неопходан ниво друштвене нормираности. Нестанак дотадашњих тржишта је већину предузећа гурнуо у потпуно нерегуларне, а често и правом нерегулисане ситуације, што је, комбиновано са санкцијама, инфлацијом и другим, за предузеће екстерним ограничењима, у пословну политику предузећа

унело елементе либералистичке, деветнаестовековне провенијенције. Просторно удаљавање од Европе је у исто време било и временско удаљавање од њене садашњости.

Напуштање правних стандарда тржишне структуре је, такође, и последица промене односа економске снаге партнера тржишног повезивања. Бескрајно слабљење стране понуде (роба, капитала и услуга) је уствари било мање од слабљења стране тражње, тако да се на свим тржиштима јављају најпре вишкови на страни понуде (такву анализа је била основа чувеног Аврамовићевог програма за 1993. г.), али је тражња била толико слаба да није могла да изврши утицај на понуду, да је реструктурира или другачије прилагоди, већ је скренула ка другим, нелегалним сегментима. Организациона неприпремљеност наше привреде на другачију тржишну структуру, уз несташицу капитала (уместо продуктивних намена, искоришћен је за социјално политичке циљеве), није довела само до тога да се право напушта унутар друштвеног предузећа и положај радника драстично погоршава у односу на директора и управљачку елиту, него и у односима између предузећа, нарочито у односима између друштвених и приватних. Најзад, и то је главни интерес овог рада, деградација правних стандарда којима се обезбеђује формално-правна равноправност продаваца и купаца на тржишту роба широке потрошње, кулминира у сада потпуној обесправљености ових потоњих.

Чак је и елементарна економска анализа довољна да покаже зашто се баш у сфери тржишних односа напуштају стандарди модерног трговачког права. То је зато што у овој области и имамо најмање модерне економије. Наиме, кључни проблем за сваког предузетника је прибављање капитала. Пошто је приступ друштвено значајнијим фондовима услед карактера политичког система резервисан само за политичку елиту, ситни предузетник је могао да обезбеди сопствену акумулацију само за започињање најјефтинијих подухвата – оних у угоститељству и трговини. Уколико се трговина још повеже са могућностима преливања вредносне супстанце из друштвеног сектора у приватна предузећа (често истих лица која су и одговорни руководиоци у друштвеном сектору, и власници приватних предузећа, што је такође својеврсан правни анахронизам), онда трговина постаје и нужна и жељена опција. За већину нужна, за привилегисану мањину пожељна. Сфера трговине привидно експандира далеко брже него што се смањују сви остали сектори привреде, али ваља имати на уму да је најчешће реч о минорним субјектима, радњама, регистрованим или не. У економском хаосу који се зове тржишна структура право више није средство којим се брани равноправност страна. Потискивање права је уступак успостављању доминације права јачег, а управо је таква жеља била врло присутна међу многим актерима јавног живота. Зар нам изјаве данашњих новокомпонованих богаташа не личе на ону чувену Вандербилтову изјаву из прошлог века (која је ушла у све уџбенике као илустрација за богаташки презир права), када он каже свом противнику да га неће тужити и неће се судити са њим, већ ће га једноставно уништити. Презир права би, дакле, била следећа фаза у развојном путу нове економске елите.

Б. Хитна акција на спасавању потрошача је у суштини акција за спасавање достојанства права. Природно је што се законодавац последњих месеци бави првенствено проблемом приватизације, и уређивањем односа на тржиштима новца и онима на којима постоји монополска структура, јер је то ургентни интерес, али се економска демократија не може замислити без одговарајућих савремених решења на тржиштима роба и рада.

Суштину такве економске демократије у сфери тржишних односа представља систем јавноправне заштите човекових права када се он појављује као потрошач. Под јавноправном заштитом подразумевамо све оне прописе који су обухваћени трговачким односно привредним правом и делују зато еџ анте, за разлику од облигационоправних јер ови други, по правилу, делују *ex post*. За јасно схватање овог разликовања је у нашој литератури најзаслужнија Ј. Вилус²⁾.

Недовољност приватноправне заштите потрошача је евидентна сама по себи: економска снага високо организованог производно-прометног комплекса, често достижући наднационалне димензије, не оставља нимало простора чак ни за трогове правне фикције о равноправности уговорних страна. Значи, основну претпоставку о слободи избора уговарача, коју додуше, потхрањују антимонополски прописи, демантује фактички однос снага у преговарању³⁾. Са друге стране, штета као основ настанка облигационоправног односа, уколико је проузрокују велике компаније у односу на појединце, тешко се доказује а још теже се оштећеном обезбеђује одговарајућа накнада. Исти случај је и са другим презумпцијама на којима почива концепт слободе уговарања, попут информисаности, стварног познавања сопственог интереса, способности рационалног избора, које реално сагледавамо у условима агресивног маркетинга великих компанија.

Могући приговор да у нашим условима степен концентрације понуде није таква да би захтевао јавноправну заштиту каква постоји у правним системима развијених тржишних привреда, сматрамо, такође није валидан, јер је нетранспарентност својинских односа и огроман број субјеката у сфери сиве економије потпуно блокирао и приватноправне механизме заштите.

Други, перспективно далеко значајнији аргумент у прилог изградње система јавноправне заштите потрошача је чињеница да пред нашим очима врло брзо израста развијена тржишна структура, у којој ће се одмах појавити и то неприкривено, у чистом виду, сва она понашања великих компанија против којих су се потрошачи у матичним земљама борили током читаве друге половине прошлог века. Ако се, дакле, институционално не припремимо за оно што нас чека, бићемо нерезистентни на вирусе друштва масовне потрошње. Руска искуства у том погледу су сасвим јасна.

Наредни аргумент у прилог консеквентног развоја јавноправне заштите потрошача проистиче из потребе хармонизације нашег правног система са правним

2. Посебно њена књига "Правна заштита потрошача, I" Београд, 1996. г.

3. И овај, економски аспект положаја потрошача је у нашој литератури имао своје истакнуте представнике: поменули бисмо радове С. Врачара и Е. Берковић

системима земаља ЕУ. Још се у »Белој књизи« указује на то да и без експлицитног основа за успостављање јединствене политике заштите потрошача у Уговору о оснивању ЕЕЗ, значај ове области за функционисање јединственог тржишта намеће потребу стварања јединственог система заштите потрошача за целокупну ЕУ. У процесу развоја европског права, јасно је истакнуто да два процеса која су суштина економске интеграције Европе, а то је подстицање конкуренције између произвођача (што води укрупњавању предузећа, а тиме и ремећењу односа равнотеже снага између субјеката понуде и тражње), и уједначавања националних система заштите потрошача (како би се хомогенизовала пословна политика предузећа), захтевају да се проблеми заштите потрошача обраде у националним законодавствима на бази јединствених принципа. Важност овог питања је чак толика, да је усвајањем Јединственог европског акта из 1986. г. у његовом чл. 100а. чак измењена процедура за усаглашавање националних прописа у погледу заштите потрошача, јер се више не тражи консензус, већ само квалификована већина. Другим речима, са становишта права ЕУ, јасно је да је хармонизација прописа о заштити потрошача услов постојања јединственог тржишта. Но, ЕУ је Уговором из Матрихта већ и овако јасно дефинисану обавезу још више истакла, уводећи експлицитно (чл. 129а.) обавезу националних права да приступе хармонизацији прописа који се односе на заштиту здравља, сигурност, економске интересе потрошача и њихову информисаност). На основу свега изнетог, јасно следи да институционалне промене наше тржишне структуре које су у току не могу да се оглуше о групу обавезних репера према којима је већ извршена хармонизација јавноправне заштите потрошача на европском привредном простору. Ми имамо, дакле, не само економске интересе да идентичне стандарде уведемо у наш правни систем (тј. да обезбедимо могућност нашим фирмама да послују на европском тржишту, односно домаћим потрошачима исту заштиту коју обезбеђују и друга демократска друштва), него и нормативно – технички интерес да сопствене прописе на најрационалнији начин, ефикасно, учинимо транспарентним за стране привредне субјекте. Једном речју, нужност хитних промена регулативе у области тржишта није само израз унутрашњих потреба развоја који у демократском духу треба да обезбеди принципе равноправности страна тржишног уговарања и слободе њиховог избора, него је и екстерно наметнут безусловним захтевом за хармонизацијом као једним од услова успешне транзиције.

Ц. Већ смо истакли да је ниво јавноправне заштите потрошача у нашој привреди драстично опао због објективних тенденција (пад друштвеног производа, незапосленост, прекид традиционалних тржишних оријентација), а да је, са друге стране која нас у овом моменту више интересује, дошло до поднормираности ове области. Мада се не може рећи да је у Југославији икада и постојао модерни пропис, усклађен са стандардима западноевропских правних система, извесно је да смо у периоду важења Закона о удруженом раду имали специфичне институције које би се могле сматрати аналогним. Са напуштањем тог система, заједно са напуштањем оних његових битних (тржишној привреди непримерених) садржаја,

практично су нестали и прописи о заштити потрошача. Данас је ова материја регулисана у две групе прописа: различитим прописима о инспекцијским и контролним пословима који се тичу здравствене исправности лекова и хране, прописима из безбедности саобраћаја, правилима комуналних служби, дакле масом подзаконских аката од којих се многи уопште и не примењују. Пример за ово последње је контрола издувних гасова из аутомобила и дозвољене количине олова у бензину или катрана у дуванском диму. Неки други се, пак, и не могу примењивати, као што су стандарди о роковима употребе и о количини конзерванаса и адитива у храни, нарочито чоколади, исправности лекова и разних других производа који у земљу улазе путем хуманитарне помоћи или приватним, шверцерским каналима, а не налазе се у оним тржишним токовима који су подобни за контролу. Сива економија тако постаје многонијансно сива: не само зато што подразумева односе који нису у сагласности са прописима о обављању делатности, него и због тога што је предмет размене неуподобљен правно дефинисаним стандардима. Пошто је реч о мноштву подзаконских аката, потрошачи, као недовољно информисана и неспецијализована категорија тржишних субјеката, уопште нису у стању да одбране своје легитимне интересе, просто већ и због тога што и не знају стандарде или су свесно доведени у заблуду да одговарајућих прописа који би их штитили и нема. Врло често за те прописе и не зна нико осим оних органа који би требало да их примењују.

Решење које би било далеко практичније је доношење посебног закона који би дао непосредни основ за иницирање било каквог поступка заштите потрошачких права. У нашем правном систему такав закон не постоји, већ функцију најважнијег правног основа заштите потрошача има одељак IV (са чак три члана!) Закона о условима за обављање промета робе, вршење услуга у промету робе и инспекцијском надзору⁴).

У овом, крајње скромном оквиру регулисања заштите потрошача, срећемо, уствари, само два елемента, и то у чл. 35. се дефинишу околности које треба да обезбеде недискриминацију потрошача приликом купопродаје и онемогуће грубу превару (непружањем података о роби или доношење штете при мерењу употребом несразмерне амбалаже). Свих 13 тачака овог члана се, дакле, баве само чинном купопродаје, а не оним што претходи или долази после. Једини изузетак представља т. 7. која предвиђа обавезу продавца у погледу резервних делова у такозваном животном веку производа.⁵

4. Службени гласник Р Србије, 39/96

5. Но, упркос привиду проширивања заштите потрошача, ова обавеза је предвиђена само за “предузећа и предузетнике који обављају промет робом на мало”, док се овакав асортиман налази у сервисној мрежи. Стога би, да се Закон заиста поштује, свако трговинско предузеће морало да велики део капитала замрзне у асортиману који ће, евентуално, бити тржишно атрактиван тек у неком будућем тренутку. Стога ова одредба у стварности уопште и нема никаквог ефекта, нити нам је познато да је у нашој земљи икада вођен било какав поступак из овог основа.

У наредном члану се дефинишу обавезе продавца поводом рекламација. Упркос прилично јасној вербалној интерпретацији овог права потрошача, системско тумачење овог текста ће право на рекламацију претворити у »голо право«, будући да све радње продавца и одговарајућа понашања треба да уследе према правилима за решавање рекламација, која је продавац на мало дужан да формулише (ст. 1.). Дакле, ако то није учинио, примењује се директно изрека из Закона, а она је дозвољена (чл. 53. т. 13 – казнене одредбе), само код оправдане рекламације потрошача. Дакле, потрошач прво мора да докаже оправданост своје рекламације, па тек онда да започене поступак за примену Закона пред надлежним привредним или парничним судом, а све то уз претњу несавесном продавцу симболичном новчаном казном. То све практично значи да је купац препуштен вољи продавца да ли ће и како ценити његову рекламацију. За разлику од произвођача, који има трајни интерес да чува свој маркетиншки идентитет, трговачку марку и име, продавац на мало свакодневно мења свој асортиман и стога ће његов трговачки интерес да негује односе са потрошачима бити једини чинилац заштите потрошача.

Продајом робе са недостацима се бави наредни, последњи од три поменута члана. Он предвиђа обавезу продавца да видно обележи робу са недостатком и снизи јој цену. Претпостављамо да нема нарочитог спора у погледу физички оштећене робе, али код робе са скривеним манамма се тешко може доказати да је продавац знао за постојање недостатка, уколико није, конкретна јединица робе, већ била предмет поступка по рекламацији и као таква је јасно идентификована. Приметимо, успут, да ова обавеза у неким врло развијеним тржишним привредама, попут америчке, уопште и не постоји, јер је тамо где је очигледна непотребно њено законско регулисање, а тамо где је скривена, пропис се фактички не може спровести.

Да овај Закон психолошки припада неком другом, прошлом, времену, најбоље се види из дикције чл. 8. истог Закона, чији ст. 2 гласи: »Предузећа⁶⁾... дужна су да благовремено предузму потребне мере да обезбеде снабдевање потрошача основним производима«. Такву одредбу, која подсећа на расподелу, административну дистрибуцију, а не тржишне мотиве, по правилу не срећемо у модерном законодавству.

Па да закључимо листу главних слабости постојећег, екстремно штурог регулисања материје заштите потрошача у нашем праву. Постојећа законска решења из 1996. г. имају неколико начелних недостатка, односно празнина:

претпостављају да се купопродаја врши првенствено на легалном тржишту, па постављају принципе заштите који одговарају само потрошачима који послују са великим прометним организацијама, односно заиста пружају извесан степен заштите потрошачима приликом куповине у њима. Обична је илузија претпоставка да ће се и ситни продавци (на тезгама, по пијацама и слично, које Закон изједначава са трговинским предузећима) овако понашати.

6. Која обављају промет основних производа (хлеб, брашно, млеко, месо, шећер, јестиво уље и маст, со, кромпир, лук, купус и сл.)

а) Бави се само чином купопродаје и околностима под којима се овај одвија, проширујући сферу интересовања само на скривене мане ствари. Потпуно је незаинтересован за веома битна питања која се тичу идентитета производа (лажне ознаке произвођача или порекла), сагласност састава или особина производа са стандардима квалитета који су на снази у земљи, па чак ни старање о здравственој исправности није захтев из Закона, уколико последице неисправности нису одмах видљиве, попут тровања, на пример. Сетимо се масовних тровања фалсификованим алкохолним пићима, код којих продавци уопште нису били одговорни за последице.

б) Ни на који начин се не бави фазама пре или после купопродаје, а баш се пре самог чина успостављају елементи потрошачеве одлуке. Њена рационалност може да буде доведена у питање обмањујућом рекламом, агресивном рекламом, легалном, али нелојалном трговинском праксом, а пре свега експлоатацијом потрошачевог незнања. За законодавца је потрошач искључиво изоловани појединац, односно аморфна маса састављена од неповезаних јединки.

ц) Једно од правнотехнички најтежих питања у вези са слободом уговарања, питање некоректних клаузула⁷⁾, не само у овом пропису, него у читавом нашем правном систему, није регулисано, а реч је о ситуацијама у којима је потрошач приморан да прихвати унапред формулисане одредбе којима се ставља у неравноправан положај према другом саговорачу⁸⁾

д) Закон скоро⁹⁾ ништа да не говори о услугама, мада је врло честа појава да се сфера робног промета и промета услуга толико приближавају да се преклапају. То важи нарочито за телекомуникације. Тако, на пример, нема никога од нас ко није био запрепашћен огромним телефонским рачуном, а касније још више својом потпуном правном немоћи да одбрани сопствене интересе. Од нових форми купопродаје експлицитно је поменуо само куповину преко каталога, дакле нема ни речи о интернет купопродаји, мада је она данас у свету далеко најобимнији појединични вид купопродаје. Са друге стране, очигледно плаћајући дуг времену прошлом, зато аутомобиле и огрев третира као трајно дефицитарна добра за која се, ваљда нормално и нужно, праве спискови и цена унапред плаћа. Још један вид злоупотреба права потрошача, који је у вези са услугама, мада не искључиво са њима, су и различити шиканозни поступци пред шалтерима различитих установа, односно у јавном сектору.

е) Потрошача у његовој слободи избора, односно у његовом економском интересу, не угрожава само непосредни партнер, дакле продавац на мало, него и индиректни, продавац на велико, односно произвођач. Јавноправна заштита у овом погледу изостаје. Наравно, купац може приватноправном тужбом да обухвати и продавца и произвођача, чак је и упутно да то учини, али се поставља питање цене такве заштите и фактичке могућности изолованог појединца да се у такву парницу

7. Којима је посвећена чак једна посебна директива Савета ЕЕЗ

8. Директива 93/13, у свом додатку даје само *exempli causa* чак 18 типичних примера

9. Сем у чл. 14. и 15. али у маргиналном смислу

упусти. Потпуно одсуство интегралне регулативе, односно опција да се заштита потрошача за сада дефинише само у закону о промету робе на мало, оставља огромну правну празнину у областима које нису сфера промета на мало, где се стварно ради о интересима потрошача, а формално су суверене треће стране (продавац на велико и мало).

Д. Смернице ЕУ јасно дефинишу већ поменута три подручја у којима ваља парцијално регулисати материју заштите потрошача¹⁰⁾, и мада то изричито не наводе, логично се може очекивати да се њихови заједнички принципи интегрално изложе у посебном законском тексту. Структура јавноправне заштите потрошача би зато могла да се упореди са пирамидом, чију основу чине три сложена комплекса подзаконских аката, покривених заједничком »капом«, јединственим законом о заштити потрошача. Таква решења познаје већина модерних европских националних законодавстава.

Први круг директива се тиче непосредне физичке заштите потрошача, заштите њиховог здравља и сигурности. Поменућемо само најважније групе производа: текстилни производи, козметика, минералне воде, прехранбени производи, деције играчке, опасне имитације различитих стандардних производа. Чак и они производи код којих не постоји експлицитна норма о стандарду квалитета (у функцији безбедности, наравно), подложни су генералној директиви¹¹⁾ која начелно забрањује стављање у слободан промет било каквог производа који би могао да угрози безбедност или здравље потрошача, односно предвиђа обавезу државе да обавести све друге чланице о потреби да се производ стави у посебне токове размене.

Група прописа којима се обезбеђује заштита економских и правних интереса потрошача се односи на стандардизацију реклама, тј. на поштовање јасне границе између дозвољеног и недозвољеног у економској пропаганди, затим многобројне ситуације у вези са путовањима, туризмом, time-share, купопродајом посредством трговачких путника по кућама и сличним.

Директиве о подизању нивоа заштите потрошача у питањима у којима долази до изражаја ризик због њихове неинформисаности, тичу се пре свега цена, потпуних и тачних декларација, извесних правила о начинима употребе различитих производа и сличном.

Поменути дијапазон смерница ЕУ свакако није затворен, а релативно су јасне и тенденције у којима ће се заштита потрошача даље проширивати. С обзиром на ову чињеницу, тзв. Белу књигу ЕУ ваља схватити не само као преглед разлика између националног законодавства и просечних стандарда законодавстава земаља ЕУ, него и као инспирацију за другачија, још шира решења која су заснована на идентичном вредносном концепту. Земље у транзицији у том погледу објективно чак имају и извесне предности, јер уношење најновијих стандарда заштите тече

10. О овоме потпуније Б. Ракић: Хармонизација југословенског права са правом Европске уније, Правни факултет, Београд, 1997. г. ст. 297-301

11. 92/59/ЕЕЗ

без ризика унутрашњих сукоба интереса какви објективно постоје у развијеним тржишним привредама. Мада се о овоме мало говори, будући да се доводе у питање интереси најмоћнијих компанија, извесно је да такав отпор постоји¹²⁾, а будући да ниједна од тих земаља још нема стабилизовану тржишну структуру у којој је већ постигнута апсолутна доминација олигопола, могуће је да законодавну процедуру »прођу« решења која би у законодавствима развијених привреда била оспоравана.

Наш став да земља у транзицији не само што објективно има потребу, него и може да донесе потпуно савремен закон о заштити потрошача, потврђују прописи Русије и Чешке. У обе поменуте земље су 1992. г. донети закони о заштити права потрошача који су потпуно комплементарни са законодавством чланица ЕУ, и представљају битан сегмент институционалног оквира у којем се обезбеђује ефикасно деловање тржишног механизма на међународном нивоу. Ако је за Чешку републику доношење таквог прописа и имало значај припрема за ширење јединственог европског тржишта на исток, ка новим чланицама, извесно је да руски закон није био инспирисан тим телеолошким елементом, већ искључиво заснован на објективној процени потреба земље да заштити своје становништво и привреду против несавесних и агресивних понашања субјеката понуде, како страних, тако и домаћих.

Наредни извор законодавне праксе је наша сопствена, домаћа традиција у вези са заштитом потрошача, која је, као што смо већ на почетку рекли, имала донекле и правно упориште у раније важећим прописима СФРЈ. Многобројне организације потрошача су, попут демократски организованих друштвених група за притисак, различитим акцијама и формирањем одговарајућих институција, развиле свест о могућности квалитетније заштите потрошача од оне коју дају позитивна законска решења и дозвољава тренутна привредна ситуација. Та свест није нестала, а исто тако нису заборављени ни резултати потрошачког организовања који су врло јасно дефинисали извесне приоритете. То су биле градске конференције потрошача, од којих су неке, попут београдске, уживале велики углед чак и иностранству, а њене листе квалитета различитих производа, које је припремала са Центром за заштиту потрошача, су почетком осамдесетих година биле неприкосновени ауторитет и за трговце. Главни интереси, који су се већ тада издиференцирали, су здрава храна, заштита од опасних производа, лажна односно неистинита реклама, право на утицај потрошача на цене, право на потрошачко организовање и потрошачко образовање, стандардизација поступка за обештећење и право грађана на безбедну животну средину¹³⁾.

12. Можда је најбоља илустрација овог чувени "рат" Р. Надера и америчке аутомобилске индустрије: На његову књигу "Unsafe at any speed" (Pocket book, N. Y. 1966) монополи су жестоко реаговали (R. de Toledano: "Hit and run", New Rochelle, N. Y. 1977). Реч је о класичним делима конзумеристичке литературе

13. Питања су наведена редом којим је то учинила и Ј. Вилус у својој напред поменутој књизи

Упоређивањем прописа из референтних земаља ЕУ и земаља у транзицији, лако се може закључити да целокупна материја која је од интереса за потрошаче ипак није нигде обухваћена једним јединственим прописом. Тако је, на пример, извесно да се питања везана за здраву животну средину, мада се њима баве и потрошачке организације, није специфични интерес грађана као потрошача, него грађана уопште. Ова питања су основ једног другог, паралелног интересног окупљања у различите еколошке, зелене и сличне покрете, а правна регулатива која настаје у тој области далеко превазилази онај сегмент еколошке заштите који се може сагледати из перспективе потрошача.

Што се тиче циљева »здрава храна« и »заштита од опасних производа«, по логици начина изградње система правних прописа, извесно је да се одговарајућа регулатива мора развити бар у две равни, равни општих принципа који су дефинисани законом (или чак уставом), и низа специфичних прописа за различите области, у којима има доста техничких елемената. Мада неки од њих могу да имају и карактер закона (на пример, закон о стандардима), вероватније је да се одговарајућа питања регулишу подзаконским актима, али уз врло снажан ослонац на законске принципе. Извесну правнотехничку специфичност би представљао захтев да се закон о заштити потрошача непосредно примењује, односно утврђује одговорност произвођача или продавца и онда када није реч о експлицитном кршењу подзаконског акта.

Право на потрошачко организовање, васпитање потрошача, осуду праксе лажног рекламирања и могућности утицаја на цене, као и уједначавање поступка за обештећење потрошача, су изворни захтеви потрошачког, или како се то још често зове, конзументистичког покрета. Зато би се ова питања морала да нађу јасно експлицирана у одговарајућем законском тексту.

Профил основне структуре закона којег смо у овом прилогу скицирали највише одговара Закону од 12. децембра 1992. г. о заштити потрошача, донетом за тада још постојећу Чехословачку републику, који је допуњен 1995. г. и та верзија је на снази у Чешкој републици¹⁴). Упоређивањем са другим модерним прописом, оним из Руске федерације, можемо закључити да овај има, упркос свом обиму, и извесне парцијалне предности над првим, нарочито код регулисања принципа заштите потрошача кроз боље дефинисање поступка за обештећење као и одговорности за нетачну рекламу. Ваља приметити да руски пропис регулише и питање квалитета услуга, као и да експлицитно даје за право потрошачким организацијама да покрену или преузму судске поступке у вези са угрожавањем права потрошача, без обзира да ли су иницијатори (тужиоци) њихови чланови или не, као и да су ове парнице ослобођене таксе¹⁵).

Што се тиче закона из земаља чланица ЕУ, очигледно је да су правнотехнички они замишљени као допуна одговарајућим грађанским законима, односно законима о облигацијама, и да у том циљу проширују, прецизирају или донекле мењају

14. Исто, прилози, ст. 300

15. Закон Руске федерације о заштити права потрошача, из 1992. г. исто, ст. 272.

општа правила која важе међу било којим другим учесницима процеса размене, с обзиром на потребу појачања заштите потрошача као економски слабијег, мање информисаног и поводљивијег партнера од оног који одговара стандарду доброг привредника¹⁶⁾.

* *
*

Закључак који нам се из изложеног намеће, а по нашем мишљењу недвосмислено оправдава иницијативу за доношење посебног закона о заштити потрошача, је следећи:

- објективне потребе привредне праксе, дакле предузећа, да се успостави друштвена контрола над токовима размене у којима се интереси савесних партнера угрожавају понашањима оних несавесних, налажу да се у наш правни систем што пре уведе модеран пропис који би уједначио правила конкуренције,
- захтеви за развојем нашег правног система у правцу његове хармонизације са прописима ЕУ, такође истичу потребу уградње решења којима се подиже ниво заштите потрошача као средство квалитативне хомогенизације нашег националног тржишта са тржиштима у окружењу,
- извозна оријентација наше привреде није могућа уколико стандарди заштите потрошача буду двоструки (у земљи једни, у иностранству други),
- интерес афирмисања демократских права на интересно окупљање и организовање није само економски, него и политички императив за правно нормирање материје потрошачког организовања,
- ефикасна заштита приватноправних интереса грађана је далеко лакша уколико и у сфери јавноправне заштите постоји одговарајуће упориште,
- рационалност читавог привредног система земље се подиже кроз подизање нивоа транспарентности свих привредних институција у вези са разменом роба и услуга, а тиме индиректно и макроекономска ефикасност привреде.

16. У књизи Ј. Вилус у прилогу смо нашли текстове британског и шведског закона из 1991. односно 1986. г. Приметимо да Шведска има решење које би могло да се искористи и у нашем законодавству, а које подразумева постојање посебног закона о промету робе, потпуно одвојеног од закона о заштити потрошача. То разграничење иде, отприлике, на линији коју би дозволило и наше право, јер би закон о заштити потрошача проширивао стандарде из Закона о промету робе РС из 1996.