

др *Кашарина* ИВАНЧЕВИЋ
ванредни професор на Правном факултету Универзитета Унион

СПЕЦИЈАЛИЗОВАНИ ОМБУДСМАН ЗА ЗАШТИТУ ПОТРОШАЧА

Резиме

Материјалноправно уређење заштитне потрошача остаје без практичне вредности ако не постоје ефикасни механизми за надзор над поштовањем и спровођењем закона, као и механизми за остваривање права. За потрошача је од пресудног значаја да ефикасни спор са привредником може да реши на ефикасан, правичан и једнак начин. У појединим земљама се као поодан начин за остваривање ефикасне заштите потрошача показало увођење институције специјализованих омбудсмана за заштиту потрошача. У пракси функционишу различити модели ових специјализованих омбудсмана. Разлике се јављају у погледу начина њиховог оснивања, финансирања, организовања, начина остваривања, привреде и обима овлашћења која су им дата. Рад има за циљ да укаже на специфичности овог института и позитивне ефекте који су постигнути у заштити потрошача у земљама у којима они функционишу. Аутор се залаже да се и у Републици Србији држава и привредници организују ради остваривања специјализованих омбудсмана за заштиту потрошача. Ови омбудсмани могу бити на различит начин организовани и са различитим овлашћењима. Као државни орган по угледу на скандинавски модел као омбудсмани које ће оснивати професионална удружења појединих сектора привреде.

Кључне речи: потрошачки омбудсман, потрошач, вансудско решавање спорова.

I Увод

Институција омбудсмана је уведена као посебан вид контроле управе у великом броју земаља. Први омбудсман је именован 1809. године као парламентарни омбудсман у Шведској, а потом и у другим скандинавским земљама.¹ Задатак шведског омбудсмана је био да прати примену закона, у смислу да ли се примењују, да ли је примена адекватна и да покреће одговарајуће поступке против државних службеника због уочених неправилности. Данас омбудсман представља институцију која поред тога што прати како извршна и управна власт примењује законе има за основни задатак да штити права грађана, посебно од незаконитог и неправилног рада управе.² Сматра се да се контролом коју спроводи омбудсман превазилазе недостаци постојећих начина судске и управне контроле управе и да свест о постојању овог облика надзора утиче позитивно на цео управни систем.³

Временом су се развиле поједине врсте специјализованих омбудсмана, као што су војни омбудсман, омбудсман за заштиту података, за заштиту детета, еколошки омбудсман, омбудсман за националне мањине, омбудсман за лица са посебним потребама, омбудсман за родну равноправност, као и омбудсман за заштиту потрошача.⁴ Седамдесетих година двадесетог века су скандинавске земље увеле омбудсмани за заштиту права потрошача, а осамдесетих година су их следиле и друге европске државе.⁵ Данас су међу омбудсменима за заштиту потрошача који функционишу у појединим земљама присутне разлике у погледу начина њиховог успостављања, начина финансирања, организовања, природе и обима овлашћења и начина функционисања. У даљем излагању ћемо изложити основне карактеристике појединих модела ових специјализованих омбудсмана.

1 Институт омбудсмана се јавио у тренутку када је конституисана бирократска држава и када је владајући систем схватио колику опасност бирократија представља за друштво у целини. Бранислав Марковић, „Омбудсман и управа у процесу заштите људских права и слобода“, у: Слободан Перовић (ур.) *Актуелна питања југословенској законодавства*, Будва, 1999, стр. 195–212.

2 Стеван Лилић, „Омбудсман – настанак и опште карактеристике“, у: *Омбудсман: међународни документи, уредно право, законодавство и судска пракса*, Београд, 2002, стр. 23.

3 William Wade, *Administrative Law*, 5th edition, Oxford, 1982, стр. 76; С. Лилић, *нав. рад*, стр. 25.

4 О појединим специјализованим омбудсменима вид. Стеван Лилић, Дејан Миленковић, Биљана Ковачевић Вучо, *Омбудсман*, Београд, 2002.

5 Канцеларија омбудсмана за заштиту потрошача у Шведској је основана 1971. године, а у Норвешкој Омбудсман за заштиту потрошача 1972. године.

II Скандинавски модел потрошачког омбудсмана

У скандинавским земљама, Шведској, Финској, Данској и Норвешкој, потрошачки омбудсман обавља јавну функцију, бира га парламент, а финансира се из државног буџета. Основни задатак је надзор над применом закона на тржишту и формирање добре праксе понуђача робе и услуга. Ови омбудсмани се не баве конкретним појединачним захтевима потрошача, тако да у принципу, не решавају потрошачке спорове. Формирани су са циљем да заштите заједничке интересе потрошача. За решавање појединачних жалби и потрошачких спорова су у овим земљама организована посебна тела као што је Национални одбор за потрошачке спорове.⁶ Изузетно, фински Омбудсман помаже индивидуалном потрошачу уколико се на тај начин индиректно одлучује и о генералном интересу потрошача, односно о важном аспекту политике заштите потрошача.

Шведска потрошачка агенција је владина агенција која одговара Министарству пољопривреде, хране, потрошачких послова.⁷ Генерални директор ове агенције је истовремено Омбудсман за заштиту потрошача.⁸ Задатак Агенције је да штити интересе потрошача посебно у погледу сигурности роба и услуга, реклама и услова уговора. Агенција спроводи и обуку општинских саветника за потрошачка питања и саветника за питања буџета и дугова. Шведски потрошачки омбудсман покреће поступке на основу директних пријава потрошача, оних које су му упућене посредно преко саветовалишта за потрошаче која раде при општинској управи и на основу сопствених сазнања која стиче пратећи дешавања на тржишту. При том активност омбудсмана је усме-

6 У Шведској одбор доноси необавезујуће препоруке о начину решења спора. Ако трговац не поступи по препоруци потрошач има могућност да се обрати суду. Дански потрошачи могу да користе моделе алтернативног решавања спорова (АРС) у готово свим секторима. Приватни секторски системи за приговоре су допуњени са Жалбеним потрошачким одбором, који контролише потрошачке пријаве против трговаца које су ван делокруга приватно организованих жалбених тела одобрених од стране министра. У Финској Одбор за потрошачке спорове је надлежан за решавање свих спорова осим за спорове из одређених инвестиционих услуга. Final Report to DG SANCO – Study on the use of Alternative Dispute Resolution in the EU (даље у тексту: Study ADR), 2009, стр. 69–71.

7 Седиште Агенције и Омбудсмана је у граду Карлстаду са канцеларијом у Стокхолму. На пословима је ангажовано 120 запослених који раде у појединим секторима који су задужени за: здравствене услуге, продају хране, козметичких и хигијенских производа, куповину путем интернета, маркетинг, финансијске услуге, домаћинство и др. Више информација доступно на: <http://www.konsumentverket.se>.

8 Канцеларија омбудсмана за заштиту потрошача и Национални одбор потрошачке политике су се 1976. године ујединили у једно тело на чијем је челу омбудсман који је био и генерални директор овог одбора.

рена на отклањање уочених неправилности у вези са маркетингом, посебно оглашавањем, трговином опасним производима и на спречавање коришћења непоштених одредби у општим условима и потрошачким уговорима. Омбудсман даје препоруке и сугестије трговцима. Уколико они не поступе по њима и не отклоне повреду права потрошача омбудсман покреће поступак у коме заступа интересе потрошача. Тржишни суд трговцу изриче новчану казну и забрану радње и делатности којом се крше законске одредбе. Недавно је Тржишни суд прихватио захтев Омбудсмана, новчано казнио познату козметичку фирму Лореали забранио даље рекламирање помада против бора. Суд је сматрао да је предметна реклама заваравajuћа, да су без научног основа наводи из рекламе о ефектима регенерације коже и смањењу бора до кога долази употребом креме.⁹

У Норвешкој влада именује Потрошачког омбудсмана као независно административно тело. Законом о заштити тржишта су установљени Тржишни савет и Потрошачки омбудсман. Канцеларија омбудсмана делује у интересу потрошача на основу жалби потрошача и трговаца или по сопственој иницијативи. Омбудсман врши надзор над спровођењем Закона о контроли тржишта, као и над појединим деловима регулаторног оквира који уређује оглашавање у радиодифузији. У оквиру својих задатака позива привреднике да спроводе активности у складу са законом и има овлашћење да захтева да се спречи злоупотреба на тржишту и поступање привредника противно прописима. Омбудсман настоји својим активностима да осигура да се не наноси штета потрошачима. У том смислу има овлашћење да доноси одлуке о забрани незаконитог маркетинга, забрани употребе непоштених одредби уговора и општих услова уговора када сматра да је то неопходно у интересу потрошача и када процени да би чекање одлуке Тржишног савета нанело штету потрошачима. На одлуке омбудсмана може да се уложи жалба Тржишном савету.¹⁰ Крајем прошле године Норвешки омбудсман је уочио да се посредством Фејсбука (енгл. *facebook*) потрошачима доставља нежељена пошта и рекламе о повољној набавци брендиране робе која понекад није оригинална. Уз такве поруке и рекламе се појављује и индивидуално неутрална порука да је неко од пријатеља оценио да му се допада предметна реклама. Потрошач нема могућност да контролише пријем

9 Компанија је кажњена са новчаном казном од 1.000.000 SK због неистинитог рекламирања својих производа на сајту. Компанија не може више да рекламира ниједну крему за коју тврди да смањује боре и има ефекте који спречавају старење. Реклама истих крема је забрањена од стране суда 2010. године када се појавила у часописима, али је сада ишла на интернету. Више података доступно на: http://www.cosmeticsdesignneurope.com/BusinessFinancial/LOrealrefinedbySwedishauthority?utm_source=copyright&utm_medium=OnSite&utm_campaign=copyright, 25.3.2013.

10 Омбудсман обради годишње око 8500 случајева, доступно на: <http://www.forbrukerombudet.no/2002/05/491.0>, 26.2.2013.

оваквих порука и реклама, јер Фејсбук одређује шта ће бити послато на основу захтева оглашивача који им плаћају да то чине. Поједини потрошачи су обавестили омбудсмана да су мислили да је сигурно да купе брендиране производе, јер су рекламе објављене на Фејсбуку, али се испоставило да није увек тако. Фејсбук је одговоран за рекламе које објављује, али уклања илегалне рекламе само када их открије. Омбудсман је упозорио Фејсбук да крши прописе о директном маркетингу и да мора да у складу са законом добије предходну сагласност потрошача за пријем електронских маркетиншких порука. Фејсбук је упозорен и да мора да се озбиљније ангажује око уклањања реклама са лажним брендираним производима.¹¹

Модел потрошачког омбудсмана по угледу на скандинавски је примењен у Босни и Херцеговини. Институција потрошачког омбудсмана је уведена 2006. године Законом о заштити потрошача,¹² са задатаком да заштити и ојача положај потрошача у друштву.¹³ Финансијска средства за обављање послова се обезбеђују искључиво из буџета. Омбудсман је овлашћен да: 1) издаје инструкције за престанак спровођења активности које су у супротности са потрошачком легислативом; 2) покреће поступак пред надлежним судом; 3) покреће поступак пред надлежним судом услучајевима за накнаду штете нанете колективним интересима потрошача, 4) доноси одлуке и друге мере по појединачним жалбама потрошача, издаје смернице,¹⁴ препоруке, критеријуме и извештаје.¹⁵ С обзиром да као институција није замишљен да решава појединачне жалбе потрошача, омбудсман настоји да својим појединачним актима да колективни карактер, и да у том смислу спречи кршење потрошачких

11 Више података доступно на адреси: <http://www.forbrukerombudet.no/2012/12/working-to-stop-spam-and-fake-brand-name-goods-on-facebook>, 27.3.2013.

12 Закон о заштити потрошача (Сл. гласник БиХ, бр. 25/2006).

13 У почетку је само Омбудсман био ангажован на овим пословима. У току 2010. године су именована и два помоћника омбудсмана и запослена су још два државна службеника и два радника. Према Извештају о раду институције омбудсмана за заштиту потрошача у Босни и Херцеговини за 2010. годину, доступно на: <http://www.ozp.gov.ba>, 2.3.2013.

14 Омбудсман је 2009. године, донео *Смернице и препоруке у сектору широких кредитних*. Овим смерницама омбудсман је указао на постојање пролонгиране и незаконите праксе банака при закључивању уговора о потрошачком кредиту, која је противна добрим пословним обичајима.

15 У току 2009. године омбудсман је радио на 241 случају, од којих је 229 решено. У току 2010. године омбудсман је имао у раду укупно 317 предмета, 288 нових, а 29 пренетих из предходне године, од којих је завршено 295 предмета. У 2009. години омбудсман је израдио 34 стручна мишљења, дао 620 правних савета и одговорио на 1.764 захтева за информације. У 2010. години је дато 35 стручних мишљења, 880 правних савета и 1.515 информација потрошачима. Према Извештају Европске комисије о напретку БиХ за 2010. годину и Извештаја Омбудсмана о раду за 2010. годину, стр. 10–11.

права и заштити све потрошаче у сличним ситуацијама у будућности. Поступајћи по предметним жалбама,¹⁶ Омбудсман је утврдио да су пружаоци економских услуга кршили основна права потрошача и то: право приступа основним робама и услугама, право на сигурност и заштиту живота и здравља, право избора, право да буде саслушан и заступан, право на живот и рад у здравој и одрживој околини итд. Везано за уочене неправилности странама у поступку, које су одговорне за кршење права потрошача, дате су препоруке у циљу подузимања потребних мера ради усклађивања њихове праксе са потрошачком легислативом.

1. Секторски омбудсмани за заштиту потрошача

У појединим земљама се успостављају законима омбудсмани за заштиту потрошача у појединим секторима. Ови омбудсмани као јавна тела, по правилу, имају надзорну улогу над применом кодекса понашања, дају мишљења на предлоге закона и акте привредника, штите уопштено интересе потрошача и заступају их пред надлежним органима пред којима иницирају поступке. Овлашћени су да дају препоруке и мишљења везано за уочене неправилности, иницирају и учествују у едукативним активностима у области за коју су задужени, покрећу поступке пред овлашћеним органима и предузимају друге активности које су усмерене на заштиту интереса потрошача. Поједини омбудсмани су овлашћени и да предузимају активности у циљу постизања мирног решења спора постизањем поравнања. Омбудсман може да води поступак *ex officio* или на захтев лица које подноси жалбу. Поједини омбудсмани поступак воде и на основу захтева за интервенцију органа надлежних за супервизију, инспекције или других државних органа.

Највећи број оваквих омбудсмана је успостављен у осигурању. У Пољској је 2003. године, успостављен омбудсман у осигурању Актом о надзору осигурања и пензионих фондова и омбудсмана у осигурању. Именује га премијер, а основан је са циљем да штити и репрезентује интересе најслабијих тржишних учесника – корисника осигурања. Додатни задатак овог омбудсмана је да информише и саветује надзорни орган о свим нерегуларностима уоченим у пословању осигураваача, пензионих фондова и професионалних пензионих планова. Овлашћен је да ради на закључењу пријатељских поравнања и да организује састанке

16 Већина жалби које су поднете у протеклом периоду Омбудсману се односи на рад: а) банака, б) телеком оператера, в) јавних комуналних подuzeћа, електродистрибутера, водовода и топлана. У току 2010. године је примљено 288 жалби од којих су многе биле поднете као групне од стране грађана месне заједнице, Удружења жиграната, Заједнице станара етажних власника и других. Највећи број жалби се односио на сектор економских услуга од општег интереса, потом сектор финансијских услуга – потрошачки кредит, а мањи број на сектор комерцијалних услуга.

за решавање несугласица поравнањем. Омбудсман може да предложи Врховном суду да усвоји став којим ће разјаснити законске одредбе које могу да воде ка недоумици у решавању спорова или чије тумачење може да проузрокује различито пресуђење у појединачним судским одлукама. Субјект коме се омбудсман обратио са својим предлогом је у обавези да предузме одговарајуће акције и да у року од 30 дана информише омбудсман о резултатима.

При Удружењу осигуравајућих друштава Словеније делује *Заштитник права са подручја осигурања* кога именује Удружење које финансира његов рад.¹⁷ Омбудсман је надлежан за решавање спорова који настану између осигураваача и њихових клијената поводом кршења Кодекса осигурања, других пословних обичаја и основних стандарда струке осигурања. У поступку омбудсман може да даје мишљења само у погледу етичности пословних пракси, а не о могућим повредама закона. Није овлашћен да даје своје мишљење о томе, да ли је основан имовинскоправни захтев осигураника према друштву за осигурање или да одлучује о висини накнаде из осигурања. Поступак је за странку бесплатан, с тим да сама сноси трошкове заступања уколико их је имала. У поступку пред омбудсманом се примењују одредбе Закона о управном поступку. У Републици Српској је донет Правилник о омбудсману о осигурању¹⁸ којим је регулисано оснивање, рад и финансирање омбудсмана. Омбудсман је основан у оквиру Агенције за осигурање Републике Српске са циљем заштите интереса осигураника, корисника осигурања и трећих оштећених лица у случају спорних односа насталих из основа осигурања са друштвима за осигурање. Доношење Кодекса пословне етике друштава за осигурање и реосигурање, који је за њих обавезујући, је у надлежности омбудсмана. Омбудсман је овлашћен да прими, прати и истражује све случајеве кршења закона, других прописа и Кодекса пословне етике¹⁹ од стране друштва за осигурање у односу на права и интересе осигураника. Уколико се странке са тим сагласе пред омбудсманом у осигурању се води поступак посредовања ради мирног решења спора. У Хрватској делује *Правобранитељ за дјелатности осигурања* при Хрватском уреду за осигурање у оквиру Правобранитељства за осигурање.²⁰ Овлашћење правобранитеља је да утврђује да ли су осигураваачи прек-

17 Институција *Varuha pravic s področja zavarovalništva* (ср. Заштитник права са подручја осигурања) је установљена у новембру месецу 2002. године, када је донет *Akt o ustanovitvi in delu varuha pravic sa področja zavarovalništva – Zavarovalni kodeks* (ср. Кодекс осигурања) је донет 1999. године.

18 На основу Закона о друштвима за осигурање (*Сл. гласник Републике Српске*, бр. 17/05), чл. 25.

19 Кодекс пословне етике друштава за осигурање Реп. Српске (*Сл. гл. Републике Српске*, бр. 101/07).

20 Правобранитељ је уведен у фебруару месецу 2007. године.

ршили одредбе Кодекса пословне осигуравајуће и реосигуравајуће етике. У надлежност правобранитеља не спадају имовинскоправни спорови из подручја осигурања. Осигуравачи за кршење кодекса и основних стандарда струке прво добијају упозорење, препоруку, критику или мишљење од стране правобранитеља, а затим могу бити пријављени Ханфи или Суду части Хрватске господарске коморе. Осигуравачи по правилу прихватају одлуке правобранитеља и поступају у складу са његовим препорукама чиме је направљен велики корак у побољшању заштите корисника услуге осигурања.²¹

III Потрошачки омбудсман као модел АРС

Спорови о правима којима странке могу слободно располагати тако да могу закључити поравнање, могу се решавати у поступцима који доводе до саморешавања спора без интервенције суда као државног органа. Временом су у правне системе уведене нове методе решавања сукоба мимо судског поступка који се називају алтернативно решавање спорова (АРС). Под појмом АРС се подразумева сваки поступак који је усмерен на решавање конфликта између група или појединаца постизањем споразума без или уз помоћ треће неутралне особе.²² Суштина АРС је да се странама које су у спору понуди могућност да уз подршку треће стране путем преговора реше спор на брз и једноставан начин.²³

Пракса је показала да је за ефикасну заштиту потрошача најмање погодно да се искључиво судовима повери да се баве решавањем потрошачких спорова. Потрошачима се не исплати да воде скуп и дуготрајан судски поступак тако да најчешће не остварују заштиту на коју имају право. За потрошаче је функционисање модела АРС од посебног интереса јер обезбеђује ефикасан поступак којим се постиже једноставније, јефтиније и брже решење спора које не онемогућава подношење тужбе суду.²⁴ Због тога се у већини земаља потрошачима омогућава да спорове решавају и вансудским путем кроз различите моделе АРС.²⁵ Потрошач-

21 „Прави посао за правобранитеља тек почиње“, *Свијет осигурања*, бр. 7–8/2009, стр. 47.

22 Гашо Кнежевић, Владимир Павић, *Арбитража и АДР*, Београд, 2008, стр. 188.

23 Невена Петрушић, „Европски стандарди и принципи решавања спорова путем медијације“, Ниш, 2008, доступно на: http://natef.net/downloads/Nevena_Petrusic.pdf, 30.3.2013.

24 Катарина Иванчевић, „Алтернативно решавање спорова потрошача финансијских услуга“, у: Здравко Петровић (ур.), *Измена закона о јарничном јосјуууку, накнада шћешће и осигурање*, Београд, 2008, стр. 252.

25 Највећи број модела АРС, њих 247, је потрошачима на располагању у Немачкој. *Study ADR*, стр. 31.

ке директиве Европске уније захтевају од држава чланица да обезбеде потрошачима доступност APC модела за решавање спорова.²⁶

Као један од модела APC²⁷ се сматрају и специјализовани омбудсмани који помажу потрошачима да успешно реше спорове са трговцима. Омбудсмани који су у систему APC могу бити организовани као административна тела или као приватни омбудсмани. Мањи број ових омбудсмана је основан у форми јавних тела. Када функционишу као јавна тела омбудсмани се оснивају на основу законских одредби и најчешће имају надзорну улогу над телима која решавају спорове са потрошачима, овлашћени су да покрећу поступке пред другим органима, предузимају активности које су усмерене на заштиту интереса потрошача, а ређе решавају потрошачке спорове.

Омбудсман финансијских услуга у Ирској је основан законом о Централној банци и о Финансијском надзорном органу Ирске. Омбудсман је државни службеник независан у раду са поднетим жалбама потрошача везано за све финансијске услуге. Поступак пред овим омбудсманом је бесплатан. Грчки потрошачки омбудсман је независно административно тело које је установљено законом 2004. године и бави се на националном нивоу потрошачким споровима. Овај омбудсман се финансира из буџета, под надзором је државе и надгледа регионалне Одборе за споразумно решавање потрошачких спорова који пружају услугу медијације.²⁸ Интернет омбудсман у Аустрији је непрофитна не-владаина организација.

Највећи број омбудсмана који делују у систему APC је успостављен од стране удружења привредника тако да овим омбудсманима посвећујемо пажњу у даљем излагању.

1. Секторски омбудсман за заштиту потрошача

Основна замерка која се упућује систему секторских приватних омбудсмана је превелика повезаност и финансијска зависност омбудсмана од привредника. Ови омбудсмани делују у оквиру удружења при-

26 Активности на усаглашавању функционисања модела APC у Европској унији су веома интезивне. У том циљу је Европска комисија припремила Предлог директиве о алтернативном решавању потрошачких спорова COM(2011)1409 конач. од 29.11.2011. године и Предлог уредбе о интернет решавању потрошачких спорова COM(2011)794 конач. од 29.11.2011. године.

27 О моделима APC вид. *An Analysis and Evaluation of Alternative Means of Consumer Redress other than Redress Through Ordinary Judicial*, Final Report, The Study Centre for Consumer Law – Centre for European Economic Law Katholieke Universiteit Leuven, Leuven, January 17, 2007.

28 У току 2008. године је пријављено потрошачком омбудсману укупно 3.010 случајева. Study ADR, стр. 75.

вредника, чланови управе су лица која делегирају и именују привредници који их формирају и финансирају. Независност и непристрасност ових омбудсмана се настоји постићи на тај начин што се именује омбудсмански савет у који се бирају представници привредника, потрошачких организација и независне особе из јавног живота.

У Великој Британији је омбудсман најзаступљенији модел у систему АРС.²⁹ Ови омбудсмани су оснивани од стране индустрије али су добили сагласност и од регулатора. Уведени су на различитим подручјима привреде, тако да су формиран од стране индустрије, понудилаца робе и услуга и посебне су природе.³⁰ Омбудсман решава притужбе потрошача против привредника који су чланови Удружења привредника које је успоставио омбудсман,³¹ тако да су одлуке интерне одлуке те организације. Одређене оквире саморегулативе доноси *British and Irish Ombudsman association* (BIOA).

Најзначајнију улогу међу секторским омбудсманима у државама чланицама и шире имају омбудсмани у финансијском сектору, у осигурању³² и банкарству.³³ У Немачкој омбудсман у осигурању је независна установа немачке привреде осигурања која има задатак да постигне мирно решење спора који настане између осигураника и осигуравача. Омбудсман поступа по процедури која је предвиђена Правилником о поступку омбудсмана за осигурање.³⁴ У случају да је жалба поднета за износ до 5.000 еура омбудсман доноси одлуку која је обавезујућа за осигуравача, а уколико је износ већи, доноси препоруку која није обавезујућа. У пракси се и препоруке омбудсмана извршавају. У банкарству институт омбудсмана је уведен у Немачкој од јула месеца 1992. године. Основале су га немачке приватне комерцијалне банке као алтернативу судском поступку ради вансудског решавања спорова насталих између банке и потрошача. Данас у Немачкој функционише неколико омбудсмана у банкарству.

29 Energy Ombudsman, Estate Agents Ombudsman, Office of the Telecommunications Ombudsman, Surveyors Ombudsman Service in the UK, Health Service Ombudsman, Furniture ombudsman, Pensions Ombudsman и др.

30 За исцрпан преглед вид. Rhoda James, „Ombuds Systems in the UK“, у: *Alternative dispute resolution schemes relating to consumer disputes in the EU*, Louvain la Neuve, 1999, стр. 31–44.

31 Са изузетком омбудсмана који решава спорове везане за адвокатске услуге и пензијске фондове.

32 Омбудсман у осигурању функционише у Немачкој, Белгији, Италији, Ирској, Аустралији и др.

33 Омбудсман у банкарству функционишу у Немачкој (неколико), Пољској, Летонији, Аустралији, Новом Зеланду, Црној Гори, Републици Српској и др.

34 Здравко Петровић, „Омбудсман за осигурање у Немачкој и могућност увођења омбудсмана у Србији“, у: Јован Славнић, Предраг Шулејић (ур.), *Привреда и право осигурања у транзицији*, Палић, 2004.

У складу са трендом обједињавања надзора у финансијском сектору у појединим државама се врши и обједињавање надлежности омбудсмана за целокупан или део финансијског сектора. Први секторски омбудсман у Великој Британији је основан у осигурању.³⁵ Основна идеја је била да се обезбеди ефикасан приступ правди за потрошаче пред омбудсманом коме би била обезбеђена независност. Овај омбудсман је остварио трајан утицај на начин на који се обавља посао личних осигурања. Годишњи извештаји и билтени овог омбудсмана и даље обезбеђују валидне смернице и за осигураваче и за осигуранике.³⁶ Комисија за ревизију закона о уговору о осигурању је у анализи посебну пажњу посветила одлукама овог омбудсмана и на њима засновала поједина решења у предложеним изменама.³⁷ Утицај Осигуравајућег омбудсмана је далеко шири и простира се и ван осигурања. Он је пружио инспирацију за формирање и рад других видова омбудсмана како у Великој Британији тако и ван ње.³⁸ Осигуравајући омбудсман је функционисао од 30. марта 1981. године све до 30. новембра 2001. године када је замењен са Финансијским омбудсманом. Као последица реформе која је наступила на основу закона из 2000. године дотадашњих осам омбудсманских служби³⁹ су се удружили у један орган – *Financial Services Ombudsman* (даље у тексту: FSO), на основу налога државног надзорног органа за финансијски сектор – *Financial Services Authority* (даље у тексту: FSA). Независност и непристрасност овог омбудсмана се обезбеђује тако што FSA оснива кровну

35 Идеју за успостављање овог омбудсмана је дао Мајкл Харис 1975. године. О историји успостављања овог омбудсмана детаљно вид. Peter J. Tyldesley, „The Insurance Ombudsman Bureau – the early history“, доступно на адреси: http://www.academia.edu/3019788/The_Insurance_Ombudsman_Bureau-the_early_history, 10.3.2013.

36 До 1993. године овај омбудсман је био прихваћен од стране 350 чланова представљао је 90% друштва за осигурање. Paul O’Shea, Charles Rickett, „In Defence of Consumer Law: The Resolution of Consumer Disputes“, *Sydney Law Review*, Vol 28:139, доступно на адреси: http://sydney.edu.au/law/slr/slr28_1/Rickett.pdf, 24.2.2013.

37 Insurance Contract Law, A Joint Scoping Paper, The Law Commission and The Scottish Law Commission, January 2006.

38 О предлогу за примену овог модела у САД вид. Daniel B. Schwarz, „Redesigning Consumer Dispute Resolution: A Case Study of the British and American Approaches to Insurance Claims Conflict“, *Tulane Law Review*, Vol. 83, бр. 735/2009, доступно на адреси: <http://ssrn.com/abstract=1183482>; Cory Alpert, „Financial Services in the United States and United Kingdom: Comparative Approaches to Securities Regulation and Dispute Resolution“, *Brigham Young University International Law & Management Review*, Winter 2008, доступно на адреси: <https://litigation-essentials.lexisnexis.com/webcd/app?action>, 22.3.2013.

39 То су банкарски омбудсман, омбудсман за зајмове (енгл. *building societies*), омбудсман за осигурање, инвестицијски омбудсман, омбудсман за привреднике који нису осигуравачи, али нуде одређене осигуравајуће услуге, омбудсман за личне инвестиције (финансијско саветовање, животно осигурање и др.), омбудсман за привреднике које директно надзире FSA.

организацију, именује председника и управни одбор, док омбудсмана именује кровна организација. Ова организација делује у јавном интересу и није састављена од представника привредника и потрошачких организација.⁴⁰ Пред овим омбудсманом се и данас води највише поступака у систему АРС у Великој Британији⁴¹ тако да је његов значај несумњив.

У Финској је успостављен *Финансијски омбудсман биро* који је основан од стране индустрије и јавног сектора и функционише као секретаријат. Од 1. јануара 2009. године под окриљем овог омбудсмана раде у финансијском сектору Фински одбор за жалбе у осигурању, Фински одбор за жалбе у сектору хартија од вредности и Одбор за жалбе у банкарском сектору.⁴² Грчки омбудсман за банкарство – инвестиционе услуге, је непрофитни субјект, који је успостављен 1. јула 2005. године, спајањем банкарског омбудсмана и инвестиционог омбудсмана од стране Удружења банака Грчке. Овај омбудсман се бави споровима из банкарства и инвестиционих услуга са циљем постизања поравнања. Омбудсман националне банке Грчке прима и разматра приговоре који се односе на недостатке у банкарству или друге услуге које банка није пружила својим клијентима. Он помаже постизању договорног поравнања, мирења и посредовања између банке и оштећене стране преко механизма који пружа Грчки омбудсман за банкарство–инвестиционе услуге. Поред тога овај омбудсман се бави проблемима који се односе на заштиту потрошача, формира и развија механизме за решавање спорова ван суда између потрошача/инвеститора и банака преко Грчког омбудсмана за банкарство – инвестиционе услуге, подстиче допринос банкарског система у одрживом развоју и обезбеђује информисање банака о радним и социјалним питањима.⁴³

2. Основне карактеристике поступка пред секторским омбудсманом

Поступак пред омбудсманом који је орган АРС се по правилу покреће на иницијативу потрошача. Најчешће је овај поступак за потрошача потпуно бесплатан или се захтева уплата симболичне накнаде.

40 R. James, *ibid*.

41 У току 2008. године Финансијски омбудсман је обрађивао 123.089 притужби што је приближно 76% свих притужби потрошача пред АРС којих је било укупно 161.972. Study ARS, стр. 95.

42 Највећи број приговора у 2008. години је био под надлежношћу Финског финансијског омбудсмана, 70% предмета, односно 10.679 од укупно 15.185. Према Study ADR, стр. 71.

43 Доступно на адреси: http://www.hba.gr/English/Index_en.asp?Menu=1, 23.3.2013.

Основно начело поступка пред омбудсманом је да решава спорове које потрошач није могао сам да реши са привредником у предходном поступку по приговору, мада постоје и изузеци од овог правила. Предуслов је да се потрошач није већ обратио суду са захтевом за решење његовог захтева или неком другом органу АРС. Поступак је најчешће писан, с тим да потрошач може да уложи жалбу на обрасцу или усменом пријавом на основу које са сачињава писмено које потрошач потписује. У појединим системима се захтева да жалба буде у писаном облику са детаљним образложењем и приложеним доказима.⁴⁴ Када прими пријужбу омбудсман је шаље привреднику на одговор. У случају да привредник у датом року не одговори омбудсман може бити овлашћен да донесе одлуку у корист потрошача.

Поступци пред омбудсманима подразумевају или захтевају да се првенствено предузимају активности ради постизања споразума који је прихватљив за обе стране. У појединим системима су у овом поступку као медијатори ангажовани сами омбудсмани или њихово особље док се у другим ангажују медијатори са листе медијатора. Уколико се не постигне споразум особље омбудсмана проучава захтев, прикупља све потребне податке и документацију, било од жалиоца било од привредника. На бази свих прикупљених података омбудсман најчешће даје препоруку или предлог за решење спора у коме наводи у основи образложење препоруке. Ако се обе стране сложе са предлогом, односно препоруком спор се окончава. У неким системима се давањем препоруке, завршава поступак пред омбудсманом.

У већини поступака омбудсманова одлука је обавезујућа за привредника, али не и за потрошача ако он не жели да је прихвати. Одлука омбудсмана за привредника може бити обавезујућа на основу закона, или ако се уговором обавезао или је приступом удружењу прихватио да поштује одлуке омбудсмана. Поједини омбудсмани су овлашћени да доносе одлуке које имају обавезујућу снагу за обе стране. То је случај са одлукама Финансијског омбудсмана у Великој Британији, Финансијског омбудсмана у Ирској, Канцеларије пензијског омбудсмана у Ирској.⁴⁵

Омбудсман одлучује на основу закона и по начелу правичности, употребљавајући правила кодекса пословне етике привредника и добре пословне праксе. Има право да захтева потребне податке и документацију за које процени да су значајни за решавање конкретног захтева.

Поједини случајеви су искључени из надлежности омбудсмана. На пример омбудсман неће прихватити да решава захтеве којима се оспо-

44 То је случај у Немачкој у постуку који се води пред Омбудсманом у осигурању.

45 Study ADR, стр. 134.

рава постојање споразума који је закључен пред неким другим телом АРС или судом или је потрошачка жалба испод или изнад износа који је прописан као лимит за спорове по којима може да одлучује.

IV Закључак

У Србији је установљен Заштитник грађана чији је задатак, између осталог, да се стара о заштити и унапређењу људских и мањинских слобода и права.⁴⁶ На одређен начин Заштитник грађана се стара и о интересима потрошача када у појединим ситуацијама реагује на одређене неправилности у раду органа управе које су повезане са безбедошћу хране и производа на тржишту, али је то недовољно.⁴⁷ Сматрамо да постоји потреба и да нема сметњи да се у Србији успоставе специјализовани модели заштитника грађана за заштиту потрошача по угледу на упоредноправна решења.⁴⁸

Интерес државе је да успостави систем контроле тржишта као и да омогући већи број АРС модела за решавање потрошачких спорова.⁴⁹ У том смислу је рационално увођење специјализованих омбудсмана за заштиту потрошача. Организовање контроле тржишта по скандинавском моделу би било корисно не само за потрошаче, већ и за државу и за привреднике. Подстицаји државе за организацију и рад омбудсмана у појединим секторима који би деловали као модел АРС би допринели значајним буџетским уштедама, с обзиром да суд изискује значајне организационе и функционалне трошкове. Са друге стране, привредници имају интерес да уводе моделе АРС како би постигли поверење потрошача, избегли скупе и дуготрајне судске поступке и на брз, јефтин и ефикасан начин решавали спорове са својим купцима. Упоредноправна анализа изнета у овом раду указује да су специјализовани омбудсмани показали да су један од најефикаснијих модела заштите потрошача.

46 Закон о заштитнику грађана (Сл. гласник РС, бр. 79/2005 и 54/2007).

47 „Заштитник грађана Србије Саша Јанковић утврдио је да је Министарство пољопривреде „годинама игнорисало, ућуткивало и незаконито сменило“ ветеринарског инспектора који је указивао да се пилеће месо из једне кланице без одговарајуће контроле продаје грађанима.“ Више о томе на адреси: <http://potrosac.info/novosti/zastitnik-gradana-ministarstvo-poljoprivrede-godinama-ignorisalo-upozorenja>.

48 Кодексом професионалног банкарског понашања из октобра 2006. године, предвиђено је формирање банкарског омбудсмана као независног и неутралног органа за пријем жалби које се односе на рад банке поднетих од стране клијената – физичких и правних лица. Омбудсмана су требала да именују банке при Удружењу банака Србије, али то до дана закључења овог рада нису учиниле.

49 Тренутно по одредбама Закона о заштити потрошача потрошачи имају могућност да спор реше у поступку медијације и пред арбитражом.

Истовремено они су својим радом допринели савеснијем раду трговца, понуди квалитетније робе на тржишту, фер наступу на тржишту и значајној уштеди буџетских средстава.

Katarina IVANČEVIĆ, PhD

Associate Professor at the Faculty of Law University Union

SPECIALIZED CONSUMER PROTECTION OMBUDSMAN

Summary

Substantive regulation of consumer protection has no practical value, if there are no effective mechanisms for monitoring compliance with and enforcement of laws and mechanisms for exercising these rights. For consumers it is crucial that any dispute with a merchant can be solved in an efficient, affordable and cost effective way. In some countries the introduction of specialized ombudsman institutions for the protection of consumers has shown as a suitable way to achieve effective protection of consumers. Different models of these mutually profitable specialized ombudsmen are functioning in different countries. The differences occur in terms of their founding, financing, organization and methods of treatment, the nature and extent of the powers granted to them. The paper aims to show the specificity of this mechanism, the positive effects that have been made in the protection of consumers in the countries in which they operate. The author advocates that the states and businessmen in the Republic Serbia should be organized to establish a specialized ombudsman for consumer protection. These ombudsmen can be organized in different ways and with different authorities. As a state agency modeled on the Scandinavian model and as an ombudsman that will establish professional associations of certain sectors of the economy.

Key words: consumer ombudsman, consumer, Alternative Dispute Resolution.