

Др Борко Михајловић доцент  
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу

УДК: 366.5(4-672EU)  
DOI: 10.46793/XXIV-11.335M

## НОВИ ПРАВНИ РЕЖИМ ЗАШТИТЕ КОЛЕКТИВНИХ ИНТЕРЕСА ПОТРОШАЧА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ\*

### Резиме

Јуна 2020. године постигнут је политички договор између Европског парламента и Савета Европске Уније о коначном тексту Предлога Директиве о репрезентативним тужбама за заштиту колективних интереса потрошача, чије се ступање на снагу очекује до краја 2020. године. Предлогом нове Директиве европски законодавац настоји да успостави равнотежу између два, барем на први поглед, противречна циља: 1) подизање нивоа заштите колективних интереса потрошача, и то првенствено кроз додељивање права индивидуалним потрошачима на потпуно обештење у оквиру поступка колективне заштите, и 2) спречавање различитих злоупотреба поступка заштите колективних интереса потрошача, које могу имати штетне последице по трговце, потрошаче, али и на укупно поверење грађана у функционисање система заштите потрошача. Аутор се у раду, након кратког осврта на одредбе још увек важеће Директиве о судским и управним забранама из 2009. године, бави основним предметом рада, који обухвата приказ одредаба Предлога нове Директиве које доприносе остваривању прокламованих основних циљева Директиве. У завршном делу рада, аутор даје процену очекиваних ефеката нове Директиве и успостављања равнотеже између њена два основна циља (већа заштита потрошача и спречавање злоупотреба поступка).

**Кључне речи:** колективни интерес потрошача, поступак заштите колективних интереса, Предлог Директиве о репрезентативним тужбама за заштиту колективних интереса потрошача, репрезентативна тужба за обештење, репрезентативна тужба за изрицање мера престанка или забране.

---

\* Рад је настао као резултат научноистраживачког рада истраживача Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

## 1. Уводне напомене

Све јача и израженија потреба за побољшањем заштите колективних интереса потрошача последица је основних карактеристика савременог тржишта и све веће повезаности и међусобне условљености најзначајнијих тржишних актера (трговаца и потрошача). Повезаност тржишних актера повећава број ситуација у којима једна непоштена, нечасна, незаконита радња трговца може да проузрокује штету чије последице погађају мноштво потрошача, који се неретко налазе у различитим земљама (понекад чак и на различитим континентима). Те ситуације чине да повреда колективног интереса потрошача и проналажење адекватног и делотворног механизма његове заштите постају императив савременог потрошачког права. Остваривање и реализација заштите колективних интереса потрошача истовремено су један од значајнијих параметара укупног стања заштите и реализације права потрошача у једној земљи.<sup>1</sup> Општа оцена је да заштита колективних интереса потрошача у земљама Европске уније (ЕУ), као и у онима које намеравају да то постану, још увек није достигла задовољавајући ниво и да је њено побољшање неминовно. Може се сматрати да заштита колективних интереса потрошача представља можда и највећу слабост постојећег система заштите потрошача ЕУ, који се иначе сматра најразвијенијим, најснажнијим, најповољнијим по потрошаче на читавом свету.<sup>2</sup>

Описана слабост предмет је дуготрајних научних расправа садржаних у правној литератури.<sup>3</sup> Својеврсна дискусија вођена је и између различитих институција ЕУ, које су понекад имале опречне ставове о потреби даљег законског регулисања колективне заштите потрошача и садржини законске

---

\*Рад је настао као резултат научноистраживачког рада истраживача Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

<sup>1</sup> О развоју заштите потрошача у ЕУ види: Weatherill, S., *EU Consumer Law and Policy*, Cheltenham, Northampton, 2013, стр. 1-28.

<sup>2</sup> European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, and the European Economic and Social Committee*, Brussels, 2018, стр. 1. (доступно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1573718927782&uri=CELEX%3A52018DC0183>, 07.11.2020.)

<sup>3</sup> Hodges, C., *Collective Redress: The Need for New Technologies*, *Journal of Consumer Policy*, бр. 1/2019, стр. 60-62; Hodges, C., *Collective Redress in Europe: The New Model*, *Civil Justice Quarterly*, бр. 7/2010, доступно на: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1551985](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1551985), 14.11.2020; О заштити колективних интереса потрошача у домаћој литератури види: Караникић Мирић, М., *Колективна заштита потрошача у српском праву*, *Анали Правног факултета у Зеници*, бр. 14/2014, стр. 57-83; Јовановић Zattila, М., *Мере колективне заштите потрошача – pro et contra*, *Право и привреда*, бр. 7-8/2011, стр. 216-234; Бабовић, Б., *Заштита колективних интереса потрошача*, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 2/2014, стр. 216-225.

регулативе.<sup>4</sup> Чини се да се суштина дуготрајних расправа своди на трагање за начином успостављања равнотеже између два, на први поглед, противречна циља: 1) подизање нивоа заштите колективних интереса потрошача, и то првенствено кроз додељивање права индивидуалним потрошачима на накнаду штете и друга права имовинско-правне природе у поступку колективне заштите, и 2) спречавање различитих злоупотреба поступка заштите колективних интереса потрошача, које могу имати штетне последице по трговце, потрошаче, али и на укупно поверење грађана у функционисање система заштите потрошача (мисли се првенствено на злоупотребе од стране великих адвокатских канцеларија путем уговарања значајног процента од евентуално оствареног крајњег износа обештећења од трговца, али и на злоупотребе које подразумевају вршење притиска и уцењивање трговаца покретањем поступака чак и када је основаност захтева потрошача веома неизвесна, а који би свакако негативно утицали на репутацију и положај трговца на тржишту).<sup>5</sup> Развој потрошачког права ЕУ у области колективне заштите обележен је управо покушајима успостављања праве равнотеже између горе наведених (противречних) циљева.<sup>6</sup>

У кратким цртама, развој заштите колективних интереса потрошача у праву ЕУ карактерише доношење две директиве и једне препоруке. Прво је усвојена Директива о судским и управним забранама из 2009. године,<sup>7</sup> којом је приоритет дат спречавању злоупотреба поступка и правној сигурности. Следи доношење Препоруке Европске комисије о колективним захтевима за престанак и забрану и колективним захтевима за обештећење из 2013. године,<sup>8</sup> којом су препознате мањкавости система заштите установљеног горе поменутом Директивом, али и недостатак политичке воље за доношење правно обавезујућег прописа. Израз непостојање те воље довео је до готово потпуне неимплементације препорука Европске комисије од стране држава чланица. Непоштовање препорука Европске комисије, али и бројни тржишни скандали који су се догодили на европском (и глобалном) тржишту последњих година (добро позната афера *Dieselgate*, масовно уговарање неправичних одредаба у

<sup>4</sup> Види нпр.: European Parliament Research Service, *Representative actions to protect the collective interests of consumers – a new deal for consumers*, стр. 3-4. доступно на: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS\\_BRI\(2019\)637978](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2019)637978), 01.11.2020.

<sup>5</sup> О злоупотребама поступка заштите колективних интереса потрошача види: Hodges, C., *Collective Redress: The Need for New Technologies*, стр. 61.

<sup>6</sup> О развоју колективне заштите потрошача у праву ЕУ види нпр.: Hodges, C., *From class actions to collective redress*, *Civil Justice Quarterly*, бр. 1/2008, стр. 41-66.

<sup>7</sup> Directive 2009/22/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on injunctions for the protection of consumers' interests, *Official Journal of the European Union*, L 110/30.

<sup>8</sup> Commission Recommendation of 11 June 2013 on common principles for injunctive and compensatory collective redress mechanisms in the Member States concerning violations of rights granted under Union Law, *Official Journal of the European Union*, L 201/60.

уговорима о хипотеци закљученим са великим европским банкама, учестало отказивање или кашњење летова од стране највећих авионских превозника итд.) показали су неефикасност система заштите колективних интереса потрошача у ЕУ и потребу за новом законодавном интервенцијом. Та интервенција најављена је 2018. године саопштењем Европске комисије симболичног назива „Нови договор за потрошаче“ („Нове погодности за потрошаче“, енг. *New Deal for Consumers*).<sup>9</sup> Део саопштења односио се на реформу колективне заштите потрошача кроз предлог усвајања потпуно нове Директиве о репрезентативним (представничким) тужбама<sup>10</sup> за заштиту колективних интереса потрошача.<sup>11</sup> Предлог је прошао дуг пут усаглашавања између различитих органа ЕУ и сада је потпуно извесно да ће исти бити преточен у пропис, што је постало јасно након постизања политичког договора између Европског парламента и Савета ЕУ у јуну 2020. године.<sup>12</sup> Посматран у контексту горе описаних супротстављених циљева правног режима заштите колективних интереса потрошача, чија равнотежа несумњиво представља неопходан предуслов постојања ефикасне регулативе у тој области, нови пропис доноси се управо у циљу проналажења равнотеже и помирења супротстављених циљева. Иако је жеља за испуњењем оба циља и изједначавањем њиховог значаја видљива већ у уводном члану текста Предлога нове Директиве,<sup>13</sup> чини се да је она, ипак, извесну предност дала побољшању заштите потрошача и унапређењу њиховог положаја. Тај закључак произилази из чињенице да ће се, за разлику од још увек важеће Директиве о судским и управним забранама, новим прописом индивидуалним потрошачима омогућити остваривање права на потпуно обештећење у оквиру поступка заштите колективног интереса.

Основни предмет овог рада управо је Предлог Директиве о репрезентативним (представничким) тужбама за заштиту колективних

---

<sup>9</sup> European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, and the European Economic and Social Committee - A New Deal for Consumers*, COM/2018/0183 final.

<sup>10</sup> У раду ћемо корисити израз „репрезентативна тужба“ који је превод енглеског израза „*representative action*“. Овим изразом, у складу са интенцијом европског законодавца, желимо да укажемо на значај постојања тзв. овлашћеног ентитета у поступку заштите колективних интереса потрошача, који је неопходан репрезент, представник групе потрошача чији су права и интереси повређени, односно овлашћени „заштитник“ општег интереса потрошача.

<sup>11</sup> Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on representative actions for the protection of the collective interests of consumers, and repealing Directive 2009/22/EC, COM/2018/0184 final - 2018/089 (COD).

<sup>12</sup> Информација доступна на: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/06/30/eu-consumers-obtain-access-to-collective-redress/>, 30.11.2020.

<sup>13</sup> Види Предлог Директиве, чл. 1 ст. 1.

интереса потрошача (у даљем тексту: Предлог Директиве)<sup>14</sup> кроз приказ његових одредаба које доприносе побољшању укупног положаја потрошача (погођених колективном повредом) и одредаба које имају за циљ спречавање могућих злоупотреба поступка, као и кроз процену успостављања равнотеже између два основна циља колективне заштите потрошача. Пре тога ћемо се у кратким цртама бавити анализом садашњег стања у области заштите колективних интереса потрошача, односно одредбама важеће Директиве о судским и управним забранама, а у циљу уочавања основних новина и разлика које доноси Предлог Директиве.

## **2. Садашње стање**

Директива о судским и управним забранама, заснована на принципу минималне хармонизације, донела је само нека основна правила о заштити колективног интереса потрошача (који није дефинисала). Тим правилима се, пре свега, одређује орган надлежан за вођење поступка, листа мера које исти може изрећи у поступку, као и лица овлашћена за покретање поступка.

Према Директиви, поступак заштите колективних интереса потрошача води се пред судом или органом државне управе, у складу са одређењем конкретне државе чланице.<sup>15</sup> Спречавање злоупотреба поступка заштите колективног интереса потрошача, који се намеће као преовлађујући циљ Директиве, остварено је првенствено кроз прописивање веома лимитиране листе мера које могу бити изречене трговцу у поступку. Наиме, Директивом је прописано да се трговцу, у случају постојања повреде колективног интереса потрошача, могу изрећи само мера престанка или забране даљег понављања те повреде, као и објављивање пресуде или његове корективне изјаве у циљу отклањања даљих последица повреде.<sup>16</sup> Могућност новчаног кажњавања, односно изрицања било каквих мера које директно погађају имовину трговца, постоји само у случају непоступања у складу са одлуком надлежног органа о престанку или забрани недозвољене радње. Поступак могу покренути само тзв. овлашћени (квалификовани) ентитети, а то су независна јавна тела или организације (приватно-правног типа) основане у циљу остваривања и заштите права и интереса потрошача (при чему државе чланице могу признати својство

---

<sup>14</sup> У наставку рада свако навођење одредаба Предлога Директиве о репрезентативним тужбама односи се на текст усаглашен између Европског парламента и Савета 30. јуна 2020. године, који је доступан на следећој интернет адреси: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9223-2020-INIT/en/pdf>, 15.11.2020. (Council of the European Union, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on representative actions for the protection of the collective interests of consumers, and repealing Directive 2009/22/EC, COM/2018/0184 final - 2018/089 (COD), 9223/20, Brussels, 30 June 2020.)

<sup>15</sup> Директива о судским и управним забранама, чл. 2 ст. 1.

<sup>16</sup> Исто.

овлашћеног ентитета истовремено и једнима и другима).<sup>17</sup> Директива, у одређеној мери, промовише алтернативно решавање колективних потрошачких спорова, прописивањем правила о обавезним претходним консултацијама, чије прихватање ипак препушта државама чланица.<sup>18</sup> Коначно, Директива делимично препознаје значај тзв. прекограничних повреда колективног интереса потрошача, прописивањем обавезе држава чланица да омогуће покретање поступка и од стране овлашћених ентитета регистрованих у другим државама чланицама, ако је повреда колективног интереса која „потиче“ из државе чланице у којој се води поступак довела до повреде интереса потрошача и у другој држави чланици (из које „потиче“ овлашћени ентитет).<sup>19</sup>

Кратки преглед одредаба Директиве указује нам на њене бројне недостатке: непостојање дефиниције колективног интереса потрошача, веома ограничен домашај мера које надлежни орган може изрећи у поступку, недефинисање услова које овлашћени ентитети треба да испуне, нерегулисање питања финансирања овлашћених ентитета, само делимично препознавање „међународне и прекограничне димензије“ повреде колективних интереса потрошача (која неизбежно произилази из природе и суштине колективног интереса) итд. Последице наведених недостатака су бројне разлике између држава чланица ЕУ у погледу регулисања поступка заштите колективних интереса потрошача, које доводе до неједнаког положаја потрошача широм ЕУ у зависности од земље њиховог порекла и земље у којој се повреда колективног интереса догодила. Студија Европског парламента о колективном обештећењу даје преглед неких од најзначајнијих разлика између држава чланица: 1) не постоји уједначеност у погледу мера које суд или орган државне управе могу изрећи у поступку колективне заштите, при чему неке земље признају право потрошачима да захтевају мере обештећења у оквиру поступка заштите колективног интереса, док неке то не чине; 2) области у којима је могуће покренути поступак заштите колективног интереса потрошача нису исте у свим државама чланицама; 3) разликују се правила о лицима овлашћеним за покретање поступка (у неким државама поступак могу покренути индивидуални потрошачи), као и о правном положају овлашћених ентитета у току поступка и условима које они морају да испуне.<sup>20</sup>

Описани недостаци система заштите колективних интереса потрошача и значајне разлике између држава чланица довеле су до најаве темељне реформе и доношења новог прописа у праву ЕУ, чија садржина ће бити предмет анализе у наставку рада.

---

<sup>17</sup> Директива о судским и управним забранама, чл. 3.

<sup>18</sup> Директива о судским и управним забранама, чл. 5.

<sup>19</sup> Директива о судским и управним забранама, чл. 4.

<sup>20</sup> European Parliament (Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs), *Collective redress in the Member States of the European Union*, Brussels, European Union, 2018, стр. 15-17.

### 3. Већа заштита потрошача кроз садржај Предлога Директиве

Предлог Директиве доприноси подизању нивоа заштите потрошача у случају постојање повреде њиховог колективног интереса на четири основна начина: 1) значајним проширењем листе прописа чије кршење може да доведе до покретања поступка заштите колективног интереса, 2) проширењем листе мера које орган надлежан за спровођење поступка може изрећи, односно увођењем репрезентативне (представничке) тужбе за обештећење индивидуалних потрошача, 3) прописивањем посебних правила којима се поједностављује остваривање права потрошача на правну заштиту за случај тзв. прекограничне повреде колективног интереса и 4) промовисањем (у одређеној мери) алтернативног решавања спорова насталих повредом колективног интереса потрошача.

Предлогом Директиве је, најпре, одређено у којим ситуацијама може доћи до покретања поступка заштите колективног интереса потрошача. У том циљу је дефинисан појам колективног интереса потрошача, који обухвата општи интерес потрошача, али и интерес групе потрошача (који је од посебног значаја у случају подношења тужбе за обештећење).<sup>21</sup> Директива ће се примењивати на репрезентативне тужбе поднете против трговаца који кршећи одредбе права ЕУ садржане у Анексу I Предлога Директиве повређују или могу да повреду колективни интерес потрошача. Поглед на листу прописа права ЕУ садржаних у Анексу I указује на намеру законодавца да омогући заштиту колективног интереса потрошача у готово свим областима у којима може доћи до повреде тог интереса.<sup>22</sup> Посебно је значајно што листа садржи не само прописе који се традиционално сматрају делом тзв. потрошачког *acquis*-а (Директива о правима потрошача, прописи о непоштеној пословној пракси, неправичним одредбама у потрошачким уговорима, уговору о продаји, обмањујућем и компаративном рекламирању, путним аранжманима итд.), већ и бројне прописе који дотичу области (дигиталних) финансијских услуга, енергетике, телекомуникација, транспорта (и права путника као потрошача у различитим врстама превоза),

<sup>21</sup> Предлог Директиве, чл. 3(3). О појму колективног интереса потрошача види: Бабовић, Б., *нав. чланак*, стр. 216-219.

<sup>22</sup> Дебата о потреби постојања тзв. хоризонталног приступа у одређивању подручја примене правила о заштити колективних интереса и даље је актуелна у праву ЕУ и националним правима држава чланица. Хоризонтални приступ практично би значајно постојање заштите колективних интереса грађана у свим областима друштва у којима би тај интерес могао бити повређен. Предлог Директиве задржава се, ипак, само на секторском приступу, који се односи само на потрошачко право, и поред чињенице да је списак прописа на који се поступак примењује заиста значајно проширен.

заштите животне средине, безбедности потрошача (заштита потрошача од робе и услуга које су опасне по живот и здравље) итд.<sup>23</sup>

Ако дође до повреде колективног интереса потрошача у једној од области обухваћених листом прописа из Анекса I Предлога Директиве, потрошачима су на располагању две врсте репрезентативних тужби: тужба за изрицање мера престанка или забране недопуштеног понашања трговца и тужба за изрицање мера обештећења потрошача.<sup>24</sup> Једну од ове две тужбе (или обе истовремено, ако је та могућност предвиђена националним правом државе чланице)<sup>25</sup> подносе овлашћени (квалификовани) ентитети, који представљају интересе потрошача и којима мора бити додељено својство странке у поступку.<sup>26</sup> Поступак се, као и према Директиви о судским и управним забранама, води пред судом или органом државне управе, у зависности од опредељења конкретне државе чланице.<sup>27</sup>

И док тужбом за изрицање мера престанка или забране овлашћени ентитет, који представља интересе оштећених потрошача или поступа као „заштитник“ општег интереса потрошача, може захтевати потпуно исте мере које су већ доступне на основу Директиве о судским и управним забранама, тужба за обештећење представља суштинску и најзначајнију новину коју доноси Предлог Директиве. Наиме, мере обештећења доступне потрошачима у Предлогу Директиве подразумевају правна средства попут накнаде штете, поправке, замене, снижења цене или повраћаја плаћене цене.<sup>28</sup> Дакле, ради се о правним средствима која су традиционално доступна потрошачима за случај повреде обавезе трговца из уговора о продаји робе или пружању услуга. Тиме је дуготрајна дебата о могућности реализације права потрошача на потпуно обештећење у поступку заштите колективног интереса окончана (барем привремено), и то на начин који је несумњиво у најбољем интересу потрошача. Положај потрошача додатно је оснажен прописивањем тзв. *opt in* механизма престанка потрошача да буде део групе потрошача, коју представља овлашћени ентитет.<sup>29</sup> Примена овог механизма значи да је приликом подношења тужбе за обештећење неопходан изричит или прећутан престанак потрошача на представљање од стране овлашћеног ентитета. Пристанак значи и прихватање правне обавезности коначне одлуке донете у поступку, па индивидуални потрошач не може у посебном поступку захтевати било које од правних средстава која су већ била предмет поступка вођеног по колективној

---

<sup>23</sup> Види Анекс I Предлога Директиве.

<sup>24</sup> Предлог Директиве, чл. 5 ст. 2.

<sup>25</sup> Предлог Директиве, чл. 5 ст. 4.

<sup>26</sup> Предлог Директиве, чл. 5 ст. 4а.

<sup>27</sup> Предлог Директиве, чл. 5 ст. 1.

<sup>28</sup> Предлог Директиве, чл. 5б ст. 1.

<sup>29</sup> Предлог Директиве, чл. 5б ст. 2.



тужби.<sup>30</sup> Предлогом Директиве препуштено је државама чланицама да самостално одреде тренутак у поступку у односу на који се цени постојање пристанка (рок за давање пристанка), као и начин давања истог. Иако би свакако било сврсисходније да је Предлогом Директиве прописан јединствен рок за давање пристанка потрошача на представљање, непостојање истог је, чини се, последица чињенице да су правила процесног права део искључиве надлежности држава чланица и уздржаности европског законодавца да на било који начин задире у ту надлежност. Напомињено да је *opt in* механизам прихваћен само у поступцима који се воде по тужби за обештећење, док се у случају подношења тужбе за престанак или забрану недозвољеног понашања трговца не захтева од овлашћеног ентитета да прибави престанак потрошача чији су интереси повређени (то је и логично јер се ова тужба може поднети и због повреде општег интереса потрошача, који подразумева ситуацију у којој се не може јасно одредити идентитет повређених потрошача).<sup>31</sup> Прихватање *opt in* механизма код тужби за обештећење може се сматрати очекиваним јер се ради о механизму који је, за разлику од *opt out* механизма (сви потрошачи оштећени радњом трговца обавезани су коначном одлуком о спору, осим ако се томе нису изричито успротивили), много више у складу са духом и правном традицијом земаља континентално-европског правног круга (које након иступања Велике Британије из ЕУ чине убедљиву већину међу државама чланицама) и начелом аутономије воље странака у поступку, које има централно место у овим правним системима.<sup>32</sup> Такође, прихватање овог механизма у складу је са усвојеним правилом о трошковима поступка у Предлогу Директиве, према којем све трошкове сноси страна која је изгубила спор.<sup>33</sup>

Предлогом Директиве, у циљу веће заштите потрошача, прописано је и неколико посебних правила која се примењују на прекограничне репрезентативне тужбе, које су дефинисане као тужбе које овлашћени ентитет регистрован у једној држави чланици подноси пред судом или органом државне управе друге државе чланице.<sup>34</sup> Пре свега, јасно је предвиђена могућност подношења прекограничне тужбе, као и могућност подношења више тужби истовремено по истом правном основу, али од стране различитих овлашћених ентитета регистрованих у различитим државама чланицама, за случај да повреда колективног интереса утиче на права и интересе потрошача у већем броју земаља.<sup>35</sup> Предлогом Директиве дефинисани су јасни услови које морају да испуњавају овлашћени ентитети који подносе прекограничне

<sup>30</sup> Предлог Директиве, чл. 5б ст. 3а.

<sup>31</sup> Предлог Директиве, чл. 5а ст. 2.

<sup>32</sup> European Parliament (Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs), *Collective redress in the Member States of the European Union*, стр. 23.

<sup>33</sup> Исто.

<sup>34</sup> Предлог Директиве, чл. 3(4б).

<sup>35</sup> Предлог Директиве, чл. 4б ст. 1. и ст. 2.

репрезентативне тужбе, а чије прописивање представља и једну од значајнијих брана од злоупотреба поступка (зато ће они бити анализирани у наредном делу рада). Правни положај потрошача у случају подношења прекограничне тужбе, односно у ситуацији у којој потрошач нема пребивалиште у земљи пред чијим судом или органом управе се покреће поступак, додатно је појачан прописивањем строже варијанте *opt in* механизма пристанка потрошача на представљање од стране овлашћеног ентитета, која подразумева искључиво изричит пристанак потрошача (прећутни пристанак није довољан).<sup>36</sup>

На крају, прописивање извесних механизма алтернативног решавања спорова насталих повредом колективног интереса потрошача може се сматрати још једним начином унапређења укупног положаја потрошача садржаном у Предлогу Директиве, а кроз бољу реализацију права потрошача на правну заштиту.<sup>37</sup> Идеја о алтернативном решавању спорова који произилазе из повреде колективног интереса потрошача није нова, али је до сада доследно спроведена у веома малом броју земаља.<sup>38</sup> Она је видљива у Препоруци Европске комисије о заједничким начелима о колективним захтевима за престанак или забрану и колективним захтевима за обештећење из 2013. године, којом је истакнут значај мирног решења спора између заинтересованих страна путем поравнања, али је предвиђено и то да државе чланице ЕУ треба да обезбеде постојање одговарајућих облика колективног алтернативног решавања спорова, који би представљали замену за класичан судски или управни поступак (чл. 25-26. Препоруке). Идеје садржане у Препоруци донекле су спроведене Предлогом Директиве који познаје могућност мирног решења спора између заинтересованих страна путем обавезних претходних консултација (у оквиру тужбе за престанак или забрану)<sup>39</sup> и вођења преговора о споразуму о поравнању и обештећењу (у оквиру тужбе за обештећење).<sup>40</sup> Посебно је занимљива могућност успостављања институције Европског омбудсмана за колективно обештећење у случајевима прекограничне повреде колективног интереса потрошача. Процена потребе и целисходности оснивања ове институције вршиће се на основу извештаја и евентуалног предлога за доношење одговарајуће регулативе Европске комисије, који ће бити достављени Европском парламенту, Савету и Европском економском и социјалном комитету.

---

<sup>36</sup> Предлог Директиве, чл. 5б, ст. 3.

<sup>37</sup> О алтернативном решавању колективних потрошачких спорова види: Graham, C., *Consumer ADR and Collective Redress*, Зборник радова: *The new regulatory framework for consumer dispute resolution*, Oxford, Oxford University Press, 2016; Hodges, C., *Mass Collective Redress: ADR and Regulatory Techniques*, *European Review of Private Law*, бр. 5/2015.

<sup>38</sup> European Parliament (Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs), 2018, *Collective redress in the Member States of the European Union*, стр. 38.

<sup>39</sup> Предлог Директиве, чл. 5а, ст. 3.

<sup>40</sup> Предлог Директиве, чл. 8.

Рок за достављање извештаја и евентуалног законског предлога је пет година од дана почетка примене Директиве о репрезентативним тужбама.<sup>41</sup>

#### **4. Спречавање злоупотреба поступка кроз садржај Предлога Директиве**

Предлогом Директиве се спречавају или ублажавају могуће злоупотребе поступка заштите колективних интереса потрошача, о којима је било речи у уводном делу рада, на три основна начина: 1) прописивањем јасних и релативно рестриктивних услова за признавање својства овлашћеног ентитета и успостављањем механизма претходне и накнадне контроле испуњености тих услова; 2) регулисањем питања финансирања репрезентативних тужби којима се захтева мера обештећења индивидуалних потрошача; 3) везивањем трошкова поступка за његов исход, односно прихватањем правила да страна која изгуби спор сноси све трошкове.

Предлогом Директиве су, најпре, одређени субјекти који могу имати статус овлашћеног ентитета у поступку, а разлика је, попут важеће Директиве о судским и управним забранама, направљена између субјеката јавног и приватног права. Тако је Предлогом Директиве прописано да статус овлашћеног ентитета може бити признат субјектима јавног права, односно телима основаним од стране државе, која, директно или индиректно, имају надлежности повезане са заштитом права потрошача (нпр. министарства надлежна за заштиту потрошача, специјализовани потрошачки омбудсман, регулаторна тела надлежна за вршење надзора над одређеним тржишним сектором и сл.).<sup>42</sup> Када је реч о субјектима приватног права, изричито су поменуте само организације потрошача (укључујући оне организације које штите интересе потрошача у већем броју држава чланица), а којима статус овлашћеног ентитета *мора* бити додељен.<sup>43</sup> Цитирана одредба Предлога Директиве не значи да све организације потрошача аутоматски добијају статус овлашћеног ентитета, већ само да државе чланице морају омогућити организацијама потрошача да тај статус стекну ако испуне услове прописане националним законодавством.

Разлика између субјеката јавног и приватног права направљена је и у погледу начина стицања својства овлашћеног ентитета. Субјекти јавног права то својство стичу директно од државе (најчешће законом), док субјекти приватног права својство овлашћеног ентитета добијају након спроведеног поступка „лиценцирања“ (механизам претходне контроле овлашћених ентитета). Тај поступак индиректно је предвиђен Предлогом Директиве кроз прописивање минималних услова које субјекти приватног права

<sup>41</sup> Предлог Директиве, чл. 18а.

<sup>42</sup> Предлог Директиве, чл. 4 ст. 7.

<sup>43</sup> Предлог Директиве, чл. 4 ст. 2.

заинтересовани за стицање статуса овлашћеног ентитета морају да испуне, а чију испуњеност утврђују државе чланице. У поступку „лиценцирања“ заинтересовано правно лице подноси захтев за стицање својства овлашћеног ентитета надлежном државном органу и доказује испуњеност услова прописаних националним законодавством. Из Предлога Директиве произилази потреба спровођења поступка „лиценцирања“ како за субјекте који намеравају да подносе прекограничне репрезентативне тужбе, тако и за оне који област деловања ограничавају само на „домаће“ тужбе (подношење репрезентативне тужбе пред домаћим судом или органом државне управе). Међутим, између ове две врсте овлашћених ентитета, субјеката приватног права, направљена је разлика у погледу услова које морају испуњавати. Минимални услови прописани Предлогом Директиве које све државе чланице морају имплементирати односе се само на ентитете овлашћене за подизање прекограничне репрезентативне тужбе, док државе чланице могу (а не морају) прописати исте те услове и за ентитете овлашћене за подношење „домаће“ тужбе (ако то не учине, дужне су да пропишу услове који су у складу са циљевима Директиве и ефикасним функционисањем система заштите успостављеног Директивом).<sup>44</sup>

Услови чија се испуњеност цени у поступку „лиценцирања“ субјеката који траже признавање својства ентитета овлашћеног за подизање прекограничних репрезентативних тужби су следећи: 1) овлашћени ентитет мора имати правни субјективитет (својство правног лица) према праву државе чланице у којој тражи признавање тог својства и мора доказати 12 месеци стварне, фактичке јавне активности у заштити интереса потрошача пре подношења захтева за признање својства овлашћеног ентитета (тима се спречава образовање овлашћених ентитета искључиво ради подношења одређене прекограничне репрезентативне тужбе; међутим, државе чланице могу дозволити образовање *ad hoc* ентитета за подношење „домаћих“ репрезентативних тужби);<sup>45</sup> 2) циљ деловања овлашћеног ентитета прописан његовим актом о оснивању мора указивати на постојање легитимног интереса ентитета за заштиту права потрошача; 3) овлашћени ентитет мора бити непрофитног карактера; 4) овлашћени ентитет не сме бити предмет стечајног поступка, нити сме бити фактички инсолвентан у тренутку подношења захтева за признање; 5) овлашћени ентитет мора бити независан, на њега не сме вршити утицај било које лице које има економски интерес за подношење репрезентативне тужбе, изузев потрошача, а тај утицај посебно не смеју вршити трговци; утицај не сме да постоји ни у ситуацијама у којима треће лице финансира покретање и вођење поступка заштите колективног интереса потрошача; овлашћени ентитет мора имати установљене процедуре за спречавање постојања описаног утицаја, као и за спречавање сукоба интереса који може настати између ентитета,

---

<sup>44</sup> Предлог Директиве, чл. 4 ст. 4. и ст. 5.

<sup>45</sup> Предлог Директиве, чл. 4 ст. 6.

његових оснивача и интереса потрошача; б) овлашћени ентитет мора на било који прихватљив начин, а посебно на својој интернет страници, јасним и разумљивим језиком, да објави информације о испуњености свих прописаних услова за признавање својства овлашћеног ентитета, о изворима финансирања, организационој и управљачкој структури, структури чланова, циљевима и активностима.<sup>46</sup>

Поред горе описане претходне контроле испуњености услова, Предлог Директиве познаје и механизме накнадне контроле, чији је циљ праћење рада овлашћеног ентитета и обезбеђивање континуиране испуњености услова неопходних за стицање својства овлашћеног ентитета. У тексту Предлога Директиве уочљива су три механизма накнадне контроле: 1) редовна контрола испуњености услова коју свака држава чланица мора извршити (барем) на сваких пет година; 2) ванредна контрола на иницијативу државе чланице или Европске комисије, која се врши у случају постојања сумње у погледу испуњености услова; 3) ванредна контрола од стране туженог трговца, који има право да током поступка заштите колективног интереса обавести поступајући суд или орган управе о постојању основане сумње у испуњеност услова од стране овлашћеног ентитета.<sup>47</sup>

Финансирање („спонзорисање“) покретања и вођења поступка по репрезентативној тужби за обештећење од стране трећих лица изазива бројне недоумице у погледу његове оправданости и начина евентуалног правног регулисања. Финансирање поступка од стране трећег лица у литератури се дефинише као „контрoверзни пословни аранжман“ у којем треће лице финансира трошкове поступка једне стране у судском или арбитражном поступку у циљу стицања профита (у случају успеха у спору).<sup>48</sup> Питање финансирања захтева проналажење праве равнотеже између: 1) заштите интереса трговаца и потрошача и очувања интегритета поступка заштите колективних интереса потрошача и 2) подстицаја за подношење тужби за обештећење кроз превазилажење једне од најчешћих препрека за покретање поступка - недостатка неопходних финансијских средстава које изискује вођење судског, а неретко и управног поступка.

Предлогом Директиве учињен је покушај да се неопходна равнотежа успостави прописивањем механизма контроле извора финансирања овлашћених ентитета уопште, као и контроле начина финансирања конкретних спорова који се воде у циљу заштите колективних интереса потрошача. Неке механизме можемо приметити већ у горе описаном поступку „лиценцирања“ овлашћених ентитета, док други долазе до изражаја у току судског или управног поступка када је за вршење контроле надлежан суд или орган управе пред којим се води поступак. Природа и суштина анализираних питања, као и

<sup>46</sup> Предлог Директиве, чл. 4 ст. 3.

<sup>47</sup> Предлог Директиве, чл. 4а ст. 3. и ст. 4.

<sup>48</sup> Sahani, V. S., *Reshaping third-party funding*, Tulane Law Review, бр. 3/2017, стр. 405.

чињеница да оно, упоредно-правно посматрано, углавном није регулисано, условљавају решење садржано у Предлогу Директиве,<sup>49</sup> према којем је доношење одлуке о дозвољености финансирања репрезентативне тужбе за обештећење препуштено државама чланицама.<sup>50</sup> Ако држава чланица већ препознаје неки вид тог финансирања или исти уведе у свој правни систем након имплементације нове Директиве, примењиваће се заштитни механизми прописани Предлогом Директиве. Овим механизмима штите се интереси и тужених трговаца (за случај финансирања поступка од стране конкурената) и оштећених потрошача (у циљу спречавања занемаривања интереса потрошача у поступку). Предлогом Директиве је, у оквиру одредаба о финансирању поступка, најпре прописано опште правило о спречавању сукоба интереса, као и забрана промене сврхе и циља тужбе за обештећење коју финансира лице које има економски интерес за подношење тужбе или интерес у вези са исходом поступка.<sup>51</sup> Из Предлога Директиве несумњиво произилази да примарна сврха и циљ тужбе увек мора бити заштита колективног интереса потрошача, а не задовољење економских интереса трећег лица („финансијера“). Поред општих забрана, Предлог Директиве познаје три посебна механизма заштите, од којих се прва два односе на интересе потрошача, а трећи на интересе трговаца: 1) одлуке овлашћеног ентитета у вези са репрезентативном тужбом, укључујући и одлуку о закључењу споразума о поравнању и обештећењу, не смеју бити предмет недозвољеног утицаја трећег лица на начин који би штетио колективним интересима потрошача; 2) репрезентативна тужба не сме бити поднета против трговца од којег је „финансијер“ спора зависан; 3) репрезентативна тужба не сме бити поднета против трговца који је конкурент „финансијера“ спора.<sup>52</sup> Примена наведених одредаба препуштена је судовима и органима управе који су дужни да у сваком конкретном поступку који финансира треће лице пазе по службеној дужности на испуњеност услова дефинисаних Предлогом Директиве (а који ће након имплементације бити део националног законодавства). У циљу спровођења што ефикасније контроле судовима и органима управе додељено је овлашћење да захтевају од овлашћеног ентитета достављање листе извора финансирања, промену извора финансирања у конкретном спору, као и могућност непризнавања права на подношење тужбе овлашћеном ентитету у конкретном спору у којем постоји сумња у исправност извора финансирања.<sup>53</sup>

На крају, Предлогом Директиве прописана је класична брана злоупотребама поступка, добро позната у процесним правима бројних

---

<sup>49</sup>European Parliament (Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs), 2018, *Collective redress in the Member States of the European Union*, стр. 35-38.

<sup>50</sup> Предлог Директиве, чл. 7 ст. 1.

<sup>51</sup> Исто.

<sup>52</sup> Предлог Директиве, чл. 7 ст. 2.

<sup>53</sup> Предлог Директиве, чл. 7 ст. 3. и ст. 4.

европских земаља: страна која изгуби спор сноси трошкове поступка друге стране.<sup>54</sup> Ипак, у циљу заштите интереса потрошача предвиђена је забрана сношења трошкова поступка од стране индивидуалних потрошача (осим у изузетним случајевима, ако је потрошач намерно или крајњом непажњом проузроковао одређене трошкове).<sup>55</sup> Иако је прихватање описаног правила заиста неопходно у циљу спречавања злоупотреба поступка кроз неосновано покретање судског или управног поступка, оно отвара питање финансирања рада овлашћених ентитета, које Предлогом Директиве није регулисано.

## 5. Уместо закључка: очекивани ефекти нове Директиве о репрезентативним тужбама

Нови правни режим заштите колективних интереса у Европској унији доноси корените реформе у овој области, које несумњиво представљају добру основу за подизање нивоа заштите потрошача. Поједини аутори, међутим, већ сада доводе у питање позитивне ефекте нове Директиве, истичући сложеност, компликованост, дуготрајност и високе трошкове судског (али и управног) поступка као тешкоће које често представљају несавладиве препреке за покретање поступка заштите колективних интереса потрошача.<sup>56</sup> Чини се да је прерано давати било какве коначне оцене о успеху нове Директиве, и пре него што је она ступила на снагу, па ћемо се у овом тренутку задржати на оцени остваривања равнотеже између два основна циља Директиве, која су и била предмет овог рада (већа заштита потрошача и спречавање могућих злоупотреба поступка).

Увођење репрезентативне тужбе за обештећење, односно признање права на потпуно обештећење потрошача у оквиру поступка колективне заштите, представља веома значајно правно средство које ће допринети већој заштити потрошача у земљама ЕУ. Савремена тржишта, која су услед процеса глобализације и дигитализације повезана као никада раније, не познају границе. Позната афера *Dieselgate* можда је и најбоља потврда те чиненице, као и свих негативних последица које производи неуједначени правни режим заштите колективних интереса потрошача у погледу права на потпуно обештећење. Та афера је показала да је резултат неуједначености, која ће новом Директивом, бити отклоњена, различит (неједнак) третман потрошача оштећених истом непоштеном радњом трговца у зависности од земље њиховог порекла, односно пребивалишта. Подсећамо да је универзално прихватање права на обештећење у ЕУ било предмет дуготрајног спорења, па његово коначно усвајање заиста

<sup>54</sup> Предлог Директиве, чл. 8а ст. 1.

<sup>55</sup> Предлог Директиве, чл. 8а ст. 2. и ст. 3.

<sup>56</sup> Hodges, C., *Collective Redress: The Need for New Technologies*, стр. 61; United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *Manual on Consumer Protection*, UNCTAD dok. DITC/CPLP/2017/1/Corr.1 (12 July 2018), стр. 84-85.

представља суштинску и значајну промену, која ће имати позитивне ефекте на ефикаснију реализацију права потрошача на правну заштиту, као једног од основних права потрошача. Са друге стране, противтежа признатом праву на обештећење су бројна правила о условима које овлашћени ентитети треба да испуне, контроли њихових извора финансирања, сукобу интереса између овлашћених ентитета и одређених трећих лица итд. Анализа одредаба Предлога Директиве наводи на закључак о постојању добро одмерене равнотеже између заштите потрошача и злоупотреба поступка. То значи да је, нормативно посматрано, основни циљ Директиве постигнут. Међутим, како се материја коју регулише Предлог Директиве првенствено односи на процесно право, које је у највећој мери у надлежности држава чланица, Предлогом Директиве остављено је значајно дискреционо овлашћење државама чланицама у регулисању бројних питања од значаја за заштиту колективних интереса потрошача. Начин коришћења тог овлашћења, као и успех у проналажењу адекватног решења за финансирање рада овлашћених ентитета и судских/управних поступака у којима ће они учествовати, у великој мери ће одредити коначну оцену о ефектима нове Директиве о репрезентативним тужбама за заштиту колективних интереса потрошача. Ипак, на коначну оцену ефеката нове Директиве треба сачекати барем до средине 2023. године, када је предвиђен истек рока за имплементацију одредаба нове Директиве у национална законодавства држава чланица и прави почетак њене примене у реалном животу.

*Borko Mihajlović, Ph.D., Assistant Professor  
Faculty of Law, University of Kragujevac*

## **NEW LEGAL REGIME OF THE PROTECTION OF COLLECTIVE INTERESTS OF CONSUMERS IN THE EUROPEAN UNION**

### ***Summary***

*In June 2020, the political agreement between the European Parliament and the Council of the European Union has been reached on the final text of the Proposal for a Directive on representative actions for the protection of the collective interests of consumers, which is expected to enter into force by the end of 2020. The European legislator, by the Proposal for a new Directive, aims to strike a right balance between two seemingly conflicting goals: 1) strengthening the protection of consumers' collective interests, primarily by recognition of the right of individual consumers to*



*obtain redress within the collective proceedings, and 2) preventing possible abuses of the proceedings for the protection of collective interests of consumers, which may produce harmful consequences to the traders, consumers, as well as to the general trust of the citizens in the functionality of the system of the protection of consumers. The author in the paper, after a short overview of the provisions of still current Injunctions Directive from 2009, deals with the main subject of this paper, which comprises the review of the provisions of the Proposal for a new Directive that contributes to the attainment of the stated basic objectives of Directive. In the concluding remarks, the author assesses the expected effects of the new Directive and its success in finding a proper balance between its two main goals (strengthening the protection of consumers and preventing abuses of the proceedings).*

**Key words:** *collective interest of consumers, the proceedings for the protection of collective interests, the Proposal for a Directive on representative actions for the protection of the collective interests of consumers, representative action for redress, representative action for injunctions.*