

VLADAVINA PRAVA KROZ POGLAVLJE 28 ZAŠTITA POTROŠAČA I ZAŠTITA ZDRAVLJA

Dušan Protić • Sofija Mandić



Kingdom of the Netherlands



Kingdom of the Netherlands

Isključiva odgovornost ove publikacije je autorska. Ambasada Kraljevine Holandije nije odgovorna za bilo kakvu upotrebu sadržanih informacija.

VLADAVINA PRAVA KROZ POGLAVLJE 28 ZAŠTITA POTROŠAČA I ZAŠTITA ZDRAVLJA

Dušan Protić • Sofija Mandić

Beograd, 2020.

Sadržaj

1. NAPREDAK U PROCESU PREGOVORA U POGLAVLJU 28	5
2. VLADAVINA PRAVA U POGLAVLJU 28	7
2.1. Osnovna prava u Poglavlju 28	8
2.2. Institucije za ostvarivanje i zaštitu osnovnih prava u Poglavlju 28	11
3. MONITORING EVROPSKE KOMISIJE: VLADAVINA PRAVA U POGLAVLJU 28	15
4. POSTOJEĆE OCENE VLADAVINE PRAVA U POGLAVLJU 28	21
4.1. Primer vladavine prava u Poglavlju	26
5. PREPORUKE	27
5.1. Zaštitnik prava potrošača	28
5.2. Vansudsko rešavanje potrošačkih sporova – Potrošačka arbitraža	29
5.3 Unapređena zaštita prava pacijenata, a naročito bolji položaj marginalizovanih grupa	30
5.4. Unapređena javnost u uređivanju oblasti zaštite zdravlja	30

1.

**NAPREDAK U PROCESU
PREGOVORA U
POGLAVLJU 28**

Pregovaračko poglavlje 28 – Zaštita potrošača i zaštita zdravlja, čine pravne tekovine Evropske unije (EU) kojima se štite ekonomska prava i interesi potrošača na jedinstvenom tržištu i garantuje određeni nivo zaštite javnog zdravlja, u oblastima od interesa za EU. Predmet Pregovaračkog poglavlja, u delu zaštite potrošača, je zakonodavstvo EU o bezbednosti proizvoda i sistemu Evropske unije o brzom upozoravanju u slučajevima utvrđivanja nebezbednih proizvoda (RAPEX), prekograničnoj saradnji, pravnoj zaštiti potrošača, merama zabrane za zaštitu interesa potrošača, prodaji robe široke potrošnje i povezanim garancijama, nepravičnim ugovornim odredbama, pokazateljima cena, pravima potrošača, prodaji finansijskih usluga na daljinu, potrošačkim kreditima, obmanjujućem i uporednom oglašavanju, nepoštenoj trgovačkoj praksi, vremenski podeljenom korišćenju i paket turama. U oblasti javnog zdravlja, pravne tekovine EU pokrivaju oblasti koje se odnose na kontrolu duvana, ozbiljne prekogranične opasnosti po zdravlje, uključujući prenosive bolesti, krv, tkiva, ćelije i organe, prava pacijenta na prekogranično zdravstveno osiguranje, medicinske proizvode, kozmetiku i medicinske uređaje, kao i one koje su u vezi sa mentalnim zdravljem, prevencijom zloupotrebe droga, nejednakosti kada je reč o zdravlju, ishranom, smanjenjem štetnih posledica korišćenja alkohola, skriningom za rak, zdravim okruženjem uključujući prevenciju povreda, promovisanje bezbednosti, aktivno i zdravo starenje, kao i evropsko delovanje u oblasti retkih bolesti.

Eksplanatorni i bilateralni skrining u ovom Pregovaračkom poglavlju su održani u decembru 2014. godine, odnosno u februaru 2015. godine, dok je Izveštaj o skriningu usvojen u junu 2016. godine.¹ Izveštaj daje zadovoljavajuću ocenu nivoa usklađenosti sa pravnim tekovinama EU u ovom Poglavlju, ne sadrži merila za otvaranje pregovora, već daje ocenu da je Srbija dovoljno pripremljena za otvaranje pregovora u ovom Poglavlju. Međutim, u vreme izrade ovog dokumenta, pregovaračka pozicija Srbije još nije usvojena, iako je prvi nacrt dostavljen Evropskoj komisiji još krajem 2017. godine, nakon čega su usledili komentari od strane Komisije. U međuvremenu je izrađeno više unapređenih verzija pregovaračke pozicije, a s tim što do ovog momenta, finalni nacrt pregovaračke pozicije za ovo Poglavlje nije predstavljen javnosti.

2.

VLADAVINA PRAVA U POGLAVLJU 28

2.1. Osnovna prava u Poglavlju 28

Zaštita potrošača je ustavni imperativ, koji se ogleda u zabrani radnji koje su usmerene protiv zdravlja, bezbednosti i privatnosti potrošača, kao i nečasnih radnji na tržištu.² Osnovna prava potrošača propisana su *Zakonom o zaštiti potrošača (ZZP)*,³ kojim je sprovedena recepcija najvećeg dela evropskog potrošačkog prava, imajući u vidu da je ovim propisom istovremeno transponovano 13 direktiva Evropske unije iz ove oblasti.⁴ Na taj način je sprovedena svojevrсна kodifikacija potrošačkog prava, nasuprot sektorskom pristupu, odnosno mogućnostima da se sektorskim zakonodavstvom u pojedinim oblastima preuzimaju relevantne norme potrošačkog *acquis*-a. Prema ZZP, svojstvo potrošača ima svako fizičko lice koje na tržištu pribavlja robu ili usluge u svrhe koje nisu namenjene njegovoj poslovnoj ili drugoj komercijalnoj delatnosti. Trgovac je pravno ili fizičko lice koje nastupa na tržištu u okviru svoje poslovne delatnosti ili u druge komercijalne svrhe, uključujući i druga lica koja posluju u njegovo ime ili za njegov račun. Zakon o zaštiti potrošača se primenjuje prema personalnom kriterijumu, na pravne odnose između lica koja imaju svojstvo potrošača, s jedne, odnosno trgovaca, s druge strane, osim ako se predmetni odnosi koji obezbeđuju viši nivo zaštite u skladu sa posebnim propisima ili zakonima.

Kao osnovna prava potrošača, ZZP propisuje:

- zadovoljavanje osnovnih potreba - dostupnost najnužnijih roba i usluga, kao što su hrana, odeća, obuća i stambeni prostor, zdravstvena zaštita, obrazovanje i higijena;
- bezbednost - zaštita od robe i usluga koje su opasne po život, zdravlje, imovinu ili životnu sredinu ili robe čije je posedovanje ili upotreba zabranjena;
- obaveštenost - raspolaganje tačnim podacima koji su neophodni za razuman izbor ponuđene robe i usluga;

2 Ustav Republike Srbije ("Sl. glasnik RS", br. 98/2006), čl. 90

3 Zakon o zaštiti potrošača ("Sl. glasnik RS", br. 62/2014, 6/2016 - dr. zakon i 44/2018 - dr. zakon; u daljem tekstu: ZZP)

4 Direktiva o pravima potrošača, Direktiva 2005/29/EZ o nepoštenoj poslovnoj praksi, Direktiva 85/374/EEZ o odgovornosti za štetu od proizvoda sa nedostatkom, Direktiva 93/13/EEZ o nepravilnim ugovornim uslovima u potrošačkim ugovorima, Direktiva 99/44/EZ o prodaji potrošačke robe i pratećim garancijama, Direktiva 90/314/EEZ o putnim aranžmanima, Direktiva 2008/122/EZ o vremenski podeljenom korišćenju nepokretnosti (timesharing), Direktiva 2009/22/EZ o merama zabrane za zaštitu interesa potrošača (injunctions), Direktiva 2002/65/EZ o marketingu finansijskih usluga na daljinu, Direktiva 2002/22/EZ o univerzalnim uslugama, Direktiva 2009/72/EZ o električnoj energiji, Direktiva 2009/73/EZ o prirodnom gasu, Direktiva 2013/11/EU o alternativnom rešavanju potrošačkih sporova.

- izbor - mogućnost izbora između više roba i usluga po pristupačnim cenama i uz odgovarajući kvalitet;
- učešće - zastupljenost interesa potrošača u postupku donošenja i sprovođenja politike zaštite potrošača i mogućnost da preko udruženja i saveza udruženja za zaštitu potrošača bude zastupljen u postupku usvajanja i sprovođenja politike zaštite potrošača;
- pravnu zaštitu - zaštita prava potrošača u zakonom predviđenom postupku u slučaju povrede njegovog prava i naknada materijalne i nematerijalne štete koju mu pričinio trgovac;
- edukaciju - sticanje osnovnih znanja i veština neophodnih za pravilan i pouzdan izbor proizvoda i usluga, kao i znanja o osnovnim pravima i dužnostima potrošača i načinu njihovog ostvarivanja;
- zdravu i održivu životnu sredinu - život i rad u sredini koja nije štetna za zdravlje i dobrobit sadašnje i budućih generacija, pravovremeno i potpuno informisanje o stanju životne sredine.

Kako navedena prava po svojoj opštosti imaju više karakter načela, konkretizovana su materijalnim pravilima koja se odnose na saobraznost robe i usluga, dužnost predugovornog obaveštavanja potrošača, zabranu nepoštene poslovne prakse i nepravinih ugovornih odredbi, kao i posebnih prava potrošača i obaveza trgovca kod usluga od opšteg ekonomskog interesa, kod turističkih putovanja, kao i kod ugovora na daljinu i ugovora koji se zaključuju izvan poslovnih prostorija. Prava potrošača u oblasti finansijskih usluga su posebno uređena i predmet su *Zakona o zaštiti korisnika finansijskih usluga*,⁵ i ona obuhvataju prava potrošača, odnosno korisnika finansijskih usluga, kod predugovornog obaveštavanja, ugovora o bankarskim uslugama, obaveštavanja tokom trajanja ugovornog odnosa, zabranu nepoštene poslovne prakse i nepravinih ugovornih odredbi, kao i posebnih prava kod ugovora o kreditu.

Potrošačko pravo spada u korpus privatnog prava, s tim što je osnovna svrha njegovih pravila kojima se modifikuju opšta pravila obligacionog prava ili nadopunjuju posebna pravila u pogledu načina i uslova obavljanja određene sektorske delatnosti u delu uređenja odnosa sa krajnjim korisnicima ili kupcima robe ili usluge, da se obezbedi asimetrični nivo prava u korist potrošača, polazeći od premise da je trgovac ili prodavac ekonomski jača strana, sa značajno većim nivoom informisanosti, stručnim i organizacionim resursima. Prema tome, iako sadrži pretežno norme imperativnog karaktera, potrošačko pravo spada u materiju građanskog prava, i po pravilu, podrazumeva zaštitu građanskopravnim putem. Imajući to u vidu, ostvari-

5 Zakon o zaštiti korisnika finansijskih usluga ("Sl. glasnik RS", br. 36/2011 i 139/2014)

vanje i zaštita subjektivnih prava potrošača je uslovljena opštim uslovima pristupa pravdi u građanskoj materiji, pitanjima efikasnosti sudske prakse, visinom mogućih troškova, pravnom predvidljivošću sudske prakse i drugim pitanjima vezanim za funkcionisanje pravosuđa u celini.

Zaštita zdravlja, koja je sastavni deo Poglavlja 28, obuhvata više prava koja su građanima Srbije garantovana Ustavom i zakonima. Ustav garantuje nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta, što uključuje i zabranu primene medicinskih ili naučnih oglada bez slobodno datog pristanka.⁶ Ustav garantuje i pravo na zdravstvenu zaštitu, koje obuhvata zaštitu i psihičkog i fizičkog zdravlja, uređenje zdravstvenog osiguranja i zdravstvene zaštite, kao i finansiranje zdravstvene zaštite iz javnih prihoda za posebno osetljive osobe (decu, trudnice, porodilje, samohrane roditelje, stare).⁷ Ustav takođe garantuje i pravo na zdravu životnu sredinu⁸ i posebno zabranjuje radnje usmerene protiv zdravlja potrošača.⁹ Osim pojedinačnih prava građana, Ustav prepoznaje i zaštitu javnog zdravlja, najčešće kao jedan od razloga za ograničavanje nekih od ustavom garantovanih prava i sloboda, kao što su sloboda kretanja, okupljanja, slobode preduzetništva, prava na rad crkava i verskih zajednica.

Zakoni koji uređuju zaštitu zdravlja su izvedeni iz pomenutih ustavnih normi. Oni su brojni, a najznačajniji su *Zakon o zdravstvenom osiguranju*, *Zakon o zdravstvenoj zaštiti*, *Zakon o pravima pacijenata*, *Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti*, *Zakon o zaštiti stanovništva o izloženosti duvanskom dimu*, *Zakon o presađivanju ljudskih organa*, *Zakon o prevenciji i dijagnostici genetičkih bolesti*, *genetički uslovljenih anomalija i retkih bolesti*. Ovi zakoni su ujedno i najrelevantniji za materiju obuhvaćenu Poglavljem 28.

Neki zakoni su prevashodno usmereni na sistemsko i organizaciono uređenje sistema zaštite zdravlja; neki na preventivnu ulogu javnih vlasti i građana u zaštiti zdravlja; dok neki regulišu situacije u kojima je već došlo do narušavanja zdravlja stanovništva. Uprkos prevashodnoj usmerenosti pojedinih zakona, oni se uglavnom dotiču i preventivnih aspekata zaštite zdravlja, ali i onih do kojih dolazi kada je zdravlje građana već narušeno, pa je potrebno primeniti lečenje.

6 Član 25 Ustava RS

7 Član 68 Ustava RS

8 Član 74 Ustava RS

9 Član 90 Ustava RS

U javnosti se u kontekstu zaštite zdravlja najčešće pominje *Zakon o pravima pacijenata*,¹⁰ jer on detaljno definiše pojam prava pacijenta, odnosno prava osoba kojima je ugroženo ili potencijalno ugroženo zdravlje. Time značajno utiče na način i okolnosti pod kojima se vrši zaštita zdravlja pojedinca. Zakon u prava pacijenta uključuje pravo na dostupnost zdravstvene zaštite; pravo na informacije; pravo na preventivne mere; pravo na kvalitet pružanja zdravstvene usluge; pravo na bezbednost pacijenta; pravo na obaveštenje; pravo na slobodan izbor; pravo na drugo stručno mišljenje; pravo na privatnost i poverljivost; pravo na pristanak; pravo na uvid u medicinsku dokumentaciju; pravo na poverljivost podataka o zdravstvenom stanju pacijenta; pravo pacijenta u medicinskom istraživanju; prava deteta tokom bolničkog lečenja; pravo pacijenta da na sopstvenu odgovornost napusti stacionarnu zdravstvenu ustanovu; pravo na olakšavanje patnje i bola; pravo na poštovanje pacijentovog vremena; pravo na prigovor i naknadu štete.

2.2. Institucije za ostvarivanje i zaštitu osnovnih prava u Poglavlju 28

Ključni nosioci zaštite potrošača su resorno ministarstvo, udruženja građana za zaštitu potrošača, tela za vansudsko rešavanje potrošačkih sporova i sudovi pred kojima se vodi postupak u potrošačkom sporu.

Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija (u daljem tekstu: Ministarstvo trgovine), pored ostalog, kreira politiku zaštite potrošača i prati njeno sprovođenje kroz druge državne politike, priprema i podnosi Vladi na usvajanje planske akte iz ove oblasti, priprema zakonske i druge propise i unapređuje pravni okvir radi usklađivanja sa propisima EU, obezbeđuje primenu propisa i vrši koordinaciju nadzora nad tržištem u oblasti zaštite potrošača, podržava rad i razvoj udruženja i saveza za zaštitu potrošača, podržava osnivanje i vrši koordinaciju u razvoju tela za vansudsko rešavanje potrošačkih sporova i obavlja druge poslove u oblasti zaštite potrošača u skladu sa zakonom. Ministarstvo je nadležno za sprovođenje postupka i određivanja mera zaštite kolektivnog interesa potrošača. U Ministarstvu, poslovi iz ove oblasti se obavljaju u posebnom sektoru za zaštitu potrošača.

¹⁰ Zakon o pravima pacijenata ("Sl. glasnik RS", br. 45/2013 i 25/2019 - dr. zakon)

Udruženja građana i savezi za zaštitu potrošača (u daljem tekstu: potrošačke organizacije), predstavljaju vrlo značajan segment institucionalnog okvira zaštite potrošača, jer su po pravilu prva i jedina adresa kojoj potrošači mogu da se obrate za savet i podršku u cilju ostvarivanja ili zaštite svog prava. Potrošačke organizacije su udruženja građana i savezi koji se u skladu sa posebnim zakonskim uslovima upisani u evidenciju Ministarstva trgovine. Upisom u ovu Evidenciju, potrošačka organizacija stiče određena prava i obaveze, kao što su pravo da konkuriše za podsticajna sredstva Ministarstva trgovine sa programom od javnog interesa, da pokreće postupke za zaštitu kolektivnog interesa potrošača, da zastupa interese potrošača u sudskim i vansudskim postupcima u kojima je to pravno moguće, da zastupa interese potrošača u konsultativnim telima u oblasti zaštite potrošača na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou, da učestvuje u radu radnih grupa za pripremu propisa i strateških dokumenata kojima se uređuju prava potrošača, i dr. U ovom momentu, evidencija sadrži 26 upisanih potrošačkih organizacija, s tim što ovaj broj stagnira još od 2015. godine.¹¹

Zakon o zaštiti potrošača predviđa postojanje i rad **posebnih tela za vansudsko rešavanje potrošačkih sporova**, za čije postupanje Ministarstvo bliže uređuje uslove, a naročito pravila i kriterijume za njihov rad. Tela za vansudsko rešavanje sporova se upisuju u posebnu listu koju vodi Ministarstvo trgovine, na osnovu propisanih uslova i kriterijuma, a iz reda lica koja imaju svojstvo posrednika, u skladu sa zakonom kojim se uređuje posredovanje u rešavanju sporova, odnosno stalne arbitražne institucije u skladu sa zakonom kojim se uređuje arbitražna. Lista tela u ovom momentu sadrži osam upisanih tela, s tim što u praksi nije primećan njihov rad.¹²

Institucionalni okvir zaštite potrošača u delu sudske zaštite čine **sudovi** koji su nadležni za potrošačke sporove u skladu sa zakonom koji uređuje nadležnost sudova¹³. Konkretno, u potrošačkom sporu nadležnost u prvom stepenu pripada osnovnim sudovima, uključujući parnice koje proističu iz izvršenja na osnovu verodostojne isprave radi namirenja novčanih potraživanja nastalih iz komunalnih i srodnih delatnosti. U drugom stepe-

11 <https://zastitapotrosaca.gov.rs/udruzenja#S2>

12 https://mtt.gov.rs/download/LISTA_TELA_ZA_VANSUDSKO%208.pdf?script=lat

13 Zakon o uređenju sudova ("Sl. glasnik RS", br. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 - dr. zakon, 78/2011 - dr. zakon, 101/2011, 101/2013, 106/2015, 40/2015 - dr. zakon, 13/2016, 108/2016, 113/2017, 65/2018 - odluka US, 87/2018 i 88/2018 - odluka US)

nu u ovim postupcima, po pravilu, nadležni su viši sudovi.¹⁴ Pored toga, protiv rešenja Ministarstva trgovine, donetog u postupku zaštite kolektivnog interesa može se pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom.

Pored navedenih institucija, u materiji zaštite potrošača postupaju **tržišna i turistička inspekcija**, koje su nadležne za inspekcijski nadzor nad sprovođenjem propisanih pravila zaštite potrošača i određuju mere u cilju otklanjanja uočenih nepravilnosti i pokretanja postupka sankcionisanja utvrđenih povreda. Inspekcija, međutim, ne pruža neposrednu pomoć potrošačima, odnosno predmet inspekcijskog nadzora nije zaštita subjektivnih prava potrošača, već uticaj na ponašanje trgovca, putem upravnih mera i sankcija usmerenih na otklanjanje ili sprečavanje nedozvoljenih radnji i poslovnih praksi kojima se narušavaju propisana pravila iz ove oblasti.

Zakon o pravima pacijenata građanima omogućava nekoliko načina zaštite. Ukoliko pacijent smatra da mu je uskraćena zdravstvena zaštita ili neko od prava iz zdravstvene zaštite, ima pravo na prigovor. U okviru zdravstvene ustanove, pacijent može uputiti prigovor zdravstvenom radniku koji rukovodi procesom rada ili direktoru zdravstvene ustanove. Alternativno, prigovor može da uputi **Savetniku za zaštitu prava pacijenata** koji je određen u jedinici lokalne samouprave, a ukoliko je pacijent nezadovoljan ishodom postupka, može se obratiti i **Savetu za zdravlje**, takođe osnovanom pri lokalnoj samoupravi. Na ovom nivou zaštite, pacijent može očekivati da se neke od nepravilnosti u postupanju zdravstvenih radnika otklone. Nadležnosti i postupak koji vode Savetnik za zaštitu prava pacijenata i Savet za zdravlje, u velikoj meri podsećaju na postupak posredovanja.

Pacijentu, osim navedene zaštite, ostaje i ona koja omogućava nešto strožu kontrolu i sankcionisanje povrede prava – obraćanje inspekciji ministarstva zdravlja; podnošenje zahteva za pokretanje prekršajne prijave zbog kršenja prava iz Zakona o zaštiti pacijenata; obraćanje tužilaštvu, policiji ili samostalno podnošenje krivične prijave zbog sumnje da je učinjeno neko od krivičnih dela protiv zdravlja ljudi. Najčešće su to krivična dela neukazivanje lekarske pomoći ili nesavesno pružanje lekarske pomoći.

14 Ako potrošački spor po svojoj vrednosti istovremeno spada u spor manje vrednosti, što je najčešće slučaj u praksi; u suprotnom, u drugom stepenu, po žalbi protiv presude osnovnog suda u potrošačkom sporu, odlučuje nadležni apelacioni sud (čl. 23. st. 2. tač. 3. Zakona o uređenju sudova).

Pacijentu na raspolaganju stoji i zaštita u parničnom postupku, u kom može tražiti naknadu štete koja je nastala u ostvarivanju zdravstvene zaštite, zbog stručne greške zdravstvenog radnika, odnosno zdravstvenog saradnika. U ovom slučaju je potrebno da pacijent pretrpi štetu na svom telu ili da je stručnom greškom prouzrokovano pogoršanje njegovog zdravstvenog stanja.

Kada je u pitanju institucionalna zaštita predviđena drugim zakonima koji obezbeđuju zaštitu zdravlja, uz inspekcijsku, prekršajnu i krivičnu odgovornost, ulogu u zaštiti zdravlja imaju i lica zadužena za kontrolu zabrane pušenja¹⁵, Uprava za biomedicinu¹⁶ i Ministarstvo zdravlja¹⁷.

3.

MONITORING EVROPSKE KOMISIJE: VLADAVINA PRAVA U POGLAVLJU 28

Prema izveštajima o napretku Evropske komisije, u periodu od 2016. godine do poslednjeg izveštaja za 2019. godinu, ocena pripremljenosti Srbije u Poglavlju 28 je *umereno pripremljena*.¹⁸ Svaki izveštaj sadrži konstataciju izvesnog napretka koji je zabeležen u prethodnoj godini, međutim, preporuke za Poglavlje 28 su istovetne u celom tom periodu, i odnose se na potrebu jačanja:

- administrativnog kapaciteta nadležnih organa za zaštitu potrošača, tržišni nadzor i sanitarni inspeksijski pregled;
- opštih upravljačkih kapaciteta, ljudskih resursa i finansijske održivosti javnog fonda za zdravstveno osiguranje.

U oblasti zaštite potrošača, Izveštaj konstatuje da rad Nacionalnog saveta za zaštitu potrošača ne daje vidljive rezultate. Dalje se konstatuje da nema dostupnih podataka o broju tužbi potrošača koje su rešene na sudu. Ocenjuje se da su potrebni bolji administrativni kapaciteti organa za zaštitu potrošača i inspeksijske službe zadužene za ovu oblast, kao i za bezbednost proizvoda i pitanja koja nisu vezana za bezbednost. Pored toga, konstatuje se da nisu adekvatni mehanizmi saradnje između resornih ministarstava i udruženja potrošača. Izveštaj zahteva da se nepoštene poslovne prakse i nepravični ugovorni uslovi moraju rešavati, a ranjivi potrošači moraju da budu zaštićeni. Zakonodavstvo Srbije o opštoj bezbednosti proizvoda delimično je usklađeno sa pravnom tekovinom EU, dok je nedavno donet *Zakon o predmetima opšte upotrebe* delimično usklađen sa pravnom tekovinom EU o kozmetici. Što se tiče nadzora nad tržištem, Izveštaj ističe da je potrebno ojačati administrativne kapacitete sanitarne inspekcije, ali istovremeno uočava napredak na planu koordinacije među relevantnim akterima Saveta za bezbednost proizvoda. Kada je reč o drugim pitanjima iz oblasti zaštite potrošača, konstatuje se da je usvojen Zakon o zaštiti korisnika finansijskih usluga kod ugovaranja na daljinu, koji je namenjen usklađivanju srpskog zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU iz ove oblasti.

U oblasti javnog zdravlja, Izveštaj konstatuje da je zakonodavstvo o zdravstvenoj zaštiti delimično usklađeno sa pravnom tekovinom EU. Uočava se da je održivost javnog zdravstvenog fonda pod znakom pitanja, da nacionalni plan za ljudske resurse u zdravstvenom sektoru još uvek nije sproveden i da to rezultira daljim povećanjem broja lekara koji napuštaju zemlju. Konstatuje se da se centralizovani sistem elektronske zdravstvene evidencije koji finansira EU još uvek ne koristi, kao ni da poštovanje zdravstvenih pokazatelja još uvek nije obezbeđeno. Pored toga, nova strategija u pogledu kontrole duvana nije usvojena, dok je zakonodavstvo o kontroli duvana delimično usklađeno sa pravnom tekovinom EU, kao i da upotreba duva-

na na javnim mestima nije u skladu sa standardima EU. Što se tiče krvi, tkiva, ćelija i organa, usvojeni su zakoni o transplantaciji ćelija i tkiva, kao i o transplantaciji ljudskih organa, oba izrađena tako da se u potpunosti usklade sa pravnom tekovinom EU.

Izveštaj o skriningu u Poglavlju 28, u delu koji se odnosi na ocenu usklađenosti i kapaciteta za sprovođenje prihvaćenog zakonodavstva u oblasti zaštite potrošača, konstatuje se da Srbija ulaže napore da razvije sistem zaštite potrošača u skladu sa strategijama i vrednostima EU o zaštiti potrošača, da opšti pravni okvir postoji, ali da je potrebno unaprediti sprovođenje prava potrošača i primenu potrošačkih politika¹⁹. Konstatuje se da postojeći Nacionalni registar potrošačkih prigovora treba da postane javno dostupan, da saradnja resornih ministarstava i potrošačkih organizacija još uvek treba da se jača, a isto treba da se učini i sa saradnjom među samim organizacijama za zaštitu potrošača. Pravila o vansudskom rešavanju potrošačkih sporova kada je reč o donjoj granici novčane vrednosti za ulaganje žalbe treba da se usklade sa pravnim tekovinama EU. U oblasti opšte bezbednosti proizvoda, pravno usklađivanje tek predstoji i ocenjuje se da treba da se nastave naponi da se obezbedi nadzor tržišta, uključujući koordinaciju između zainteresovanih strana i stručne obuke tržišnih inspektora. U oblasti pitanja o nebezbednosti, srpski zakonski propisi su delimično usklađeni sa pravnim tekovinama. Pravno usklađivanje još treba da se upotpuni, između ostalog kada je reč o pravima potrošača i tek treba da se potvrdi u oblasti obmanjujućeg i uporednog oglašavanja. U vreme pristupanja, Srbija bi takođe trebalo da može da obezbedi odgovarajuću sposobnost izvršenja i primene pravila EU o saradnji po pitanju zaštite potrošača, posebno kada je reč o minimumu ovlašćenja organa za prinudno izvršenje i procesu davanja punomoćja nadležnim organima i jedinstvenoj kancelariji za vezu.

Izveštaj o skriningu, u delu ocena usklađenosti i kapaciteta u oblasti javnog zdravlja, konstatuje da u Srbiji postoje osnovni okvir i infrastruktura u oblasti javnog zdravlja, ali da je neophodna dalja izgradnja kapaciteta u smislu administrativnih kapaciteta, uključujući obuke zdravstvenih radnika i opreme. Izveštaj relativno ekstezivno obrađuje niz pitanja iz obe oblasti, kao što su potrebe i mogućnosti za uspostavljanje elektronskog zdravstva, ukupna finansijska održivost zdravstvenog sektora, pitanja postojanja medicinskog i administrativnog osoblja u centrima za primarnu zdravstvenu zaštitu, kontrola duvana u skladu sa pravnim tekovinama EU i dr.

U oblasti prekograničnih opasnosti po zdravlje i suzbijanja zaraznih bolesti, konstatuje se da je u ovoj oblasti neophodno dodatno usklađivanje nacio-

19 Izveštaj o skriningu za Poglavlje 28 – Zaštita potrošača i zaštita zdravlja od 15.05.2016. godine.

nalnog zakonodavstva sa pravnim tekovinama. Izveštaj utvrđuje da postoje određeni kapaciteti, uključujući mogućnosti laboratorijske mikrobiologije, ali da sistem zahteva modernizaciju, naročito putem izgradnje centralizovanog sistema za informisanje i komunikaciju. Taj integrisani sistem bi trebalo da objedini različite postojeće, poput sistema za rano upozoravanje i brzo uzbunjivanje (EWRS) ili sistem za objedinjavanje laboratorijskih podataka i izveštaja i da povezuje kliničke centre, ustanove sekundarne zdravstvene zaštite, javne zdravstvene ustanove, kao i privatne pružaoce zdravstvenih usluga. Ocenjuje se da analiza podataka predstavlja najveći problem: na regionalnom nivou postoje epidemiološki podaci, ali nema mogućnosti da se analiziraju, dok na nacionalnom nivou može da postoji znanje, ali nema podataka. Potrebno je upravljanje ljudskim resursima i organizaciono osnaživanje, ali to je teško dostići, između ostalog i zbog toga što je sprovedeno linearno zamrzavanje novog zapošljavanja u javnoj administraciji. Uočava se da je rizik od povećanja broja osoba zaraženih zaraznim bolestima za koje postoje vakcine stvaran kao i da je potreban bolji nadzor nad antimikrobnom rezistencijom, razvoj akcionog plana antimikrobne rezistencije, naročito uzimajući u obzir to da veličina problema zahteva saradnju sa EU i sa SZO kako bi se doprinelo opštem akcionom planu o otpornosti na antimikrobe. U oblasti krvi, tkiva i ćelija srpsko zakonodavstvo je (bilo) delimično usklađeno sa pravnim tekovinama i rad na ovome se nastavlja ujednačenim ritmom uz podršku eksperata država članica EU.

Poseban deo Izveštaja je posvećen pravima pacijenata u prekograničnoj zdravstvenoj zaštiti, u kojem delu usklađivanje nije okončano. Konstatuje se da je radi upotpunjenja ovih prava, potrebna izmena zakonskih propisa koji se odnose na:

- 1) nadoknadu troškova za zdravstvenu zaštitu koju su srpski građani dobili u inostranstvu, sa posebnim osvrtom na terapije koje se pokrivaju; nivoe nadoknade; procedure izdavanja odobrenja; pravila koja se primenjuju za planiranu i neplaniranu zdravstvenu zaštitu; informacije pacijentima;
- 2) zdravstvenu zaštitu koja se pruža građanima država članica EU, posebno kada je reč o: dostupnosti zdravstvene zaštite; tarifama koje se obračunavaju; pristupu evidencijama o pacijentu; informacije koje se daju pacijentu o primenjenim standardima bezbednosti pacijenta; razlikama, ukoliko postoje, među terapijama planirane i neplanirane zdravstvene zaštite;
- 3) uspostavljanje nacionalnog kontakt-centra koji pacijentima pruža informacije (o pravima pacijenata, nivoima nadoknade troškova; postupcima davanja ovlašćenja, postupcima žalbi i zaštite prava, standardima kvaliteta i bezbednosti, statusu pružalaca usluga zdravstvene zaštite);

4) priznavanje lekarskih recepata (npr. od strane farmaceuta) izdatih van Srbije, uključujući propise o sadržaju medicinskih recepata (koje informacije treba da se nalaze na receptu da bi se identifikovali izdavalac recepta, pacijent, proizvod koji se prepisuje, itd). Pored toga, u oblasti medicinskih proizvoda, potrebno je dalje pravno usklađivanje, posebno kada je reč o proizvodima za ljudsku medicinu, pravilima o uvozu, kao i dobrim kliničkim praksama i kliničkim testovima, a kada je reč o proizvodima za veterinarsku medicinu, o pravilima o promenama izdavanja dozvole stavljanja leka u promet (MA) i maksimalnom nivou ostataka pesticida (MRL). Iste konstatacije se odnose i na kozmetičke proizvode. U oblasti nejednakosti u pristupu zdravstvenim uslugama, ističe se potreba za nastavkom aktivnosti na unapređenju zdravlja ranjivih grupa, kao što su Romi, budući da diskriminacija i dalje dominira u pristupu zdravstvenoj zaštiti.

Potrebno je imati u vidu da izveštaj o skriningu datira iz 2016. godine i da je u međuvremenu učinjen određeni napredak na zakonodavnom planu, kod nekih od navedenih pitanja u oblasti javnog zdravlja, kao što je donošenje Zakona o medicinskim sredstvima, Zakona o presađivanju ljudskih organa, Zakona o transfuzijskoj medicini, Zakona o biomedicinski potpomognutoj oplodnji, dok su ocene koje se odnose na ostvarivanje zaštite prava potrošača jednako aktuelne i danas.

Prema navedenoj sadržini izveštaja Evropske komisije o praćenju stanja u oblasti koja je predmet Poglavlja 28, može se uočiti da je akcenat na pitanjima ocene nivoa pravne harmonizacije i naročito tehničkim pitanjima, kao što su administrativni kapaciteti nadležnih organa, kao i njihova organizacija i koordinacija obavljanja poslova koji su predmet Poglavlja, dok su pitanja ostvarivanja prava potrošača i prava pacijenata, u drugom planu.

Akcioni plan za Poglavlje 23 - Pravosuđe i osnovna prava, je važan za pregovaranje sa Evropskom unijom o Poglavlju 28 iz najmanje dva razloga. Prvi razlog je opštijeg karaktera. Okosnica preporuka Poglavlja 23, u delu o pravosuđu, je uspostavljanje samostalnog tužilaštva i nezavisnog pravosuđa. Iako se pojedinačne mere, pa ni same preporuke o pravosuđu izričito ne tiču zaštite prava potrošača i zaštite zdravlja, ispunjavanje preporuka je neophodna pretpostavka za njihovu pravičnu i efikasnu zaštitu. U oblasti zaštite zdravlja, ispunjavanje ovih pretpostavki je možda još značajnije, jer podnošenje tužbe za naknadu štete ili krivične prijave protiv lekara ili zdravstvene ustanove predstavlja sudsku borbu pojedinca-pacijenta sa institucijom čiji je osnivač najčešće Republika Srbija. Ukoliko tužilaštvo i sudstvo u velikoj meri zavise od izvršne ili zakonodavne vlasti, jasno je da sudska zaštita ne može biti pravična.

Drugi razlog zbog koga je Poglavlje 23 važno za napredak Srbije u napretku u Poglavlju 28 su preporuke koje izričito zahtevaju uključivanje zdravstvenog sistema u aktivnosti u oblasti borbe protiv korupcije, zaštite osnovnih prava i zaštite nacionalnih manjina. Primera radi, u oblasti borbe protiv korupcije, Akcioni plan za Poglavlje 23 obavezuje analizu i izmenu pravnog okvira u oblasti zdravstvene zaštite, tako da preventivno utiče na iskorenjivanje sukoba interesa i korupcije u zdravstvu, uključujući tu i jačanje inspekcijskog nadzora²⁰.

U oblasti Osnovnih prava, zahteva se pristup zdravstvenoj zaštiti osobama koje su dovedene i zadržane i koje su u riziku od torture, kao i dosledna primena pravilnika o fizičkom sputavanju i izolaciji lica sa mentalnim smetnjama koje se leče u psihijatrijskim ustanovama²¹. Akcioni plan predviđa usvajanje Zakona o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama, pojačan nadzor nad životnim uslovima u psihijatrijskim bolnicama, kao i izradu posebnih protokola za zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja, koji će biti primenjeni i u zdravstvenim ustanovama²².

U preporukama usmerenim na unapređenje uslova u kojima žive Romi, od institucija se izričito zahteva unapređenje pristupa uslugama zdravstvene zaštite, čak i putem uvođenja posrednika – zdravstvenih medijatora²³.

U poslednjem godišnjem izveštaju Evropske komisije o napretku (2019.), u oceni napretka u Poglavlju 23, a koja se tiče zaštite zdravlja, navodi se da je zdravstveni sistem i dalje naročito podložan korupciji i da nije bilo vidljivog napretka u ovoj oblasti; da je Zaštitnik građana umanjio obim nadzora nad mogućim aktima torture, uključujući tu i nadzor u psihijatrijskim ustanovama; da je tortura prihvaćena praksa u policijskim strukturama. Takođe se navodi da je renovirana zatvorska bolnica u Beogradu, ali da, šire gledano, uslovi pružanja zdravstvene zaštite u zatvorskim sistemima i dalje nisu zadovoljavajući. Poboljšanje uslova života Roma je ocenjeno kao neefikasno, bez jasne podele zadataka nacionalnih i lokalnih vlasti, što utiče i na nejednak položaj i dostupnost zdravstvenih medijatora, kao i činjenicu da je samo 12.7% romske dece vakcinisano (nasuprot 70.5% dece u neromskoj populaciji).

Materijalna pravila potrošačkog prava, kao i celokupan koncept zaštite

20 Preporuka 2.2.10.

21 Preporuka 3.1.1.

22 Preporuka 3.6.1.

23 Preporuka 3.8.2.

4.

POSTOJEĆE OCENE VLADAVINE PRAVA U POGLAVLJU 28

prava potrošača, u potpunosti je rezultat procesa pravne harmonizacije sa pravnom tekovinom EU, i u velikoj meri je usklađen s njom na normativnom planu. Step en usklađenosti i preostala otvorena pitanja će biti predmet razmatranja u narednom periodu, nakon predstojećeg otvaranja pregovora u ovom Poglavlju, ali se može konstatovati da težište problema zaštite prava potrošača nije na planu propisa, već njihovog sprovođenja, u poslovnoj praksi privrednih subjekata, odnosno trgovaca, državnih organa nadležnih za praćenje primene i nadzor, kao i u sudskoj praksi.

Prema postojećem pravnom i institucionalnom okviru, osnovni i primarni instrument zaštite prava potrošača je *reklamacija*, kojom se od trgovca zahteva ispunjavanje saobraznosti robe ili usluge, odnosno ostvarivanja drugog zakonom garantovanog prava. Prijem i davanje odgovora po ovom zahtevu su predmet inspekcijskog nadzora, a povreda te obaveze trgovca prekršajno sankcionisana. U praksi, međutim, trgovci po pravilu odbijaju zahtev, tako što se zadržavaju na odgovoru u vidu „odbijenice“, generičkog odgovora bez razloga koji se neposredno odnose na prigovor ili zahtev iz reklamacije. Osnovni uzrok ove pojave jeste izostanak efektivnog mehanizma zaštite potrošača u pojedinačnim situacijama. Upozorenje potrošača da će svoje pravo da ostvari sudskim putem, po pravilu nema dejstvo na trgovca, jer su trgovci svesni teškoća potrošača u pristupu pravdi u ovakvim stvarima, relativno velikih potencijalnih troškova postupka za potrošača kao tužioca, teškoća u dokaznom postupku sa kojima se suočava potrošač i opštih prilika pravne nepredvidljivosti i dugotrajnosti sudskog postupka.

U slučaju odbijanja zahteva ili reklamacije od strane trgovca, sledeći korak koji je na raspolaganju potrošačima je podnošenje *potrošačkog prigovora*, kao predstavke ili pritužbe kojom se prijavljuje povreda prava potrošača. Potrošački prigovor se ne može kvalifikovati kao instrument pravne zaštite, jer ne pokreće nijedan postupak, ne podrazumeva sankcionisanje nepostupanja po zahtevu koji je sadržan u njemu, već predstavlja *molbu za pomoć* koja se podnosi ili upućuje potrošačkim organizacijama, neposredno ili preko sajta Ministarstva trgovine, a na njima je da sa veoma limitiranim resursima i bez efektivnih instrumenata pravne zaštite, daju savet, pravnu podršku ili da pokušaju da reše problem putem neformalnog posredovanja kod trgovca.

Poslednji korak, koji je na raspolaganju potrošačima, pre podnošenja tužbe protiv trgovca, jeste *zahtev za vansudsko rešavanje sporova*. *Zakon o zaštiti potrošača* predviđa posredovanje i arbitražu kao oblike vansudskog rešavanja sporova, propisuje uslove za upis i rad posebnih tela, a postojeći model posredovanja je zasnovan na važećem pravnom okviru koji uređuje posre-

dovanje u rešavanju sporova.²⁴ Međutim, do ovog momenta, relativno mali broj posrednika je upisan u listu tela za vansudsko rešavanje potrošačkih sporova, a nisu raspoloživi zvanični podaci o broju predmeta koji su rešeni na ovaj način. Prema ranijim procenama, reč je o svega nekoliko potrošačkih sporova u postupku pred telom za vansudsko rešavanje ovih sporova na godišnjem nivou. Pored toga, treba konstatovati i da do ovog momenta nije uspostavljena funkcionalna potrošačka arbitraža.

Sudska praksa u potrošačkim sporovima je nedovoljna, sporadična i ne pruža uveravanje o mogućnosti i izvesnosti zaštite pojedinačnih prava i interesa. U ovom momentu se ne može sa sigurnošću govoriti o sudskoj praksi u ovoj materiji na osnovu sudske statistike, jer postupak po tužbi potrošača nije Sudskim poslovníkom posebno sistematizovan u upisniku, već se vodi pod opštom „P“ oznakom, što značajno otežava analitičku obradu ovih predmeta u sudskoj statistici, iako *Zakon o parničnom postupku* prepoznaje ovaj postupak kao poseban i sadrži određena posebna procesna pravila.²⁵ Predmeti koji se po kriterijumima *Zakona o zaštiti potrošača* smatraju potrošačkim sporom, u praksi su najčešće rezultat pravne podrške koju pružaju potrošačke organizacije, koje obezbeđuju pravnu pomoć, a ponekad i odgovarajuće zastupanje preko advokata sa kojima saraduju, u predmetima u kojima potrošač podnosi tužbu radi ostvarivanja svog prava ili interesa.

Posebno pitanje je **kvalifikacija sudskih predmeta** koji proizilaze iz potrošačkih odnosa, ali u kojima je potrošač tuženi. To se prevashodno odnosi na parnice koje su posledica prigovora izvršnog dužnika podnetog protiv rešenja o izvršenju na osnovu verodostojne isprave radi namirenja novčanog potraživanja nastalog iz komunalnih usluga i srodnih delatnosti. Najčešća primedba koja se čuje od predstavnika potrošačkih organizacija koji pružaju pravnu podršku potrošačima u sudskim predmetima, jeste da sud retko i nevoljno prihvata merodavnost *Zakona o zaštiti potrošača*, da nisu retke pogrešne i nepravilne primene njegovih pravila, da se daje prednost primeni sektorskih propisa, čak i kada su u pitanju podzakonski akti, a da često ne postoji ni dovoljan nivo poznavanja potrošačkog prava. Poseban problem su pravila o dokazivanju, gde se često ignoriše zakonski propisan teret dokazivanja trgovca kod pitanja nedostatka saobraznosti robe ili usluge, u zakonskom roku njegove odgovornosti za nesaobraznost. Pored toga, pristup sudu u potrošačkim stvarima je dodatno otežan, imajući u vidu da su potrošački predmeti relativno male vrednosti i da troškovi po-

24 Zakon o o posredovanju u rešavanju sporova ("Sl. glasnik RS", br. 55/2014)

25 Glava XXXV „Postupak u potrošačkim sporovima“, Čl. 488. do 493. Zakona o parničnom postupku

stupka mogu da budu višestruko veći od vrednosti predmeta spora i to naročito troškovi zastupanja i veštačenja. U potrošačkom sporu čija vrednost ne prelazi iznos od 500.000 dinara, tužilac bi trebalo da bude oslobođen sudske takse, ali u praksi se ni to pravilo ne primenjuje konsekventno.

Pristup sudu u potrošačkim stvarima karakterišu prepreke, koje se ogledaju u pravnoj nepredvidljivosti, dužini trajanja postupka, neizvesnosti u pogledu primene merodavnog prava, kao mogućoj visini ukupnih troškova u odnosu na vrednost spora, koje bitno odvrćaju potrošače od pokretanja postupka sudske zaštite prava. S druge strane, da bi se unapredila sudska zaštita, potrebno je da se formira i ujednači sudska praksa primene potrošačkog prava, pa se javlja začarani krug, u kojem nema dovoljno potrošačkih parnica zbog navedenih prepreka, ali ni adekvatne sudske prakse, zbog nedovoljnog priliva predmeta.

Pristup adekvatnoj pravnoj pomoći predstavlja jedan od najvećih problema u oblasti zaštite potrošača, imajući u vidu da potrošač po pravilu nema ekonomski interes da angažuje advokata u predmetu relativno male vrednosti u odnosu na moguće troškove advokata, nezavisno od osnovanosti tužbenog zahteva i (ne)izvesnosti uspeha spora. Iako u praksi advokati često pružaju pomoć po minimalnoj tarifi ili *pro bono*, jedina prava adresa za pravnu pomoć i podršku je neka od potrošačkih organizacija. Prema postojećem programu regionalnih potrošačkih savetovališta, svako od sedam savetovališta u četiri regionalna centra ima najmanje po jednog angažovanog pravnika, koji pruža pravnu pomoć ili podršku potrošačima koji se obrate sa ovakvim molbama.²⁶ S druge strane, Zakon o parničnom postupku ne dozvoljava mogućnost da punomoćnik stranke koja ima svojstvo potrošača u potrošačkom sporu bude predstavnik evidentirane potrošačke organizacije, koji ispunjava odgovarajuće stručne kvalifikacije.²⁷ U kontekstu pitanja pristupa pravdi, zaštite prava potrošača i pružanja pravne pomoći od strane potrošačkih organizacija u skladu sa ovlašćenjima iz Zakona o zaštiti potrošača, treba imati u vidu restriktivni pravni režim nedavno donetog Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći,²⁸ odnosno nedoumica u vezi pitanja njegove primene na napred opisanu praksu potrošačkih organizacija.

26 Program regionalnih potrošačkih savetovališta Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija, kojim se svake godine finansira rad četiri regionalna savetovališta potrošača, a na osnovu kojeg je u 2019. godini podržano sedam potrošačkih organizacija koja vode ta savetovališta

27 Suprotno, propisana je mogućnost da punomoćnik zaposlenog u sporu iz radnog odnosa može biti i predstavnik sindikata čiji je zaposleni član, pod uslovom da je diplomirani pravnik sa položenim pravosudnim ispitom (čl. 85. st. 3. ZPP)

28 Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći („Sl. glasnik RS“, br. 87/2018)

Kako su potrošački sporovi po pravilu relativno male vrednosti, sudski postupak koji podrazumeva značajan utrošak vremena i sredstava, kao i neizvesnost u pogledu pravilne primene potrošačkog prava, svakako nije idealan za njihovo rešavanje. Vansudsko rešavanje potrošačkih sporova se javlja kao najpouzdaniji način brzog i efikasnog rešavanja spora, na kompetentan način i sa najmanjim mogućim troškovima. Napred je bilo više reči o nedostacima vansudskog rešavanja sporova u praksi. Predstavnici potrošačkih organizacija ističu da je osnovni uzrok ove pojave nepostojanje motivacije trgovaca da učestvuju u medijaciji ili bilo kom drugom obliku vansudskog rešavanja sporova. Trgovci su svesni da je pristup pravdi u potrošačkim stvarima otežan i neizvestan, da osim inspekcijskog nadzora i prekršajnih kazni, nema efikasnog mehanizma koji bi obezbedio poštovanje propisanih pravila, da često nema snažnog konkurentskog pritiska na tržištu, i da su potrošači prepušteni dobroj volji trgovca da li će prihvatiti zahteve za zaštitu prava ili ne. Istovremeno ne postoji dovoljno snažan pritisak eventualne reputacione štete za trgovce kao posledica njihovog nepostupanja po opravdanim zahtevima potrošača, što ih sve navodi na uverenje da nema potrebe da se upuštaju u suštinsko ispitivanje zahteva potrošača i rešavanje njihovih problema. Prema tome, definisanje i afirmacija efektivnog modela vansudskog rešavanja potrošačkih sporova, javlja se kao jedan od prioriteta u oblasti zaštite prava potrošača.

Kada je u pitanju zaštita zdravlja, uključujući i zaštitu prava pacijenata, najrelevantnije domaće ocene uključuju pre svega ocene stanja koje objavljuje nezavisni državni organ - Zaštitnik građana, koji štiti prava građana i kontroliše rad organa, organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja.

Zaštitnik građana je u Redovnom godišnjem izveštaju za 2019. godinu²⁹, u odeljku koji je posvećen zaštiti zdravlja je naročito istakao da:

- ministarstvo zdravlja treba da preduzme mere iz svoje nadležnosti u cilju unapređenja primene mere fizičkog sputavanja vezivanjem pacijenata u psihijatrijskim bolnicama;
- su u toku 2019. godine građani ukazivali na teškoće u ostvarivanju prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja, prevashodno u vezi sa zakazivanjem specijalističko- konsultativnih pregleda;
- su u toku 2019. godine građani ukazivali na navodne stručne greške u lečenju pacijenata i generalno niži stepen kvaliteta pruženih zdravstvenih usluga.

29 [https://www.ombudsman.rs/attachments/article/6542/Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2019. godinu.pdf](https://www.ombudsman.rs/attachments/article/6542/Redovan%20godišnji%20izveštaj%20Zaštitnika%20građana%20za%202019.%20godinu.pdf)

U Posebnom izveštaju Zaštitnika građana o radu mehanizama za zaštitu prava pacijenata,³⁰ objavljenom 2016. godine, Zaštitnik navodi da je utvrdio da sistem novoustanovljenih mehanizama za zaštitu prava pacijenata nije zaživeo u praksi, jer nadležni organi jedinica lokalne samouprave i Ministarstvo zdravlja nisu preduzimali mere iz svoje nadležnosti na način i u roku propisanim Zakonom o pravima pacijenata. Time su načinjeni propusti koji mogu da otežavaju pravni položaj pacijenata i za posledice imaju povredu prava i stvaranje pravne nesigurnosti.

4.1. Primer vladavine prava u Poglavlju

Tokom vanrednog stanja i proglašene epidemije od posebnog epidemiološkog značaja, uzrokovane koronavirusom, ustanovljeno je da je jedna zdravstvena ustanova učinila javno dostupnom korisničko ime i lozinku za pristup Informacionom sistemu Covid – 19.³¹ Prema Zaključku vlade o uspostavljanju Informacionog sistema Covid-19,³² čitav niz nadležnih zdravstvenih institucija imao je obavezu da u ovom programu vodi podatke o ljudima koji su izlečeni, preminuli i testirani (bilo da su pozitivni ili negativni), koji se leče, kojima je izrečena mera samoizolacije ili smeštaja u privremenim bolnicama, sa podacima o njihovoj lokaciji. U sistemu se takođe nalaze podaci o osobama koje su mogući nosioci virusa zbog kontakta sa obolelima. Zdravstvene ustanove su ove podatke ažurirale na dnevnom nivou.

Podaci Informacionog sistema Covid-19 jedne od zdravstvenih ustanova su tokom aprila 2020. godine bili javno dostupni na osam dana, u okviru internet prezentacije ove ustanove. Time bi i inače temeljno bilo narušeno pravo na privatnost i poverljivost podataka o pacijentima, ali je posebno zabrinjavajuće što se ovakav propust dogodio tokom epidemije izuzetno zaraznog virusa, u trenutku kada svaki podatak iz Informacionog sistema može naročito pogubno pogoditi pacijenate, njihove porodice i osobe sa kojima su bili u kontaktu.

30 [https://ombudsman.rs/attachments/article/4608/Poseban izvestaj zastitnika gradjana za stampu.pdf](https://ombudsman.rs/attachments/article/4608/Poseban%20izvestaj%20zastitnika%20gradjana%20za%20stampu.pdf)

31 <https://www.sharefoundation.info/sr/pandemija-jedne-lozinke/>

32 Zaključak Vlade od 16.02.2020. („Sl. glasnik RS“, br. 50/2020)

5.

PREPORUKE

Ostvarivanje prava potrošača i zaštite zdravlja, kao i nemogućnost pristupa pravdi radi njihove zaštite, predstavljaju ključni problem u oblasti koja je predmet pregovaračkog Poglavlja 28, koji će biti posebno razmatran u nastavku pregovaračkog procesa, nakon otvaranja pregovora u ovom Poglavlju. Ostvarivanje i zaštita prava potrošača, zaštita prava pacijenata i slobodan pristup informacijama od javnog značaja, predstavljaju tačke preseka sa unapređenjem stanja u oblasti pravosuđa i osnovnih prava, materijom pregovaračkog Poglavlja 23. Kao mogućnosti za rešavanje ovog kompleksnog i višeslojnog problema, na osnovu napred date analitičke ocene, date su sledeće preporuke za unapređenje postojećeg pravnog i institucionalnog okvira u oblasti zaštite prava potrošača i zaštite zdravlja:

5.1. Zaštitnik prava potrošača

Odgovor na problem nedostatka institucionalne strukture koja bi obezbedila jednostavan, efikasan i ekonomičan postupak rešavanja potrošačkih prigovora, mogao bi da pruži Zaštitnik prava potrošača, kao jedan oblik specijalizovanog ombudsmanskih. Zaštitnik prava potrošača bi bio institucija po ugledu na druge institucije ombudsmanskog tipa, Zaštitnika građana, Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, koje su podigle nivo svesti javnosti o značaju subjektivnih prava građana u oblasti u kojoj deluju i ostvarile značajnu i relevantnu praksu zaštite tih prava, a čiji je rad predmet Pregovaračkog poglavlja 23.

Zaštitnik prava potrošača bi bio nezavisni državni organ, koji bi ispitivao povrede prava potrošača u postupku iniciranom *potrošačkom pritužbom*. Upravo je to kritična faza za potrošače, nakon dobijanja „odbijenice“ po reklamaciji, a pre eventualnog daljeg postupanja pred sudom, u kojoj je potrebno obezbediti efikasan, neformalan postupak, koji otvara mogućnost suočavanja sa masovnim slučajevima povreda, a to su istovremeno karakteristike postupka pred ombudsmanskom institucijom. Pored toga, postupak bi mogao da se pokreće i po službenoj dužnosti, u slučajevima zaštite kolektivnog interesa potrošača. Postupak nadzora bi se mogao okončati preporukom nadziranom subjektu, trgovcu, sankcionisan odgovarajućim prekršajem za slučaj nepostupanja po preporuci, ali i mogućnošću javnog objavljivanja liste trgovaca koji ne poštuju pre-

poruke, imajući u vidu da reputaciona šteta za trgovce često predstavlja veću sankciju od novčane kazne. Zaštitnik prava potrošača bi, pored navedene nadzorne funkcije, preuzeo ulogu ključne nacionalne institucije u ovoj oblasti, uloge koja je trenutno upražnjena, jer bi mogao da preraste u glavnog zagovornika potrošačke politike u javnosti i nosioca predloga i mera za unapređenje stanja u oblasti.

5.2. Vansudsko rešavanje potrošačkih sporova **- Potrošačka arbitraža**

Ostvarivanje zaštite prava sudskim putem u potrošačkim stvarima, po pravilu podrazumeva postupak čiji su troškovi značajno veći od vrednosti spora, postupak koji zahteva adekvatno pravno zastupanje preko advokata i time dodatne troškove, kao i relativno dugo trajanje. Vansudsko rešavanje potrošačkih sporova se javlja kao najpouzdaniji način brzog i uspešnog rešavanja spora, koji do sada nije našao odgovarajuću primenu u praksi. Potrebno je kreirati model vansudskog rešavanja potrošačkih sporova, koji obezbeđuje efikasan i ekonomičan postupak, ali i nezavisnost i kompetentnost u primeni prava. Potrošačka arbitraža predstavlja takvu mogućnost, jer se obezbeđuje jednostavnost i efikasnost u postupanju, a istovremeno se zadržava kontradiktornost postupka u kojem se raspravlja spor, a odluka doneta na arbitraži je obavezujuća za obe strane u sporu i ima svojstvo izvršne isprave. Istovremeno, uvođenje metoda alternativnog rešavanja sporova predstavlja i jednu od aktivnosti predviđenih Akcionim planom za Poglavlje 23 u delu koji se odnosi na pravosuđe.

Pretpostavke za uspostavljanje Potrošačke arbitraže su, pre svega organizacionog karaktera, a vezane su i za mogućnost ugovaranja arbitražne klauzule. Stalna potrošačka arbitraža bi mogla da bude uspostavljena na organizacionoj platformi Privredne komore Srbije, kao njen nezavisni organ, samostalan u radu i odlučivanju i sa posebnom listom specijalizovanih arbitara. Kreiranje i uspostavljanje ovog modela je i u interesu trgovaca, jer se uspešno i blagovremeno rešavanje potrošačkih sporova uklapa u poslovnu politiku zadržavanja stalnih kupaca i korisnika usluga kao i u izgradnju poslovnog ugleda društveno odgovorne kompanije. Podizanje svesti o značaju jačanja poverenja potrošača i dobroj trgo-

vačkih praksi za njihovo poslovanje, neki su od elemenata za povećanje spremnosti trgovaca za rešavanje potrošačkih sporova na ovaj način, a time i stvaranja druge pretpostavke, ugovaranja arbitražne klauzule potrošačke arbitraže kod zaključivanja potrošačkih ugovora.

5.3. Unapređena zaštita prava pacijenata, a naročito bolji položaj marginalizovanih grupa

Prema prethodno iznetim ocenama domaćih i međunarodnih institucija, potrebno je obezbediti funkcionalnu zaštitu prava pacijenata doslednom primenom zakona – pre svega kada se pacijenti za zaštitu pritužbom obraćaju zdravstvenoj ustanovi i nadležnim organima jedinica lokalne samouprave. Potrebno je da zdravstvene institucije, jedinice lokalne samouprave, ali i Ministarstvo zdravlja, preduzmu korake koji bi omogućili da zakonom predviđen postupak zaštite daje vidljive rezultate, što trenutno nije slučaj. Takođe je potrebno da pacijenti imaju jasne i javno dostupne informacije o mogućim načinima zaštite i da u njih steknu poverenje, uključujući tu i poverenje u sudsku zaštitu prava.

Nadležne institucije, poput inspekcije i Zaštitnika građana, naročito moraju obratiti pažnju na položaj pacijenata u psihijatrijskim bolnicama, kao i tretman drugih naročito osetljivih grupa pacijenata, kao što su osobe romske nacionalnosti ili osobe koje su zadržane ili lišene slobode.

5.4. Unapređena javnost u uređivanju oblasti zaštite zdravlja

Imajući u vidu da Poglavlje 28 obuhvata zaštitu zdravlja, pojam širi od zaštite prava pacijenata, treba ukazati da se propisi koji uređuju zaštitu zdravlja, bilo da se odnose na zaštitu od duvanskog dima, presađivanje organa, biomedicinski potpomognutu oplodnju ili neku drugu oblast, donose bez inkluzivne javne rasprave, često po hitnom postupku. Usvo-

jene izmene ili nova rešenja najčešće nisu predmet javnog informisanja, uključujući tu i mehanizme za zaštitu građana pri primeni brojnih zakona o zaštiti zdravlja. Time se stvara utisak da su propisi o zaštiti zdravlja isključivo stručno-medicinske prirode, da građani zbog toga ne treba da imaju uticaj na njihovo usvajanje, kao i da obaveštenost o ovim propisima treba da nastupi tek onda kada građani postanu subjekti primene nekih od ovih propisa. Ovakav pristup je potrebno promeniti bez odlaganja i uključiti građane u diskusiju o načinima zaštite zdravlja. Naročito je potrebno otvoriti javni prostor, a naročito prostor javnih medijskih servisa, za pružanje informacija o zakonskim rešenjima u oblasti zaštite zdravlja, a naročito onima koji se tiču moguće zaštite prava građana.



Kingdom of the Netherlands

Nacionalni konvent o Evropskoj uniji

Rajićeva 1, Beograd, Srbija

office@eukonvent.org

www.eukonvent.org

