

ПОТТИКНУВАЊЕ **НА ФЕР КОНКУРЕНЦИЈА** НА ПАЗАРОТ



ДЕТЕКТИРАЊЕ И АНАЛИЗИРАЊЕ
НА ПРОБЛЕМИТЕ СО ЗАШТИТАТА НА
ПОТРОШУВАЧИТЕ И СУЗБИВАЊЕ
НА НЕЧЕСНАТА ПАЗАРНА ПРАКСА





ПОТТИКНУВАЊЕ НА ФЕР КОНКУРЕНЦИЈАТА НА ПАЗАРОТ

ДЕТЕКТИРАЊЕ И АНАЛИЗИРАЊЕ НА ПРОБЛЕМИТЕ
СО ЗАШТИТАТА НА ПОТРОШУВАЧИТЕ И СУЗБИВАЊЕ
НА НЕЧЕСНАТА ПАЗАРНА ПРАКСА

Овој Проект е финансиран од Европската Унија, ИПА Програма за граѓанско општество и медиуми 2014, грант број IPA / 2015 / 370 - 964 ИПА 2 Механизам за граѓанските организации (IPA2CSO)

Скопје, 2017

Издавач: Организација на потрошувачите на Македонија

Автори: м-р Маријана Лончар Велкова
проектен менаџер
м-р Иво Костовски
проектен асистент

Рецензент: д-р Јадранка Дабовиќ Анастасовска
редовен професор на Правен факултет
„Јустинијан Први“ – Скопје,
Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ - Скопје

Лектура: Јасмина Ѓоргиева

Тираж: 250 копии на македонски јазик
50 копии на албански јазик
Ова издание е достапно во електронски облик

www.opm.org.mk

ДТП и печат: Глобал Комуникации

Анализата „Поттикнување на фер конкуренцијата на пазарот“ е изработена во рамките на проектот „ИПА2 Механизам на граѓанските организации“, спроведен од Евротинк, Еко-свест, Реактор и Зенит. Овој документ е продуциран со финансиска поддршка од Европската Унија ИПА Програма за граѓанско општество и медиуми 2014, грант број IPA / 2015 / 370-964. За содржината на овој документ целосно е одговорна Организацијата на потрошувачите на Македонија и во никој случај не ги рефлектира ставовите на Европската Унија.

Содржина

1. Резиме	5
2. Вовед	7
3. Анализа на проблеми на нечесна пазарна пракса во ЕУ, мерки и инструменти за нејзино сузбивање	9
а. Опсег на делување на Директивата 2005/29/ЕК за нечесни пазарни практики и нејзината досегашна примена од страна на земјите-членки	9
б. Случаи на нечесна пазарна пракса во земјите на ЕУ	12
с. Пресуди на Судот на правдата на ЕУ (СПЕУ)	13
д. Предложени мерки за унапредување на заштитата на потрошувачите на европско ниво за сузбивање на појавата на нечесна пазарна пракса	15
4. Анализа на секторот „Конкурентност и иновации“ преку истражување на секундарни извори на податоци и законската рамка	17
е. Преглед на законската регулатива за заштита на потрошувачите, нелојалната конкурентност и нивната корелација во Република Македонија	18
5. Презентација на резултатите од спроведеното теренско истражување	20
ф. Дали споменатите инспекциски органи се доволно опсежно идентификувани со Законот за заштита на потрошувачите (ЗЗП)?	21
г. На кој начин се води статистика за постапките по претставки од потрошувачи?	22
х. Како се следат рекламите преку интернет?	23
и. Како се постапува по дадена листа на случаи кога пазарното однесување е измамничко или агресивно?	24
1. а) Листа на случаи кога пазарното однесување е измамничко или агресивно во електронските комуникации	25
2. б) Листа на случаи кога пазарното однесување е измамничко или агресивно кај храната	25
3. в) Надополнување на листите на случаи кога пазарното однесување е измамничко или агресивно	25
4. г) Примери за нечесно пазарно однесување кај храната	26
ј. Како се постапува при нарушување на правата на децата?	26
к. Кои се предвидените казни за одредени случаи на нечесно пазарно однесување?	27
5. а) Нечесно пазарно однесување при постапување на ДПИ	27
6. б) Нечесно пазарно однесување во електронските комуникации	28
7. в) Казни за нечесно пазарно однесување во медиумските услуги	28
8. г) Случаи на давање измамнички информации во пракса	28
9. д) Договори на далечина и договори вон деловните простории на трговецот	29
1. Дали постои и како се оценува интегрираниот надзор на инспекциските органи?	29
т. Колку би било ефикасно алтернативното решавање на спорови со потрошувачи?	29
п. Дали се применуваат кодекси за однесување од страна на трговците?	30
6. Заклучоци и препораки	31
7. Библиографија	34

Листа на кратенки

Институции и организации

- ОПМ – Организација на потрошувачите на Македонија
- ОП – Организации на потрошувачи
- МЕ – Министерство за економија
- ДПИ – Државен пазарен инспекторат
- АХВ – Агенција за храна и ветеринарство
- АЕК – Агенција за електронски комуникации
- ААВМУ – Агенција за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги
- КЗК – Комисија за заштита на конкуренцијата
- СКМ – Стопанска комора на Македонија

Закони

- ЗЗП – Закон за заштита на потрошувачите
- ЗБХ – Закон за безбедност на храната
- ЗЕК – Закон за електронските комуникации
- ЗААВМУ – Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги
- ЗЗК – Закон за заштита на конкуренцијата
- ЗПНК – Закон против нелојалната конкуренција

Резиме

Националните политики за поттикнување на конкурентноста не ги опфаќаат потрошувачите како најважна економска група. Во анализата и целите на Стратегијата за конкурентност на Република Македонија (2016-2020), потрошувачите се спомнати индиректно во мерката „Проширување на извозот и интернационализација“. На тој начин, се пропушта можноста за поттикнување доверба кај потрошувачите и инвеститорите со што би се подобрила праксата во Република Македонија со соодветни мерки и инструменти истовремено да се унапредат заштитата на потрошувачите и конкурентноста, во интерес на бизнис секторот и потрошувачите.

Покрај врската меѓу политиките за поттикнување на конкурентноста и заштитата на потрошувачите, студијата се осврнува и на европското и на националното искуство со транспонирањето на Директивата 2005/29/EK која се однесува на нечесна пазарна пракса во односите помеѓу бизнис операторите и потрошувачите и воедно претставува една од најважните директиви транспонирани во нашето законодавство. Со измените на Законот за заштита на потрошувачите (ЗЗП) во 2011 година, одредбите од оваа Директива се транспонирани во посебно поглавје. Нечесното пазарно однесување е забрането од причина што влијае врз намалување на правата на потрошувачите за правилен избор, нивната одлука за правење промет и има директно влијание на фер конкуренцијата во РМ.

Уште една многу важна област од конкурентското право не е уредена преку транспонирање на Директивата 2006/114/EK која се однесува на заведувачкото и компаративно рекламирање, а со оваа студија, преку анализа на правните акти и функционирањето на институциите, се даваат предлози за доуредување на овој дел од законодавството на РМ.

Со оглед дека праксата на ЕУ во доменот на нечесното пазарно однесување е недоволно проучена и применета во Македонија, исто како и механизмите кои се користат за нејзино сузбивање, оваа студија во добар дел се осврнува на европското искуство и дава предлози за унапредување на административните и државните структури за креирање на подобро конкурентско опкружување и заштита на потрошувачите по углед на земјите на ЕУ. Притоа, студијата дава основа да се преиспитаат можностите креаторите на политиките и институциите кои ја штитат конкуренцијата и потрошувачите да направат напори за интегрирање на двете политики кога се во прашање нечесните пазарни практики, нелојалната конкуренција, заведувачкото и компаративното рекламирање преку позитивни примери во другите држави.

Преку студијата се утврди потребата од идентификување на областите уредени со посебни закони каде што не е обезбедено повисоко ниво на заштита на потрошувачите од нечесни пазарни практики со цел да се бара примена на одредбите од ЗЗП. Согледана е и потребата од зајакнување на заедничките настапи и акции на телата за надзор над пазарот по углед на истите од страна на членките на ЕУ.

Во студијата се посочува дека бројот на инспекциски органи наведени во ЗЗП треба да се зголеми преку вклучување во надзорот на: Агенцијата за лекови, Агенцијата за електронски комуникации (преку овластените лица за вршење стручен надзор), Државниот инспекторат за техничка инспекција, комуналните инспекторати во рамките на општините (заради делот во ЗЗП кој се однесува на јавните услуги), Инспекторатот за животна средина и евентуално други надлежни органи или со вклучување и на КЗК во надзорот преку соодветни законски измени. Потребно е да се унифицираат и постапките за решавање на предметите од страна на инспекциските органи преку соодветни софтверски решенија за обработка на податоците кои би им помогнале во анализата.

Исто така, се наведува потребата од континуирано унапредување на капацитетите на надлежните органи за справување со нечесна пазарна пракса при контрола на продажбата преку интернет-продавниците, со воведување на регистар на најчести нечесни практики при онлајн купувањето. Соработката со ААВМУ и програмските оператори, како и со сите други надлежни органи за сузбивање на емитување на недозволени реклами кои имаат измамнички информации насочени кон ранливата популација – децата, исто така, во иднина треба да биде зајакната.

Понатаму, се предлага секторите кои не беа вклучени (транспорт, дигитална продажба, заштита на животната средина, финансиски услуги, недвижности и сл.) да се вклучат во надзорот и да се детектираат нечесните пазарни практики.

Предуслов за подобра заштита на потрошувачите е унапредување на корпоративната култура преку донесување на деловни кодекси, како и стимулирање на проектни активности за прифаќање на кодекс/и за фер однос кон потрошувачите.

Јакнењето на организациите на потрошувачи како финансиски, така и кадровски, е еден од предусловите за унапредување на заштитата на потрошувачите. Секако, потребна е соработка со сите заинтересирани страни во заедничко делување на сузбивање на негативните појави при продажбата на производите и услугите.

Вовед

Новата Стратегија за конкурентност на Република Македонија (2016–2020) не ја идентификува заштитата на потрошувачите ниту, пак, се осврнува на институционалната рамка и законската основа за интегрирање на двете политики. Унапредувањето на бизнис климата преку сузбивање на нечесната пазарна пракса и нелојалната конкуренција што се поврзува со измамничкото пазарно однесување и заведувачкото компаративно рекламирање, секако треба да биде дел од Стратегијата. Овој труд, меѓу другото, има за цел да укаже на потребата од поврзување на двете политики од што корист ќе имаат како потрошувачите, така и бизнис секторот. Останува да се надеваме дека заклучоците и препораките дадени во оваа студија ќе бидат прифатени, а потрошувачите ќе бидат препознаени како најзначајна економска група чии интереси треба да се реализираат со соодветни мерки и инструменти заради унапредување на нивната благосостојба. Со ваков пристап Македонија добива можност да го зголеми својот рејтинг и да оствари повисока оценка во првиот столб од Индексот на глобалната конкурентност – кој се однесува на институциите што треба да создадат доверба кај потрошувачите и инвеститорите.

Иако во Законот за заштита на потрошувачите (ЗЗП) е транспонирана Директивата 2005/29/ЕК, која се однесува на забрана на нечесно пазарно однесување во односите помеѓу бизнис операторите и потрошувачите, може да се констатира дека нечесните пазарни практики се постојано присутни на нашиот пазар. Дополнително, тие „иновативно“ се развиваат и појавуваат во некои нови облици и области, како на пример, во е-трговијата, дигиталните права, финансиската сфера на услуги, телекомуникацискиот сектор и сл., што бара брзи и итни интервенции од органите за надзор на пазарот, организациите на потрошувачи и бизнис заедницата.

Наодите од истражувањето укажуваат дека голем број од овие измамнички практики се препознаваат во нашето опкружување од страна на потрошувачките организации, но не толку често и од потрошувачите. Сепак, сè повеќе расте бројот на потрошувачи кои се свесни за одредени нечесни пазарни практики од страна на трговецот, сторени преку давање на измамнички информации или, пак, со затајување на битни информации кои на потрошувачот му се потребни за да направи правилен избор.

Со цел да ги унапредиме состојбите во државата, секако, треба да ги следиме европските достигнувања во оваа област, да ги детектираме нечесните пазарни практики во нашата држава и да ги поттикнеме органите за надзор на пазарот за побрзо идентификување и забрана на истите. Дополнително, потребно е да се поттикне и да се промовира усвојување на кодекси за фер однесување кон потрошувачите, а воедно да се следи судската пракса, времените мерки и судските забрани кои се применети врз одредени трговци. Во иднина треба да се водат регистри за нечесни пазарни практики од страна на надлежните институции во сите домени кои се опфатени не само со ЗЗП туку и со другите посебни закони, како и размена на статистика

помеѓу органите за надзор на пазарот. Со оглед дека нечесните пазарни практики се тесно поврзани со колективната заштита на правата на потрошувачите, која е недоволно уредена со ЗЗП, потребно е да се изнајдат решенија во новиот закон да биде предвиден начин на судска заштита на овие права во нашиот правен систем по углед на праксата на земјите од ЕУ.

Оваа студија се осврнува на состојбата во секторот Конкурентност и иновации, но подетално навлегува во состојбите со нечесната пазарна пракса и нелојалната конкуренција како најсериозни предизвици за заштитата на потрошувачите и конкурентноста. Истражувањето има за цел да ги сензибилизира државните органи, регулаторите, пошироката јавност, бизнис заедницата и потрошувачите за потребата од поголема синергија во нивното делување, јакнење на фер конкуренцијата и заедничко делување за унапредување на заштитата на потрошувачите и конкурентноста.

Студијата се заснова на:

- Теренско истражување преку спроведени интервјуа од страна на Организацијата на потрошувачите на Македонија (ОПМ) во февруари 2017 година. Со прашалникот се опфатени следниве институции: Министерство за економија (МЕ), Државен пазарен инспекторат (ДПИ), Комисија за заштита на конкуренцијата (КЗК), Агенција за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги (ААВМУ), Агенција за храна и ветеринарство (АХВ), Агенција за електронски комуникации (АЕК) и организациите на потрошувачи. При спроведувањето на интервјуата со претставници на институциите, од страна на претставниците на ОПМ беше користен Прирачникот за објаснување на случаите на нечесно пазарно однесување подготвен за образложение и дискусија по секоја од опфатените постапки во прашалникот.
- Анализа на правната рамка во Република Македонија во сферата на заштитата на потрошувачите, а пред сè: Законот за заштита на потрошувачите (ЗЗП), Законот за електронски комуникации (ЗЕК), Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги (ЗААВМУ), Законот за заштита на конкуренцијата (ЗЗК), Законот против нелојалната конкуренција (ЗПНК), Законот за безбедност на храната (ЗБХ), како и подзаконските акти за спроведување на некои од анализираните закони.
- Анализа на правото на ЕУ: Директивата 2005/29/ЕК, Директивата 2006/114/ЕК, Комуникацијата на ЕУ за примена на Упатството на ЕУ за Директивата 2005/29/ЕК од 2013 година, Упатството на ЕУ за имплементација на Директивата 2005/29/ЕК за нечесните практики од 2016 година, истражувањата на Евробарометар за однесувањето на потрошувачите, пресудите на Европскиот суд на правдата, праксата на земјите-членки на ЕУ, ставовите на Европската потрошувачка организација - BEUC и други релевантни документи.

Студијата е структурирана во пет делови. После воведот следува вториот дел: „Анализа на проблеми на нечесна пазарна пракса во ЕУ, мерки и инструменти за нејзино сузбивање“; третиот дел се однесува на анализа на секторот „Конкурентност и иновации“ преку истражување на секундарни извори на податоци и законската рамка; во четвртиот дел се презентирани резултатите од теренското истражување. На крајот од документот се дадени заклучоци и пре-

пораки за унапредување на заштитата на потрошувачите и подобрување на конкурентноста на бизнис секторот преку унапредување на законодавството, јакнење на институционалните капацитети, со предлог-мерки кои ќе придонесат за унапредување на правата на потрошувачите и фер конкуренција на пазарот.

Анализа на проблеми на нечесна пазарна пракса во ЕУ, мерки и инструменти за нејзино сузбивање

Во овој дел од студијата се анализира Директивата 2005/29/ЕК што се однесува на нечесна пазарна пракса, преку случаи идентификувани во земјите на Европската Унија, пресуди на Судот на правдата на ЕУ, предвидени мерки за сузбивање на нечесната пазарна пракса во земјите на ЕУ, како и начинот на делување на органите за надзор на пазарот.

а) Ойсеџ на делување на Директивата 2005/29/ЕК за нечесни пазарни практики¹ и нејзината досегашна примена од страна на земјите-членки

Директивата бр. 2005/29/ЕК од 11 мај 2005 година во однос на нечесните бизнис практики од страна на трговците кон потрошувачите, се разликува од претходните директиви според мерката ова подрачје сеопфатно да се регулира. Со Директивата се воспоставуваат процедури за идентификување на нечесното пазарно однесување од страна на трговците кон потрошувачите, од причина што тие практики можат да имаат значително влијание врз одлуките на потрошувачите за купување на производот.² Со Директивата се нормирани: општата клаузула за деловните постапки кои се сметат за измамнички практики (чл. 5), правила за посебни видови на некоректни деловни постапки кои се сметаат за измамнички дејствија (чл. 6), измамнички пропусти (чл. 7) и агресивни деловни постапки (чл. 8 и 9), како и правилата за заштита на потрошувачите од нечесни трговски практики (чл. 11-13). Врз основа на оваа Директива за здруженијата на трговците, кои се потписници на Кодекс за трговска пракса се предвидува одговорност и примена на санкции кон нив во случаи кога поттикнуваат забранета трговска пракса на своите членки. Директивата им дава големо значење на деловните кодекси посочувајќи дека државите членки за деловните кодекси мораат да пропишат соодветна улога, односно начин на кој трговците ќе се однесуваат, а потписниците на Кодексот ќе ги имаат предвид принципите на оваа директива и согласно тоа ќе ги отстрануваат некоректните постапки на членките – потписници на кодексот. Овие кодекси според Директивата претставуваат систем на етички или други посебни правила (на пр. технички професионални стандарди) со кои се пропишуваат очекувани постапки или се забрануваат одредени постапки, пропусти, начин на трговско работење, претставување и комуникација која ги опфаќа рекламирањето и маркетинг постапките на трговците директно поврзани со промоција, продажба или испорака на производот на потрошувачот.

Директивата 2005/29/ЕК се потпира на принципот на потполна хармонизација на националното право со европското, со цел да обезбеди високо ниво на заштита на потрошувачите во сите сектори и да делува како безбедносна мрежа со чиешто одредби се надополнуваат

1) Закон за заштита на потрошувачите на РМ, транспонирано со наслов: „Нечесно пазарно однесување“

2) Под „производ“ се подразбира која било стока или услуга, вклучително и недвижности, права и обврски (член 2 став 1 алинеја ц)

празнините во правната регулатива на земјите-членки, во случаите кога со посебните прописи не е опфатена нечесната пазарна пракса. Според оваа Директива, државите на ЕУ можат да имаат дополнителни порестриктивни правила кои ја регулираат нечесната пазарна пракса кога се во прашање заштитата на здравјето, безбедноста на производите и заштитата на животната средина. Исто така, Директивата не влијае на правото на државите-членки да одат понатаму во регулирањето на финансиските услуги и недвижниот имот, со цел заштита на економските интереси на потрошувачите, од причина што финансиските услуги и недвижниот имот, заради својата сложеност и сериозните ризици, бараат детално регулирање.

Големо значење ѝ се придава на оваа Директива во поглед на подигањето на нивото на заштита на потрошувачите преку воведување на механизми со кои се спречуваат измамите на потрошувачите, направени преку дејствија или со одредени пропусти, како и преку агресивна продажба. Истовремено, со Директивата се воспоставуваат обврски на трговецот во поглед на дадените тврдења за производот (информациите) кои треба да бидат јасни, навремени и содржински издржани, со цел да се овозможи потрошувачите да направат правилен избор.

Значително нарушување на деловното однесување (трговската пракса) постои кога таа се користи со цел значително да ја оневозможи способноста на потрошувачот да донесе одлука врз база на информација од страна на трговецот, која инаку не би ја донел. Во согласност со претходното, нечесната пазарна пракса е спротивна на професионалното внимание, а истовремено битно влијае или е веројатно дека ќе влијае на економското однесување на **просечниот потрошувач** или на **просечниот член на групата** (кога таквата пракса е насочена кон посебна група потрошувачи).

Врз основа на Директивата, постои општа одредба која го забранува нечесното пазарно однесување или т.н. „umbrella provision“, што има за цел да ги опфати сите видови на деловно однесување кои се сметаат за нечесни. Со Директивата се утврдени два вида на нечесно однесување:

- Измамничко пазарно однесување (пракса)
- Агресивно пазарно однесување (пракса)

Измамничкото пазарно однесување се смета за такво кога **содржи неистинити информации или на друг начин го измамува или ќе го измами просечниот потрошувач** со што го наведува или веројатно ќе го наведе да донесе одлука за правната работа која веројатно во други околности не би ја донел. Бројни се примерите кои можат потрошувачот да го насочат да донесе одлука врз основа на информации кои се неистинити, како на пример: тврдењата за бесплатни кредити (додека потрошувачите мораат да ги платат дополнителните административни трошоци), или тврдењата за подарок доколку купат одреден производ (додека треба да ги платат поштенските трошоци), или понуди за хотелско сместување со директен поглед на плажа (додека потрошувачот добива соба со поглед на планина или автопат), или, пак, примери кога се работи за бренд нови модели, а всушност се продава стар модел, како и други примери кои се среќаваат во секојдневниот промет.

Случаите кога се смета дека трговската пракса на други начини го измамува или е веројатно дека ќе го измами просечниот потрошувач, можат да се согледаат низ слични примери, како на пример, кај понудата на електронска и техничка опрема кога во понудата од страна на трговецот се истакнува дека потрошувачите добиваат последна технологија за мала сума на пари, но не се спомнува дека треба да склучат договор за 24 месеци, што им се соопштува во моментот на потпишување на договорот, а не и во пред договорните информации, или кога кај тарифата за мобилни телефони се истакнува една нето-цена, а неколку дополнителни трошоци се напишани со ситни букви, како и кога се во прашање изјавите за попусти до 70% или 80 % додека тие се однесуваат само на мал број производи.³

Измамничките пропуштања се јавуваат во оние случаи кога трговецот пропушта да даде важни информации (известувања) кои се потребни просечниот потрошувач да донесе одлука за правната работа и со тоа го наведува или веројатно е дека ќе го наведе да донесе таква одлука, а во друг случај не би ја донел. Овде спаѓаат и случаите кога трговецот крие важни информации или пружа нејасни, неразбирливи, двосмислени, како и ненавремени информации, а се смета дека потрошувачот одлуката треба да ја донесе врз основа на веродостојни информации.

Со Директивата се уредува **кои информации ќе се сметаат важни за потрошувачите**, а тоа се: основните обележја на производот; седиштето и идентитетот на трговецот; цената на производот и начинот на кој се пресметува, додатните поштенски трошоци за превоз и достава; условите на плаќање, доставата, другите елементи за исполнување на договорот, како и системот за решавање на приговори на потрошувачите, доколку тие елементи отстапуваат од барањата за професионално внимание; постоење на правото за раскинување и откажување од договорот.

Пазарното однесување се смета за агресивно доколку во одреден случај, земајќи ги предвид сите обележја, се врши вознемирување, принуда, вклучително и примена на физичка сила или заканување како недозволено влијание кое битно ќе ја намали или веројатно ќе ја намали слободата на избор на просечниот потрошувач во однос на производот, со што потрошувачот ќе биде насочен да донесе одлука за правната работа која инаку не би ја донел.

Недозволеното влијание значи искористување на положбата на појаката страна наспроти потрошувачот, преку примена на притисок, па и без употреба на физичка сила, на начин со кој битно се ограничува способноста на потрошувачот да донесе рационална одлука. Некои од примерите кога се искористува положбата на појаката страна се следните: кога децата се принудуваат да купат одреден производ, или кога преку реклама на производ родителите се наведуваат да им го купат производот; кога за време на екскурзија организирана за постари лица се врши ненадејно запирање пред продавници или излози со цел патниците да се наведат да купат производи, што не е во согласност со целта на екскурзијата.

Агресивната трговска пракса, која како таква се смета во сите околности, се препознава во следниве случаи:

3) Последниве примери се среќаваат и во трговската пракса во Р. Македонија и се согледани преку советодавните бироа на Организацијата на потрошувачите на Македонија.

- Огласувања кои директно им се обраќаат на децата да купуваат или да ги наговорат своите родители или други полнолетни лица да им ги купат производите;
- Барање производот да се плати веднаш, плаќање на рати, враќање или чување на производот кој потрошувачот не го нарачал;
- Директно известување на потрошувачот дека работата или опстанокот на трговецот ќе биде загрозен доколку потрошувачот не го купи производот, и
- Лажно претставување дека потрошувачот освоил, или дека ќе освои, безусловно или преку исполнување на одреден услов, одредена награда или некоја друга корист, ако таа награда или друга корист не е предвидена, а кога тоа е условено со одредени плаќања од страна на потрошувачот или му предизвикува трошоци.

Со Директивата се утврдени и таксативно наброени постапките кои претставуваат нечесна пазарна пракса во сите случаи, што е познато како т.н. „црна листа“ на постапки (23 постапки).

в) Случаи на нечесна пазарна пракса во земјите на ЕУ

Во случај на агресивна пазарна пракса, Анекс I на Директивата ги утврдува агресивните пазарни практики, како на пример, следниве пазарни практики:

- Да се прават лични посети во домот на потрошувачот игнорирајќи го барањето на потрошувачот да го напушти или да не се враќа, освен во околности и во мера која е оправдана, според националното право, за да се изврши договорна обврска,
- Да се прават постојани и несакани понуди по телефон, факс, електронска пошта или преку далечински медиуми, освен во околности и во мера оправдана во согласност со закон, за да се изврши договорна обврска.

Примери:

- Италијанската комисија за конкуренција⁴ преземала акција против колектор кој користел лого, име и документи кои биле слични на официјалните агенции на Италија. Трговецот го довел потрошувачот под импресија дека тоа е одлука на надлежниот суд за принудна наплата со цел да создаде забуна кај потрошувачот и врз основа на тоа да ги плати своите долгови, а всушност таа моќ ја имаат само јавните власти.
- Полската канцеларија за конкуренција и заштита на потрошувачите⁵ утврдила дека наплатата на долгови како постпродажна комерцијална пракса припаѓа во доменот на нечесна пазарна пракса и ја казнил агенцијата за наплата на долгови поради погрешно информирање на потрошувачите во смисла на големината и тежината на несаканите последици со кои ќе се соочат доколку не успеат да ги подмират долговите веднаш. Агенцијата за наплата на долгови, исто така, не успеала правилно да ги информира потрошувачите и вршела врз нив непотребен психолошки притисок.

4) The Italian competition authority (AGCM)

5) The Polish authority (UOKiK)

Директивата за нечесни пазарни практики не ја офаќа продажбата на злато, но и остојат случаи кога кукчување и прејродажба на злато во некои околности може да се смета за нечесна пазарна практика.

Пример: Трговец кој им нуди на потрошувачите професионална процена за нивното злато пред да го купат, може да се смета за трговец кој нуди услуги за потрошувачите. Кога ова е случај, ќе се примени Директивата за нечесни пазарни практики, и како последица на тоа трговецот не треба да пружа неточни и заведувачки информации за вистинската вредност на златото или за цената на услугата која ја нуди.

Директивата за нечесни пазарни практики се дополнува со другото законодавство на ЕУ со кое се регулираат одделни аспекти на нечесни пазарни практики.

Следствено на тоа, оваа Директива има дејство на „заштитна мрежа“ со која се обезбедува високо општо ниво на заштита на потрошувачите од нефер трговски практики кои можат да се јават во сите сектори, а доколку има празнини во други закони за земјите-членки, преку оваа Директива тие се пополнуваат со цел подобра заштита на потрошувачите.

Пример: Член 12 од Директивата за хипотекарни кредити забранува, во принцип, сврзани практики на продажба, како на пример, кога преку договорот за хипотекарен кредит се продава и друг финансиски производ, а истите производи не се достапни одделно. Ова само по себе би било нефер и ваквите продажби се забранети со Директивата за нечесни пазарни практики, но преку процена од случај до случај. Исто така, спојувањето на практики во рамките на значењето на член 12 од Директивата за хипотекарни кредити, истите постапки се забранети како такви.

Последниве примери беа во доменот на финансиските услуги (според наводите на Европската потрошувачка организација – BEUC, беше нотирано дека нема доволна примена на одредбите на Директивата во финансиската сфера на услуги). Како одговор на тие забелешки, новото Упатство на ЕУ од 2016⁶ година дава примери за подобрена примена на одредбите на Директивата во доменот на финансиските услуги. Оваа област е прилично опсежна и е предмет на регулирање со посебни закони, но доколку одредени нечесни трговски практики не се регулирани со тие посебни закони, а тие се измамнички или заведувачки, ќе бидат забранети според Директивата за нечесни пазарни практики. Исто е и со другите области на потрошувачкото право, каде што со други специфични закони посеопфатно се регулира правото на информирање на потрошувачите, измамничките практики и сл., но доколку не се опфатени одредени практики, ќе се применат одредбите од Директивата за нечесни пазарни практики затоа што таа има улога на „чадор“ според својата намена за заштита на потрошувачите.

с) Пресуди на Судот на правдата на ЕУ (СПЕУ)

Судот на правдата на Европската Унија е судска институција на Европската Унија и на Европската заедница за атомска енергија (Еуратом). Институцијата е составена од три судови: Судот на правдата, Општиот суд и Трибуналот за граѓански услуги. Примарна задача на оваа инсти-

6) Commission staff working document, guidance on the implementation/application of Directive 2005/29/EC on Unfair Commercial Practices (Работен документ на ЕК, Упатство за имплементација / примена на Директивата 2005/29/ЕК за нечесни пазарни практики)

туција е да ја испита законитоста на мерките на Европската Унија со цел да се обезбеди единствено толкување и примена на правото на Европската Унија.

Судот на правдата на ЕУ проценувал влијание на нечесна пазарна пракса врз просечен потрошувач, односно просечен член на група, така што концептот на одредување на поимот за просечен потрошувач во Директивата на ЕУ за нечесни пазарни практики е развиен и дефиниран од страна на СПЕУ.

Во контекст на правилната имплементација на Директивата за нечесна пазарна пракса во поглед на поимот просечен потрошувач, кога е во прашање рекламирањето на производи, од посебна важност се следниве пресуди:

- **Пресудата од 16 јули 1998 година во предметот C-210/96 Rudolf Tusky против Oberkreisdirektor des Kreises Steinfurt - Amt für, Lebensmittelüberwachung [1998]** „Збирка на судски одлуки“ стр. I-4657

Судот на правдата на ЕУ кога го одмерувал ризикот за измама на потрошувачите во однос на слободниот промет на стоки, дал мислење како да се постапи од страна на националните судови за да се утврди дали одреден опис, трговска марка, промотивен опис или изјава се измамнички, при што упатил на тоа дека треба да се земаат предвид очекувањата од „просечниот потрошувач“ кој е „разумно добро информиран и разумно внимателен и грижлив“.

Во конкретниот случај се работи за пресуда која се однесува на процената дали тврдењето е направено со цел да го измами потрошувачот, при што националниот суд мора да ги земе предвид карактеристиките кои го дефинираат просечниот потрошувач. Во овој случај на СПЕУ „просечниот потрошувач“ е критички ориентирано лице, внимателно во своето однесување и однесувањето на пазарот. Просечниот потрошувач во овој случај требало да се информира за квалитетот и цената на производот и да направи ефикасен избор.

- **Пресудата од 13 јануари 2000 година по предметот C-220/98 Estée Lauder Cosmetics GmbH & Co. OHG против Lancaster Group GmbH [2000]** Збирка на судски одлуки, стр. I-117

Во случајот дали постои измамничко рекламирање во поглед на козметичките производи, СПЕУ имал мислење дека е потребно националниот суд да утврди дали социјалните и лингвистичките фактори можат да го оправдаат терминот „лифтинг“.

Овој термин се користел во врска со кремот за зацврстување (фирминг) што за германскиот (просечен) потрошувач значи нешто друго, спротивно на потрошувачите од другите земји-членки на ЕУ. Исто така, треба да се земе предвид дали сите упатства за употреба на производот се доволни за да упатат на тоа дали е јасно дека ефектите од употребата на овој производ се краткотрајни, така што тоа го неутрализира кој било спротивен заклучок (дека ефектите се долготрајни).

- **Пресудата од 26 ноември 1996 година во предметот C-313/94 F.lli Graffione SNC против Ditta Fransa [1996]** Збирка на судски одлуки стр. I-6039

На мултинационалната група компании „Scott multinational group of companies“ им било забрането да продаваат различни производи во Италија под трговската марка „Cotonelle“ затоа што би можеле да ги заведат потрошувачите со тоа дека всушност производите содржат памук (котон). Како и да е, компанијата Scott group продолжила да ги продава производите под таа

трговска марка во Франција и Шпанија. Ditta Fransa, сопственик на супермаркет во Италија, продолжил да ги продава производите под оваа трговска марка и тогаш Graffione поднел тужба против него врз основа на тоа дека Fransa ги прекршува правилата и создава нефер конкуренција, а се стекнал и со конкурентска предност. Во својата пресуда СПЕУ заклучил дека постои можност да се дозволи забрана на продажбата под таа трговска марка како факт дека е забранета во одредена земја поради заведување на потрошувачите, а не е прифатена како заведувачка во другите земји на ЕУ. Но, за тоа се пресудни лингвистичките, културните и социјалните разлики помеѓу земјите-членки и може да се создаде ситуација одредена трговска марка во една земја да е заведувачка за потрошувачите, а во други земји на ЕУ тоа да не е случај, при што случајот се остава на националните судови и на нивната процена дали тие ќе ја забранат оваа трговска марка. Во вакви ситуации, националните судови се надлежни да ги проценат културните, лингвистичките и социјалните фактори кои допуштаат процена на нечесниот карактер на пазарната пракса, а во таков случај сите релевантни фактори треба да се земат предвид, како што се: јасноста на информациите дадени на потрошувачите, презентација на рекламниот материјал, како и ризикот од грешка во однос на одредена група на потрошувачи.

d) Предложени мерки за унапредување на заштитата на потрошувачите на европско ниво за сузбивање на појавата на нечесна пазарна пракса

Европската комисија во 2016 година го објави работниот документ: „Упатство за имплементација на Директивата 2005/29 за нечесните практики“. Целта на ова Упатство е да се олесни правилната примена на Директивата 2005/29/ЕС за нечесни бизнис-потрошувач трговски практики, обезбедувајќи насоки за клучните концепти и одредбите на Директивата, и практични примери преземени од прецедентното право на Судот на правдата на Европската Унија и од националните судови на земјите-членки. Ова Упатство претставува надградба на Упатството донесено во 2009 година кое имаше практични насоки за правилно толкување и примена на оваа Директива.

Основа за донесувањето на новото Упатство претставуваше усвоениот Документ за комуникација на ЕУ⁷ со кој се укажа на потребата од засилување на мерките за спроведување на Директивата 2005/29/ЕК за нечесните пазарни практики заради обезбедување на спроведување на одредбите и правна сигурност, како и потребата од обработка на следниве теми:

- интеракција помеѓу Директивата 2005/29 и другите директиви;
- согледување на случаи од Судот на правдата на ЕУ и националните судови;
- како Директивата ги третира новите бизнис практики, особено во онлајн секторот.

Во Упатството се потенцира дека оценката за тоа дали пазарната практика е нечесна според Директивата 2005/29 зависи од процената која треба да се прави од случај до случај, освен за праксите дадени во Анекс I на оваа Директива (кои секогаш се сметаат за нечесни), а моќта да се направи оваа процена зависи од земјите-членки.

Европската комисија во Комуникацијата за примена на оваа Директива од 14.03.2013 година ги дава основните заклучоци врз основа на искуствата од примената и препорачува активно-

7) Communication on the application of the Unfair Commercial Practices Directive, COM(2013) 138 final, 14.3.2013

сти потребни за максимизирање на корисноста од нејзината примена на потрошувачите и внатрешниот пазар. Позитивните аспекти на примената се забележани преку сè поголемата доверба во единствениот пазар, согледано од статистиката која открива дека потрошувачите се позаинтересирани за прекуграничниот промет, отколку во 2006 година.⁸

Особено е важно да се напомене дека во доменот на надзорот на пазарот имаше заеднички акции на телата надлежни за надзор во поглед на дигиталните производи, како на пример, кај услугите на веб-страниците каде што се продаваат авиобилети, онлајн сервисните услуги за мобилните телефони, веб-страниците кои продаваат електронски производи и сл. Овие акции се координирани од страна на Европската комисија преку националните органи надлежни за заштита на потрошувачите во земјите-членки (вклучувајќи ги Норвешка и Исланд), а ги спроведуваат координирано надлежните органи за надзор на пазарот кои проверуваат стотици сајтови во одреден сектор поради проверка на кој начин се прекршуваат правата на потрошувачите. По извршените акции, надлежните бараат операторите да се усогласат со законите, а оние кои не ги коригираат своите практики се казнуваат или нивната веб-страница се затвора. Клучните приоритети според овој документ се однесуваат на малопродажбата (вклучително и е-трговијата, патувања и транспорт, финансискиот сектор, дигиталната економија и енергетската одржливост како приоритетни области).

Во однос на правилната примена на Директивата, документот на ЕУ дава предлози за обезбедување на потполна усогласеност на националната регулатива со оваа Директива, да се направи проверка на состојбата во доменот на нејзината примена во пракса во земјите, а дефинира и корективни акции, таму каде што е потребно.

Документот посочува на развивање на упатства за поддршка на примената, каде што особено треба да се има предвид следново:

- воведување на тематски работилници помеѓу националните тела и судските органи,
- јакнење на акциите на телата за надзор на пазарот (заеднички акции),
- поддршка на земјите-членки во обезбедувањето ефективна примена на Директивата,
- вклучување на секторите кои не беа вклучени (транспорт, дигиталната продажба, заштита на животната средина, финансиските услуги, недвижностите и сл.),
- во сите области да се земат предвид интересите на ранливите групи на потрошувачи.

Документот беше основа Европската комисија во 2016 година да го објави Упатството за имплементација на Директивата 2005/29/ЕК за нечесните практики.

Од аспект на искуствата на потрошувачите, Европската потрошувачка организација – BEUC ги согледала проблемите при имплементација на Директивата во националните законодавства и во согласност со праксата на потрошувачките организации (нејзините членки),⁹ упатува на следново:

8) 13 Eurobarometer 332: Consumers' attitudes towards cross-border trade and consumer protection, May 2012

9) BEUC draft position paper on the European Commission's Communication on the application of the unfair commercial practices directive (com(2013) 138 final)

- Одредени претходни трговски практики кои биле забранети на национално ниво не биле вклучени во Анексот на Директивата, т.н. црна листа (како на пример, кај промотивните продажби);
- Постои проблем и кога се дефинира просечниот потрошувач. Според Директивата, „просечен потрошувач е некој кој е добро информиран, внимателен и грижлив“ што сè уште не кореспондира со реалното однесување на мнозинството потрошувачи;
- Постојат проблеми кога потрошувачите се третираат како ранливи, при што BEUC ја истакнува потребата за дефинирање на овој концепт (ранливи потрошувачи или група на ранливи потрошувачи) и предлага при процената на ранливоста да се земат предвид социјалната и економската реалност, како и начинот на кој потрошувачите го прават изборот при купувањето. Изборот на потрошувачот е дефиниран низ лична (емотивна), економска (приходи, наследство) и социјална (културна, едукативна) позадина или е условен со различен опсег на загрозеност;
- Сè уште постои проблематичен сооднос на Директивата со договорното право, во однос на можноста да се добие обесштетување доколку договорот е склучен како последица на нечесно пазарно однесување на трговецот.

Во рамките на истражувањето од страна на BEUC се наведува дека специфичните правила за нечесна пазарна практика треба да се применуваат кај финансиските услуги и тие треба да бидат утврдени како на национално ниво, така и во рамките на правото на ЕУ (на пример измамничкото и нечесно рекламирање кај Директивата за кредити на недвижности, станбени хипотекарни кредити и сл.).

Понатаму, заради подобра примена на Директивата, се предлага организациите на потрошувачи да се вклучат во идентификувањето и јакнењето на нејзината примена преку различни средства или најчесто преку иницирање на судски постапки, барање да се изречат временни мерки, или преку соработка со националните државни органи. На пример, организациите на потрошувачи можат да идентификуваат колективен проблем преку индивидуална жалба (кога потрошувачот бара совети) и кога треба да се почнат преговори со компанијата (преку досија на дојис од страна на потрошувачот) или да се покрене судска постапка.

4. Анализа на секторот „Конкурентност и иновации“ преку истражување на секундарни извори на податоци и законската рамка

Овој дел од истражувањето ја зема предвид законската регулатива која се однесува на конкурентските закони, а во основа треба да ги заштити потрошувачите. Во таа насока се прави согледување на корелацијата со Директивата за нечесни пазарни практики 2005/29/ЕК, транспонирана во Законот за заштита на потрошувачите и Законот за заштита на конкуренцијата, како и во Законот против нелојалната конкуренција. Во интерес на унапредувањето на законодавството, се посочува потребата од транспонирање на Директивата 2006/114/ЕК во нашето законодавство со цел подобро регулирање на рекламирањето и компаративното рекламирање.

Иако имавме предвид дека постојат и други посебни закони за заштита на потрошувачите кои се применуваат за регулирање на одредена проблематика, тие не се предмет на анализа во овој дел, туку се земени предвид при насоките за теренското истражување и се користени во корелација со ЗЗП во доменот на нечесната пазарна пракса во Република Македонија.

е) Преглед на законската регулатива за заштитата на потрошувачите, нелојалната конкуренција и конкуренцијата и нивната корелација во Република Македонија

Законот за заштита на потрошувачите (ЗЗП) е основен закон со кој се штитат правата на потрошувачите, се однесува на потрошувачот како физичко лице, а ја уредува заштитата на потрошувачите во десет одделни делови кои се разработени во 145 членови.

ЗЗП е донесен во 2004 година и од тогаш е седум пати менуван, а една од најзначајните е измената од 2011 година кога е транспонирана Директивата ЕК/29/2005¹⁰ со која се забранува нечесно пазарно однесување. Ваквото однесување од страна на трговците е во спротивност со едно од основните начела во облигационите односи, а тоа е начелото на совесност и чесност. Нечесното пазарно однесување е забрането во согласност со ЗЗП, затоа што тоа се поврзува со продажба на производи или услуги, нивна промоција, рекламирање или друг вид на комерцијална комуникација насочена кон потрошувачите, што има за цел да го измами, да го доведе потрошувачот во заблуда или да му влијае тој да купи производ што во други околности не би го купил. Со таквата измама се повредуваат многу основни права на потрошувачите меѓу кои, секако, правото за добивање вистинити и веродостојни информации со цел да се направи правилен избор на производи и услуги. Правото на информации е содржано во многу директиви на ЕУ, во Законот за заштита на потрошувачите и други закони кои во однос на овој Закон се јавуваат како *lex specialis* во законската регулатива на Република Македонија. Според ова право, потрошувачите треба да добијат битни, навремени и вистинити информации кои ќе им помогнат во донесувањето на исправна одлука за правната работа. Оваа Директива се однесува на релациите БЗП (бизнис - потрошувач) и има за цел да ги унапреди правата на потрошувачите, а воедно индиректно да ги заштити трговците кои чесно настапуваат на пазарот.

Во 2006 година е донесена уште една многу значајна директива на ЕУ (Директива 2006/114/ЕК)¹¹ за заведувачко и компаративно рекламирање, која се однесува на БЗБ секторот (бизнис - бизнис) со цел заштита од нелојална конкуренција. Директивата навлегува во доменот на конкурентските закони, но многу е значајна како за бизнис секторот, така и за потрошувачите, затоа што со намалувањето на нерегуларностите на пазарот помеѓу бизнис секторот во доменот на рекламирањето на производите, ќе се намали притисокот на измамнички понуди кон потрошувачите. Иако ОПМ со години бара оваа Директива да се транспонира во правото на РМ, бизнис секторот воопшто не покажува интерес за оваа потреба, а причините

10) Directive 2005/29/EC of the European Parliament and of the Council, донесена на 11 мај 2005 година која се однесува на нечесните пазарни практики од страна на бизнисот кон потрошувачите (позната како Директива за нечесна пазарна пракса), а кај нас транспонирана во дел од ЗЗП каде што се уредува нечесното пазарно однесување. Со оваа Директива амандмански се менуваат: Директивата 84/450/ЕЕЦ, Директивата 98/27/ЕК и Директивата 2002/65/ЕК, како и Регулацијата на Советот 2006/2004.

11) Directive 2006/114/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 concerning misleading and comparative advertising

можат да бидат различни, т.е. иако бизнис секторот има сознанија за нелојална конкуренција во своите редови во доменот на рекламирањето, сепак, кај нив останува убедувањето дека нелојалната конкуренција постои кога се работи за сивата економија, а помеѓу регулираниот бизнис не е толку изразена. Директивата, иако донесена во 2006 година од страна на ЕУ, сè уште не е транспонирана во нашиот правен систем. Оваа Директива, секако, опфаќа многу домени на нечесна пазарна пракса која влијае не само на конкуренцијата помеѓу бизнис секторот, туку и на однесувањето на потрошувачите кога донесуваат одлука за купување врз основа на невистинити изјави или тврдења од страна на трговците (содржани најчесто во рекламните пораки). Директивата 84/450/ЕЕЦ (донесена во 1984 година за да го регулира измамничкото и компаративното рекламирање, а се однесува на релациите Б2Б и Б2П, истовремено е дерогирана со донесувањето на овие две директиви (2005/29/ЕК и 2006/114/ЕК) кои денес се применуваат во земјите на ЕУ и се прилично комплементарни кога се работи за нечесното пазарно однесување во смисла на пазарното однесување кое го вклучува рекламирањето и компаративното рекламирање, како и промоцијата и другите практики при продажба на производите. Во смисла на заштита на потрошувачите од нечесни трговски практики, особено е важно што во ЗЗП во 2011 година се транспонираше Директивата 2005/29/ЕК. Но, не помалку важно е да се направат напори да се транспонира во посебен закон и Директивата за заведувачко и компаративно огласување од 2006 година. Ова подрачје засега е само делумно уредено со Законот против нелојалната конкуренција (ЗПНК)¹² со кој се забранува нелојалната конкуренција. Со оглед дека ЗПНК не кореспондира со новините и правото на ЕУ во доменот на конкурентското право, последново укажува на фактот дека едно важно подрачје од конкурентското право останува неуредено со оглед дека ЗПНК само делумно ја уредува нелојалната конкуренција, без да навлегува во доменот на измамничкото, заведувачкото и компаративното огласување како што тоа го прави Директивата за заведувачко и компаративно рекламирање.

Имајќи предвид дека конкурентноста е дефинирана како способност на една земја да произведува добра и услуги под слободни и фер услови на глобалните пазари, истовремено одржувајќи и проширувајќи ги реалните приходи на своите граѓани на долгорочен план,¹³ политиката на конкурентност треба во континуитет да создава услови и да предвидува мерки и инструменти за поттикнување на конкурентноста на деловната заедница со цел да го поттикне економскиот раст и развојот на компаниите. Овде, секако, има можност за доуредување на законодавството преку транспонирање на Директивата 2006/114/ЕК со цел да се намали, односно да се избегне нелојалната конкуренција помеѓу деловните субјекти на пазарот.

Доуредувањето на ова подрачје е особено важно имајќи предвид дека Законот за заштита на конкуренција (ЗЗК), донесен во 2010 година,¹⁴ не ја регулира директно нелојалната конкуренција. Во доменот на конкуренцијата, ЗЗК ги уредува забранетите облици на спречување, ограничување или нарушување на конкуренцијата, мерките и постапките во врска со

12) „Сл. весник на Р.Македонија“ бр. 80/99 од 17.12.1999 год.

13) Дефиниција која ја применува ОЕЦД, 2005 год.

14) Оваа проблематика беше уредена со Законот против ограничување на конкуренцијата (ЗПОК) од 1999 година, после кој уследи Законот за заштита на конкуренцијата од 2005, со кој се укина претходниот ЗПОК 1999.

ограничувањата на конкуренцијата, додека неговата цел е обезбедување на слободна конкуренција на домашниот пазар заради поттикнување на економска ефикасност и благосостојба на потрошувачите. Со ЗЗК се уредуваат доминантната позиција на пазарот и концентрациите, како и надлежноста и статусот на Комисијата за заштита на конкуренцијата. Комисијата за заштита на конкуренцијата (КЗК) ја контролира примената на одредбите на Законот за конкуренција и Законот за користење на државна помош, како и прописите донесени врз основа на овие закони, ги следи и ги анализира состојбите на пазарот до степен потребен за развој на слободна и ефикасна конкуренција, води управни постапки и донесува одлуки во управна постапка, а исто така, КЗК е надлежен прекршочен орган за прекршоците определени со ЗЗК.

Истражувањето спроведено преку интервјуата со одредени институции, регулаторни тела и органи за надзор на пазарот, укажува дека има потреба да се разговара за редесфинирање на улогата на КЗК во доменот на нечесното пазарно однесување кон потрошувачите, како и сузбивањето на нелојалната конкуренција помеѓу бизнис секторот. Во некои земји на ЕУ, како на пример, во Полска, Данска, Италија и пошироко во светот (САД и Австралија, на пример), како и Велика Британија,¹⁵ комисиите за заштита на конкуренцијата имаат улога за заштита на потрошувачите од нечесни пазарни практики и заштита на бизнис секторот од нелојална конкуренција.

Од тие причини се предлага поширока дебата и транспарентност во процесот на креирање на конкурентската политика која треба да биде во корелација со надзорот на пазарот и заштитата на потрошувачите.

Врз основа на иницијативата на здруженијата во секторот 5 – Конкурентност и иновации, се прават напори преку активностите на ИПА 2 механизмот да се унапредат законската рамка и институциите за спроведување на мерки и активности кои се однесуваат на надзор на пазарот и заштита на потрошувачите, со што ќе се унапредат заштитата на потрошувачите и конкуренцијата на пазарот.

5. Презентација на резултатите од спроведеното теренско истражување

Со цел да се добијат издржани информации за имплементација на Законот за заштита на потрошувачите во делот на одредбите со кои се забранува нечесното пазарно однесување, ОПМ, во периодот од 15 до 28 февруари 2017 година спроведе интервјуа со претставници на: Агенцијата за храна и ветеринарство (АХВ), Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги (ААВМУ), Агенцијата за електронски комуникации (АЕК), Комисијата за заштита на конкуренцијата (КЗК), Државниот пазарен инспекторат (ДПИ), Министерството за економија (МЕ), Организациите на потрошувачите на Скопје, Кочани, Штип, Битола, Охрид, Тетово и Стопанската комора на Македонија (СКМ). За спроведување на интервјуата беше изработен прирачник и прашалници по претходно направена анализа на законската рамка и одредбите кои се однесуваат на нечесното пазарно однесување.

15) Британската комисија го изјавува следното: „Работиме на промоција на конкуренцијата во полза на потрошувачите како во Велика Британија, така и надвор од неа. Целта ни е да ги направиме пазарите да функционираат во корист на потрошувачите, бизнисот и економијата“ (We work to promote competition for the benefit of consumers, both within and outside the UK. Our aim is to make markets work well for consumers, businesses and the economy)

Анализираните резултати од спроведените интервјуа во одредени области во кои работат институциите, регулаторните тела и инспекторатите беа тешко споредливи од причина што наведените органи не постапуваат само по Законот за заштита на потрошувачите, туку според посебните закони кои подетално ја уредуваат материјата по која тие постапуваат, односно проблематиката во доменот на измамничкото однесување и битните информации кои задолжително треба да им се дадат на потрошувачите во делот на храната, електронските комуникации, аудиовизуелните медиуми и други области уредени со посебни закони.

Одговорите на поставените прашања од претставниците на организациите на потрошувачите беа многу слични, со оглед дека тие работат во доменот на советување и се среќаваат со слични проблеми за кои потрошувачите им се обраќаат преку нивните советодавни бироа.

При идентификувањето на имплементацијата на одредбите кои се однесуваат на нечесните пазарни практики кон потрошувачите, следниве прашања придонесоа за процена на состојбата:

- Дали споменатите инспекциски органи се доволно опсежно идентификувани со Законот за заштита на потрошувачите (ЗЗП)?
- На кој начин се води статистика за постапките по претставки од потрошувачи?
- Како се следат рекламите преку интернет?
- Како се постапува по дадена листа на случаи кога пазарното однесување е измамничко или агресивно?
- Како се постапува при нарушување на правата на децата?
- Кои се предвидените казни за одредени случаи на нечесно пазарно однесување?
- Дали постои и како се оценува интегрираниот надзор на инспекциските органи?
- Дали се применуваат кодекси за однесување од страна на трговците?
- Колку би било ефикасно алтернативното решавање на спорови со потрошувачите?

Подолу во текстот се сублимирани одговорите што даде придонес во креирањето на заклучоците и препораките за унапредување на заштитата на потрошувачите од нечесното пазарно однесување и нивните економски интереси.

f) Дали споменатите инспекциски органи се доволно опсежно идентификувани со Законот за заштита на потрошувачите (ЗЗП)?

Законот за заштита на потрошувачите (ЗЗП) таксативно ги набројува прекршочните органи, а тоа се: Државниот пазарен инспекторат, Државниот инспекторат за земјоделство, Државниот санитарен и здравствен инспекторат, Државниот инспекторат за животна средина и Агенцијата за храна и ветеринарство кои одлучуваат за прекршоците од овој Закон во рамките на своите овластувања предвидени со закон.

Претставниците на инспекциските органи главно сметаат дека бројот на инспекциски органи треба да се зголеми преку вклучување во надзорот на: Агенцијата за лекови, Агенцијата за електронски комуникации (преку овластените лица за вршење стручен надзор), Државниот инспекторат за техничка инспекција, комуналните инспекторати во рамките на општините (по-

ради делот во ЗЗП кој се однесува на јавните услуги), Инспекторатот за животна средина и евентуално други надлежни органи, или со вклучување и на КЗК во надзорот преку соодветни законски измени.

Од страна на стручната и експертската јавност се поставува прашањето дали КЗК во РМ треба да врши инспекциски надзор во доменот на заштитата на потрошувачите од нечесни пазарни практики. Преку направениот увид во законската рамка¹⁶ се утврди дека нема одредби со кои КЗК би имала ингеренции за заштита на потрошувачите од нечесно пазарно однесување на трговците, иако ваквите постапки ја нарушуваат конкуренцијата. Според член 2 од ЗЗК, целта на овој Закон е обезбедување на слободна конкуренција на домашниот пазар заради поттикнување на економска ефикасност и благосостојба на потрошувачите, но освен овој член, проблематиката на нечесната пазарна пракса како основа за нарушување на конкуренцијата не се спомнува, па во согласност со ЗЗК, надлежноста на Комисијата е ограничена. Искуствата од некои држави покажуваат одлични резултати од страна на органите надлежни за конкуренција кои се надлежни и за заштита на потрошувачите. Нивната улога е особено значајна во спречувањето на нечесните пазарни практики кои ги повредуваат правата на потрошувачите и ја нарушуваат конкуренцијата. Во таа улога особено се истакнува Комисијата за конкуренција на Италија која самостојно, на барање на потрошувачите или нивните организации, поведува постапки кон фирмите кои преку нечесна пазарна пракса ги нарушуваат правата на потрошувачите и влијаат на конкуренцијата. Доколку во иднина се направи измена на ЗЗК и ЗЗП, соодветно со зголемување на кадровските потенцијали на Комисијата, преку предвидување можност за воведување на нов сектор во КЗК за спречување на нечесни пазарни практики кои влијаат врз потрошувачите и конкуренцијата на пазарот, би можеле да сметаме на оваа нова улога на КЗК.

Претставниците на потрошувачките организации искажаа потреба од проширување на листата на институции кои имаат надлежности во овој домен, како и можноста за вклучување на КЗК (условено со измена на ЗЗК) во надзорот. Исто така, експертите на ОПМ упатија на размислување за евентуално пренесување на целосната надлежност на една институција која ќе има доволно кадар и капацитет да врши надзор над пазарот кога станува збор за заштита на потрошувачите (вклучително и за нечесното пазарно однесување), спроведува постапки за спогодбено решавање на споровите и врши други надлежности во доменот на безбедноста на производите, води сеопфатна статистика за состојбата преку континуирана соработка со останатите државни органи, особено за случаи кои се уредени со специјален закон.

г) На кој начин се води статистиката за претставки од потрошувачи?

При истражувањето утврдивме постоење на различни алатки за доставување на претставки, како и различност во постапките за решавање на предметите од страна на инспекциските органи. Одредени инспекциски органи поплаките на потрошувачите ги добиваат по пошта, во институцијата или електронски, но статистиката за примени претставки ја водат рачно. Преку архивата се регистрираат сите поднесоци, а на влезот на институцијата има поставено формулар за поведување постапка кој потрошувачите можат да го пополнат и да го достават

¹⁶) Законот за заштита на потрошувачите и Законот за заштита на конкуренцијата

преку архивата, а истите обрасци се достапни и онлајн. Сепак, тие немаат софтверски решенија за обработка на податоците кои би им помогнале во анализата (ваков е случајот со ДПИ).

Од друга страна, пак, агенциите како што се АХВ и АЕК имаат електронска статистика и обработка на податоците и соодветни софтверски решенија, а пријавите на потрошувачите се поднесуваат онлајн, по телефонски пат (бесплатен телефон кај АХВ со говорен автомат кој ги снима пријавите кои секојдневно се преслушуваат во Одделението за заштита на потрошувачите и се форматираат во писмени записи кои се доставуваат за постапување до надлежните инспекциски служби).

Поплаките од граѓаните за прашања поврзани со начинот на емитување на комерцијалните комуникации (рекламирање, телешопинг, спонзорство и пласирање на производи) се во помал број, а забелешките од граѓаните и правните лица доаѓаат и по пошта и електронски (и на посебната е-пошта за претставки и на другите е-адреси) во АААВМ. Евиденцијата за сите дописи е електронска.

Кај организациите на потрошувачи статистиката за сите пристигнати поплаки на потрошувачите се води електронски. Најголем број на поплаки во врска со нечесното пазарно однесување на трговците има за купувањето на далечина, односно онлајн купувањето и купувањето вон деловните простории на трговецот. Проблемите со нечесното пазарно однесување се 10% од вкупниот број на советувања на годишно ниво.

h) Како се следаат рекламните преку интернет?

Потрошувачите се изложени на проблеми кога се одлучуваат да направат промет привлечени од измамнички рекламни пораки, што е чест случај со зголемувањето на бројот на е-продавници кои нудат продажба на стоки и услуги преку интернет (договори на далечина). Притоа треба да се има предвид дека медиумите базирани на интернет (интернет-порталите) не се опфатени со медиумската регулатива (АААВМУ). Имено, издавачите на медиуми според Законот за медиуми се физички или правни лица кои вршат дејност на издавање печатен медиум или емитување на радио и телевизиски програми (радиодифузери). Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги утврдува одредени надлежности и во однос на давателите на аудиовизуелни медиумски услуги, по барање, и операторите на јавни електронски комуникациски мрежи во поглед на регистрацијата на програмските пакети.

Со оглед дека организациите на потрошувачи секојдневно се среќаваат со овие проблеми на потрошувачите, а недоволната законска регулација во однос на рекламирањето остава простор за бројни измамнички реклами за производи и услуги, се поставува прашањето како да се мониторираат и повлечат измамничките реклами на кои се изложени потрошувачите. Секако дека во овој домен треба нешто да се преземе за регулација на рекламните на интернет-порталите со цел да се спречи ширењето на рекламни пораки преку е-продавниците кои не ги почитуваат одредбите на ЗЗП за договорите на далечина. Во оваа смисла особено се чести случаите потрошувачите да најдат на е-продавница на интернет-портал која ги нема основните битни информации во согласност со ЗЗП, а тоа се: да биде наведено правното лице кое го продава производот, адресата на регистрација и активно функционирање, информацијата за враќање на производот, прикачен образец за истапување од договорот во рок од 14 кален-

дарски дена, пропишан со закон, како и информации кои би му биле од корист на потрошувачот за да биде во контакт со трговецот и да може непречено да го врати производот, доколку се одлучи да го остави неговото право.

Овие продавници претставуваат и нелојална конкуренција за сите други трговци кои чесно и совесно ги известуваат потрошувачите за производите и услугите на конвенционалниот пазар и онлајн пазарот, па од таа причина треба да се најдат решенија другите кои користат измамнички реклами или не ја почитуваат законската процедура за информирање, да се забранат со интервенција на органите на надзор на пазарот и сајбер-полицијата.

и) Како се идентификува ња дадена листа на случаи кога пазарното однесување е измамничко или агресивно?

Во согласност со ЗЗП, пазарното однесување е нечесно во сите околности доколку е измамничко или агресивно. На претставниците на инспекциските органи им презентиравме т.н. црна листа на случаи кои се сметаат за измамничко пазарно однесување и побаравме тие да ни ги посочат случаите кои се среќаваат во секојдневното работење.

Ни беше посочено дека најчести се случаите кога се тврди дека трговец, производ и услуга биле одобрени, препорачани или овластени од јавноста или приватен орган, а тоа е невестинито. Исто така, чести се и случаи во кои се промовира производ и услуга сличен на производ и услуга направени од конкретен производител на таков начин што намерно се измамува потрошувачот да верува дека производот и услугата се направени од истиот производител, кога тоа не е точно; случаи во кои се тврди дека се нуди наградна игра или промотивна награда без да се доделат опишаните награди или разумен еквивалент и сл. Во дел од наведените случаи најчесто се применува посебен закон со кој се регулира проблематиката, на пример, Законот за индустриска сопственост или, пак, се постапува по други членови на Законот за заштита на потрошувачите кои ги уредуваат овие дејствија (ДПИ).

Во доменот на храната, најчесто се среќаваат реклами со кои се промовира производ и услуга слични на производ и услуга направени од конкретен производител на таков начин што намерно се измамува потрошувачот да верува дека производот и услугата се направени од истиот производител, кога тоа не е точно. Исто така, има бројни случаи во кои лажно се тврди дека производ и услуга може да излечи болести, нарушени функции или деформации (АХВ).

Здруженијата на бизнис секторот не можеа да издвојат примери на нечесно пазарно или агресивно однесување од трговец. Исто така, не можеа да издвојат примери на нечесно или агресивно однесување на други трговци кои не се нивни членки поради тоа што според нивното мислење, нелојалната конкуренција најчесто се среќава помеѓу членките и нерегистрираните трговци, односно сивата економија. Инаку, споровите се решаваат преку надлежните органи, а во последните години немало случаи кои се воделе пред Советот на честа на комората. Најчесто трговците не се заинтересирани за ваков вид спорови, а доколку се повредени нивните права во доменот на конкуренцијата, поведуваат постапка пред надлежен суд каде што најчесто бараат парично обесштетување.

1. а) Листа на случаи кога пазарното однесување е измамничко или агресивно во електронските комуникации

Кај електронските комуникации, целта на Законот за електронски комуникации (ЗЕК), меѓу другото, е и заштита на правата на корисниците, вклучувајќи ги крајните корисници со инвалидитет и крајните корисници со посебни социјални потреби, обезбедување на ефикасна и одржлива конкуренција на пазарот на електронски комуникации, обезбедување на универзална услуга и др. Членот 108 од ЗЕК ја регулира транспарентноста при објавувањето на информации што е поблиску уредено со Правилник. При надзорот најчести се претставките од потрошувачите за прекршување на нивните права по овој член од Законот. Во однос на транспарентноста нема пријави од потрошувачите. На сајтот на АЕК се објавени пакетите на сите телекомуникациски оператори и можат да се видат сите понуди, односно пакети на услуги на операторите, и потоа да се направи споредба, со што секој корисник може да направи добар информиран избор за тоа која понуда нему најмногу му одговара. Операторите ги доставуваат своите нови пакети до Агенцијата и сите измени кои ги имаат во пакетите, и тие се проверуваат од стручна служба и доколку се пронајдат елементи во понудата кои се спротивни на прописите кои го регулираат овој домен, се информира операторот дека има рок од 2 дена да направи промена, а во спротивно, се постапува во согласност со казнените одредби. Во случај потрошувач да купи услуга во овие 2 дена, иако тоа досега не се случило, тој има право да поведе управна постапка пред Управниот суд. Инаку, повеќето проблеми се забележуваат во необјавување, нецелосно објавување или пропуштање да се објават информации кои на потрошувачите им се даваат за општите услови во однос на пристапот и користењето на јавните комуникациски услуги што ги обезбедуваат операторите (не се објавуваат во јасна, разбирлива и лесно достапна форма). Во однос на другите одредби од Законот, институцијата врши целосна контрола врз работењето на телекомуникациските оператори, па така договорите со крајните корисници се прегледуваат од страна на стручните служби во Агенцијата кои мораат претходно да ги одобрат. Детално се прегледуваат договорите и не се прави разлика дали некоја одредба е напишана со помали и поголеми букви, сите одредби на договорот мора да бидат во согласност со прописите кои го уредуваат овој домен.

2. б) Листа на случаи кога пазарното однесување е измамничко или агресивно кај храната

Во однос на агресивното пазарно однесување, ретко, но сепак постојат случаи каде што трговецот се вклучил во реклама за директно принудување на деца да купат рекламирани производи и услуги или да ги убедат нивните родители или други возрасни лица да ги купат рекламираните производи и услуги за нив (AXB).

3. в) Надолжување на листите на случаи кога пазарното однесување е измамничко или агресивно

Испитаниците ги прашавме дали тие сметаат дека листите на измамничко и агресивно однесување се исцрпени, и побаравме, доколку сметаат дека треба одредени случаи да се додадат, да ни ги посочат.

Речиси сите испитаници сметаат дека листите се генерално исцрпени, а оние случаи кои не се наведени во овие листи се дополнително уредени со други закони кои стриктно не се наменети за нечесното пазарно однесување, но доменот го регулираат од друг аспект.

Организациите на потрошувачи сметаат дека листите можат да се надополнат со некои случаи кои биле во пракса пред транспонирањето на Директивата, но најголемиот проблем го гледаат во тоа што надлежните институции не го препознаваат нечесното пазарно однесување на трговците. Тие, во најголем број случаи, постапуваат по останатите одредби кои од друг аспект го регулираат односот, а во одредени случаи и преку одредби од сродните закони.

4. 2) Примери за нечесно пазарно однесување кај храната

При спроведувањето на интервјуата, побаравме од испитаниците да ни посочат примери на нечесно пазарно однесување со кое се среќаваат при работењето.

Во доменот на храната се среќаваат случаи во кои се забележани измами во однос на: тежината (на леб, месо); во врска со „безглутенски“ леб од хељда; измама во однос на земјата на потекло; во однос на рокот на употреба, корекција на датумот на производство; заблуда - истакнување на ознака НАССР што е задолжителен безбедносен систем, но трговецот го издвојува производот од другите како тој да има посебни карактеристики за разлика од другите; капки, екстракти, печурки декларирани како додатоци во исхраната на кои им се припишуваат лековити својства; измама во однос на различни означувања од производителот и од трговецот и сл.

ј) Како се воспоставува при нарушување на правата на децата?

Со новиот Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги кој влезе во сила во јануари 2015 година, беа утврдени повеќе ограничувања во поглед на емитувањето на комерцијални комуникации во програмите за деца, меѓу кои и пласманот на производи (не е дозволено пласирање на производи). Спонзорството е дозволено, но спонзорите не смеат да се означуваат во текот на програмата, туку на почетокот или на крајот од програмата. Не е дозволено рекламирање во програмите за деца чие времетраење е еднакво или пократко од 30 минути, а во оние чие времетраење е подолго од 30 минути, може да се емитуваат реклами за секој период од 30 минути. На пример, ако програмата трае 65 минути, може да се емитуваат два блока со реклами, а ако трае 35 минути, само еден блок со реклами. Има посебни правила за комерцијалните комуникации за храна и пијалаци што содржат масти, заситени масни киселини, сол и шеќери, кога се емитуваат во програми за деца (AABMU).

Според Законот, штом ќе констатира прекршување на некоја од овие законски одредби, Агенцијата прво изрекува мерка опомена со која на радиодифузерот му се утврдува рок да ја усогласи програмата со Законот. Доколку со контролниот надзор кој се спроведува по завршувањето на рокот за усогласување, повторно се констатира истото прекршување, мерката е поведување на прекршочна постапка пред надлежен суд.

Во праксата се јавуваат потешкотии во заштитата на публиката од т.н. регионални програми кои истовремено се емитуваат во повеќе земји од регионот, со учесници од сите тие земји. Станува збор за популарни шоу-програми кои во сите земји имаат висока гледаност, веројатно поради културната блискост и познавањето на јазиците. Во минатото, Агенцијата констатирала непочитување на дел од правилата за емитување на комерцијални комуникации во програма која изворно се емитувала на странски радиодифузер, под јурисдикција на регулаторно тело од соседна држава, а истовремено ја преземале повеќе медиуми од регионот и, секако, наш

радиодифузер со дозвола за емитување на државно ниво, кој ги имал правата за емитување на програмата. Се работело за музичко шоу на таленти (во пеење) кое не било исклучиво наменето за деца, но, сепак, поради тоа што учествувале малолетници, веројатноста дека најголем дел од гледачите се исто така малолетници, била голема. Во некои изданија од шоуто малолетниците дури ги консумирале и рекламирале производите и услугите од спонзорите на шоуто. Поради ова, но и поради повеќе други регионални реални шоу-програми, Агенцијата воспоставила билатерална и мултилатерална соработка со регулаторните тела од овие земји. Целта била да се усогласи постапувањето на регулаторните тела за време на емитувањето на овие програми, за да се обезбеди заштита на корисниците на услугите, особено на малолетниците, и почитување на регулативата. Оваа активност не е воопшто едноставна за спроведување имајќи ги предвид разликите во законската и подзаконската регулатива помеѓу земјите. Како пример, од ААВМУ издвоија дека постоела разлика во правилата за класификација (рејтинг системите) на програмите што може да им нанесат штета на малолетниците.

Има голем напредок во регионалната комуникација во последните неколку години, кога во рамките на проекти на Советот на Европа, претставници од регулаторните тела редовно се среќаваат и разговараат и разменуваат искуства на различни теми, а една од редовните теми се прашањата за заштита на малолетната публика.

Како посебен случај беше наведено дека домашен радиодифузер сам се откажал од емитувањето на популарно реално шоу кое се емитувало во неколку земји од регионот, поради сериозните забелешки на ААВМУ за прекршување на повеќе законски одредби, особено во однос на правилата за емитување на комерцијални комуникации.

Инаку нема сознанија (или спроведено истражување) за вклучување во реклами или, пак, директно принудување на деца да купат рекламирани производи и услуги или да ги убедат родителите или други возрасни лица да ги купат рекламираните производи и услуги за нив.

к) Кои се предвидените казни за одредени случаи на нечесно пазарно однесување?

5. а) Нечесно пазарно однесување при посветување на ДПИ

Членот 136 став 1, алинеја 41 од ЗЗП предвидува глоба во износ од 4000 евра во денарска противвредност да му се изрече за прекршок на правното лице, односно трговец поединец, ако: преземе активности на нечесно, измамничко и агресивно пазарно однесување. Во однос на тоа колку прекршоци се утврдени минатата година, не можеше да се даде прецизен податок поради тоа што прекршоците почесто се изрекуваат врз основа на други членови на Законот.

Беше образложено дека одредбите од ЗЗП кои се однесуваат на нечесно пазарно однесување се јасни, но не се применуваат поради тоа што се преклопуваат со другите одредби кои се однесуваат на цената, рекламирањето, попустите, како и на одредбите за правата од индустриска сопственост. Во ваквите случаи се постапува по другите членови од овој Закон и по другите закони кои регулираат одреден домен. При казнувањето се постапува по членот кој е поблаг за сторителот на прекршокот во согласност со закон.

6. б) Нечесно пазарно однесување во електронските комуникации

Според член 182 од ЗЕК предвидени се прекршоци, односно предвидена е глоба во износ од 20.000 евра во денарска противвредност што ќе му се изрече за прекршок на правно лице, односно трговец поединец, доколку не објавува транспарентни, соодветни или ажурирани информации, во согласност со членот 108 ставови (1), (3) и (4) од Законот за електронски комуникации, а глоба во износ од 30% од одмерената глоба за правното лице, односно за трговецот поединец, а ќе му се изрече и на одговорното лице во правното лице, односно на одговорното лице во трговецот поединец за прекршоците од ставот 1 на овој член. Од АЕК информираа дека досега нема изречено глоби врз основа на овој член, а исто така немало ни упатено барање за посредување во спор врз основа на истиот член. Овие спорови, според закон, АЕК ги решава во општа управна постапка во која е предвидено вклучување на двете страни (операторот и крајниот корисник) со посредување од страна на АЕК, секако, доколку за такво спогодување се согласни и двете страни.

7. в) Казни за нечесно пазарно однесување во медиумските услуги

Членот 53 од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги се однесува на аудиовизуелна комерцијална комуникација, и е во корелација со нечесното пазарно однесување кое се регулира со ЗЗП. ААВМУ покренува прекршочна постапка, а глобата ја определува надлежниот суд. Меѓутоа, пред покренувањето на прекршочна постапка пред надлежниот суд, Агенцијата има обврска да спроведе постапка на порамнување. Најчесто овие постапки завршуваат успешно, односно радиодифузерот на сметка на Буџетот на РМ плаќа половина од глобата предвидена во Законот и постапката не се проследува во суд. Според последните информации, досега не е покрената прекршочна постапка за прекршување на член 53 од ААВМУ, но била изречена мерката опомена.

Во однос на прекршоците од ААВМУ, велат дека има мал број вакви прекршувања, но тие не биле поврзани со децата, туку со општата публика, а се однесувале на прикриено рекламирање.

8. г) Случаи на давање измамнички информации во пракса

ОПМ се обиде да истражи преку интервјуата кои од следните случаи на давање на измамнички информации на потрошувачот почесто се среќаваат во пракса.

Најголем дел од испитаниците се согласија дека постојат голем број случаи во кои проблемот е во цената на производот, односно начинот на кој се објавува цената на производот; главните карактеристики на производот и услугата (достапноста, корисноста, местото и датумот на производство, начинот на постапување по жалби и сл.); правата на потрошувачите, вклучувајќи го правото за замена или враќање на парите; гаранции на производите, награди и сл., како и правото на потрошувачот на замена на производот или враќање на уплатените средства (АХВ, ДПИ, КЗК).

Во поглед на храната, при вршењето на инспекциски надзор детектирани се следниве случаи: измама за потекло на замрзнато месо, свежо месо и месо кое се користи за производство на преработки од месо; измама за потекло на свежа риба; измама во однос на корекција, односно лажирање на датумот на производство и рокот на употреба на млечни производи, месни производи, житарки, колачи; измама во однос на неозначена нутритивна информација.

9. g) Договори на далечина и договори вон деловните простории на трговецот

Поради зголемена присутност на интернет-продавници и чести поплаки од измами при купувањето преку интернет и вон деловните простории на трговецот, одговорот на ДПИ во домениот на неговата надлежност е дека таквите проблеми сè повеќе се присутни, а има големи потешкотии во нивното решавање. Секако дека со оглед на новите измамнички постапки од страна на трговците при ваквиот начин на продажба, потребна е континуирана обука на инспекторите за овој нов вид на трговија, како и дополнително регулирање на е-продавниците и поголема информираност на потрошувачите на што да внимаваат при купувањето од е-продавници. Во овие случаи ДПИ соработува со Одделението за интернет-криминал при МВР.

Организациите на потрошувачи истакнуваат дека според нивната статистика, бројот на поплаки за производи и услуги купени преку интернет се зголемени за разлика од минатите години. Сè повеќе на пазарот се појавуваат интернет-продавници, но, за жал, во најголем дел се работи за интернет-продавници кои не ги исполнуваат основните услови за работење како интернет-продавница според законот. Исто така, ОП се среќаваат и со зголемен број на пријави од потрошувачи кои биле повикани на презентација на производи вон деловните простории на трговецот при што во речиси сите договори рокот за раскинување на договорот е 3 дена, спротивно на законските права на потрошувачите и предвидениот рок од 14 дена. Образецот за раскинување на овие договори, исто така, не им е приложен на потрошувачите пред склучувањето на договорот или како составен дел од договорот, а информациите кои се битни за донесување на одлуката за купување не им биле дадени пред и за време на склучувањето на договорот.

1. Дали постои и како се оценува интегрираниот надзор на инспекциските органи?

Инспекциските органи во најголем дел сметаат дека постои потреба од поголемо јакнење на меѓусебната соработка и едукација. Доколку еден инспекторат во својата работа се сретне со проблематика која е во надлежност на друг инспекторат или орган, треба предметот да го предаде во нивна надлежност, но сè уште постојат случаи каде што има многу инспекции кои истовремено одат во надзор (позитивен судир на надлежности) со што се создава непотребен притисок врз бизнис операторот. Инаку, преку телото за надзор на пазарот, врз основа на годишна програма се организираат заеднички активности на инспекторатите, како на пример, ДПИ со АХВ, или земјоделскиот инспекторат и ДСЗИ, во зависност од конкретен случај и потребата за вршење надзор на поголем број инспекторати.

Претставниците на КЗК одговорија дека соработуваат со речиси сите инспекторати кога ќе се појави потреба за размена на информации и планирање на активности. Според активностите, најчесто соработуваат со: Регулаторната комисија за енергетика (РКЕ), АЕК и ААВМУ.

т) Колку би било ефикасно алтернативното решавање на спорови со потрошувачи?

Алтернативното решавање на потрошувачките спорови предничи во употребата кај сите развиени земји заради можноста од избегнување на скапите судски процедури, а наспроти тоа, брзо и ефикасно решавање на потрошувачките спорови. Во план е донесување на нов Закон за заштита на потрошувачите во кој би требало да биде транспонирана Директивата за алтернативно решавање на потрошувачките спорови.

Повеќето од испитаниците сметаат дека тоа би било добро законско решение и дека ќе има потреба од понатамошно популаризирање на алтернативното решавање на потрошувачките спорови. Според нив, од исклучителна важност за потрошувачите е воведувањето на спогодбеното решавање на спорови, користејќи ги алтернативните начини, како на пример, медијацијата. Со воведувањето на ваквиот вид на решавање на спорови, што е пракса во повеќето европски држави, ќе се зголеми заштитата на потрошувачите и тие ќе можат на побрз и полесен начин да ги остварат своите права, при што инспекциските органи ќе се растоварат од поединечни предмети и ќе можат да се посветат на останатиот дел од надзорот на пазарот што е поважен во однос на сите потрошувачи. Постои предлог во спогодбената постапка инспекторатот да биде изземен (ДПИ), односно да се спогодуваат исклучиво потрошувачот и трговецот, а доколку проблемот не се реши во оваа постапка, да постои можност потрошувачот да се обрати до институцијата или до надлежен суд.

п) Дали се применуваат кодекси за однесување од страна на трговците?

ЗЗП го дефинира Кодексот на однесување како договор или збир на прописи кои не се наложени со закон, регулатива или административна одредба, а тие, пак, го дефинираат однесувањето на трговците кои прифаќаат да го почитуваат Кодексот во врска со едно или повеќе конкретни пазарни однесувања или деловни сектори.

Во согласност со член 31-е од ЗЗП кој се однесува на Кодексот на однесување, „Министерството за економија е должно да ги иницира трговците-иматели на Кодекс на однесување да го контролираат нечесното работење на оние трговци кои приклучиле кон Кодексот“, со тоа што контролата на применувањето на Кодексот на однесување може да биде само доуредување, а не заменување на постапката за забрана на нечесно пазарно работење, утврдена со овој Закон. Министерството за економија, по 2011 година, откако е транспонирана Директивата за нечесна пазарна пракса, има одржано состаноци со сите комори, на кои е разговарано за донесување на Кодекс на ниво на комората кој ќе го потпишат и ќе го применуваат членките. На состаноците била договорана содржината на Кодексот, таа била изработена, а некои од членките го потпишале Кодексот. Во однос на мониторингот за спроведување, компаниите, по правило, самите вршат мониторинг во согласност со Законот и потпишаните договори, а МЕ само го иницира потпишувањето на Кодексот. Мониторингот во иднина може да го вршат организациите на потрошувачите (со соодветни измени во ЗЗП). Досега не се употребени санкции во однос на непочитување на Кодексот од страна на одредени потписници, односно не се изречени предвидените санкции за непочитување на Кодексот на однесување, затоа што според инспекциските органи такви пријави во овој домен немало.

Инаку, претставниците на бизнис заедницата се запознаени со одредбите од ЗЗП кои се однесуваат на Кодексот на здруженијата и неговата примена. Во СКМ повеќе здруженија потпишале кодекси за етичко однесување во работењето на деловните субјекти. Конкретно, Здружението на трговијата при СКМ во 2013 година донело Кодекс за етичко однесување во работењето на деловните субјекти од областа на трговијата. Кодексот бил донесен на иницијатива на Министерството за економија и потпишан во нивно присуство. Дополнително, биле потпишани и Кодекс за туризам, Кодекс за банкарство, како и кодекси на други здруженија. Инаку, членките имаат право да изберат дали сакаат да користат сопствен интерен ко-

декс или да го користат тој на Комората. Сите членки го имаат потпишано Кодексот на Комората, и тој е во примена. Кодексот е донесен на 17.10.2013 година, и во случај да користат сопствен кодекс, дадено им е правото да направат избор дали ќе користат свој текст или ќе го користат текстот од Кодексот на Комората. Во поглед на информирање на потрошувачите за постоењето на Кодексот и неговата содржина, тоа се врши преки веб-страницата на Комората и Министерството. Се констатираше дека се потпишале мал број кодекси во одредени групации на бизнис заедницата, а со поголема заложба и интегриран пристап од страна на јавните власти, стопанските комори и организациите на потрошувачи, може да се унапреди свесноста кај бизнис секторот за подобар однос кон потрошувачите со што ќе се отстрани нечесното пазарно однесување и ќе се намали нелојалната конкуренција.

Со оглед дека нечесно пазарно однесување може да се сретне при продажба на голем број производи и услуги, претставниците на бизнис заедницата се сложија дека постои потреба од поголема едукација на деловниот сектор во оваа област, организирање на средби кои треба да бидат јавни и во присуство на медиумите, со цел да се разменат искуства и размислувања за сите релевантни теми меѓу кои спаѓа и нечесното пазарно однесување.

Заклучоци и препораки

Врз основа на анализата на законската рамка во РМ, правото на ЕУ и праксата, како и сироведениите интервјуа, утврдени се следниве заклучоци:

- Заштитата на потрошувачите недоволно се поврзува со политиките за поттикнување на конкурентноста, што се согледува и преку нејзиното изоставување во Стратегијата за конкурентност 2016-2020;
- Законот за заштита на потрошувачите (ЗЗП) го регулира нечесното пазарно однесување, но во пракса ретко се користат одредбите кои се однесуваат на оваа област поради различни причини (некои одредби се уредени во други делови од Законот, како на пример, за истакнување на цените, рекламирање и пружање информации на потрошувачите, со што се предизвикува двојно уредување на материјата);
- Не е утврдена значителна соработка со надлежните органи во спроведувањето на одредбите од ЗЗП за нечесно пазарно однесување во корелација со посебните закони кои порестриктивно ги регулираат посебните области;
- ЗЗП пружа делумно уредување на деловните кодекси, без да се пропишат основните принципи кои трговците треба да ги имаат предвид кога донесуваат кодекс;
- Не се остварува следење на примената на усвоените кодекси (не е уредено со закон кој врши мониторинг на почитувањето на кодексот од членките);
- Заведувачкото и компаративното огласување со што се повредуваат правата на конкурентите (бизнис-бизнис) не е уредено со посебен закон, односно Директивата 2006/114/ЕК не е транспонирана во посебен закон, а Законот против нелојалната конкуренција само делумно го уредува ова подрачје и не кореспондира со новите пазарни текови;
- Не постои интегриран пристап од страна на јавните власти, стопанските комори и организациите на потрошувачи за намалување на нечесното пазарно однесување со што би се намалила и нелојалната конкуренција;

- Упатствата кои ги издава ЕУ за примена на Директивата 2005/29/ЕК не им се познати на надлежните институции и не се следат практични примери преземени од прецедентното право на Судот на правдата на Европската Унија и од националните судови на земјите-членки;
- Не се спроведуваат заеднички акции на инспекциските органи за сузбивање на нечесни пазарни практики кај современите начини на купување (на пример, дигитални производи, веб-страници и онлајн сервисни услуги), слични на акциите во ЕУ од страна на телата за надзор на пазарот;
- Постои недоволна спремност и екипираност за подобар интегриран надзор од страна на инспекциските органи;
- КЗК нема законски ингеренции во доменот на заштитата на потрошувачите од нечесно пазарно однесување на трговците, ниту кадровски капацитети да го спроведува овој сегмент на ЗЗП, а постои интерес за работа на ова подрачје доколку се создадат законски предуслови и соодветни кадровски капацитети;
- Постојат значителни разлики во користењето на современи ИТ алатки и процедури за водење на поднесоците од потрошувачите, водење на статистика за примени предмети, нивно процесирање и информирање на потрошувачите од страна на инспекциските и други надлежни органи;
- Се забележува потреба од едукација и тренинг за заштита на потрошувачите кај државните органи во спроведувањето на законската регулатива;
- Во поглед на алтернативното решавање на споровите со потрошувачите, се согледува позитивен став од страна на инспекциските и другите надлежни органи со што се смета дека тие би се ослободиле од небитни интервенции;
- Бизнис секторот има потреба од поголема соработка со организациите на потрошувачи, тренинзи и работилници, како и медиумска промоција на добри практики;
- Постои размислување кај дел од стручната јавност за формирање на посебна институција за заштита на правата на потрошувачите во јавниот сектор.

Со цел да го унапредиме опкружувањето за работење на бизнис заедницата и да ги надминеме недостатоците во остварувањето на правата и интересите на потрошувачите, ги предлагаме следниве препораки:

- Во стратешките документи да се направи синергија помеѓу заштитата на потрошувачите и конкуренцијата;
- Креаторите на политиките и институциите кои ја штитат конкуренцијата и заштитата на потрошувачите да ја преиспитаат можноста за интегрирање на двете политики кога се во прашање нечесните пазарни практики, нелојалната конкуренција, измамничкото и компаративното огласување и сл., по углед на позитивните практики во согласност со наведените примери во студијата;
- Да се идентификуваат областите уредени со посебни закони каде што не е обезбедено повисоко ниво на заштита на потрошувачите од нечесни пазарни практики и да се бара примена на одредбите од ЗЗП;

- Да се дорегулираат одредбите во ЗЗП кои се однесуваат на деловните кодекси и да се поттикнат проектни активности за прифаќање на кодекс/и за фер однос кон потрошувачите;
- Да се воведат тематски работилници помеѓу телата за надзор на пазарот и судските органи;
- Да се зајакнат заедничките настани и акциите на телата за надзор на пазарот по углед на оние на членките на ЕУ;
- Да се прифатат упатствата и праксата на ЕУ во справувањето со нечесни пазарни практики и нефер конкуренција;
- Да се зголеми бројот на инспекциски органи кои имаат ингеренции во доменот на нечесните пазарни практики во новиот Закон за заштита на потрошувачите, предвиден да се донесе во 2017 година;
- Да се транспонира Директивата 2006/114/ЕК во посебен закон и да се донесат подзаконски акти за нејзино спроведување;
- Секторите кои не беа вклучени (транспорт, дигитална продажба, заштита на животната средина, финансиски услуги, недвижности и сл.) да се вклучат во надзорот и да се детектираат нечесните пазарни практики;
- Да се разговара и дебатира за редесфинирање на сузбивањето на нелојалната конкуренција помеѓу бизнис секторот;
- Да се согледа можноста за дефинирање на улогата на КЗК во доменот на нечесното пазарно однесување кон потрошувачите и да се унапредат кадровските потенцијали на институцијата преку предвидување на можност за воведување на нов сектор за спречување на нечесни пазарни практики кои влијаат врз потрошувачите и конкуренцијата на пазарот;
- Бројот на инспекциски органи наведени во ЗЗП да се зголеми преку вклучување во надзорот на: Агенцијата за лекови, Агенцијата за електронски комуникации (преку овластените лица за вршење стручен надзор), Државниот инспекторат за техничка инспекција, Комуналните инспекторати во рамките на општините (заради делот во ЗЗП кој се однесува на јавните услуги), Инспекторатот за животна средина и евентуално други надлежни органи, или со вклучување и на КЗК во надзорот преку соодветни законски измени;
- Потребно е да се унифицираат постапките за решавање на предметите од страна на инспекциските органи преку соодветни софтверски решенија за обработка на податоците кои би им помогнале во анализата;
- Унапредување на капацитетите на надлежните органи за справување со нечесна пазарна пракса при контрола на продажбата преку интернет-продавници;
- Водење на регистар на најчести нечесни практики на пазарот при онлајн купување;
- Соработка со ААВМУ и програмските оператори како и со сите други надлежни органи за сузбивање на емитување на недозволените реклами кои имаат измамнички информации насочени кон ранливата популација – децата;
- Јакнење на меѓусебната соработка и едукација на инспекциските органи;
- Доуредување и популаризирање на алтернативното решавање на потрошувачките спорови.

Библиографија

- 13 Eurobarometer 332: Consumers' attitudes towards cross-border trade and consumer protection, May 2012
- BEUC draft position paper on the European Commission's Communication on the application of the unfair commercial practices directive (com(2013) 138 final)
- Commission staff working document, guidance on the implementation/application of Directive 2005/29/EC on Unfair Commercial Practices (Работен документ на ЕК, Упатство за имплементација / примена на Директивата 2005/29/ЕК за нечесни пазарни практики)
- Communication on the application of the Unfair Commercial Practices Directive, COM(2013) 138 final, 14.3.2013
- Directive 2005/29/EC of the European Parliament and of the Council, донесена на 11 мај 2005 година која се однесува на нечесните пазарни практики од страна на бизнисот кон потрошувачите (позната како Директива за нечесна пазарна пракса)
- Directive 2006/114/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 concerning misleading and comparative advertising
- Riley, J., United Kingdom: The Unfair Commercial Practices Directive What Does It All Mean?, Lawrence Graham's Smart Law Newsletter, March, 2007., str. 2.

Закони

- Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги („Сл. Весник на РМ“ бр. 184/2013, 13/2014, 44/2014, 101/2014, 132/2014, 142/2016)
- Закон за безбедност на храната („Сл. Весник на РМ“ бр. 157/2010, 53/2011, 1/2012, 164/2013, 187/2013, 43/2014, 72/2015, 84/2015, 129/2015, 213/2015, 39/2016)
- Закон за електронски комуникации („Сл. Весник на РМ“ бр. 39/2014, 188/2014, 44/2015, 193/2015)
- Закон за заштита на конкуренцијата („Сл. Весник на РМ“ бр. 145/2010, 136/2011, 41/2014, 53/2016)
- Закон за заштита на потрошувачите („Сл. Весник на РМ“ бр. 38/2004, 77/2007, 103/2008, 24/2011, 164/2013, 97/2015, 152/2015)
- Закон против нелојална конкуренција („Сл. Весник на РМ“ бр. 80/1999)
- Закон против ограничување на конкуренцијата – вон сила („Сл. Весник на РМ“ бр. 80/1999)

