



GODIŠNJAK TRIBINA

PRAVNOG FAKULTETA
SVEUČILIŠTA U ZAGREBU i
KLUBA PRAVNIKA
GRADA ZAGREBA

2019. i 2020.

Marko Bratković (ur.)

GODIŠNJAK TRIBINA

*Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu
i Kluba pravnika grada Zagreba*



2019. i 2020.

SVEUČILIŠTE U ZAGREBU
PRAVNI FAKULTET
GODIŠNJAK TRIBINA 2019. I 2020.

Urednik:
doc. dr. sc. Marko Bratković

Nakladnik:
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

Za nakladnika:
prof. dr. sc. Igor Gliha

Priprema i tisak:
Sveučilišna tiskara d.o.o., Zagreb

Fotografija:
Fotolia LLC

© Copyright
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
Sva prava pridržana.
Nije dopušteno umnožavanje u bilo kojem obliku
te stavljanje u promet bez posebnog dopuštenja.

PROSLOV

Ovaj, osamnaesti Godišnjak Tribina Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i Kluba pravnika grada Zagreba iz više je razloga osobit. Godišnjak po prvi put obuhvaća tribine održane u dvjema godinama – u 2019. i 2020. godini – te sadrži 14 tribina autoriziranih uvodnih izlaganja i rasprava o nekoj pravnoj ili s pravom povezanoj društvenoj temi. Naime, baš kada je Godišnjak za 2019. godinu bio u pripremi za tisak nastupio je u proljeće 2020. godine lockdown zbog opasnosti od širenja bolesti COVID-19, a grad Zagreb zadesio je snažan potres koji je znatno oštetio i zgrade Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Zbog toga se, nažalost, tribine u ožujku, travnju, svibnju i lipnju 2020. nisu održale. Koliko mi je poznato, to je prvi put da je kontinuitet Tribina Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i Kluba pravnika grada Zagreba prekinut. Srećom, samo nakratko. Tribine su nastavljene u listopadu 2020., i to u novom, online formatu, preko platforme Google Meet, što je publika rado prihvatila.

Prva tribina u 2019. godini, 227. u nizu, bila je posvećena taxi-tržištu i njegovoj (de)regulaciji. Treba li regulirati pristup taxi-tržištu? Ili cijenu usluge? Kako osigurati sigurnost i zaštitu putnika? Je li Uber usluga informacijskog društva? Kako osigurati primjenu istih uvjeta na sve sudionike tržišta? O tim i sličnim pitanjima raspravljalo se na tribini nakon zanimljiva pregleda te problematike uvodničara Tomislava Jakšića, docenta na Katedri za trgovačko pravo i pravo društava zagrebačkoga Pravnog fakulteta.

Na 228. tribini, u veljači 2019. uvodničar prof. dr. sc. Hrvoje Sikirić, predstojnik Katedre za međunarodno privatno pravo, iscrpno je predstavio novi Zakon o međunarodnom privatnom pravu, koji je 29. siječnja 2019. stupio na snagu, čime je izvan snage stavljen Zakon o rješavanju sukoba zakona s propisima drugih zemalja u određenim odnosima (ZRSZ). Novi zakon, gdje god je to moguće, određuje primjenu rješenja sadržanih u europskim uredbama iz međunarodnoga privatnog prava odnosno haških instrumenata koji tako postaju dio sadržaja Zakona. Osim toga, Zakon proširuje primjenu europskih uredbi i na privatnopravne situacije bez obilježja EU-a te, u odnosu na ZRSZ, potvrđuje uobičajeno boravište kao najvažniju

poveznicu, a smanjuje važnost poveznice državljanstva i prebivališta. Novi Zakon, zaključio je uvodničar, prihvaća suvremena rješenja i omogućuje pravnu sigurnost i predvidljivost.

Zanimljivu raspravu izazvalo je uvodno izlaganje izv. prof. dr. sc. Aleksandre Maganić na 229. tribini, u ožujku 2019. pod nazivom *Ovršni zakon kao socijalna mjera? Zakonski paket* (Zakon o otpisu dugova fizičkim osobama, Zakon o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima, Zakon o stečaju potrošača, Ovršni zakon) kojim se trebalo pomoći blokiranim građanima zapravo nije pomogao onima kojima je obećao pomoći, istaknuto je na tribini i zaključeno da ovršni zakon nije i ne može biti socijalna mjera.

O presudi *Milivojević protiv Raiffeisen banke* u kojoj je Sud Europske unije velik dio Zakona o ništetnosti kredita s međunarodnim obilježjima sklopljenih u Republici Hrvatskoj s neovlaštenim vjerovnicima, a koji je u medijima nazvan *lex Škibola*, ocijenio nesukladnima s pravom EU-a na travanjskoj, 230. tribini govorili su doc. dr. sc. Tena Hoško s Katedre za međunarodno privatno pravo i doc. dr. sc. Antun Bilić s Katedre za trgovačko pravo i pravo društava zagrebačkoga Pravnog fakulteta. Osim o nemalim praktičnom problemima koje je primjena tog zakona izazvala, na tribini je problematiziran i način donošenja zakona u Republici Hrvatskoj koji, usprkos tomu što su protivni temeljnim postulatima vladavine prava, ipak u Saboru mogu dobiti jednoglasnu političku podršku.

Između zakona i kobasice nema razlike. Bolje da ne znate kako se prave. Na tu nas je Bismarckovu misao podsjetio akademik Barbić u svibnju 2019., na 231. tribini, posvećenoj Noveli Zakona o trgovačkim društvima. Osim unosa u zakon odredaba iz europske pravne stečevine (odredbe kojima je smisao izbjegavanje skrivanja bilo čega relevantnoga od dioničara, politika primitaka u društvu, poslovi s povezanim osobama, protok informacija) učinjene su i druge izmjene i dopune Zakona o trgovačkim društvima. Tako je ukinut institut trgovca pojedinca, uvedena je mogućnost osnivanja podružnice i u mjestu sjedišta trgovačkog društva, propisan nov pravni režim predmeta poslovanja, uvedena mogućnost prestanka društva s ograničenom odgovornošću po skraćenom postupku bez provođenja likvidacije te mogućnost osnivanja toga društva na daljinu, elektronički, bez sudjelovanja javnog bilježnika. O svim tim i drugim novinama zanimljivo je govorio akademik Barbić.

Na posljednjoj tribini prije ljetne stanke, 232. tribini, održanoj početkom srpnja 2019. uvodno je govorio Zoran Burić, docent na zagrebačkoj Katedri za kazneno procesno pravo. U svom je izlaganju problematizirao je li i koliko naš kaznenopravni sustav prilagođen žrtvama kaznenih djela. Kazneni je postupak, kakav se u građanskim državama izgradio primarno kroz prizmu odnosa između države i pojedinca, žrtvu kaznenog djela, njezine interese i legitimna očekivanja u kaznenom

postupku gurnuo u drugi plan. Od izmjena Zakona o kaznenom postupku iz 2008. godine sustav zaštite žrtava kaznenog djela postupno se ipak izgrađuje, ali je daleko od toga da bi bio na zadovoljavajućoj razini.

Najvažnije novine Novele ZPP-a, koja je 1. rujna 2019. stupila na snagu, iscrpno je uvodno predstavila Jasnica Garašić, redovita profesorica na zagrebačkoj Katedri za građansko procesno pravo, na listopadnoj, 233. tribini. Nov način obračuna troškova u parničnom postupku, uvođenje revizije po dopuštenju kao osnovnog tipa revizije i oglednog postupka radi rješenja pitanja važnog za jedinstvenu primjenu prava izazvali su, očekivano, velik interes publike. Novela ZPP-a iz 2019. sadržava određena dobra rješenja koja će ubrzati postupanje u parničnim postupcima, ali nažalost i mnoga rješenja koja nisu dovoljno promišljena i dovoljno precizna. Nažalost, dojam je da konačni tekst zakona prihvaćen u Saboru nije dovoljno uzeo u obzir mišljenje pravne struke i znanosti. Ostaje tek nada da će buduće zakonske intervencije u hrvatsko parnično pravo biti mnogo promišljenije, doradnije i bolje, zaključila je uvodničarka.

Velik interes publike izazvala je i 234. tribina održana u studenom 2019. Tema *Ustav i ovlasti predsjednika Republike Hrvatske* bila je posebno aktualna jer su 22. prosinca 2019. u Hrvatskoj održani predsjednički izbori. Uvodničar Đorđe Gardašević, izvanredni profesor na Katedri za ustavno pravo zagrebačkoga Pravnog fakulteta, u širem je kontekstu analizirao neke tada aktualne prijedloge promjena Ustava prema kojima bi predsjednik Republike samostalno sazivao sjednice Vlade, samostalno raspisivao referendum, i to osobito zakonodavni referendum, te prijedloge da se na neki način poboljša način imenovanja sudaca Ustavnog suda, da se bolje definiraju ovlasti u međunarodnim odnosima i drugi. Uvodničar je upozorio da nipošto ne bi trebalo srljati u nove promjene Ustava, a da se prethodno ne prouči ono što smo do sada naučili u praksi.

Novinama u zemljišnoknjižnom pravu bila je posvećena posljednja tribina u 2019. godini. Uvodničari Tatjana Josipović i Hano Ernst, profesori na zagrebačkoj Katedri za građansko pravo, bili su i članovi Radne skupine za izradu novoga Zakona o zemljišnim knjigama. I sami su priznali da im nije jasno zašto se radio novi zakon jer se u velikom dijelu prepisao stari, a da se na koncu o nekim novinama premalo raspravljalo. Najvažnije novine u zakonu odnose se na nova pravila o elektroničkom vođenju zemljišnih knjiga, o elektroničkom podnošenju prijedloga za upis, na uvid u zemljišne knjige, promjene u vezi s tabularnim ispravama, nove zabilježbe te promjene u redovitom i posebnim zemljišnoknjižnim postupcima.

Na poticaj knjižničara zagrebačkog Pravnog fakulteta siječanjska tribina u 2020. godini bila je posvećena knjižnicama i e-učenju u digitalnom okružju. Uvodničarka Romana Matanovac Vučković, izvanredna profesorica na zagrebačkoj Katedri za

građansko pravo, naglasila je da su novine u razvoju autorskog prava na jedinstvenom digitalnom tržištu Europske unije inspirirane željom da se što više toga digitalizira te da se uspostavi dobra ravnoteža između suprotstavljenih interesa pojedinih dionika na tržištu. Znanstvenim institutima, znanstveno-obrazovnim institucijama poput sveučilišta te institucijama kulturne baštine, kojima pripadaju knjižnice, javni arhivi i muzeji te javne organizacije za radiodifuziju, želi se proširiti manevarski prostor tako da se autorsko pravo ograničava. Nastoji se, naime, što više građe digitalizirati da bi ona na nekomercijalnoj osnovi bila što dostupnija široj publici.

U veljači 2020., kad se bolest COVID-19 ubrzano počela širiti Europom, održana je 237. tribina, posljednja održana uživo u vijećnici zagrebačkog Pravnog fakulteta prije velikoga potresa koji je zadesio Zagreb i okolicu u ožujku 2020. Novi Zakon o sustavu državne uprave iz srpnja 2019., njegovu strukturu te novu organizaciju državne uprave uvodno su izložili Jasmina Džinić i Teo Giljević, docenti na zagrebačkoj Katedri za upravnu znanost. U raspravi je istaknuto da je pravi, politički razlog donošenja novog zakona davanje veće političke moći županima.

Nakon što se tribine u ožujku, travnju, svibnju i lipnju 2020. nisu održavale zbog pandemije bolesti COVID-19, činilo se primjerenim sljedećih nekoliko tribina, počevši od listopada 2020., posvetiti upravo primjeni prava u doba pandemije. Prvoj od njih, 238. tribini, ujedno prvoj održanoj *online*, tema su bila izvanredna stanja i Ustav Republike Hrvatske. Uvodničar je ponovno bio Đorđe Gardašević koji je, nakon teorijskog okvira ustava krize, vrlo detaljno analizirao ustavne odredbe za koje smatra da bi mogle biti primjenjive u doba pandemije COVID-19 kao i odredbe čl. 22.a Zakona o sustavu civilne zaštite i čl. 47. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti. Istaknuo je da se ne slaže s Ustavnim sudom koji odbacio tumačenje da se nalazimo u izvanrednom stanju velike prirodne nepogode.

Naslov 239. tribine, održane u studenom 2020., bio je *COVID-19 i kazneno pravo*, a uvodničarka Sunčana Roksandić, docentica na zagrebačkoj Katedri za kazneno pravo. U svom izlaganju istaknula je da je s obzirom na povijesna iskustva i trajanje pandemije bolesti COVID-19, pitanje pandemije sigurnosno pitanje. Kazneno pravo dolazi uvijek na kraju, kao *ultima ratio* kada ostali mehanizmi društvene kontrole određenoga ponašanja ne funkcioniraju te se ne bi smjelo olako primjenjivati u okolnostima za koje ono nije primjereno.

Posljednja tribina u 2020. godini bila je posvećena radnom pravu. Uvodničar Viktor Gotovac, izvanredni profesor na zagrebačkoj Katedri za radno i socijalno pravo, upozorio je da se u doba pandemije COVID-19 odustalo od pravnih pravila, od pravnog sustava i da je COVID samo istaknuo već postojeće probleme ne samo radnog zakonodavstva. Radne odnose, rekao je, treba preurediti, i to što prije i što bolje, uvažavajući činjenicu da nije isti rad u vrtiću, rad vozača Ubera, u državnoj

službi, nastavnika na fakultetu, liječnika u bolnici, noćnog čuvara, vatrogasca... Najvažnije je, međutim, da se zakon primjenjuje. Bez primjene riječ je samo o zakonu na papiru.

Zahvaljujem svim uvodničarima! Svojom su spremnošću da na tribinama sudjeluju i kvalitetom svojih izlaganja uvelike zaslužni za njihov uspjeh. Međutim, Tribine žive, i to im daje posebnu kvalitetu i draž, upravo zahvaljujući publici koja u njihovu radu redovito sudjeluje. Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu i u 2019. i u 2020. godini osigurao je osobe koje su ispisivale snimljena izlaganja i rasprave te vodile brigu o slanju i objavi poziva na tribine i pravodobnu autoriziranju ispisa. Posebnu zahvalnost dugujem Gordani Matić koja je taj posao dugo i odgovorno radila, ali ga je u listopadu 2021. prepustila Katji Peruško koja ga je s velikim entuzijazmom prihvatila. Hvala i Andrei Grisfelder, Stjepanu Liceu i Robertu Mariću. Za grafički identitet Godišnjaka zaslužna je Ana Nikolić Baće iz Sveučilišne tiskare. Zahvaljujući svima njima objavljen je i ovaj Godišnjak.

Rasprave sadržane u ovom Godišnjaku ponovno su, vjerujem, ispunile svrhu njegova izdavanja – promišljanja naših stručnjaka o aktualnim temama ujedinjena u jedinstven svezak kao rječit svjedok vremena u kojem su nastala.

U Zagrebu 19. veljače 2021.

Marko Bratković



KAZALO

(227.)	TAKSI-TRŽIŠTE I NJEGOVA (DE)REGULACIJA doc. dr. sc. Tomislav Jakšić	11
(228.)	NOVI ZAKON O MEĐUNARODNOM PRIVATNOM PRAVU prof. dr. sc. Hrvoje Sikirić	37
(229.)	OVRŠNI ZAKON KAO SOCIJALNA MJERA izv. prof. dr. sc. Aleksandra Maganić	75
(230.)	PRESUDA SUDA EU-a U PREDMETU MILIVOJEVIĆ PROTIV RAIFFEISENBANK doc. dr. sc. Tena Hoško doc. dr. sc. Antun Bilić	97
(231.)	NOVELA ZAKONA O TRGOVAČKIM DRUŠTVIMA akademik Jakša Barbić	127
(232.)	KAZNENOPRAVNI SUSTAV PRILAGOĐEN ŽRTVAMA KAZNENIH DJELA? doc. dr. sc. Zoran Burić	163
(233.)	NAJVAŽNIJE NOVINE NOVELE ZPP-a U 2019. prof. dr. sc. Jasnica Garašić	189
(234.)	USTAV I OVLAŠTI PREDsjedNIKA REPUBLIKE HRVATSKE izv. prof. dr. sc. Đorđe Gardašević	237
(235.)	NOVINE U ZEMLJIŠNOKNJIŽNOM PRAVU prof. dr. sc. Tatjana Josipović izv. prof. dr. sc. Hano Ernst	273

(236.)	KNJIŽNICE I E-UČENJE U DIGITALNOM OKRUŽJU izv. prof. dr. sc. Romana Matanovac Vučković	299
(237.)	NOVI ZAKON O SUSTAVU DRŽAVNE UPRAVE doc. dr. sc. Jasmina Džinić doc. dr. sc. Teo Giljević	333
(238.)	IZVANREDNA STANJA I USTAV izv. prof. dr. sc. Đorđe Gardašević	361
(239.)	COVID-19 U KAZNENOM PRAVU doc. dr. sc. Sunčana Roksandić	395
(240.)	RADNO PRAVO U DOBA COVID-19 izv. prof. dr. sc. Viktor Gotovac	421

TAKSI-TRŽIŠTE I NJEGOVA (DE)REGULACIJA

uvodničar:

doc. dr. sc. Tomislav Jakšić

Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

voditelj i urednik:

doc. dr. sc. Marko Bratković

227. tribina

Zagreb, 31. siječnja 2019.

TAKSI-TRŽIŠTE I NJEGOVA (DE)REGULACIJA

UDK: 347.795.4:347.776(497.5)
35.811.111:340.5

M. Bratković

Dobra večer! Dobro došli na još jednu tribinu Kluba pravnika grada Zagreba i Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Posljednjih nekoliko godina novine su često pisale o potrebi regulacije, odnosno deregulacije taksi-tržišta tako da mislim da je to vrijedna tema o kojoj treba razgovarati.

Na tribinu smo zato pozvali doc. dr. sc. Tomislava Jakšića s Katedre za trgovačko pravo i pravo društava, koji se tom temom bavio iz perspektive zaštite tržišnog natjecanja. Nakon njegova uvodnog izlaganja pozvani ste postavljati pitanja i reći svoje mišljenje. Sve što kažete, bit će zabilježeno i snimljeno. Tekstove ćete autorizirati i bit će objavljeni u Godišnjaku.

Kolega Jakšiću, izvolite!

T. Jakšić

Hvala kolegi Bratkoviću na pozivu i uvodnom predavljanju.

Taksi-tržište i njegova de(regulacija) nije isključivo pravna tema jer u njoj ima i elemenata ekonomije. Izvorište je izlaganja istraživanje čiji fokus nije bilo isključivo pravo Republike Hrvatske, nego je smisao bio vidjeti koji su segmenti regulacije taksi-tržišta i jesu li ti segmenti regulacije sa stajališta osnovnih načela ekonomije, a i prava tržišnog natjecanja u današnje doba opravdani. Istraživanje je obuhvatilo i pružatelje digitalnih usluga kao što je Uber, koji je ušao na taksi-tržište i zbog naravi svoje usluge zaobišao neka osnovna načela regulacije. Takve digitalne platforme danas su se uspjele izboriti za neku razinu

deregulacije tržišta. Izrazit ću svoja mišljenja, prije svega, sa stajališta komparativne analize. Pri tome neću posebno izlagati pravna rješenja pojedinih država. Bit će tu i nekih segmenata iz prakse Suda Europske unije. Poslije, u raspravi možemo proći i konkretnija pitanja.

Počet ćemo od ideje tržišnog natjecanja, odnosno regulacije. Tržišno natjecanje danas je najbolji mehanizam u modelu slobodne tržišne ekonomije. Danas taj model postoji, djeluje te pridonosi gospodarskom rastu, produktivnosti i rastu inovacija. Tu imamo i određene pogodnosti za potrošače. Ideja je tržišnog natjecanja da subjekti koji nisu učinkoviti na tržištu nestaju, a subjekti koji su učinkoviti, odnosno koji pojačavaju subjektivnost, koji se prilagođavaju promjenama na tržištu opstaju i preživljavaju. Veća učinkovitost i veće natjecanje ima prednosti za potrošače jer im omogućuje veći izbor proizvoda i usluga. Potrošač kao korisnik takvih usluga uvijek treba biti u središtu pozornosti. Tržišno natjecanje najizraženije je na otvorenim tržištima, odnosno na tržištima koja nisu regulirana. U tom kontekstu regulacija stvara negativne posljedice koje utječu na tržišno natjecanje i na učinkovitost samog tržišta. Posljedica je stvaranje zatvorenih tržišnih struktura s manjim brojem sudionika na tržištu koji zapravo nemaju dovoljan interes da se natječu, da budu produktivniji i da na taj način pružaju neke nove proizvode i slično.

Pritom valja naglasiti da nije svaka regulacija nužno negativna. U situacijama kada tržišno natjecanje ne funkcionira, kada je, dakle, tržišno natjecanje tromo i neučinkovito, regulacija može oživiti tržišno natjecanje. To će biti situacije kada postoji neki prirodni monopol, a i u situaciji kada je, recimo, ideja ostvarenje nekog standarda usluge koja se pruža na tom tržištu. Regulacija je potrebna kada to zahtijevaju ekonomska učinkovitost, interesi zaštite potrošača ili neki drugi javni interesi. Svaka regulacija mora počivati na testu proporcionalnosti. Drugim riječima, da ograničenja koja se postavljaju ne smiju biti više ograničavajuća nego što je potrebno da bi se postigao namjeravani cilj. U tom kontekstu bitna je uspostava najbolje moguće ravnoteže između regulacije i slobodnoga tržišnog natjecanja.

Razmotrimo li u vezi s time taksi-tržište, možemo reći da se, u grubim okvirima, autotaksi-usluga definira kao usluga urbanog prijevoza putnika između dviju lokacija unutar nekoga manjeg, najčešće urbanoga geografskog područja za novčanu protučinidbu.

Autotaksi-tržište podijeljeno je na nekoliko segmenata. Tako imamo segment koji se zove taksi *hail on the street*. Zatim imamo segment stajališta taksija ili *taxi ranks*. U posljednjih 20 godina razvio se i relativno novi segment, tzv. *booking*, odnosno segment naručivanja taksi-usluge. To naručivanje počelo je preko radiostanica, potom preko telefona, a zatim SMS-a, dok se danas upotrebljavaju aplikacije i mrežne usluge. Ideja je zapravo da u tom segmentu djeluje jedan drugi segment pružatelja usluge prijevoza koji sam po sebi nije taksi-usluga. To je takozvani segment *private hire vehicle* (PHV), odnosno privatni najam prijevoza koji zapravo nije taksi-usluga iako izravno konkurira taksistima. Postoje neke razlike, tako se takva PHV usluga ne može koristiti stajalištem taksija niti može kupiti putnike na ulici. Time su si pružatelji izvorne taksi-usluge osigurali ipak određenu zaštitu i prednost u odnosu na pružatelja PHV usluge. U tom je smislu upravo pojam ekonomije dijeljenja, odnosno pojam tzv. *sharing economy* udario temelje za brojne probleme s kojima su se taksi-tržišta uskoro počela susretati.

Kada govorimo o ekonomiji dijeljenja, zapravo govorimo o organizaciji dostupnih resursa između osoba koje raspolažu tim resursima, a s ciljem povećanja njihove učinkovitosti i smanjenja troškova. To je odraz i ekonomije održivog razvoja. U tom kontekstu ekonomija dijeljenja utjecala je i na razvoj usluga prijevoza preko takozvanog *ride sharinga*, *car sharinga* i *ride sourcinga*.

Kad govorimo o *ride sharingu*, riječ je o tome da više osoba dijeli neko vozilo za prijevoz, pri čemu je jedna od tih osoba vlasnik vozila, a s ciljem podjele troškova prijevoza od točke A do točke B. To će možda bolje poznavati oni koji putuju iz mjesta u mjesto kada se dogovore da zajedno putuju radi podjele troškova prijevoza, to jest plaćanja troška cestarine, goriva i slično.

Car sharing obuhvaća situacije u kojima vlasnik nekog vozila iznajmi to vozilo kada se njime ne koristi, daje ga komu drugom na raspolaganje.

Treći segment unutar te ekonomije dijeljenja zapravo je segment ride sourcinga koji daje temelje za razvoj digitalnih platforma koje su počele konkurirati na taksi-tržištu, a to su dakle Uber, Taxify, My Taxi i slično. Kada govorimo o ride sourcingu, zapravo govorimo o usluzi povezivanja profesionalnog ili neprofesionalnog vozača i onoga tko želi primiti takvu uslugu prijevoza. Za potrošače tu nema nikakve razlike jer je njemu samo bitno da dobije uslugu prijevoza. Potrošač ne razlikuje pruža li posrednik uslugu ili je pruža neka treća osoba. Korisnik zapravo ne vidi u kojem su odnosu pružatelj prijevoza i operater takve digitalne platforme. Međutim, pravna razlika itekako postoji. Upravo zbog te pravne razlike i činjenice da pravni propisi koji su regulirali taksi-tržište u posljednjih 20 godina nisu poznavali takvu novinu na tržištu, digitalne platforme počele su zloupotrebljavati takve praznine kako bi ušle na zatvoreno taksi-tržište. U tom kontekstu postavilo se još jedno bitno pitanje – označava li takva taksi-usluga taksi-uslugu ili uslugu takozvanoga informacijskog društva (information society service). Riječ je o tome da je europski zakonodavac predvidio jednom smjernicom regulatorni okvir za takve posebne information society services koje su zapravo nametale obvezu državama članicama prijave nacionalnih propisa nadležnim tijelima EU-a koja ograničavaju pružanje takve usluge. Takva usluga informacijskog društva obuhvaća ugrubo i usluge koje pružaju digitalne platforme kao što su Uber i slični.

Ulaskom Ubera na taksi-tržište taksisti su pokrenuli mnoštvo sudskih postupaka protiv Ubera zbog kršenja propisa kojima je uređeno nacionalno taksi-tržište. S druge strane, Uber je tvrdio da njegova usluga nije usluga prijevoza taksijem, nego usluga informacijskog društva te da u skladu s tim uživa nadnacionalnu zaštitu europskog prava. Kao prethodno pitanje kvalifikacija usluge Uber našla se na Sudu Europske unije koji je morao odlučiti je li riječ o taksi-usluzi ili o usluzi informacijskog društva. Dvije su presude.

Prvi je postupak pokrenut 2015. godine. Riječ je o slučaju španjolskih taksista protiv Ubera. Godinu poslije uslijedila je i tužba francuskih taksista protiv Ubera. Uber je taj koji je zahtijevao u konkretnom slučaju klasifikaciju te njegove usluge kao usluge informacijskog društva. Sud zaključuje da usluga koju pruža Uber nije usluga informacijskog društva zato što Uber ostvaruje znatnu kontrolu nad samom uslugom prijevoza. Drugim riječima, glavna komponenta takve usluge nije posredovanje između pružatelja usluge prijevoza i korisnika te usluge, nego je glavna komponenta te usluge upravo sam prijevoz. Cijela usluga temelji se na prijevozu. Sud je zaključio i da Uber stvara ponudu i potražnju koja prije toga nije postojala na tom tržištu i da stoga ima odlučan utjecaj na tu uslugu. Kako? Tako što određuje visinu cijene, uvjete koje moraju zadovoljavati vozila, uvjete kojima moraju udovoljavati vozači koji se koriste uslugom posredovanja, a činjenica je da ostvaruje izrazitu kontrolu procesom naplate usluge. Dakle, Sud je odbio Uber, zbog čega nije uspjelo Uberovo nastojanje da svoju uslugu posredovanja klasificira kao information society service i da tako izbjegne nacionalne propise. Bez obzira na taj neuspjeh Ubera, Uber zajedno s drugim pružateljima slične digitalne usluge posredovanja svojim nastojanjima mijenja tradicionalno taksi-tržište.

Nekoliko riječi o područjima regulacije taksi-tržišta. Ideja istraživanja bila je utvrđivanje najčešćih područja regulacije taksi-usluge, a potom i davanja ocjene je li takva regulacija opravdana imajući u vidu opće okolnosti, ali i okolnosti koje se vežu uz pojavu takvih novih digitalnih tehnologija. Područje regulacije možemo podijeliti na četiri skupine: regulacija pristupa samom tržištu, regulacija cijena taksi-usluga – najčešće određivanjem najveće moguće dopuštene cijene usluge, zatim osiguravanje sigurnosti i zaštita putnika te, zaključno, potrebe pružanja univerzalne usluge putnicima, odnosno korisnicima usluga.

Najčešći način regulacije u državama Europske unije, pa i šire, recimo u Sjedinjenim Američkim Državama, bio je taj da je postojao neki državni nacionalni propis koji je uređivao širi regulatorni okvir te koji je potom davao veću diskreciju lokalnim

vlastima da dodatno uredi i neke druge elemente regulacije tržišta. Kod nas lokalna vlast izdaje dozvole, dok su nacionalnim propisom uređeni temeljni kriteriji regulacije.

U tom kontekstu pogledajmo ukratko i povijesne temelje regulacije da vidimo kako su temelji regulacije taksi-tržišta nastali jako davno. Konkretno, u 18. stoljeću u Londonu kod takozvanih kočija *hackney carriage*. Znači, početci regulacije prijevoza putnika išli su u smjeru ograničavanja broja pružatelja takvih usluga. Opravdanje za takvo ograničavanje broja pružatelja usluge prijevoza bilo je u ograničavanju broja kočija na samoj cesti i sprječavanju zakrčenja javnih putova. Slična regulacija prihvaćena je u 19. stoljeću u Parizu. Važan događaj za regulaciju autotaksi-prijevoza dogodio se 30-ih godina prošlog stoljeća u SAD-u za vrijeme velike depresije kada je auto postao dostupan svakom kućanstvu. U razdoblju velike depresije velik je broj ljudi u Americi ostao bez posla, pa su se mnogi latili pružanja taksi-usluge kako bi preživjeli.

U poplavi novih pružatelja taksi-usluge postojeći sudionici počeli su prigovarati takvoj nereguliranosti i lakom pristupu tržištu. Kao odgovor javna je vlast ograničila broj sudionika na taksi-tržištu, što je pravdala prenatrpanošću tržišta, brojnim nesrećama u kojima su stradali putnici kao korisnici takve neregulirane usluge prijevoza. To je bilo u New Yorku uvođenjem sustava medaljon koji i dan-danas više-manje postoji u neizmijenjenu obliku. To je bitno jer je to bio povod i drugim državama da reguliraju svoja nacionalna taksi-tržišta, zbog čega ne začuđuje da je takva regulacija danas uglavnom normalna pojava u mnogim državama.

Vidjet ćemo sada, kada uzmemo u obzir pojedine elemente, zašto je takva regulacija rigorozna i što je to konkretno značilo. Najčešći element regulacije taksi-tržišta ograničenje je pristupa tržištu. Takvo ograničenje može se podijeliti na kvantitativno i kvalitativno ograničavanje. Kvantitativno je ograničavanje starije, ali u mnogim državama i dan-danas prisutno, a to je da se ograničava broj taksista koji mogu pružati uslugu na određenome geografskom području. Taj je sustav redovito bio podupiran nešto novijim sustavom kvalitativnog ograničavanja pod kojim se podrazumijeva određivanje uvjeta koje pružatelji

taksi-usluge moraju ispuniti za dobivanje dozvole ili licencije za pružanje takve usluge. To je, primjerice, famozni londonski *knowledge test* za koji su u prosjeku potrebne tri-četiri godine da bi ga se položilo. Treće je često ograničenje u vezi s tim geografsko ograničenje. Takvo ograničenje nameće da se taksi-usluga može pružati samo na području neke određene geografske cjeline, nekoga grada, općine ili županije. Takvo ograničenje posebno stvara probleme za korisnike usluge, ali i za same taksiste.

Imamo situaciju kao što je kod nas u Zagrebu da naručite taksi za prijevoz na aerodrom. Na aerodromu vas ostavi i naplati cijenu od 100 kuna za uslugu. Kada se vraćate s aerodroma u Zagreb, morate se koristiti taksijem kojega drugog operatera koji će vam za to naplatiti neku drugu cijenu. Istodobno, taj taksist koji vas je ostavio na aerodromu ne može pokupiti drugoga putnika na aerodromu, nego se mora vratiti prazan u Zagreb jer je geografski ograničen što se tiče pružanja usluge taksi-prijevoza. Takav sustav donekle je protivan obvezi pružanja univerzalne usluge jer korisnik ima pravo zahtijevati više-manje sličnu uslugu.

Nadalje ćemo analizirati razloge za takvo ograničenje pristupa tržištu. Kao vrlo čest razlog ograničenja navodi se sprečavanje prometnih gužva, što je zapravo neosnovano. Taksisti mogu pridonijeti nastanku gužve, ali ni u kojem slučaju nisu njezin glavni uzročnik. Uzročnici prometnih gužva ostala su prometna vozila i loša prometna infrastruktura. Samim time taj razlog nije dovoljan za ograničenje pristupa tržištu. Čak bi se moglo reći da bi taksisti mogli i pridonijeti smanjenju gužva u situacijama kada ne postoji dobro razvijen sustav javnog prijevoza.

Dalje se kao razlog navodi gužva na popularnim stajalištima taksija. Takvo ograničenje ne može se pravdati iz istih razloga kao i prethodno ograničenje koje se temelji na sprečavanju nastanka prometnih gužva. Osim toga, gužva na popularnim stajalištima taksija može se izbjeći primjenom digitalnih tehnologija. Takve tehnologije omogućuju taksistu da se unaprijed informira o tome je li koje stajalište prekapacitirano.

Kao često opravdanje regulacije pristupa tržištu navodi se nemogućnost provedbe nadzora regulatornih tijela. Regulatoru

je, naime, lakše nadzirati manju količinu taksista odnosno korisnika na tržištu nego veću. To što je nešto lakše ili teže, ne može biti razlog za regulaciju. Eventualni bi razlog za regulaciju postojao kada ne bi uopće bilo moguće objektivno nadzirati sve sudionike na tržištu, međutim u kontekstu taksista odnosno sudionika na tržištu to nije slučaj jer ih se može nadzirati. Pitanje je samo vremena i resursa koji će se uložiti u takav nadzor.

Vrlo je često opravdanje te regulacije da ograničenje pristupa tržištu osigurava niže cijene usluga. To nije osnovano jer se pretpostavlja da će se dolaskom novih konkurenata na tržište ti konkurenti morati izboriti za svoj tržišni udio i morat će na neki način privući korisnike, što će redovito učiniti pružanjem nižih cijena. Drugim riječima, novi konkurenti morat će ponuditi uslugu koja je prihvatljiva krajnjim korisnicima imajući u vidu uslugu koja im se već nudi na tržištu. Financijska sigurnost postojećih taksista na tržištu također nije osnova za regulaciju. Osnova za regulaciju može biti samo učinkovitost tržišta, odnosno poboljšanje interesa i zaštite samih potrošača kao i jačanje ekonomske učinkovitosti tržišta.

Konačno, kao razlog regulacije pristupa tržištu navodi se i gubitak vrijednosti investicije. To se odnosi na sustave u kojima su licencije prenosive. Takve licencije prodaju se po visokim cijenama jer ih ima ograničen broj, a označuju i ulaganje za poslije, recimo mirovinu i sl. U nekim državama kao što su Irska, Španjolska, pa i SAD, licencije su iznosile po nekoliko desetaka tisuća eura, pa čak i nekoliko stotina tisuća dolara. Događalo se da su pojedine osobe kupovale i bile nositelji takvih licencija, a da uopće nisu pružale taksi-uslugu, nego su to za njih činili drugi.

Vrlo je važno naglasiti da je regulacija pristupa tržištu najpogubniji vid regulacije za tržišno natjecanje. Samim time, ako na tržištu imate zatvoren krug sudionika, ne postoji nikakav interes za poboljšanje usluge. Ne postoji interes za veću produktivnost, stvaranje novih usluga i snižavanje cijena.

Sada je na redu drugo područje regulacije, odnosno pitanje slobode formiranja cijena taksi-usluga. Najčešći razlog koji se u tom kontekstu navodi kao opravdanje postojeća je asimetrija informacija između pružatelja taksi-usluge i samog korisnika.

Redovito na tradicionalnim taksi-tržištima (*hail on the street* i *taxi rank*) korisnik nema pravo izbora taksi-usluge. Zbog toga javna vlast nastoji doskočiti takvoj nemogućnosti određivanjem najviše dopuštene cijene taksi-usluge. Time korisnici (potrošači) ugrubo znaju okvir cijene koja će im biti naplaćena za uslugu prijevoza. Tako se postojeća asimetrija informacija poništava time što korisnik zna da u koji god taksi da sjedne, bit će mu naplaćena više-manje ista cijena za pruženu uslugu. U tom kontekstu opravdanje asimetrije informacija ne vrijedi za najnoviji segment tržišta, tj. segment tržišta na kojem djeluju digitalne platforme. U tom će vam segmentu takva digitalna aplikacija, prije negoli naručite prijevoz, dati cijenu koja će vam biti naplaćena. Jednako tako, ako imate vremena otići na internetsku stranicu pružatelja taksi-usluge i vidjeti njegov cjenik prije negoli se koristite uslugom prijevoza, nema asimetrije informacija.

Ta asimetrija postoji samo kada dignete ruku na ulici i pozovete taksi jer ne možete birati koji će vam se taksi zaustaviti. Možete riskirati i pričekati drugi taksi, no nema jamstva da će vam sljedeći taksi koji naiđe biti povoljniji. Postavlja se stoga pitanje kako urediti takvu asimetriju informacija. U onome trećem segmentu digitalnih platforma ne postoji potreba za takvom regulacijom, dok u tradicionalnom segmentu takva potreba postoji (*hail on the street* i *taxi rank*). Međutim, takva parcijalna regulacija dovodi do problema, tj. do toga što bismo tada imali segment taksi-tržišta koji bi bio limitiran u vezi sa slobodom određivanja cijene, dok bi drugi segment (digitalne platforme) bio potpuno slobodan u određivanju cijene. To bi dovelo do stvaranja nejednaka položaja u tržišnoj utakmici. Iako postoji osnova za zadržavanje takve regulacije, barem u smislu tradicionalnih segmenata taksi-tržišta, činjenica je da će digitalne tehnologije s vremenom preuzeti dominaciju, a tada će i takvi tradicionalni segmenti taksi-tržišta izumrijeti. Takve digitalne tehnologije poništavaju asimetriju informacija, čime prestaje i potreba za regulacijom cijena na taksi-tržištu. Kod nas, ako dobro pratim domaće zakonodavstvo, takva regulacija ne postoji, odnosno na tržištu taksisti slobodno uređuju cijene usluga.

Dalje imamo područje regulacije koje se tiče sigurnosti i zaštite putnika. Kod zaštite putnika zapravo govorimo o dvama segmentima regulacije – regulacija koja se tiče vozača i regulacija koja se tiče vozila kojima se pruža usluga prijevoza. Volio bih naglasiti da je jako važno koliko su opća pravila o sigurnosti u prometu komplementarna posebnim pravilima koja se danas propisuju za pružatelje autotaksi-usluge. Ideja je test proporcionalnosti, tj. da se ide na što je manje moguću regulaciju time što se regulacija, što je više moguće, oslanja na postojeća opća pravila koja su već ugrađena u sustav. U vezi s regulacijom koja se tiče vozača misli se na udovoljavanje nekim zdravstvenim i psihofizičkim standardima. Svi znamo da takve zdravstvene kontrole već postoje za sve imatelje vozačkih dozvola. Pitanje je udovoljavaju li ti opći standardi standardima ili su barem na neki način kompatibilni standardima koji se zahtijevaju za same pružatelje taksi-usluga. Imamo zahtjev pribavljanja potvrde o nekažnjavanju za kaznena djela. U mnogim državama ta je potvrda poprilično neselektivna. Kod nas je nešto selektivnija jer se kao uvjet za dobivanje licencije traži da operateru taksi-usluge nisu stavljena na teret određena kaznena djela. Međutim, teško se može pravdati odbijanje dobivanja licencije za pružanje taksi-usluge zbog počinjenja kaznenog djela incesta, veleizdaje ili krivotvorenja novca. Apsolutno odbijanje licencije za neka kaznena djela potpuno je opravdano jer su u uskoj korelaciji sa sigurnošću i zaštitom putnika, npr. ubojstvo, nanošenje teških tjelesnih ozljeda, pa čak i običnih tjelesnih ozljeda, zatim i kazneno djelo silovanja. Dakle, potreban je selektivan pristup pri izboru kaznenih djela za koja se može odbiti izdavanje licencije ili dozvole za obavljanje usluge taksi-prijevoza.

Redovito područje regulacije u tom je segmentu i zahtjev neke opće ili posebne strukovne naobrazbe pružatelja taksi-usluge. Treba vidjeti u kojoj je mjeri to nužno jer ako imate vozačku dozvolu, što takva naobrazba može dodatno pružiti u smislu povećanja zaštite i sigurnosti korisnika usluge? Svjestan sam toga da nisu svi jednako sposobni u vožnji auta. Ima onih koji su više i onih koji su manje sposobni. Zahtjev poznavanja ciljanoga geografskog područja, dakle polaganje testa vožnje po Zagrebu ili po Londonu, topografsko znanje nekog kraja da bi se

upoznali najbolji smjerovi kretanja i slično gubi značenje u vrijeme digitalne tehnologije, GPS-a i slično. U vezi s time nisam baš siguran da je udovoljeno testu proporcionalnosti.

Tu se redovito javlja i pitanje poznavanja nekoga stranog jezika. Mislim da to nije kriterij koji treba biti uvjet za dobivanje dozvole. Ako nešto pridonosi općoj kvaliteti pružene usluge, to ne treba biti uvjet za dobivanje dozvole. Na poslodavcu je, odnosno operateru taksi-usluge, da odredi modalitete usluge koju će njegovi vozači pružati, pa da u skladu s tim i utvrdi kako njegovi vozači moraju poznavati neki strani jezik. Na taj način operater profilira svoju uslugu kao uslugu prilagođenu stranim turistima koji ne poznaju lokalni jezik.

Dalje se o uvjetima za dobivanje dozvole može govoriti i u vezi s uvjetima kojima moraju udovoljavati sama vozila s ciljem pružanja određena standarda sigurnosti i zaštite putnika. Načelno gledano, sva vozila u prometu zadovoljavaju neki minimalni standard zaštite putnika, vozača i svih ostalih u prometu, no jednako je tako činjenica i da sva vozila ne pružaju istu zaštitu. Skuplja vozila u pravilu pružaju veću razinu zaštite od onih jeftinijih. Treba li tu nametati potrebu korištenja skupljim vozilima kao uvjet za dobivanje dozvole za pružanje taksi-usluge – nisam siguran.

Redovito se nameće i pitanje starosti vozila kojim se pruža taksi-usluga. Kod nas je propisano da vozila moraju biti stara do sedam godina, odnosno pet godina. Pitanje je je li starije vozilo jednako nesigurno kao i vozilo koje je relativno novo. Iako se mogu povući određene korelacije, korelacija između starosti vozila i nesigurnosti nije nužno uvijek i slučaj jer i staro vozilo, ako je uredno održavano, može biti jednako sigurno kao što je to i novo vozilo. Tu bi se, međutim, moglo osnovano uvjetovati dobivanje dozvole za vozilo koje ima registriranu neku nisku razinu emisije štetnih plinova. Veličina i udobnost vozila definitivno nisu kriteriji koji trebaju biti uvjet za dobivanje dozvole. Zašto? Zato što to opet ulazi pod opću kvalitetu usluge. Ako se želite voziti u nekome malom i neudobnom vozilu, uzimajući u obzir opće kriterije zaštite i sigurnosti, to je pitanje izbora. Želite li se voziti u nekome većem i udobnijem vozilu, to

je pitanje profiliranja usluge koju nude pojedini operateri, a koja će onda doći i s povećanom cijenom prijevoza.

U nekim je državama i gradovima pitanje uniformiranosti taksi-vozila na neke geografskom području redovito uvjet regulacije. Tako je u New Yorku uvjet da svi autotaksiji moraju biti vozila određene vrste i žute boje. To se pravda tradicijom, poviješću taksi-usluge na tom području. Isto vrijedi i za London. Međutim, gdje nema takve tradicije, ne postoji ni razlog da se kao uvjet regulacije nameće korištenje određenom vrstom vozila.

Dodatno pitanje vezano za zaštitu i sigurnost putnika pitanje je osiguranja putnika i vozila od nesreće. Naravno da putnici i vozila u prometu moraju biti osigurani, ali treba vidjeti u kojoj su mjeri opća pravila primjenjiva. Recimo, je li obvezno osiguranje dovoljno ili treba propisivati i neke dodatne zahtjeve glede osiguranja radi dobivanja veće razine zaštite. Smatram da bi to pitanje trebalo prepustiti tržištu osiguranja, odnosno samoregulaciji te eventualno intervenirati kada nema potrebna standarda odnosno kada su standardi osiguranja vrlo niski ili kada je osiguranje preskupo, što bi utjecalo na cijenu taksi-usluge.

Na kraju, završno je područje regulacije zahtjev pružanja univerzalne usluge. Taj je kriterij relativno nov iako ga se redovito podrazumijeva. Nažalost, kao kriterij takav je zahtjev izričito propisan u vrlo malo nacionalnih zakonodavstava. Taj zahtjev nalaže da svaki korisnik usluge prijevoza ima pravo zahtijevati od istog taksi-operatera istu uslugu. Ideja je izbjegavanje diskriminacije putnika u bilo kojem obliku. Bilo po rasnoj ili vjerskoj osnovi, invalidnosti ili ono što je vrlo često slučaj – po izboru odredišta putovanja. Redovito se događa da vas, kada dođete na stajalište taksija i kažete: trebam ići dva ili tri kilometra – dakle, vožnja od nekoliko minuta, taksist odbije jer ne želi gubiti mjesto na stajalištu.

Naš zakonodavac ništa izričito ne propisuje u vezi s pružanjem taksi-usluge. Propisuje za neke druge segmente javnog cestovnog prijevoza, no ne i za taksi-uslugu. U nekim je državama takav zahtjev pružanja univerzalne usluge izričito ugrađen u zakonodavni okvir time što osobe koje imaju registrirana prekršajna ili kaznena djela s neke od osnova diskriminacije ne mogu dobiti dozvolu za pružanje taksi-usluge.

Zatim se redovito propisuju i posebne obveze taksi-operatera da utemelji korisničku službu koja će primati prigovore korisnika usluge, zatim obveza provedbe istrage i obavještanja korisnika o provedenoj istrazi u nekome razumnom roku od upućivanja prigovora.

Osim toga, redovito se uređuje i mogućnost prigovora izravno regulatoru kao nadležnom tijelu koje izdaje dozvole. Propisuju se i sankcije, najčešće novčane, a za ponovljeni je prekršaj moguće i oduzimanje taksi-licencije bilo pojedinom vozaču bilo samom operateru. Smatram da ideju univerzalne usluge treba propagirati, i to je definitivno područje koje treba regulirati. To je u interesu zaštite potrošača, a potom i u javnom interesu.

Najvažnije je u cijeloj ovoj priči, a što uvijek treba imati u vidu kad govorimo o regulaciji taksi-tržišta, osiguravanje primjene istih uvjeta na sve sudionike na tržištu. To se nameće upravo zbog situacije koja je nastala pojavom Ubera. Posljedica je da su jedni imali strože uvjete i kriterije poslovanja, a drugi nisu imali nikakve kriterije jer nisu primjenjivali uvjete za pristup tržištu. Korištene su pravne praznine, nedostaci kako bi se pružale usluge i ostvarivala dobit na štetu druge polovice koja je imala povećane troškove zbog zahtjeva koje je nametala regulacija. Stoga je odlučeno da se svima na istom tržištu uvijek osigura djelovanje pod istim uvjetima kako bi svi mogli biti jednako konkurentni.

Zahvaljujem na pozornosti. Ako tko ima pitanja o pojedinim segmentima regulacije unutar Hrvatske ili neka druga pitanja koja se tiču izlaganja, izvolite.

M. Bratković

Zahvaljujem na lijepu pregledu problematike. Moram priznati, uopće nisam razmišljao o svim tim elementima taksi-tržišta. Da čujemo vaša razmišljanja!

Tomislav Pukl, odvjetnički vježbenik, Odvjetničko društvo Hanžeković i partneri

Ono posljednje što ste govorili. Ne slažem se sa stajalištem da bi to trebalo biti područje regulacije. Spomenuli ste da je regulativa takva da je zapravo i nema. Smatram da je to dobro.

Pružatelji taksi-usluga mahom su privatna društva, poduzetnici, pojedinci itd. Oni bi kao privatnici, po mome mišljenju, trebali imati tu slobodu poslovanja da mogu odmah ne pružiti nekomu uslugu ako oni to ne žele. Međutim, za takvo ponašanje svakako će biti reperkusija. Danas, u vremenu društvenih mreža, ako odbijete prijevoz nekomu zato što je invalid ili na temelju neke rasne diskriminacije, to će se pročitati. To je vaše pravo, ali svako pravo ima svoju posljednicu.

T. Jakšić

Slažem se s Vama da danas u vremenu društvenih mreža i digitalnih tehnologija postoje mehanizmi samoregulacije.

Međutim, taksi-usluga pruža se u nekoj javnoj domeni. Drugim riječima, taksi-usluga supstitut je usluge javnog prijevoza. Ako pružate neke usluge u segmentu javnog prijevoza, opet se zahtijeva da imate i neke standarde pružanja usluga javnog prijevoza. To nameće dužnost nemogućnosti odbijanja korisnika koji želi prijevoz od Željezničkog kolodvora do Autobusnog kolodvora u Zagrebu jer će taksist izgubiti svoje mjesto na stajalištu taksija. U vezi s tim digitalne tehnologije mogu puno napraviti. Tako mobilne aplikacije pružateljima taksi-usluge redovito ne omogućuju uvid u odredište na koje putnik želi ići prije prihvaćanja zahtjeva za prijevozom. Čak i kada prihvati pa, kada vidi da ga vozi svega nekoliko kilometara, odbije zahtjev za prijevozom, digitalne tehnologije omogućuju da se u slučaju pojave određene količine takvih odbijenica toga pružatelja usluge prijevoza jednostavno može isključiti s takve digitalne platforme. To je idealno sredstvo samoregulacije.

Drugi je model upućivanje prigovora samom operateru taksi-usluge u nadi da će nešto biti poduzeto. Ako zakonom uredite sustav zaštite korisnika usluge, imate bar neki pravni okvir koji vam jamči da će vaša prava biti odgovarajuće zaštićena.

T. Pukl

Slažem se da se nekakav okvir možda i mogao uspostaviti, ali kada govorimo o taksi-prijevozu, vidim samo njegovu budućnost u daljnjoj digitalizaciji. Danas imate ekonomiku povjerenja gdje ocjenjujete nekoga i netko ocjenjuje vas. To je počelo na eBayu još prije 10 godina. Prije nekoliko godina došlo je i do taksi-servisa. Ako imate vozača koji je konstantno slabo

ocijenjen, oni će ga isključiti. Dakle, po mome mišljenju, nema potrebe da država opet intervenira, da se troši novac poreznih obveznika, da se stvara neka suluda količina zakonske regulative ako imate mehanizme privatnog sektora koji su to uspjeli sami obuzdati.

T. Jakšić

Naravno, jedan je od mehanizama zaštite i sustav ocjenjivanja koji omogućuju digitalne tehnologije. Dakle, ako imate manju ocjenu od standarda koji nameće operater digitalne platforme, žao mi je, ali više ne možete pružati usluge prijevoza koristeći se mojom digitalnom platformom. To apsolutno pozdravljam. Međutim, radi sigurnosti korisnika usluge prijevoza treba osigurati pravni okvir koji će jamčiti neku razinu zaštite.

Sebastian Krčmar, student

Htio sam reći dvije stvari. Za početak ću općenito o regulaciji nekih segmenata tržišta konkurentnih usluga.

Dakle, ovdje govorimo o taksi-prijevozu koji može raditi svatko s vozačkom dozvolom. U biti je tako. Kada se govori o toj regulaciji, nerijetko političari i lobi taksista govore – mi smo za zaštitu potrošača, mi štitimo ljude koji se voze. Očekivano je iz te perspektive da bi potrošači regulaciju, više pravila itd.

Spomenuli ste da je maksimalna propisana starost vozila sedam godina. Vozilo ne smije biti prestaro, pa onda korisnik iziđe iz tog auta i uđe u tramvaj *Made in Czechoslovakia*. Zašto nemamo takvu obvezu propisanu za autobuse i tramvaje?

T. Jakšić

Načelno se slažem s Vama u vezi s opremljenosti vozila. Do neke mjere treba prepustiti tržištu da se samo regulira.

Imate taksi-operatera koji ima 50 vozila, pri čemu je svako vozilo starije od pet godina. Pritom imate i drugog operatera koji ima cijelu novu flotu taksi-vozila. To donekle govori o kvaliteti usluge koju svaki od njih pruža, a kvaliteta usluge može pridonijeti privlačenju korisnika. Treba vidjeti ima li u tome razloga koji se tiču sigurnosti i zaštite putnika, tj. da je starije vozilo manje sigurno.

Nisam stručnjak u tom području, pa konačnu objektivnu ocjenu prepuštam njima, ali ono što kao laik mogu zaključiti jest da se staro vozilo može eventualno pokvariti na cesti i da može nastati neugoda operateru jer mu se auto pokvario. To nije kraj svijeta i nije nešto što bi trebalo biti predmetom regulacije na način da se dozvola izdaje samo operaterima koji imaju novi vozni park. Naravno, moguće je da se pokvari kočnica pa da dođe do prometne nesreće i drugih pratećih ozbiljnijih posljedica. Međutim, postoje mehanizmi koji bi trebali osigurati da do toga ne dođe, kao što je prolaz vozila na tehničkom pregledu. Ako vozilo dobije dopuštenje za sudjelovanje u prometu, ne vidim zašto bi za taksiste trebao postojati neki dodatni opterećujući kriterij u vezi s time.

Tu postoje redovito i neka druga područja regulacije kao što je zahtjev da vozilo mora imati pet vrata, da ima određenu širinu i dužinu, određenu snagu motora. To su nepotrebne stvari i ne treba ih propisivati kao uvjet za dobivanje dozvole za obavljanje usluge taksi-prijevoza. To je do taksi-operatera i načina na koji će privući korisnike.

Nije bit da treba regulirati cijenu, nego da se eliminira asimetrija informacija koja postoji između pružatelja i korisnika usluge. Kod javne regulacije cijene, redovito nitko neće biti zadovoljan, ni pružatelj ni korisnik usluge. Korisnik odnosno potrošač sam će procijeniti hoće li ići nekomu za kunu više ili kunu manje po prijeđenom kilometru. Na njemu je izbor.

Asimetrija informacija postoji kada zaustavite taksi na cesti i kad nemate mogućnost izbora između onoga koji vam je stao i drugoga jeftinijeg pružatelja taksi-usluge. Tada bi vas vožnja mogla stajati 20 kuna više nego s nekim drugim pružateljem taksi-usluge. To je nešto što niste planirali jer ste posljednji put za istu relaciju platili 20 kuna manje pa ste opravdano očekivali da će i ovaj put cijena biti ista. U takvim situacijama postoji problem i tada treba vidjeti što se može napraviti. Upravo digitalne platforme osiguravaju transparentnost cijene i može se pretpostaviti da će zamijeniti tradicionalne segmente taksi-tržišta.

M. Trkanjec

Moram istaknuti da se ne slažem s kolegom Puklom. Imamo različite stavove kad je u pitanju regulacija taksi-tržišta. Zastupam stav da bi ipak morala postojati kakva-takva regulacija, barem neki minimum. Pitanje je koji je to minimum i kako ga propisati. Predmet diskusije može biti je li potrebno propisati elemente poput širine vrata, težine vozila, vrste guma, sustav ABS itd.

Međutim, zaintrigiralo me nešto drugo, a vezano je uz pitanje zaštite putnika. Naime, ispit koji taksisti moraju položiti u ovom je trenutku različit u odnosu na vozački ispit koji polažu osobe za privatne svrhe. Profesionalni taksi-vozači moraju položiti bitno rigorozniji praktični dio vozačkog ispita; oni mogu voziti na način na koji ostali sudionici u prometu ne bi smjeli, kao npr. vožnja po žutoj traci i sl. S druge strane, Uber je omogućio da se pružanjem te usluge bavi bilo tko tko ima vozačku dozvolu. Hoće li netko biti vozač Ubera, uvelike ovisi o tome koliko ta osoba samu sebe procjenjuje kao kvalitetna vozača, tj. može li se baviti profesionalno vožnjom. Ozbiljno je pitanje koliko možemo imati povjerenja u samoprocjenu kvalitete vozačkih sposobnosti tih osoba.

Zaključno, zanima me koliko je, po Vašem mišljenju, polaganje posebna ispita za profesionalnog vozača u korelaciji sa sigurnošću putnika u samom prijevozu.

T. Jakšić

Već sam dijelom bio rekao. Činjenica je da su ljudi različiti i da neki bolje voze od drugih. Činjenica je da osobe koje su opasne za promet ne bi smjele imati vozačku dozvolu. Nažalost, kod nas to baš i nije slučaj. Ako ste dovoljno uporni i izlazite na vozački ispit, dobit ćete vozačku dozvolu iako ste opasnost za sebe i za druge u prometu.

Što se tiče pitanja vezanog za ispit koji postoji za taksiste. Nemam ništa protiv dodatna ispita ako taj ispit zaista pridonosi sigurnosti i zaštiti korisnika taksi-usluge. Naravno, ne samo putnika u vozilu nego i ostalih sudionika u prometu. Taj test za taksiste osim praktičnog dijela sadržava i neke druge segmente za koje nisam baš siguran da su osnovani, npr. zaštita ugleda operatera. Ne znam koliko je to bitno za sigurnost korisnika usluge taksi-prijevoza. Osim toga, vozač taksija mora položiti

ispit o poznavanju radnog prava, dakle radno vrijeme i slično. To su stvari koje se ne provjeravaju kod radnika u drugim djelatnostima. Propisivanje uvjeta koji, po mome mišljenju, nemaju veze sa sigurnošću, zaštitom putnika i trećih nije opravdano.

U vezi s tim valja upozoriti i na još jedan uvjet koji se nameće operaterima taksi-usluge. Operateri polažu test o znanju niza pravnih propisa koji se ne odnosi samo na radno nego i na niz drugih grana prava. Takva je osoba u lošijem položaju od neke druge osobe na nekome drugom tržištu. Naime, danas bilo tko može osnovati trgovačko društvo i obavljati bilo koju gospodarsku djelatnost bez posebna prethodnog predznanja vezana za pravo, poreze i druge propise.

Tomislav Sadrić, odvjetnik iz Zagreba

Imam jedan komentar i jedno pitanje.

Što se tiče komentara, nisam siguran da danas možemo reći da u hrvatskom pravu ne postoji obveza pružanja taksiusluge kao univerzalne usluge, i to zato što se prijevoz taksijem klasificira kao javni prijevoz, a javni prijevoz po zakonskoj definiciji mora biti pod jednakim uvjetima dostupan svim korisnicima. Trebalo bi pročešljati prekršajne odredbe Zakona pa vidjeti je li zakonodavac predvidio sankciju za one prijevoznike koji ne pružaju taksi-uslugu kao univerzalnu uslugu.

Što se tiče mog pitanja, krasno ste danas izložili različite aspekte regulacije općenito, pa i autotaksi-prijevoza. Čini mi se da se provukla ispod radara jedna zanimljivost u regulaciji u Hrvatskoj i nama susjednim zemljama, a to je regulacija samih pojmova, odnosno vrsta prijevoza. Što je zakonodavac učinio i što čini dugi niz desetljeća? Mi prema Zakonu imamo sedam vrsta prijevoza. Zakonodavac je za svih sedam vrsta potanko naveo definicije. U resornom ministarstvu i nadležnim službama u više je navrata zauzet stav da je tih sedam vrsta svojevrsan numerus clausus i poduzetnik ne može osmisliti kakvu drukčiju prijevozničku uslugu kojom bi donio nekakvu inovaciju na tržište i ponudio drukčije usluge, pokušao privući putnike

prolaznike na neki novi način. Zanima me koje je Vaše mišljenje o tome.

Prijevoz bi, po mome mišljenju, trebao imati neka dominantna privatnopravna obilježja, ali ako definicije vrsta prijevoza na takav način Zakonom hermetički zatvorimo za nove poduzetničke inicijative, čekamo li neki novi Uber koji će imati dovoljno ekonomske i financijske snage da uđe na tržište te trpi sankcije i kazne i financira ih da bi se neka nova regulacija zakonodavca izvršila?

Evo primjera. Definicija autotaksi-prijevoza u aktualnom je Zakonu iznimno duga, ali primjerice jedna pojedinost kaže da u jednoj vožnji smijete pokupiti više putnika na više raznih mjesta, no ne smijete dopustiti iskrcaj na više raznih mjesta. Vozio sam se jučer sa suprugom, i to smo prekršili. Ona je izišla u Bužanovoj, a ja na Trgu žrtava fašizma. Vozač je praktički bio u prekršaju. Tako rigidna definicija autotaksi-prijevoza onemogućava prijevozniku da ponudi jednu malu inovaciju u svojoj usluzi i da jednog putnika ostavi na mjestu A, drugog na mjestu B.

Što mislite o takvu konceptu koji je prihvatio zakonodavac, pa i sudovi, te je li zaista sve što nije definirano u Zakonu kao vrsta prijevoza automatizmom zabranjeno? Kako Vi gledate na to?

T. Jakšić

Dobro pitanje. Istraživao sam to područje regulacije u Hrvatskoj, a i šire. Većina nacionalnih zakonodavstava strogo regulira usluge na području javnoga cestovnog prijevoza. Stoga se onaj koji pruža uslugu prijevoza koja je izvan strogih zakonskih okvira, a ima sva obilježja takve usluge, nalazi u prekršaju. To znači da će se opet za nekih dvadeset-trideset godina pojaviti neki novi Uber koji će protresti tržište prijevoza taksijem, a time i prodrmati troma i uspavana zakonodavca.

Problem je što takvih kao što je Uber nema puno. Činjenica je i da Uber ne posluje idilično iako mu je poslovni model sam po sebi gotovo pa ekonomski neprocjenjiv. Uber pruža posredničku uslugu, za što ubire 20 ili 25 % naknade. Bojim se stoga da, kada bi se i pojavio netko novi sa sličnom revolucionarnom uslugom, a koja se ne bi mogla uklopiti u

postojeće krute regulatorne kalupe, izložio bi se prekršajnoj i kaznenoj odgovornosti, a i nekim drugim sankcijama. Takva bi izloženost mogla negativno utjecati na kojega budućeg pružatelja nove revolucionarne usluge na način da jednostavno, procjenjujući rizike kojima se izlaže, odluči kako mu se to ne isplati.

Što se tiče usluga koje su nastale kao posljedica ekonomije dijeljenja, nisam siguran da postojeći zakonski okvir odgovarajuće uvažava takve usluge. Danas se na društvenim mrežama formiraju grupe preko kojih se može dogovoriti neki vid usluge car ili ride sharing. Time se stvaraju ortaštva koja ostvaruju određen cilj koji se sastoji u podjeli troškova i prijevozu između dviju lokacija. Stoga ne bih rekao da je postojeći rigidni zakonski okvir koji uređuje usluge javnoga cestovnog prijevoza dobar pristup.

Ivan Ivandić, Odvjetničko društvo Bardek, Lisac, Mušec, Skoko d. o. o.

Zanima me zapravo u kojoj mjeri danas možemo reći da je jasno podvučena razlika između pružanja usluga informacijskog društva i usluga prijevoza taksijem.

Kako ste i sami maloprije napomenuli, postoje druge različite usluge koje su slične Uberu, no koje nisu regulirane ni određene kao usluge prijevoza taksijem, nego kao usluge informacijskog društva. Primjerice, usluga BlaBlaCar omogućuje korisnicima da podijele troškove prijevoza putujući zajedno do određena odredišta. Međutim, često se događa da se profesionalni vozači koji određenim trasama voze redovito koriste navedenom uslugom kako bi dodatno zaradili prevozeći i putnike. Vozači koji se koriste uslugom BlaBlaCar ne moraju ispunjavati nikakve dodatne uvjete, ne moraju imati auto određene starosti i u konačnici ne moraju prolaziti nikakav ispit kao što to moraju profesionalni prijevoznici.

Što mislite, omogućuje li postojeća regulacija određenim vozačima da na taj način zaobiđu propise koji nameću dodatne obveze profesionalnim prijevoznicima dovodeći naposljetku do nejednaka tretmana prema istim sudionicima na tržištu i kršenja pravila tržišnog natjecanja?

T. Jakšić

Vi ste stavili naglasak na tržišno natjecanje. Moglo bi se reći da je riječ o tržišnom natjecanju kada takvi oblici ekonomije dijeljenja konkuriraju usluzi prijevoza koju pruža profesionalac na drugoj razini. Ako imate skupinu ljudi koja je spremna podijeliti troškove putovanja, pitanje je potrebe regulacije takva privatnog odnosa. Ne bih rekao da je to potrebno jer takva djelatnost može biti povreda tržišnog natjecanja.

Možemo govoriti o narušavanju učinkovitosti tržišta, odnosno većoj učinkovitosti upotrebe dostupnih resursa jer je riječ o tome da su korisnici takve usluge ekonomije dijeljenja zapravo samo smanjili gubitak koji bi inače imali. Nitko od sudionika nije ostvario neku dobit jer je riječ samo o podjeli troška goriva i cestarine između više korisnika usluge. Ako bi se, međutim, za takvu uslugu prijevoza platila i naknada koja bi nadilazila takav trošak prijevoza, takva bi djelatnost mogla značiti povredu. Takvi pružatelji usluge tada bi se nalazili u tržišnoj prednosti u odnosu na ostale profesionalne pružatelje usluge prijevoza koji moraju udovoljiti nizu strogih uvjeta za dobivanje dozvole za obavljanje takve usluge prijevoza.

S. Krčmar

U kontekstu toga što ste stalno spominjali neke nove usluge, nove platforme, tehnologije. Mislim da je to jako u skladu s osnovnim načelima, a to je sloboda ugovaranja. Time je sve što nije izričito zabranjeno – dopušteno. Kada će država što dopustiti, u ovom je trenutku *out of date*. To je kao na području droga – država propisuje to i to ne smiješ, a neki tehničar izmiksa nešto drugo pa je to sada legalno.

T. Jakšić

Načelno da, ali stvar je u tome što Vi kao vozač u svom autu vozite i druge osobe s kojima ste dogovorili podijeliti troškove putovanja. Taj je vozač odgovoran za sigurnost tih ljudi. Vidim tu potencijalnu potrebu javne vlasti da se na neki način miješa i to regulira.

Protuargument je i u tome postoji li razlika kada ja kao vozač vozim svoju obitelj i skrivim prometnu nesreću u kojoj stradaju životi. Takav prijevoz nije posebno reguliran. Odgovarat će se za prekršaj ili za kazneno djelo koje je počinjeno.

Čini mi se da u kvalifikaciji takvih slučajeva treba biti odlučujuće je li sudionik usluge dijeljenja nekog vozila naplatio i nešto više osim onoga što je trošak prijevoza. Ako jesam, postoji osnova da sam povrijedio propise jer izravno konkuriram onima koji profesionalno obavljaju takve usluge.

M. Bratković

Ako sam dobro razumio, posljednji je komentar na tragu onoga što je Sud Europske unije bio govorio o usluzi informacijskog društva. Možete li pojasniti što je bio glavni argument zašto taksi-usluga nije usluga informacijskog društva?

T. Jakšić

Svi su se više-manje usuglasili da taksi-usluga nije usluga informacijskog društva. Zašto? Zato što usluga informacijskog društva mora biti ograničena na posredovanje te ne smije ostvarivati odlučan utjecaj na uslugu koja je predmet posredovanja. Usluga informacijskog društva tako se nalazi u funkciji posrednika između onoga tko je zainteresiran i onoga tko pruža kakvu konkretnu uslugu. To je bio ključni argument zbog kojeg digitalna platforma Ubera nije bila klasificirana kao usluga informacijskog društva. Uber, naime, određuje uvjete pružanja usluge prijevoza, određuje cijenu te ju naplaćuje od korisnika usluge. Uber stvara ponudu i potražnju i kontrolira uvjete usluge, potiče vozače većom cijenom da iziđu na ulice i pruže uslugu prijevoza kada registriraju veću potražnju i manjak ponude. Sud stoga zaključuje da je temeljna komponenta složene usluge koju Uber pruža usluga prijevoza, a ne usluga informacijskog društva. Stoga Uberova usluga nije mogla biti kvalificirana kao usluga informacijskog društva.

T. Pukl

Da se nadovežem na ono s BlaBlaCarom. Iako je zamišljen kao podijeljen prijevoz, on ne funkcionira tako. Vozač sam određuje koliko će naplaćivati i on naplaćuje istu cijenu bez obzira na to jeste li putovali jedan, dva ili tri puta. Ne dijeli troškove svog prijevoza, nego naplaćuje određenu uslugu svojim putnicima. Tu je regulacija manja nego kod Ubera. Vozaču je dovoljno da ima auto i vozačku dozvolu, e-adresu i račun na Facebooku. Djeluje po načelu ocjenjivanja. Do sada nisam čuo nijedan problem s tom vrstom prijevoza.

T. Jakšić

Nisam upoznat s uslugom BlaBlaCara. Nisam ju proučavao. Ako je cijena koju pružatelj usluge prijevoza naplaćuje u sklopu te platforme veća od samog troška prijevoza, onda je to problem i potencijalno povreda. Ne vidim da tu u poslovnom modelu postoji fundamentalno bitna razlika od situacije s Uberom prije godinu-dvije.

Tin Pavić

Nastavno na Vaš komentar uz BlaBlaCar, iako je on načelno zamišljen da funkcionira na način da vozač i putnici dijele troškove, to ipak nije tako. Naime, vozači BlaBlaCara mogu slobodno određivati koju će naknadu naplaćivati za prijevoz putnika te će istu naknadu naplatiti bez obzira na broj suputnika (jedan, dva ili tri suputnika), što zapravo znači da mogu naplatiti i više nego što je sam trošak goriva. Također, BlaBlaCarom mogu se koristiti obične fizičke osobe, a da nisu ni na koji način registrirane kao neki oblik prijevoza. Koja je onda razlika između BlaBlaCara i Ubera ako takva osoba obavlja prijevoz kod kojega će naplatiti više od onoga što su samo troškovi tog prijevoza?

M. Bratković

Možda bi bilo zanimljivo čuti koja su područja koja ste naveli regulirana u Republici Hrvatskoj. Sumarno, ne u potankosti.

T. Jakšić

Zakonska rješenja iz 2018. deregulativna su u odnosu na rješenja koja su postojala prije toga. Napušteno je kvantitativno ograničenje pristupa tržištu te je omogućeno da onaj koji udovoljava nizu kvalitativnih kriterija ima pristup tržištu. Čini mi se da neki od tih kvalitativnih kriterija mogu biti i nešto blaži, a neki mi se kriteriji čine i suvišnima. Tako je pristup domaćem taksi-tržištu danas sveden na polaganje kvalificirajućih testova sposobnosti, stjecanje odgovarajuće izobrazbe, udovoljavanje zahtjevu dobrog ugleda, nepostojanje kaznene evidencije za određena kaznena i prekršajna djela, udovoljavanje zahtjevu o starosti vozila. Također je utvrđeno da se cijena usluge slobodno utvrđuje. Rekli ste da je to javna usluga i da to samo po sebi podrazumijeva univerzalnost usluge itd. Čitajući relevantne propise, primijetio sam da je univerzalnost usluge

izričito uređena u nekim drugim oblicima javnoga cestovnog prometa. Kod usluge taksi-prijevoza ništa nije izričito propisano što može biti indikativno.

Da barem u nekom općem dijelu Zakona postoji nametnuta opća dužnost pružanja univerzalne usluge, imali bismo čvrstu osnovu za primjenu kriterija univerzalnosti. Čini mi se da to područje, nažalost, nije regulirano ili da barem može biti bolje regulirano. Bez obzira na to, novi zakonski okvir puno je liberalniji nego što je bio prije.

M. Bratković

To bi bile i završne riječi večerašnjeg uvodničara. Svima zahvaljujem na sudjelovanju. Bila je to vrlo zanimljiva tribina! Sljedeći mjesec tema će biti novi Zakon o međunarodnom privatnom pravu koji je 29. siječnja stupio na snagu. Svi ste dobrodošli. Hvala vam i doviđenja!

NOVI ZAKON O MEĐUNARODNOM PRIVATNOM PRAVU

uvodničar:

prof. dr. sc. Hrvoje Sikirić

Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

voditelj i urednik:

doc. dr. sc. Marko Bratković

228. tribina

Zagreb, 27. veljače 2019.

NOVI ZAKON O MEĐUNARODNOM PRIVATNOM PRAVU

UDK: 341.92(497.5)

M. Bratković

Dobra večer! Dobro došli na još jednu tribinu Kluba pravnika grada Zagreba i Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Drago mi je vidjeti vas u veliku broju.

Novi Zakon o međunarodnom privatnom pravu stupio je na snagu 29. siječnja te nakon dugo vremena zamijenio Zakon o rješavanju sukoba zakona s propisima drugih zemalja u određenim odnosima. Obilježavamo, dakle, gotovo mjesec dana njegove primjene, odnosno stupanja na snagu, stoga smo pozvali uvodničara kojeg ne treba posebno predstavljati – prof. dr. sc. Hrvoja Sikirića, predstojnika Katedre za međunarodno privatno pravo Pravnog fakulteta u Zagrebu.

Profesore Sikiriću, izvolite!

H. Sikirić

Zahvaljujem što ste me pozvali da održim ovo predavanje i zahvaljujem vama, poštovane kolegice i kolege, što ste došli u ovoliku broju. Kada smo razmišljali o naslovu teme, ipak sam se zadržao na tradicionalnom nazivu *Novi Zakon o međunarodnom privatnom pravu*, a ne s nekim dodatkom. Pripremio sam mali *PowerPoint*.

Govorit ću o trima stvarima, a to su: prvo, razlozi za donošenje; drugo, osnovne karakteristike odnosno načela Zakona i, treće, bitne novosti, odnosno najvažniji naglasci iz novoga zakonskog teksta. Pretpostavljam da svi znate da je novi Zakon stupanjem na snagu 29. siječnja 2019., dakle prije dvadesetak dana, stavio izvan snage do tada aktualni Zakon o rješavanju sukoba zakona s propisima drugih zemalja u određenim odnosima (dalje u tekstu: ZRSZ), zakon koji ima prekrasan naziv koji nitko nije znao napamet niti ga je dobro

razumio, a koji je u bivšoj državi donesen 1982. kao savezni zakon. On je 1991. Zakonom o preuzimanju preuzet u hrvatsko zakonodavstvo. Budući da mnogi misle da je međunarodno privatno pravo materija u koju je bolje ne dirati sve dok to nije zaista potrebno, dugi se niz godina u njega doista uopće nije diralo. Rad na izradi novoga zakonskog teksta počeo je 2014. godine, a novi Zakon Hrvatski sabor prihvatio je 4. listopada 2017.

Koji su glavni razlozi za donošenje novog Zakona? Ja bih izdvojio tri razloga. Prvi je opći razlog, a to su bitne promjene koje su se dogodile na državnoj razini: 1991. osamostaljenje Republike Hrvatske i u srpnju 2013. stupanje Republike Hrvatske u punopravno članstvo Europske unije. Drugi razlog može se opisati kao porast broja situacija s međunarodnim obilježjem. Naime, novi društveni procesi prouzrokuju stalan porast međunarodnog/prekograničnog kretanja robe, usluga, kapitala i ljudi, što s razvojem suvremenih tehnologija za posljedicu ima znatan porast privatnopravnih situacija s međunarodnim obilježjem. Treći je razlog legislativna obnova međunarodnoga privatnog prava. Ta obnova postoji na trima razinama. Prva je poredbena razina. Naime, u nizu država u posljednje vrijeme doneseni su novi zakoni o međunarodnom privatnom pravu. Druga je razina regionalna razina odnosno razina Europske unije u kojoj je međunarodno privatno pravo 1. svibnja 1999., stupanjem na snagu Ugovora iz Amsterdama od 1997., riješeno tako da je „pravosudna suradnja u građanskim predmetima“ prešla u tzv. „prvi stup EU-a“, odnosno područje prava koje se uređuje izvorima prava EU-a, što je rezultiralo donošenjem niza pravnih instrumenata sekundarnog prava EU-a, ponajviše uredaba kojima se na razini EU-a unificira međunarodno privatno pravo. U Republici Hrvatskoj uredbe EU-a primjenjuju se izravno od dana stupanja Republike Hrvatske u članstvo EU-a. Treća je razina međunarodna, globalna razina, odnosno međunarodni ugovor iz područja međunarodnoga privatnog prava koji je donijela Haška konferencija za međunarodno privatno pravo. Prema tome, promjene na državnoj razini, porast broja privatnopravnih situacija s međunarodnim obilježjem i opisane legislativne

promjene na trima različitim razinama, sva ta tri razloga, i pojedinačno i promatrani zajedno, zahtijevali su izradu novoga suvremenog zakona iz međunarodnoga privatnog prava.

Radna skupina pri Ministarstvu pravosuđa osnovana je 2014., Prijedlog zakona, kao što sam već rekao, prihvaćen je u Hrvatskom saboru 4. listopada 2017., a Zakon je stupio na snagu 29. siječnja 2019. Sigurno se pitate zašto nije 28. ili 30., nego baš 29. siječnja. Zato što taj datum koincidira s datumom početka primjene dviju uredaba na koje se zakonski tekst pozvao. Toliko o razlozima za donošenje Zakona o međunarodnom privatnom pravu.

Sada bih obrazložio koje su osnovne karakteristike odnosno načela novoga zakonskog teksta.

Prva je karakteristika koju bih izdvojio da je Zakon, jednako kao i njegov prethodnik ZRSZ, cjelovita nacionalna kodifikacija međunarodnoga privatnog prava. Da je Zakon doista cjelovita kodifikacija, slijedi iz njegova članka 1. koji uređuje polje primjene s obzirom na sadržaj (*ratione materiae*), a prema kojem ovaj Zakon uređuje: 1. mjerodavno pravo za privatnopravne odnose s međunarodnim obilježjem; 2. nadležnost sudova i drugih tijela Republike Hrvatske u pravnim stvarima čiji su predmet ti privatnopravni odnosi i pravila postupka te 3. priznanje i ovrhu stranih sudskih odluka u pravnim stvarima čiji su predmet privatnopravni odnosi s međunarodnim obilježjem.

Druga je karakteristika međunarodna usklađenost rješenja novog Zakona. Naime, pri izradi Zakona uzeta su u obzir rješenja međunarodnoga privatnog prava EU-a, međunarodno privatno pravo kako je unificirano u međunarodnim ugovorima, haškim konvencijama i haškim protokolima te suvremeno poredbeno nacionalno zakonodavstvo iz međunarodnoga privatnog prava. To bi sve trebalo doprinijeti međunarodnoj usklađenosti rješenja, odnosno da odluke hrvatskih sudova budu usklađene s odlukama sudova drugih država. Posljedice međunarodne usklađenosti rješenja trebale bi biti izbjegavanje sukoba nadležnosti sudova Republike Hrvatske sa sudovima drugih država, različita određivanja mjerodavnog prava i

ubrzanje kretanja odluka sudova Republike Hrvatske u inozemstvu.

Treća je karakteristika Zakona njegova europeizacija i međunarodna inspiracija. Europeizacija znači da Zakon, gdje god je to moguće, određuje primjenu rješenja međunarodnoga privatnog prava EU-a, kojima se uređuju privatnopravne situacije s obilježjem EU-a, i na privatnopravne situacije bez obilježja EU-a. Time se napušta tzv. „dvotračni kolosijek“ uređivanja privatnopravnih situacija s međunarodnim obilježjem i uvodi „jednotračni kolosijek“ njihova uređivanja, odnosno uređivanje privatnopravnih situacija s međunarodnim obilježjem istim pravilima, neovisno o tome je li riječ o privatnopravnoj situaciji s obilježjima EU-a ili bez njih. „Jednotračno uređivanje“ djelomično je postojalo nakon stupanja Republike Hrvatske u članstvo EU-a na razini kolizijskih pravila, no ono se sada u cijelosti primjenjuje i na razini pravila međunarodnoga procesnog prava, dakle pravila o određivanju nadležnosti.

Tako Zakon na razini mjerodavnog prava upućuje na primjenu uredaba EU-a o mjerodavnom pravu za ugovorne obveze, izvanugovorne obveze, nasljeđivanje, imovinske odnose bračnih te za osobne i imovinske odnose izvanbračnih drugova i životnih partnera. To je na razini mjerodavnog prava.

Na razini pravila o nadležnosti europeizacija se očituje u primjeni pravila uredaba EU-a za određivanje nadležnosti u građanskim i trgovačkim stvarima, stvarima koje se odnose na razvod, rastavu i poništaj braka, stvarima iz imovinskih odnosa bračnih drugova, stvarima iz imovinskih odnosa u bračnih i izvanbračnih drugova i osoba u životnim partnerstvima, stvarima roditeljske skrbi, stvarima uzdržavanja i nasljednopravnim stvarima. Kod priznanja i ovrhe stranih sudskih odluka prednost pred odredbama Zakona imaju odredbe šest europskih uredaba koje sadržavaju pravila o priznanju i ovrši sudskih odluka koje su donijeli sudovi država članica EU-a.

Međunarodna inspiracija odnosno međunarodni izgled Zakona očituje se u prihvaćanju standarda prihvaćenih u suvremenome poredbenom međunarodnom privatnom pravu.

Primjerice, osim u dvama rješenjima, Zakon, jednako kao i prijašnji ZRSZ, određivanje mjerodavnog prava uređuje dvostranim kolizijskim pravilima, tj. kolizijskim pravilima koja, onako kako glase, mogu upućivati ili na primjenu domaćeg ili stranog prava kao mjerodavnog, dakle upućuju na dvije strane, odnosno rezultat njihove primjene može biti primjena i domaćeg i stranog prava. Samo su dva kolizijska pravila u zakonskom tekstu jednostrana kolizijska pravila, i to kolizijsko pravilo iz članka 31., stavka 2. kojim se za oblik braka koji se sklapa u Republici Hrvatskoj određuje primjena hrvatskog prava, odnosno članak 32., stavak 1. prema kojem se brak sklopljen u stranoj državi priznaje ako je sklopljen u skladu s pravom te države. Upućuje se, dakle, samo na primjenu stranog prava. Daljnji je standard Zakona, jednako kao i bivšeg ZRSZ-a, a koji je prihvaćen posebno u državama koje pripadaju obitelji sustava prava *civil law* da sud po službenoj dužnosti utvrđuje sadržaj stranog prava. Novosti koje Zakon prihvaća iz suvremenoga međunarodnog privatnog prava, a koje ZRSZ nije poznao, u općim su odredbama Zakona koje se odnose na mjerodavno pravo odredba o klauzuli izuzeća u članku 11. i odredba o primjeni pravila neposredne primjene u članku 13. Zakona. Na razini međunarodnoga procesnog prava, kao i kod prijašnjeg ZRSZ-a, pravilo o dvostrukoj litispenciji. Novost je u tom području ukidanje uzajamnosti kao pretpostavke koju je ZRSZ predviđao u slučaju osiguranja parničnih troškova, dvostruke litispencije i kao razlog za odbijanje priznanja i ovrhe strane sudske odluke, a što je standard u suvremenome međunarodnom privatnom pravu. Dalje, međunarodna inspiracija Zakona očituje se u upućivanju na primjenu međunarodnih ugovora koje donosi Haška konferencija za međunarodno privatno pravo, haških konvencija i haških protokola. Sadržajno je to upućivanje na primjenu haških konvencija kojima se uređuje mjerodavno pravo za izvanugovorne obveze zbog prometnih nesreća, odgovornost proizvođača za neispravan proizvod, oblik oporučnog raspolaganja i za roditeljsku odgovornost te na Haški protokol o pravu mjerodavnom za obveze uzdržavanja. Na razini pravila o nadležnosti i o priznanju stranih sudskih odluka upućuje se na primjenu Haške konvencije o nadležnosti,

mjerodavnom pravu, priznanju, ovrsi i suradnji u odnosu na roditeljsku odgovornost i o mjerama za zaštitu djece.

U vezi s tom trećom karakteristikom, europeizacija i međunarodni izgled, treba upozoriti na članak 2. Zakona koji uređuje odnos Zakona prema drugim izvorima. Kad ga malo bolje pročitate, uočit ćete da je malo izmijenjen u odnosu na odgovarajući članak iz ZRSZ-a. Iz tog članka slijedi da se prvo primjenjuju pravno obvezujući akti Europske unije, prekrasna formulacija, potom se primjenjuju međunarodni ugovori koji su na snazi u Republici Hrvatskoj, pa onda drugi zakoni koji su na snazi u Republici Hrvatskoj i tek potom Zakon. Slijedi da je Zakon o međunarodnom privatnom pravu na četvrtom mjestu u hijerarhiji pravnih izvora i da nema izgleda da se „popne“ ako je neko pitanje na koje se njegovo polje primjene odnosi uređeno uredbom EU-a, međunarodnim ugovorom ili kojim drugim zakonom. Koji bi to bili drugi zakoni, morao bih dobro promisliti. U ZRSZ-u nije bilo pozivanja na europske općeobvezujuće akte. Prema tome Zakon je, jednako kao što je to bio i prijašnji ZRSZ, zapravo supsidijarni izvor međunarodnoga privatnog prava jer pred njim imaju prednost pravni izvori navedeni u članku 2.

Četvrta je karakteristika Zakona načelo najuže veze na kojem se on temelji. Jedan je od osnovnih ciljeva kolizijskog pravila da ono, u tekstu kakav je zakonodavac napisao, u pravilu upućuje na pravo s kojim je privatnopravna situacija za koju se tim pravilom određuje mjerodavno pravo, u najužoj vezi. To je posebno važno u osobnim, obiteljskim i nacionalno-pravnim odnosima, odnosno privatnopravnim odnosima koji su temelj međunarodnoga privatnog prava. Zakon načelo najuže veze ostvaruje na dva načina. Ponajprije preko poveznice uobičajeno boravište koja je zapravo osnovna poveznica novog Zakona. Treba naglasiti da ZRSZ nije poznavao uobičajeno boravište kao poveznicu, ali istaknuti i to da uobičajeno boravište jest poveznica hrvatskoga međunarodnog privatnog prava, kao poveznica prihvaćena u haškim konvencijama o mjerodavnom pravu, i nakon ulaska Republike Hrvatske u članstvo EU-a, kao osnovna poveznica europskih uredbama iz područja međunarodnoga privatnog prava.

Posljedica uvođenja ili općeprihvaćenosti uobičajenog boravišta sada u zakonskom tekstu, prije već na razini haških konvencija, a još važnije, na razini izvora europskoga međunarodnog privatnog prava ima za posljedicu dvije stvari. Prvo, smanjivanje uloge državljanstva. Dakle, za razliku od ZRSZ-a u kojem je poveznica državljanstvo bila osnovna poveznica, sada se državljanstvo, osim u pitanjima osobnog statusa, primjenjuje tek alternativno u kombinaciji s uobičajenim boravištem, odnosno ako se uobičajeno boravište ne može utvrditi. Uobičajeno boravište je, kao što sam naveo, temeljna poveznica u haškim konvencijama o mjerodavnom pravu. Dalje, smanjena je i uloga poveznice prebivalište. Za razliku od ZRSZ-a u kojem je prebivalište bila temeljna poveznica za određivanje međunarodne nadležnosti, u uredbama EU-a, osim kod Uredbe Bruxelles I (preinačene), temeljna je poveznica za određivanje nadležnosti uobičajeno boravište. Osim korištenjem objektivnim poveznicama, a u Zakonu je to, kao što sam obrazložio, najčešće uobičajeno boravište, najuža veza ostvaruje se u suvremenome međunarodnom privatnom pravu, što je kao novost prihvatio i Zakon primjenom tzv. klauzule izuzeća, sadržane u odredbi članka 11. Zakona. Njome se omogućuje sudu, odnosno drugom tijelu koje primjenjuje kolizijska pravila da ako utvrdi iz okolnosti slučaja da je privatnopravna situacija s međunarodnim obilježjem u očito užoj vezi s nekim drugim pravom, a samo u neznatnoj vezi s pravom koje je mjerodavno po kolizijskom pravilu, ne primijeni pravo mjerodavno po kolizijskom pravilu s kojim postoji samo neznatna veza, a primijeni pravo s kojim postoji očito uža veza. Klauzulom izuzeća omogućuje se, dakle, odstupanje od rješenja kruta kolizijskog pravila i prilagođavanje okolnostima konkretnog slučaja.

Peta je karakteristika Zakona prihvaćanje i proširivanje načela stranačke autonomije. Stranačka autonomija Zakonom je ne samo prihvaćena, nego u odnosu na ZRSZ bitno proširena. Stranačka autonomija, dakle sloboda izbora stranaka, očituje se na dvjema razinama. Jedna je razina određivanje mjerodavnog prava odnosno sporazum o izboru prava. Druga je razina određivanje nadležnog suda odnosno sporazum o izboru suda. Stranačka je autonomija do sada u unutarnjemu hrvatskom

međunarodnom privatnom pravu na razini sporazuma o izboru mjerodavnog prava bila prihvaćena, i to bez ograničenja, samo kod ugovornog statuta. Primjenom europskih uredba uslijedilo je njezino proširenje i na druge statute. Naime, uredbe prihvaćaju ograničenu stranačku autonomiju u deliktnom, bračno-imovinskom, imovinskom statutu u slučaju registriranog partnerstva, u pravu mjera za zadržavanje te u nasljednom statutu. U čemu je ta ograničenost? U tome što stranke mogu birati između određenih prava koja su navedena u odgovarajućem članku. Kod ugovornog statuta taj izbor nije ograničen. Zakon širi stranačku autonomiju, osim upućivanjem na primjenu uredba EU-a, i autonomnim kolizijskim pravilom iz članka 18. kojim određuje pravo mjerodavno za osobno ime. To je novo kolizijsko pravilo. ZRSZ nije sadržavao odredbu o osobnom imenu. Pri tome, osim određenja da je za osobno ime fizičke osobe mjerodavno pravo države čija je osoba državljanin, u vezi s određivanjem mjerodavnog prava za osobno ime sadržava i dva rješenja koja su izraz stranačke autonomije u smislu određivanja prezimena bračnih drugova i osobnog imena djeteta. Naime, Zakon određuje da ako se brak sklapa u Republici Hrvatskoj, nevjesta i ženik mogu odrediti prezime po pravu države čiji je državljanin jedan od njih ili, ako barem jedan od njih ima uobičajeno boravište u Republici Hrvatskoj, po hrvatskom pravu, odnosno da zakonski zastupnici mogu u matičnom uredu odrediti osobno ime djeteta po pravu države čiji je državljanin jedan od njih ili, ako barem jedan od njih ima uobičajeno boravište u Republici Hrvatskoj, po hrvatskom pravu. Novo je rješenje i autonomno kolizijsko pravilo iz članka 36. kojim se dopušta stranački izbor mjerodavnog prava, a koji ZRSZ, dakako, nije predviđao. Osim na razini sporazuma o izboru mjerodavnog prava, stranačka autonomija postoji i na razini sporazuma o izboru nadležnog suda. Odredbu o sporazumu o izboru nadležnog suda sadržavao je i ZRSZ. Zakon je upućivanjem na uredbe EU-a proširuje jer je u njima sporazum o izboru nadležnog suda u navedenim stvarima moguć pod pretpostavkama određenim odgovarajućim člankom pojedine uredbe.

Šesta je karakteristika zaštita interesa djeteta. Zakon osigurava primjerenu zaštitu djeteta uzimajući u obzir najbolji interes djeteta. Načelo zaštite najboljeg interesa djeteta uzima se u obzir u autonomnim kolizijskim pravilima iz članka 41. kojim se određuje pravo mjerodavno za utvrđivanje i osporavanje očinstva i materinstva, kao i iz članka 43., stavka 5. i stavka 6. pri određivanju prava mjerodavnog za posvojenje, kad se pod određenim pretpostavkama posvojenju, ako mjerodavno pravo ne priznaje posvojenje s roditeljskim učinkom, može ipak dati učinak posvojenja s roditeljskim učinkom, odnosno kad se određuje primjena hrvatskog prava ako primjena stranog prava koje bi bilo mjerodavno po odredbama tog članka ne bi bila u najboljem interesu djeteta (posvojenika), a pod pretpostavkom da postoji veza s Republikom Hrvatskom. Konačno, u članku 44. koji određuje pravo mjerodavno za odnose roditelja i djece upućivanjem na odredbe Haške konvencije o nadležnosti, mjerodavnom pravu, priznanju, ovrsi i suradnji u odnosu na roditeljsku odgovornost i o mjerama za zaštitu djece iz 1996., koja je utemeljena na načelu zaštite interesa djeteta.

Sedma je karakteristika Zakona da prihvaća načelo zaštite interesa slabije ugovorne strane, odnosno slabije stranke u postupku. U vezi s mjerodavnim pravom načelo zaštite interesa slabije ugovorne strane očituje se zbog upućivanja u članku 25., stavku 1. na primjenu Uredbe (EZ) br. 593/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. lipnja 2008. (Rim I) u primjeni njezinih kolizijskih pravila o pravu mjerodavnom za posebne vrste ugovora u kojima je jedna od ugovornih strana ekonomski slabija, i to za ugovore o prijevozu, potrošačke ugovore, ugovore o osiguranju i pojedinačne ugovore o radu, a koja ograničavaju slobodu izbora ugovornih strana, odnosno predviđaju mogućnost primjene zaštitnih prisilnih propisa prava države uobičajenog boravišta potrošača odnosno zaposlenika. Na razini pravila o međunarodnoj nadležnosti, zaštita interesa slabije stranke u postupku postoji zbog upućivanja u članku 46., stavku 1. na primjenu Uredbe (EU) br. 1215/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2012. o nadležnosti, priznavanju i izvršenju sudskih odluka u građanskim i trgovačkim stvarima (preinačena) (Uredba Bruxelles I /

preinačena/) u primjeni njezinih pravila o zaštitnoj nadležnosti u stvarima koje se odnose na osiguranje, nadležnosti za potrošačke sporove i nadležnosti za pojedinačne ugovore o radu, koja *breviter* omogućuju da slabija ugovorna strana u državi svojeg prebivališta tuži suprotnu ugovornu stranu, kao i ograničenjima sporazuma o izboru suda koji bi bio nadležan za rješavanje tih sporova. Konačno, zaštita slabije stranke u postupku postoji i na razini pravila o priznanju i ovrsi stranih sudskih odluka jer autonomno pravilo iz članka 69. koji uređuje odbijanje priznanja strane sudske odluke, kad je riječ o stranim odlukama koje se ne priznaju po odredbama o priznanju i ovrsi stranih sudskih odluka iz uredba EU-a, odnosno međunarodnih ugovora, primjerice, navedenih u članku 65., propisuje da će hrvatski sud odbiti priznanje strane sudske odluke ako je sud koji je donio odluku svoju nadležnost utemeljio protivno odredbama poglavlja II., odjeljaka 3., 4. i 5. Uredbe Bruxelles I / preinačena/, odnosno njezinim pravilima o zaštitnoj nadležnosti.

Osma je karakteristika Zakona da Zakon štiti pravo stranaca na pristup sudu. Dva su primjera poštovanja načela zaštite prava stranaca na pristup sudu. Jedno su odredbe Zakona iz članaka 61. do 63. koje uređuju institut osiguranja parničnih troškova, aktorska kaucija (*cautio judicatum solvi*). Taj je institut, koji je predviđao ZRSZ zadržan, ali je zbog činjenice da je Republika Hrvatska članica Europske unije bitno ograničen u odnosu na rješenje iz ZRSZ-a s obzirom na osobu tužitelja od kojeg tužitelj može zahtijevati osiguranje jamstva za moguće troškove postupka. Prema članku 61. zahtjev je ograničen samo na tužitelje strance koji nisu državljani država članica EU-a i države ugovornice Ugovora o europskom gospodarskom prostoru i drugih međunarodnih ugovora koji uređuju oslobođenje od osiguranja troškova postupka. Daljnji je primjer za proširenje zaštite prava stranaca na pristup sudu činjenica da je zakonodavac odustao od uvjeta uzajamnosti, pa se tako, suprotno rješenju iz ZRSZ-a, uzajamnost više ne zahtijeva kod dvostruke litispendingije (članak 60.), niti je uzajamnost uvjet za prihvaćanje zahtjeva za osiguranje parničnih troškova (članak 62.), niti je uzajamnost pretpostavka kod autonomnih pravila

koja uređuju priznanje (članak 69.) i ovrhu stranih sudskih odluka (članak 73. u vezi s člankom 69.).

Konačno, deveta karakteristika Zakona njegova je transparentnost (jasnoća). Struktura Zakona slijedi strukturu ZRSZ-a jer je Zakon, jednako kao i ZRSZ, podijeljen u šest dijelova, i to: dio prvi – Opće odredbe (čl. 1. – 6.); dio drugi – Mjerodavno pravo (čl. 7. – 45.); dio treći – Nadležnost i postupak (čl. 46. – 64.); dio četvrti – Priznanje i ovrha stranih sudskih odluka (čl. 65. – 73.); dio peti – Posebne odredbe (čl. 74. – 77.) i dio šesti – Prijelazne i završne odredbe (čl. 78. – 81.). Takva jasna struktura s naslovima većine zakonskih odredaba ide u prilog transparentnosti i jasnoći zakonskog teksta. Zakon ima 81 članak. No zbog upućivanja na primjenu devet uredaba EU-a, četiri haške konvencije (*nap. aut.:* Zakon je propustio uputiti i na Hašku konvenciju o građanskopravnim aspektima međunarodne otmice djece iz 1980.) i jedan haški protokol mnogostruko povećava svoj sadržaj jer upućivanjem ti izvori postaju dijelom njegova sadržaja. Tu legislativnu tehniku kojom se upućivanjem na primjenu izvora europskoga međunarodnog privatnog prava odnosno međunarodnih ugovora zapravo bitno proširuje sadržaj Zakona, ja u šali nazivam „zakonodavna tehnika *manje je više*“.

Međutim, i u tako proširenu sadržaju Zakon ispunjava zahtjev transparentnosti, odnosno cjelovit je skup pravila koja jamče pravnu sigurnost i predvidljivost. Upućivanje u zakonskom tekstu na primjenu sekundarnih izvora prava EU-a, rječnikom zakonodavca, „pravno obvezujući akti Europske unije“, i međunarodnih ugovora ima i „obrazovnu ulogu“ jer se u jednome zakonskom tekstu navode (gotovo) svi relevantni izvori hrvatskoga međunarodnog privatnog prava. U odnosu na uredbe EU-a upućivanje na njihovu primjenu služi, kako je već rečeno, i „prelasku“ na „jednotračni kolosijek“, odnosno rješavanju svih privatnopravnih situacija istim pravilima, neovisno o tome je li riječ o privatnopravnim situacijama s obilježjima EU-a ili bez njih. Transparentnosti Zakona doprinosi i odredba članka 81. kojom se uređuje polje primjene Zakona s obzirom na vrijeme (*ratione temporis*) i u skladu s načelom *tempus regit actum* u stavku 1. određuje da se Zakon primjenjuje

na pravne odnose nastale, odnosno postupke pokrenute od dana njegova stupanja na snagu, dok se vremenske granice primjene uredaba EU-a i međunarodnih ugovora upućuje na njihova intertemporalna pravila. Jednako tako, transparentnosti zakonskog teksta doprinio je i provedeni postupak javnog savjetovanja koji je trajao tri mjeseca, od 15. srpnja do 15. rujna 2016.

Sada nešto o bitnim novostima u Zakonu o međunarodnom privatnom pravu.

Prije nego što prijedem na bitne novosti, dopustite jednu uvodnu napomenu. Ako usporedite tekst Zakona s tekstem ZRSZ-a, čini se da su novosti mnogobrojne. Glavna je razlika u tome što Zakon pojedine statute odnosno međunarodnu nadležnost u pojedinim stvarima određuje upućivanjem na odgovarajuće uredbe europskoga međunarodnog privatnog prava odnosno međunarodne ugovore, dok je ZRSZ sadržavao autonomna kolizijska pravila, odnosno autonomna pravila o međunarodnoj nadležnosti. Iz te razlike u zakonodavnoj tehnici kojom se zakonodavac koristi slijede, dakako, i sadržajne različitosti između rješenja iz ZRSZ-a i Zakona jer se u vrlo velikom broju slučajeva rješenja sadržana u europskim uredbama odnosno međunarodnim ugovorima sadržajno bitno razlikuju od pravila ZRSZ-a. No, budući da su se uredbe europskoga međunarodnog privatnog prava stupanjem Republike Hrvatske u članstvo Europske unije izravno počele primjenjivati, dakako u skladu s pravilima o njihovoj primjeni *ratione temporis*, dakle imale su prednost pred odredbama ZRSZ-a, jednako tako prednost imaju i međunarodni ugovori koji su na snazi, a sve to u skladu s njihovim položajem na ljestvici kojom se uređuje međusobni odnos pravnih izvora, sadržanoj u članku 3. ZRSZ-a, odnosno sada u članku 2. Zakona, onda i sadržajne novosti koje Zakon zbog upućivanja na njihovu primjenu donosi zapravo i nisu nešto novo. Ipak, novost je to da Zakon primjenu europskih uredaba iz međunarodnog privatnog prava proširuje i na privatnopravne situacije bez obilježja EU-a, što sam već naglasio da je jedna od bitnih karakteristika Zakona. Prema tome, sadržajna razlika između teksta ZRSZ-a i teksta Zakona jest velika, ali razlika u sadržaju hrvatskoga međunarodnog

privatnog prava nakon ulaska Republike Hrvatske u članstvo Europske unije i sadržaja Zakona zbog upućivanja na primjenu rješenja europskoga međunarodnog privatnog prava odnosno međunarodnih ugovora nije toliko velika. Razlika ipak postoji ako se usporede autonomna kolizijska pravila i autonomna pravila o međunarodnoj nadležnosti Zakona s odgovarajućim odredbama ZRSZ-a, i to ponajprije zbog prihvaćanja poveznice uobičajeno boravište, kao i činjenice da Zakon sadržava nekoliko autonomnih pravila koja ZRSZ nije sadržavao.

A sada o novostima koje Zakon donosi. Već sam rekao da Zakon sadržajno ima istu strukturu kao i prijašnji ZRSZ, odnosno ima šest dijelova. Manja razlika ipak postoji. ZRSZ u glavi prvog – Osnovne odredbe – sadržava i opće odredbe koje su od važnosti za cjelokupni zakonski tekst i opće odredbe koje su od važnosti samo za primjenu kolizijskih pravila. Nasuprot tome, Zakon u svojem dijelu prvom sadržava samo opće odredbe koje se odnose na sve zakonske odredbe, dok su opće odredbe od važnosti za primjenu kolizijskih pravila sadržane u poglavlju I. dijela drugog o mjerodavnom pravu. Dalje, za razliku od ZRSZ-a, pojedini dijelovi Zakona dijele se dalje na niz naslovljenih poglavlja koja pak sadržavaju naslovljene odjeljke. Konačno, većina je članaka Zakona naslovljena, dok nijedan članak ZRSZ-a nije bio naslovljen. Sada redom o pojedinim dijelovima Zakona.

Što se tiče dijela prvog Zakona, već sam uvodno obrazložio članak 1. o polju primjene i naglasio važnost članka 2. koji uređuje odnos prema drugim izvorima i iz kojeg zapravo slijedi supsidijarna uloga Zakona u odnosu na druge pravne izvore, uredbe EU-a, međunarodne ugovore i posebne zakone, koji sadržavaju pravila međunarodnoga privatnog prava. No, razlika je u odnosu na ZRSZ, kad je riječ o poveznici državljanstvo (članak 3.), drukčije određivanje prava mjerodavnog za polipatride (stavak 2.), apatride (stavak 3.) u odnosu na članke 11. i 12. ZRSZ-a te kao novost protezanje odredbe o pravu mjerodavnom za apatride i na osobe koje imaju pravni položaj izbjeglica (stavak 4.). Jednako kao i ZRSZ, Zakon u slučaju ako osoba koja je državljanin Republike Hrvatske ima i državljanstvo neke druge države, prednost daje domaćem državljanstvu. To bi

rješenje, međutim, trebalo, kad je riječ o tome da je strano državljanstvo koje osoba ima državljanstvo neke od država članica EU-a, ipak tumačiti tako da se ne smije dati prednost domaćem državljanstvu, nego da se treba primijeniti pravo državljanstva kojim se ta osoba služi (tzv. efektivno državljanstvo). Naime, isključivost domaćeg državljanstva, prema stajalištu Suda EU-a, bila bi diskriminacija na temelju državljanstva koja je protivna primarnom pravu, Osnivačkim ugovorima. U vezi s osobama koje imaju dva državljanstva od kojih nijedno nije državljanstvo Republike Hrvatske, Zakon daje prednost onom od državljanstava s kojim je osoba u najužoj vezi, za razliku od ZRSZ-a koji je davao prednost državi prebivališta, a tek podredno, ako osoba nema prebivalište ni u jednoj od država čije državljanstvo ima, državi s kojom je osoba u najužoj vezi. Rješenje je o pravu mjerodavnom za apatride primjena prava države u kojoj imaju prebivalište, podredno prava države s kojom je apatrid u najužoj vezi, što je različito od ljestvice predviđene ZRSZ-om, prebivalište, boravište, pravo Republike Hrvatske. Konačno, kao novost u odnosu na ZRSZ primjena je odredbe o pravu mjerodavnom za apatride i na osobe koje imaju pravni položaj izbjeglica.

Daljnja je novost u odnosu na glavu prvu ZRSZ-a što Zakon u dijelu prvom sadržava autonomne definicije poveznica prebivalište (članak 4.), uobičajeno boravište (članak 5.) i sjedište (članak 6.). To je doista novost, pri čemu sadržajno te definicije ne donose posebne novosti. Prebivalište se određuje kao mjesto u kojem se fizička osoba nastanila u namjeri da u njemu trajno živi, što je rješenje koje odgovara definiciji prebivališta iz članka 2. bivšeg Zakona o prebivalištu i boravištu građana (NN, 53/91, 26/93 i 11/00).

Članak 5. definira uobičajeno boravište kao mjesto u kojemu fizička osoba pretežno živi bez obzira na to jesu li njezin boravak ili nastanjenje u tom mjestu registrirani ili dopušteni. Pri utvrđivanju uobičajenog boravišta valja osobito uzeti u obzir okolnosti osobne ili poslovne prirode koje pokazuju trajne veze osobe s tim mjestom ili njezinu namjeru da takve veze uspostavi. Sadržajno je ta definicija bliža određenju pojma prebivalište iz članka 2., stavka 1. Zakona o prebivalištu (NN, 144/12 i 158/13).

Zbog važnosti koju poveznica uobičajeno boravište ima u Zakonu, i zbog upućivanja Zakona na primjenu europskih uredba iz međunarodnoga privatnog prava i haških konvencija, odnosno protokola koji sadržavaju tu poveznicu, i zbog toga što je uobičajeno boravište poveznica u autonomnim pravilima Zakona, ukratko ću obrazložiti tu definiciju. Za uobičajeno boravište najvažnije je njegovo činjenično određenje. Objektivni je element definicije uobičajenog boravišta boravak ili nastanjenje, dakle fizička nazočnost osobe u tom mjestu. Uobičajeno boravište mjesto je u kojem se nalazi središte, težište životnih odnosa fizičke osobe u koje je ona društveno integrirana, a što se sve određuje na temelju činjenica. Zakon određuje da se pri utvrđivanju činjenica uzimaju u obzir „okolnosti osobne ili poslovne prirode“. Boravak osobe u tom mjestu mora imati određenu stalnost, biti redovit, odnosno, riječima zakonodavca, „osoba treba pretežno živjeti“ u tom mjestu. Ne postoji određeno trajanje boravka. Zakonitost boravka, kako to Zakon izričito određuje, nije pretpostavka za zasnivanje uobičajenog boravišta. Subjektivni element, volja odnosno namjera nastanjenja pretpostavlja se ako osoba dugo boravi u određenom mjestu, i on se utvrđuje u svakome pojedinom slučaju isključivo na temelju okolnosti koje su važne za taj slučaj. Zbog činjeničnog određenja te poveznice poslovno nesposobne osobe mogu imati vlastito uobičajeno boravište, za razliku od prebivališta kad imaju tzv. zavisno prebivalište. Trenutak relevantan za ocjenu u kojem mjestu osoba ima uobičajeno boravište trenutak je nastanka privatnopravnog odnosa s međunarodnim obilježjem. Kada će se upotrebljavati ta autonomna definicija? Treba naglasiti da će se poveznica uobičajeno boravište, kad se nalazi u pravilima europskih uredba, tumačiti u skladu sa stajalištima Suda EU-a, dok će se, kada se nalazi u pravilu međunarodnog ugovora, tumačiti u skladu s tumačenjem koje su prihvatile države ugovornice odgovarajućega međunarodnog ugovora. Prema tome, ta definicija primjenjivat će se u privatnopravnim situacijama koje su povezane s trećim državama u onom području koje nije pokriveno uredbama europskoga međunarodnog privatnog prava, kao i kad se nalazi u autonomnim kolizijskim pravilima, odnosno u autonomnim

pravilima o nadležnosti. Iz definicije sjedišta kao mjesta koje je kao takvo određeno u njezinu statutu ili drugome odgovarajućem aktu, a ako se sjedište tako ne može odrediti, da je ono u mjestu gdje se nalazi uprava pravne osobe, slijedi da se Zakon oslanja samo na teoriju osnivanja, za razliku od ZRSZ-a koji se oslanjao i na teoriju sjedišta.

Koje su novosti u dijelu drugom – Mjerodavno pravo? Prvo o onima koje se odnose na opće odredbe, a zatim o onima koje se odnose na pojedine statute.

Što se tiče općih odredaba koje se odnose na sva kolizijska pravila, sada sadržanih u Zakonu u poglavlju I. – Opće odredbe, a u ZRSZ-u sadržanih u glavi prvoj – Osnovne odredbe, bitne su novosti u primjeni hrvatskog prava kao nadomjesnog prava u odredbi o utvrđivanju sadržaja prava strane države i primjeni prava strane države (članak 8., stavak 5.), izmjena stajališta o upućivanju na pravo strane države i uzvratu na domaće pravo (članak 9.) te odredbe o klauzuli izuzeća (članak 11.) i pravilima neposredne primjene (članak 13.).

U odredbi kojom je uređivao sadržaj stranog prava ZRSZ nije sadržavao rješenje koje je pravo mjerodavno ako sud odnosno tijelo koje kolizijsko pravilo primjenjuje ne uspije utvrditi sadržaj stranog prava koje je mjerodavno po kolizijskom pravilu. Stoga rješenje Zakona iz članka 8., stavka 5. prema kojem se ako se sadržaj stranog prava ne može utvrditi kako je određeno u prethodnim stavcima tog članka, a to je traženjem obavijesti o sadržaju prava strane države od ministarstva nadležnog za poslove pravosuđa, ili vještaka, ili specijalizirane ustanove (stavak 3.), ili ako stranke ne podnesu javnu ili privatnu ispravu o sadržaju stranog prava (stavak 4.), u tom slučaju primjenjuje se hrvatsko pravo. Treba izričito naglasiti da se tom rješenju može pribjeći samo iznimno, odnosno kad tijelo primjene, nakon što je prethodno pokušalo utvrditi sadržaj stranog prava koristeći se svim mogućnostima koje Zakon predviđa, to ne uspije. Naime, primjena hrvatskog prava znači odstupanje od prava koje se po kolizijskom pravilu trebalo primijeniti. Dakle, primjena hrvatskog prava ne bi se smjela pretvoriti u zaobilaženje stranog prava koje je po kolizijskom pravilu mjerodavno. Sud bi pri utvrđivanju sadržaja stranog

prava trebao voditi računa da bi se (pre)dugo trajanje utvrđivanja sadržaja stranog prava moglo smatrati povredom prava na suđenje u razumnom roku.

Dalje, odredbom članka 9. koja uređuje upućivanje na pravo strane države i uzvrat na domaće pravo Zakon je izmijenio stajalište koje je o institutu *renvoi* bilo prihvaćeno u ZRSZ-u. Institut *renvoi* zapravo znači da se upućivanje kolizijskog pravila na strano pravo treba razumjeti kao upućivanje na kolizijska pravila stranog prava, a ne na njegova materijalna pravila. Kolizijska pravila stranog prava mogu zbog poveznice koju sadržavaju i okolnosti konkretnog slučaja uputiti na svoje pravo kao mjerodavno, ali mogu i uputiti na polazno pravo (uzvrat na polazno pravo) odnosno na neko daljnje pravo (upućivanje na daljnje pravo). Uzvrat na polazno pravo i upućivanje na daljnje pravo u teoriji međunarodnoga privatnog prava obuhvaćeni su pojmom *renvoi*. ZRSZ u članku 6., stavku 1. prihvatio je stajalište da kad njegova kolizijska pravila upućuju na strano pravo u cjelini, s njegovim kolizijskim pravilima, treba uzeti u obzir kolizijska pravila stranog prava. Dalje je u članku 6., stavku 2. odredio da će se, ako kolizijska pravila stranog prava vraćaju na hrvatsko pravo, primijeniti hrvatsko pravo ne uzimajući u obzir njegova kolizijska pravila. Prihvaćanjem takva stajališta ZRSZ je prihvatio primjenu instituta *renvoi*. Zakon je u članku 9. zauzeo posve suprotno stajalište, stajalište kojim se *renvoi* načelno ne prihvaća. Naime, prema članku 9., stavku 1. primjena prava neke države na koje upućuju odredbe ovog Zakona znači primjenu pravnih pravila koja su na snazi u toj državi, osim njezinih pravila o određivanju mjerodavnog prava. Prema tome, to znači da kad kolizijska pravila Zakona upućuju na strano pravo, smatra se da upućuju izravno na njegova materijalna pravila. Međutim, u članku 9., stavku 2. Zakon je ipak, ali samo iznimno, prihvatio *renvoi*, i to u obliku uzvrata na polazno pravo. Naime, prema toj odredbi, ako članci Zakona koji određuju pravo mjerodavno za pravnu i poslovnu sposobnost (članak 14., stavak 1.), proglašenje nestale osobe umrlom (članak 17.), osobno ime (članak 18.), pretpostavke za sklapanje braka koji se sklapa u Republici Hrvatskoj (članak 31., stavak 1.) te za uzdržavanje (članak 45.) upućuju na pravo strane države,

primjenjuju se pravila te države o određivanju mjerodavnog prava. Dakle, stajalište je Zakona, *renvoi* se načelno ne prihvaća, prihvaća se samo iznimno u Zakonom točno određenim slučajevima.

Daljnja je novost u Općim odredbama drugog dijela Zakona, dijela o mjerodavnom pravu članak 11. koji sadržava klauzulu izuzeća. U stavku 1. određuje se da se pravo koje je mjerodavno po ovom Zakonu može iznimno ne primijeniti ako je prema svim okolnostima očito da privatnopravni odnos s tim pravom ima samo neznatnu vezu, a da je s nekim drugim pravom u očito užoj vezi. U tom slučaju primjenjuje se to pravo. Ta klauzula izraz je primjene načela najuže veze na kojem se Zakon temelji i njome se omogućava prilagodljivost time što se uzimaju u obzir okolnosti pojedinog slučaja te tako dopušta da se ne primijeni pravo koje bi bilo mjerodavno na temelju kolizijskog pravila koje u sebi sadržava objektivnu, krutu poveznicu, čija pak primjena doprinosi predvidljivosti zakonskog rješenja i pravnoj sigurnosti. Klauzula izuzeća primjenjuje se *ex offo*. Međutim, i ovdje treba naglasiti da se odredba članka 11., stavka 1. može primijeniti samo iznimno, i to samo ako postoje u njoj navedene pretpostavke jer ona ipak znači odstupanje od primjene prava koje je mjerodavno po kolizijskom pravilu. U stavku 2., međutim, određeno je da se klauzula izuzeća ne primjenjuje ako su stranke izabrale mjerodavno pravo u skladu s odredbama ovog Zakona ili ako se upućivanjem na određeno pravo nastoji ostvariti određeni materijalnopravni učinak.

Zakon u članku 13. među Opće odredbe uvrštava i odredbu o pravilima neposredne primjene. U stavku 1. Zakon daje definiciju pravila neposredne primjene i određuje djelovanje pravila neposredne primjene hrvatskog prava, a u stavku 2. određuje djelovanje pravila neposredne primjene tzv. trećeg prava, pri čemu definira koje je to pravo. Prema stavku 1. neovisno o drugim odredbama ovoga Zakona sud može primijeniti odredbu hrvatskog prava koja se smatra toliko važnom za zaštitu hrvatskoga javnog interesa, poput političkog, društvenog i gospodarskog ustroja, da se primjenjuje na sve situacije koje ulaze u njezino polje primjene, bez obzira na pravo

koje je mjerodavno. Iz zakonskog teksta slijedi da su pravila neposredne primjene uska skupina prisilnih propisa, dakle ne svi prisilni propisi, nego samo oni koji su od važnosti za zaštitu javnog interesa, poput političkog, društvenog i gospodarskog ustroja. Riječ je, dakle, o uskoj skupini materijalno-pravnih prisilnih propisa koji se radi zaštite javnog interesa države uvijek neposredno primjenjuju, neovisno o pravu koje je mjerodavno na temelju kolizijskog pravila te države. Primjenom pravila neposredne primjene država ne dopušta fizičkim ili pravnim osobama koje se nalaze na njezinu području da primjenom stranog prava mjerodavnog na temelju kolizijskog pravila izbjegniju primjenu prisilnih ograničenja koja su države prihvatile radi zaštite javnog interesa države. Prema tome, ako je neko pitanje o kojem bi sud trebao odlučiti uređeno prisilnim propisom hrvatskog prava koji ima karakter njegova pravila neposredne primjene, takve propise hrvatskog prava sud Republike Hrvatske primjenjuje *ex officio* bez ikakva ograničenja, bez obzira na to što bi za to pitanje bilo mjerodavno strano pravo na koje upućuje hrvatsko kolizijsko pravilo. Drugim riječima, primjena pravila neposredne primjene negacija je kolizijskopravne metode, odnosno nepriznavanje učinka primjene kolizijskog pravila, a to je primjena stranog prava kao mjerodavnog. Prema tome ne primjenjuje se pravilo stranog prava koje bi bilo mjerodavno, nego se izravno primjenjuje pravilo neposredne primjene hrvatskog prava. Tako Zakon rješava primjenu pravila neposredne primjene hrvatskog prava, *legis fori*. Primjenu pravila neposredne primjene mjerodavnog prava, *legis causae*, Zakon ne uređuje jer se ona primjenjuju kao dio mjerodavnog prava. Osim što mogu pripadati pravu suda, mjerodavnom pravu, pravila neposredne primjene mogu pripadati i pravu koje nije ni pravo suda ni mjerodavno pravo, dakle tzv. trećem pravu. Djelovanje pravila tzv. trećeg prava Zakon uređuje u stavku 2. članka 13., pri čemu određuje koja su to pravila, koje je to tzv. treće pravo i posljedice postojanja takvih pravila. Prema stavku 2., ako je ispunjenje određene obveze u cijelosti ili djelomično protivno odredbi prava strane države u kojoj treba ispuniti tu obvezu, sud može priznati učinak tog odredbi. Pri odlučivanju o priznanju učinka tog odredbi u obzir

se uzimaju njezina priroda i svrha te posljedice priznanja, odnosno nepriznanja njezina učinka. Zakon, dakle, sužava stavak 2. na predmete iz obveza, sužava pravila neposredne primjene na samo ona pravila neposredne primjene koja ispunjenje obveze čine nezakonitim, a tzv. treće pravo određuje kao pravo države u kojoj se obveza treba ispuniti. Zakon, međutim, ne nalaže sudu primjenu pravila neposredne primjene pravila države mjesta ispunjenja obveze. Naime, kad bi nalagao njihovu primjenu, on bi zapravo hrvatskom sudcu nalagao da primijeni jedno pravilo koje štiti javni interes neke treće države, što zakonodavac ne može učiniti. Zato Zakon govori o priznanju učinka tim pravilima, prepuštajući sudu diskrecijsku ocjenu o tome, dajući mu za nju određene smjernice. Naime, pri odlučivanju hoće li priznati njihov učinak, sud bi trebao uzeti u obzir njihovu prirodu i svrhu te postizanje priznanja odnosno nepriznanja njihova učinka.

Prelazim na poglavlje II. Pravo osobnog statusa i iz njegova odjeljka 1. Fizičke osobe izdvajam kao bitnu novost autonomno kolizijsko pravilo iz članka 18. Osobno ime. ZRSZ nije sadržavao kolizijsko pravilo o pravu mjerodavnom za osobno ime. Članak 18. već sam spomenuo jer uz to što je nova kolizijska odredba, određujući da je za osobno ime fizičke osobe mjerodavno pravo države čiji je ona državljanin, on je primjer i za širenje stranačke autonomije jer dopušta stranačku autonomiju u vezi s odabirom modela osobnog imena kod sklapanja braka (stavak 2.) i upisa imena djeteta (stavak 3.).

Iz poglavlja III. Stvarno pravo izdvajam dvije odredbe koje ZRSZ nije sadržavao, i to kao bitnu novost članak 21. koji uređuje promjenu statuta i kao djelomičnu novost članak 24. koji određuje pravo mjerodavno za prava na prijevoznim sredstvima, ovisno o kojoj je vrsti prijevoznog sredstva riječ.

Promjena statuta odnosno mobilni sukob Zakona važno je kod stvarnih prava na pokretnim stvarima. Naime, pokretna stvar može se premjestiti iz jedne države u drugu. U takvu slučaju treba odrediti je li za određeno stvarno pitanje mjerodavno pravo države u kojoj se pokretna stvar prvotno nalazila ili pravo države u koju se premjestila. Za tzv. običnu promjenu statuta, odnosno za situaciju kad se pokretna stvar

prvo nalazi u državi A, u kojoj je stvarno pravo valjano stečeno po pravu te države, a onda se premješta u državu B, u kojoj bi stvarno pravo stečeno u državi A trebalo proizvoditi učinke, kod koje je, dakle, što se tiče stjecanja stvarnog prava činjenično stanje okončano, prema članku 21., stavku 1. i stavku 2. mjerodavno je pravo države u kojoj je stvarno pravo stečeno. Za složenu promjenu statuta, a to je situacija kad se pokretna stvar prvo nalazi u državi A, u kojoj stvarno pravo još nije stečeno ili je prestalo po pravu te države, a onda se premješta u državu B, pa je sporno po kojem od prava, pravu države A ili države B treba dovršiti započeto stjecanje stvarnog prava, pri čemu činjenično stanje nije okončano, odnosno prestanak prava, članak 21., stavak 3. određuje da se treba uvažiti i činjenice nastale u drugoj državi, državi u kojoj se stvar nakon premještanja nalazi. Članak 24. uvodi razliku koja se tiče određenja prava mjerodavnog za stvarna prava na prijevoznim sredstvima s obzirom na vrstu prijevoznog sredstva, ovisno o tome je li riječ o vodnim ili zračnim prijevoznim sredstvima, pravo države u kojoj se registar vodi odnosno kod tračnih prijevoznih sredstava, pravo države u kojoj se nalazi sjedište uprave osobe koja organizira prijevoz.

Poglavlje IV. Pravo intelektualnog vlasništva sadržava samo jednu odredbu, članak 24. koji određuje pravo mjerodavno za pravo intelektualnog vlasništva. U skladu s načelom teritorijaliteta, za pravo intelektualnog vlasništva mjerodavno je pravo svake one države u kojoj se njegova zaštita traži. Članak 24. bitna je novost koju donosi Zakon jer ZRSZ nije sadržavao odredbu o pravu mjerodavnom za intelektualno vlasništvo.

U vezi s poglavljem V. Obvezno pravo Zakon u vezi s pravom mjerodavnim za ugovorne obveze upućuje u članku 25. na primjenu Uredbe (EZ) br. 593/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. lipnja 2008. o pravu koje se primjenjuje na ugovorne obveze (Rim I), no, što je važnije, određuje da se pravo mjerodavno za ugovorne obveze koje su isključene iz polja primjene te Uredbe, za koje mjerodavno pravo nije određeno drugim zakonom ili međunarodnim ugovorom na snazi u Republici Hrvatskoj, određuje prema odredbama te Uredbe koje se odnose na te ugovorne obveze. Slično toj odredbi, Zakon u

članku 26. što se tiče prava mjerodavnog za izvanugovorne obveze upućuje na primjenu Uredbe (EZ) br. 864/2007 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. srpnja 2007. o pravu koje se primjenjuje na izvanugovorne obveze (Rim II), no, što je važnije, određuje da se pravo mjerodavno za izvanugovorne obveze koje su isključene iz polja primjene te Uredbe, za koje mjerodavno pravo nije određeno drugim zakonom ili međunarodnim ugovorom na snazi u Republici Hrvatskoj, određuje prema odredbama te Uredbe koje se odnose na te izvanugovorne obveze.

U poglavlju VI. Nasljedno pravo u članku 29. Zakon, umjesto autonomnog kolizijskog pravila koje je sadržavao ZRSZ, što se tiče prava mjerodavnog za nasljeđivanje određuje primjenu Uredbe (GU) br. 650/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 4. srpnja 2012. o nadležnosti, mjerodavnom pravu, priznavanju i izvršavanju odluka i prihvaćanju i izvršavanju javnih isprava u nasljednim stvarima i o uspostavi Europske potvrde o nasljeđivanju.

Iz poglavlja VI. Obiteljsko pravo treba iz odjeljka 1. Brak, izdvojiti odredbu članka 32. o priznanju braka sklopljena u stranoj državi, a iz odjeljka 4. Razvod, autonomna pravila o pravu mjerodavnom za razvod braka iz članka 36. i članka 37.

Prema članku 32., stavku 1. brak sklopljen u stranoj državi priznaje se ako je sklopljen u skladu s pravom te države. No, bitna novost sadržana je u stavku 2. koji određuje da se brak sklopljen u stranoj državi između osoba istog spola priznaje kao životno partnerstvo ako je sklopljen u skladu s pravom države u kojoj je sklopljen. Primjenjuje se institut prilagođavanja (supstitucija), pa se takva bračna zajednica izjednačava u Republici Hrvatskoj sa životnim partnerstvom, kao zajednicom osoba istog spola predviđenoj hrvatskim pravom.

Odjeljak 4. Razvod sadržava dva autonomna pravila, članak 36. Stranački izbor mjerodavnog prava i članak 37. Podredno mjerodavno pravo. Člankom 36. prvi se put u hrvatskome međunarodnom privatnom pravu u području obiteljskog statuta dopušta stranačka autonomija, odnosno da bračni drugovi mogu izabrati pravo mjerodavno za razvod braka. Izbor prava, međutim, nije ograničen, nego bračni drugovi mogu izabrati

jedno od alternativno određenih prava čiji izbor zakonodavac dopušta. Ako stranke ne izaberu mjerodavno pravo, članak 37. sadržava ljestvicu podredno mjerodavnih prava. Treba naglasiti da sadržajno ti članci odgovaraju članku 5. i članku 8. Uredbe Vijeća (EU) br. 1259/2010 od 10. prosinca 2010. o provedbi pojačane suradnje u području prava mjerodavnog za razvod braka i rastavu (Rim III), koja u Republici Hrvatskoj nije na snazi. Rješenja se prije svega temelje na poveznici uobičajeno boravište, pa se tako razlikuju od rješenja sadržanih u odgovarajućim odredbama ZRSZ-a.

Odjeljak 5. Izvanbračna zajednica i životno partnerstvo kao cjelina bitna je novost koju Zakon donosi. ZRSZ je sadržavao samo pravilo o pravu mjerodavnog za imovinske odnose izvanbračnih drugova. Dakako, nije sadržavao kolizijsko pravilo o životnom partnerstvu. Zakon u članku 38. određuje da je za zasnivanje i prestanak izvanbračne zajednice mjerodavno pravo države s kojom ona ima ili je, ako je prestala postojati, imala najužu vezu. Prema članku 39. za sklapanje i prestanak životnog partnerstva, ako je riječ o formalnome životnom partnerstvu, mjerodavno je prema stavku 1. i stavku 2. pravo države sklapanja, dok je za neformalno životno partnerstvo prema stavku 3. mjerodavno pravo države s kojom ono ima ili je, ako je prestalo postojati, imalo najužu vezu. U članku 40. određuje se pravo mjerodavno za osobne i imovinske odnose i uzdržavanje izvanbračnih drugova i životnih partnera. U vezi s osobnim odnosima izvanbračnih drugova i životnih partnera stavak 1. upućuje na odgovarajuću primjenu članka 34. koji određuje pravo mjerodavno za osobne odnose bračnih drugova. Za imovinske odnose izvanbračnih drugova, za razliku od ZRSZ-a koji je sadržavao autonomno kolizijsko pravilo, stavak 2. upućuje na odgovarajuću primjenu članka 35. Zakona koji što se tiče prava mjerodavnog za imovinske odnose bračnih drugova propisuje da se ono određuje prema Uredbi Vijeća (EU) br. 2016/1103 od 24. lipnja 2016. o provedbi pojačane suradnje u području nadležnosti, mjerodavnog prava te priznavanja i izvršenja odluka u stvarima bračnoimovinskih režima. Prema stavku 3. mjerodavno pravo za imovinske odnose u životnim partnerstvima određuje se prema Uredbi Vijeća (EU) br.

2016/1104 od 24. lipnja 2016. o provedbi pojačane suradnje u području nadležnosti, mjerodavnog prava te priznavanja i izvršenja odluka u stvarima imovinskih posljedica registriranih partnerstava. Konačno, stavak 4. određuje da se mjerodavno pravo za uzdržavanje između izvanbračnih drugova i životnih partnera određuje primjenom članka 45., a koji propisuje da se pravo mjerodavno za obveze uzdržavanja određuje prema Haškom protokolu od 27. studenoga 2007. o pravu mjerodavnom za obveze uzdržavanja.

Odjeljak 6. Majčinstvo i očinstvo sadržava autonomna kolizijska pravila. Prema članku 41. za utvrđivanje i priznanje primarna je poveznica uobičajeno boravište djeteta, podredna državljanstvo djeteta ili osobe čije se majčinstvo utvrđuje ili osporava, ovisno o najboljem interesu djeteta.

Iz odjeljka 7. Ostale odredbe treba u vezi s autonomnim kolizijskim pravilom iz članka 43. Posvojenje upozoriti na stavak 5. i 6. u kojima se uzima u obzir najbolji interes djeteta. U članku 44. za odnose roditelja i djece, za razliku od autonomnoga kolizijskog pravila iz ZRSZ-a, mjerodavno pravo određuje se upućivanjem na Hašku konvenciju o nadležnosti, mjerodavnom pravu, priznanju, ovrsi i suradnji u odnosu na roditeljsku odgovornost i o mjerama za zaštitu djece od 19. listopada 1996., čija se primjena proširuje i na odnose roditelja i djece koji su isključeni iz njezina polja primjene, a za koje mjerodavno pravo nije određeno drugim zakonom ili međunarodnim ugovorom na snazi u Republici Hrvatskoj. Članak 45. propisuje da se pravo mjerodavno za obveze uzdržavanja, za razliku od ZRSZ-a koji je sadržavao autonomno kolizijsko pravilo, određuje prema Haškom protokolu od 27. studenoga 2007. o pravu mjerodavnom za obveze uzdržavanja.

Dio treći sadržava pravila o nadležnosti i postupku.

U poglavlju I. Opća odredba u članku 46., stavku 1. određuje se da se u građanskim i trgovačkim stvarima nadležnost suda Republike Hrvatske određuje primjenom Uredbe (EU) br. 1215/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2012. o nadležnosti, priznavanju i izvršenju sudskih odluka u građanskim i trgovačkim stvarima (preinačena) (Bruxelles I / preinačena/). Bitno je naglasiti da se stavkom 2. proširuje

primjena te Uredbe tako što se određuje da se nadležnost suda Republike Hrvatske određuje primjenom odredaba odjeljaka 2. i 3. njezina poglavlja II. i kada tuženik ima prebivalište u državi koja nije članica Europske unije. Naime, prema Uredbi, navedeni odjeljci jedini su odjeljci Uredbe u kojima se određuje nadležnost, a koji se primjenjuju samo ako tuženik ima prebivalište u državi članici. U odjeljku 2. sadržana su pravila Uredbe o posebnoj nadležnosti, dok odjeljak 3. određuje nadležnost u stvarima koje se odnose na osiguranje. Svi ostali odjeljci Uredbe primjenjuju se ne samo kada tuženik ima prebivalište u državi članici EU-a nego i kada tuženik ima prebivalište u trećoj državi. Tim proširenjem primjene Uredbe Bruxelles I /preinačene/ Zakon omogućuje da sud Republike Hrvatske u građanskim i trgovačkim stvarima nadležnost određuje uvijek prema pravilima te Uredbe, neovisno o tome ima li tuženik prebivalište u državi članici EU-a ili u nekoj trećoj državi. U stavku 3. sadržana je odredba o sporazumu o nadležnosti suda države koja nije država članica EU-a.

U poglavlju II. Osobnopravne i obiteljskopravne stvari u članku 47. određuje se da su u predmetima osobnih stanja fizičkih osoba sud ili drugo tijelo Republike Hrvatske nadležni ako osoba o čijem je osobnom stanju riječ u Republici Hrvatskoj ima uobičajeno boravište ili ako je hrvatski državljanin. Dakle, umjesto poveznice prebivalište kojom se koristi ZRSZ, Zakon prihvaća kao osnovnu poveznicu uobičajeno boravište. U članku 48. Brak, izvanbračna zajednica i životno partnerstvo Zakon, za razliku od ZRSZ-a, sadržava pravila o nadležnosti suda Republike Hrvatske, osim u bračnim stvarima gdje sadržava kao bitnu novost i pravila o nadležnosti u stvarima iz odnosa u izvanbračnim zajednicama i životnim partnerstvima. Dok što se tiče nadležnosti suda Republike Hrvatske u stvarima koje se odnose na razvod, rastavu ili poništaj braka u stavku 1. određuje se primjena poglavlja II. Uredbe Vijeća (EZ) br. 2201/2003 od 27. studenoga 2003. o nadležnosti i priznanju i ovrsi odluka u bračnim predmetima i predmetima roditeljske odgovornosti i prestanku važenja Uredbe (EZ) br. 1347/2000 (Bruxelles II *bis*), u stavku 3. određuje se odgovarajuća primjenu te Uredbe za nadležnost u stvarima iz odnosa u izvanbračnim zajednicama i

životnim partnerstvima. Bitna je novost i odredba članka 49. Imovinski odnosi bračnih i izvanbračnih drugova i osoba u životnim partnerstvima. Stavkom 1. nadležnost suda Republike Hrvatske u stvarima iz imovinskih odnosa bračnih drugova određuje se prema Uredbi Vijeća (EU) br. 2016/1103 od 24. lipnja 2016. o provedbi pojačane suradnje u području nadležnosti, mjerodavnog prava te priznavanja i izvršenja odluka u stvarima bračnoimovinskih režima, stavkom 2. u stvarima iz imovinskih odnosa u izvanbračnim zajednicama odgovarajućom primjenom odredaba te Uredbe. Stavkom 3. nadležnost suda Republike Hrvatske u stvarima iz imovinskih odnosa u formalnim životnim partnerstvima određuje se prema Uredbi Vijeća (EU) br. 2016/1104 od 24. lipnja 2016. o provedbi pojačane suradnje u području nadležnosti, mjerodavnog prava te priznavanja i izvršenja odluka u stvarima imovinskih posljedica registriranih partnerstava, dok se prema stavku 4. nadležnost suda Republike Hrvatske u stvarima u imovinskim odnosima u neformalnim životnim partnerstvima određuje odgovarajućom primjenom te Uredbe. Članak 50. Odnosi roditelja i djece propisuje da se nadležnost suda Republike Hrvatske u stvarima roditeljske skrbi određuje prema poglavlju II. Uredbe Vijeća (EZ) br. 2201/2003 od 27. studenoga 2003. o nadležnosti i priznanju i ovrsi odluka u bračnim predmetima i predmetima roditeljske odgovornosti i prestanku važenja Uredbe (EZ) br. 1347/2000 (Bruxelles II *bis*) i Haškoj konvenciji o nadležnosti, mjerodavnom pravu, priznanju, ovrsi i suradnji u odnosu na roditeljsku odgovornost i o mjerama za zaštitu djece od 19. listopada 1996. Članak 51. sadržava autonomno pravilo o nadležnosti u stvarima utvrđivanja ili osporavanja materinstva i očinstva, pri čemu je nadležnost određena alternativno, odnosno ako barem jedna stranka ima uobičajeno boravište u Republici Hrvatskoj ili ako su dijete ili osoba čije se majčinstvo ili očinstvo utvrđuje ili osporava državljani Republike Hrvatske, a čije se rješenje razlikuje od rješenja iz ZRSZ-a. I članak 52. Posvojenje određuje alternativnu nadležnost suda ili drugog tijela Republike Hrvatske ako posvojenik ili posvojitelj ima u Republici Hrvatskoj uobičajeno boravište ili je državljanin Republike Hrvatske. U vezi s nadležnosti suda Republike Hrvatske u predmetima

uzdržavanja članak 53. upućuje na primjenu poglavlja II. Uredbe Vijeća (EZ) br. 4/2009 od 18. prosinca 2008. o nadležnosti, mjerodavnom pravu, priznavanju i izvršenju sudskih odluka te suradnji u stvarima koje se odnose na obvezu uzdržavanja, za razliku od ZRSZ-a koji je sadržavao autonomna pravila o nadležnosti.

U poglavlju III. Nasljednopravne stvari Zakon u članku 54. propisuje da se u nasljednopravnim stvarima nadležnost suda ili drugog tijela Republike Hrvatske određuje primjenom Uredbe (EU) br. 650/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 4. srpnja 2012. o nadležnosti, mjerodavnom pravu, priznavanju i izvršavanju odluka i prihvaćanju i izvršavanju javnih isprava u nasljednim stvarima i o uspostavi Europske potvrde o nasljeđivanju (Rim V), a koja sadržava drukčija rješenja od onih iz ZRSZ-a.

Iz poglavlja IV. Ostale odredbe treba kao novost izdvojiti da članak 56. koji uređuje nadležnost u izvanparničnim postupcima utvrđuje alternativnu nadležnost, prebivalište ili uobičajeno boravište u Republici Hrvatskoj osobe prema kojoj je podnesen zahtjev odnosno, ako u postupku sudjeluje samo jedna osoba, te osobe. ZRSZ je nadležnost određivao na temelju prebivališta. Bitna je novost u tom poglavlju odredba članka 58. Nužna nadležnost, a prema kojem ako se primjenom odredaba toga Zakona ili drugih zakona Republike Hrvatske ili međunarodnih ugovora na snazi u Republici Hrvatskoj ne može odrediti nadležnost u odnosu na tuženika koji ima prebivalište u državi koja nije članica Europske unije, a postupak se ne može voditi u inozemstvu ili je to nerazumno očekivati, sud je Republike Hrvatske nadležan, ako je predmet postupka dovoljno povezan s Republikom Hrvatskom da bi bilo svrsishodno voditi ga u Republici Hrvatskoj. Ta je odredba protuteža članku 46., stavku 2. Zakona kojim je proširena primjena Uredbe Bruxelles I /preinačena/ i na tuženike koji imaju prebivalište u državama koje nisu članice EU-a. Ponajprije je usmjerena na zaštitu tužitelja, osobito domaćih, u slučajevima kad bi primjena hrvatskih pravila o međunarodnoj nadležnosti mogla u odnosu na tužitelja dovesti do povrede načela o pravu na pristup sudu.

U takvim se okolnostima nadležnost hrvatskog suda zbog zaštite tužitelja pokazuje „nužnom“.

U članku 60. Postupak u tijeku pred stranim sudom novost je da je konkurencija postupaka koji se vode u dvjema različitim jurisdikcijama ograničena na konkurenciju između suda države koja nije država članica EU-a i hrvatskog suda. Dvostruka litispendencija između sudova država članica EU-a uređena je u uredbama. Za razliku od ZRSZ-a, pretpostavke su za prekid postupka subjektivni i objektivni identitet predmeta te da je postupak na stranom sudu prije pokrenut. Članci 61. do 63. uređuju institut osiguranja troškova postupka. U odnosu na ZRSZ prema kojem je taj zahtjev tuženik mogao postaviti prema bilo kojem stranom tužitelju, Zakon postavljanje zahtjeva ograničava samo prema tužitelju koji nije državljanin Republike Hrvatske, ni neke druge države članice EU-a, ni države ugovornice Ugovora o europskom gospodarskom prostoru ili drugoga međunarodnog ugovora koji uređuje oslobođenje od osiguranja troškova postupka, a ima prebivalište ili sjedište u nekoj državi koja nije članica EU-a ni država ugovornica navedenih ugovora.

Dio četvrti – Priznanje i ovrha stranih sudskih odluka – u članku 65. Priznanje i ovrha stranih sudskih odluka navodi šest uredaba europskoga međunarodnog privatnog prava i dvije haške konvencije čije odredbe o priznanju i ovrsi unutar njihova polja primjene imaju prednost pred autonomnim odredbama tog dijela Zakona. Uredbe i konvencije prihvaćaju olakšani režim priznanja i ovrhe stranih sudskih odluka koji se odnosi samo na odluke drugih država članica EU-a, odnosno država ugovornica. Za priznanje i ovrhu ostalih stranih odluka za koje ne vrijedi režim iz uredaba odnosno međunarodnih ugovora primjenjuju se autonomne odredbe Zakona o priznanju i ovrsi stranih sudskih odluka. Između njih treba izdvojiti članak 69. koji uređuje razloge za odbijanje priznanja strane sudske odluke jer je bitno novo rješenje u odnosu na ZRSZ. Naime, uz i u ZRSZ-u postojeći razlog za odbijanje priznanja isključiva nadležnost suda ili drugog tijela Republike Hrvatske, naveden u stavku 1., u stavku 2., kao razlog za odbijanje priznanja određuje se tzv. egzorbitantna nadležnost, a u stavku 3. povreda pravila o

zaštitnoj nadležnosti. Prema stavku 2. odbit će se priznanje strane sudske odluke ako je sud koji ju je donio svoju nadležnost utemeljio isključivo na prisutnosti tuženika ili njegove imovine u državi suda, a ta prisutnost nije u neposrednoj vezi s predmetom postupka. Egzorbitantna nadležnost ona je koja je zasnovana na pravilima o nadležnosti koja se na međunarodnoj razini smatraju neprihvatljivima, kao npr. državljanstvo tužitelja, prisutnost tužitelja u državi suda, nalaženje imovine u državi suda, zadržavanje imovine u državi suda i sl. Stavak 3. određuje da će se odbiti priznanje strane sudske odluke ako je sud svoju nadležnost utemeljio protivno odredbama poglavlja II., odjeljci 3., 4. i 5. Uredbe (EU) br. 1215/2012 (Uredba Bruxelles I – / preinačena/). Riječ je o pravilima o tzv. zaštitnoj nadležnosti jer se odnose na postupke iz stvari u kojima je jedna stranka slabija strana iz ugovora. Odjeljak 3. sadržava pravila o nadležnosti u stvarima koje se odnose na osiguranje, odjeljak 4. o nadležnosti za potrošačke ugovore i odjeljak 5. o nadležnosti za pojedinačne ugovore o radu. Kao što je već u opisivanju jedne od karakteristika novog Zakona istaknuto, tim se pravilima o nadležnosti „štite“ osiguranik, potrošač odnosno zaposlenik tako što im se omogućuje da tuže na svom sudu, odnosno sporazum o nadležnosti suda može se sklopiti samo ako su ispunjene posebne pretpostavke. Na postojanje tih razloga za odbijanje priznanja strane sudske odluke sud pazi po službenoj dužnosti.

Dio peti – Posebne odredbe – odgovara glavi pet – Posebne odredbe ZRSZ-a.

Dio šesti – Prijelazne i završne odredbe – uređuje u članku 78. polje primjene Zakona s obzirom na vrijeme (*ratione temporis*). Prema stavku 1. ovaj Zakon primjenjuje se na pravne odnose nastale od dana stupanja na snagu ovog Zakona i na postupke pokrenute od dana stupanja na snagu ovog Zakona. Stavkom 2. određuje se da stavak 1. ne utječe na vremenske granice o primjeni međunarodnih ugovora koji su na snazi u Republici Hrvatskoj i pravno obvezujućih akata Europske unije kojima se uređuju odnosi iz članka 1. ovog Zakona. Prema članku 79. stupanjem Zakona na snagu prestaje vrijediti ZRSZ. U skladu s člankom 81. Zakon je stupio na snagu 29. siječnja 2019. Nažalost, nakon što je Zakon donesen u Hrvatskom

saboru pa do njegova stupanja propušteno je donijeti izmjene posebnih zakona koji sadržavaju odredbe iz područja međunarodnoga privatnog prava (kolizijska pravila, pravila o međunarodnoj nadležnosti, pravila postupka) i ukinuti te odredbe. Riječ je o odredbama članka 27., članka 47., stavka 2., članka 49. i članka 58., stavka 3. Zakona o parničnom postupku; članka 176. do članka 184. Zakona o obveznim i stvarnopravnim odnosima u zračnom prometu; članka 966. do 988. Pomorskog zakonika i članka 41., stavka 3. i stavka 4. Zakona o zaštiti potrošača, što ostavlja otvoreno pitanje odnosa Zakona i tih pravnih izvora.

Zaključno bih o Zakonu rekao sljedeće. Bitna je nomotehnička razlika u odnosu na ZRSZ u tome što Zakon, gdje god je to moguće, određuje primjenu rješenja sadržanih u europskim uredbama iz međunarodnoga privatnog prava odnosno haških instrumenata koji tako postaju dio sadržaja Zakona. Tim upućivanjem na primjenu tih pravnih izvora Zakon ima na određen način i obrazovnu ulogu jer su sada svi ti izvori navedeni na „jednom mjestu“, u zakonskom tekstu. Pri tome Zakon proširuje primjenu europskih uredbi i na privatnopravne situacije bez obilježja EU-a. Tom zakonodavnom tehnikom oni postaju dio sadržaja Zakona. Autonomne odredbe Zakona u skladu su sa suvremenim poredbenim rješenjima. Zbog činjenice da se haški instrumenti primjenjuju već otprije, a uredbi europskoga međunarodnog privatnog prava izravno od stupanja Republike Hrvatske u članstvo Europske unije, sadržajne promjene koje Zakon donosi nisu toliko velike kako bi se to moglo pretpostaviti. Zakon nesumnjivo iznimno osnažuje promjenu u važnosti pojedinih poveznica i potvrđuje uobičajeno boravište kao najvažniju poveznicu, a smanjuje važnost poveznice državljanstva i prebivališta. I u tome „proširenom“ tekstu Zakon će sigurno doprinijeti pravnoj sigurnosti i predvidljivosti. Ipak, nekim svojim rješenjima (primjerice poveznica uobičajeno boravište, najuža veza, načelo najbolji interes djeteta, odredba o nužnoj nadležnosti) ojačat će interpretativnu ulogu sudova i drugih tijela koja Zakon primjenjuju, koji će u toj ulozi posebno trebati uzeti u obzir okolnosti svakoga pojedinog slučaja.

Kolegice i kolege, u vremenu u kojem je to bilo moguće, možda sam mogao i skratiti malo, došao sam do kraja i hvala što ste izdržali. Ako ima pitanja, s velikom ću zahvalnošću odgovoriti. Zahvaljujem!

M. Bratković Nagradili smo pljeskom današnjeg uvodničara koji je iscrpno iznio brojna pitanja koja se odnose na Zakon o međunarodnom privatnom pravu. Međutim, vjerojatno su ostala mnogobrojna druga pitanja o kojima bismo mogli raspravljati na posebnim tribinama. Ostalo je vremena za nekoliko pitanja, komentara, osvrta. Izvolite!

M. Bratković Ja bih se osvrnuo na tehniku *manje je više*.

H. Sikirić Ispričavam se. Molim vas da se tim izrazom, zakonodavna tehnika *manje je više*, ne koristite u službenoj komunikaciji.

M. Bratković Je li namjera bila da se svaki put kada se promijeni europska uredba, mijenja i zakon kako bi se uputilo na odgovarajuću uredbu?

H. Sikirić Prvi je i glavni razlog upućivanja na odgovarajuće uredbe, kao što sam to osnovnim karakteristikama Zakona istaknuo, da se postigne „jednotračnost“, odnosno da se i na razini određivanja mjerodavnog prava i na razini određivanja nadležnosti, pravila sadržana u europskim uredbama primjenjuju neovisno o tome sadržava li privatnopravna situacija obilježje EU-a ili ne, odnosno odnosi li se spor na privatnopravnu situaciju s obilježjima EU-a ili bez njih. Upućivanjem na primjenu uredbi sadržajno se proširuje Zakon, ali se formalno tekstovi uredbi ne unose u zakonski tekst. U pitanju ispravno pretpostavljate. Ako određenu uredbu na čiju primjenu Zakon upućuje zamijeni nova uredba, odgovarajući članak izmjenom Zakona u tom će se smislu izmijeniti, odnosno ako nova uredba u vezi s novim stvarima bude donesena, izmjenom Zakona nadopunit će se odgovarajućom novom odredbom koja će upućivati na primjenu te nove uredbe.

E. Zadravec

Dobra večer! Od nazočnih kolegica i kolega znam samo nekoliko njih. To je, naravno, jako dobro. Naime, bio sam na prvoj tribini prije otprilike 25 godina i nakon toga na otprilike 4/5 tribina, poznavao sam sve kolege, svi su mene poznavali, a sada vidim da se javilo neobično mnogo mladih ljudi. Hvala Bogu da su mladi ljudi počeli dolaziti.

Razlog je javljanja definicija *vremensko polje primjene*. Ne postoji vremensko polje primjene.

H. Sikirić

Pardon. Ja sam dodao naslov članka, sam članak nema naslov. Ispravno bi bilo nasloviti ne vremensko polje primjene Zakona, kao što sam u govoru rekao, nego *Polje primjene zakona s obzirom na vrijeme (ratione temporis)*. Slično kao što postojeći naslov članka 1. glasi Polje primjene. Misli se, premda se to u naslovu ne navodi, ali to iz njegova teksta slijedi, polje primjene Zakona s obzirom na sadržaj (*ratione materiae*). Analogno potpunom naslovu članka 1. cjelovit naslov članka 78. Zakona mogao bi glasiti *Polje primjene s obzirom na vrijeme*.

E. Zadravec

Zahvalan sam zakonodavcu što se neobično sustavno u svim zakonskim odredbama držao razlikovanja između pojma nadležnosti s jedne strane i pojma mjerodavnosti s druge strane. Dnevno doživljavamo, osobito iz medija, da se ta dva pojma sustavno zamjenjuju. Stvara se dojam da je pojam nadležnosti identičan pojmu mjerodavnosti. Recimo, češće se u medijskim javljanjima navodi da je Hrvatski sabor mjerodavan za donošenje zakona. Hrvatski sabor nadležan je za donošenje zakona, a zakoni koje Hrvatski sabor donosi mjerodavni su. Pa da se poslužim jednim malim primjerom.

U Londonu postoji Greenwich Observatory koji je u skladu s različitim međunarodnim konvencijama nadležan za mnoga područja. Greenwich Observatory nadležan je, između ostalog, i za davanje znaka točnog vremena. To je njegova nadležnost. Znak je točnog vremena koji daje mjerodavan. Kad čujemo znak točnog vremena, to znači da dolazi iz Greenwich Observatoryja. Upravo zbog toga ponovno posebno zahvaljujem zakonodavcu što nije upao u zamku lažnog identificiranja tih dvaju pojmova, dakle nadležnosti s jedne strane te mjerodavnosti

s druge strane. Govorim to jer je za nas pravnike neobično važno rabiti pojmove u njihovu pravom značenju zato što se samo tako može dolaziti do logičnih i točnih zaključaka. Još jedanput – ne postoji identitet tih dvaju pojmova. Oni su različiti, i to treba reći i na to treba upozoriti.

Profesoru Sikiriću zahvaljujem na neobično lijepu predavanju.

I. Majstorović

Imam dva kratka pitanja.

Prvo, s obzirom na jednostranost – imamo li sada problema s kogentnom normom Obiteljskog zakona koja zabranjuje ugovaranje stranog prava kao uglavka u bračnom ugovoru?

Drugo, zašto se Hrvatska odlučila uključiti u institut odnosno mehanizam pojačane suradnje? Naime, pojačana suradnja još je prije deset godina, kad je prvi put pokrenuta, i to u obiteljskom pravu, što je još neobičnije, objašnjena kao *ultima ratio*. Moram priznati da taj argument nisam nikad do kraja uspjela shvatiti. Sad je hrvatski zakonodavac upravo u odnosu na tri obiteljskoppravne uredbe napravio isto. Molila bih Vas ako možete to rješenje objasniti. Hvala!

H. Sikirić

Kod prvog pitanja vezanog uz normu ObZ-a postavio bih načelno pitanje. Riječ je o prisilnom propisu. No, kao što to iz mojeg izlaganja slijedi, u vezi sa svakim prisilnim propisom potrebno je razlikovati je li to prisilan propis koji je prisilan samo ako je privatnopravna situacija na koju ili uz koju se primjenjuje vezana isključivo uz pravni poredak o čijem je prisilnom propisu riječ, ako je situacija, dakle, interna. Ili je prisilan propis koji ima takvu kvalitetu da je prisilan i da ga se treba primijeniti i kad je riječ o privatnopravnoj situaciji koja je povezana s više pravnih poredaka, dakle kad je riječ o situaciji s međunarodnim obilježjem. Drugim riječima, potrebno je uvijek napraviti kvalifikaciju pravne prirode, pravne snage, prisilnog propisa, je li riječ o internome prisilnom propisu ili međunarodnome prisilnom propisu koji sam nazvao pravilom neposredne primjene i čiju definiciju Zakon daje u članku 13., stavku 1. Kao što sam obrazložio, pravilo neposredne primjene samo je onaj prisilni propis koji zakonodavac koji ga je donio

smatra toliko važnim za zaštitu svojega javnog interesa, poput političkog, društvenog ili gospodarskog ustroja, da ga njegov sud primjenjuje na sve situacije koje ulaze u njegovo polje primjene, bez obzira na to koje je pravo mjerodavno. Čini mi se na prvi pogled da bi se pravilo ObZ-a koje ste spomenuli moglo smatrati samo internim prisilnim propisom, a ne i prisilnim propisom koji bi imao karakter pravila neposredne primjene, pa da ga se može primijeniti i u situaciji s međunarodnim obilježjem, kao što je to brak između osoba različitih državljanstava. No, dopuštam da je tu kvalifikaciju potrebno dobro razmotriti.

Vaše drugo pitanje odnosi se, samo da ostalim kolegicama i kolegama razjasnim, na činjenicu da su u Republici Hrvatskoj na snazi dvije europske uredbe iz mehanizma pojačane suradnje, i to Uredba Vijeća (EU) br. 2016/1103 od 24. lipnja 2016. o provedbi pojačane suradnje u području nadležnosti, mjerodavnog prava te priznavanja i izvršenja odluka u stvarima bračnoimovinskih režima i Uredba Vijeća (EU) br. 2016/1104 od 24. lipnja 2016. o provedbi pojačane suradnje u području nadležnosti, mjerodavnog prava te priznavanja i izvršenja odluka u stvarima imovinskih posljedica registriranih partnerstava. Treća uredba, Uredba Vijeća (EU) br. 1259/2010 od 20. prosinca 2010. o provedbi pojačane suradnje u području prava mjerodavnog za razvod braka i rastavu (Rim III) u Republici Hrvatskoj nije na snazi, ali kao što sam rekao, njezine odredbe o pravu mjerodavnom za razvod braka preuzete su u autonomnim kolizijskim pravilima o pravu mjerodavnom za razvod braka. Pretpostavljam da znate da je mehanizam pojačane suradnje postupak u kojem barem devet država članica, u okviru nadležnosti koje ne ulaze u isključivu nadležnost Europske unije, mogu radi unaprjeđivanja ciljeva Unije, zaštite njezinih interesa i jačanja postupka integracije, uspostaviti pojačanu integraciju odnosno suradnju, a da se toj suradnji ostale države članice ne moraju priključiti. Odluka o stupanju u mehanizam pojačane suradnje, po mojem je mišljenju, ponajprije politička odluka. Zašto je Republika Hrvatska odlučila stupiti u taj mehanizam općenito, a posebno zašto upravo uz prve dvije uredbe, a ne kad je riječ o trećoj uredbi, nije mi poznato. Ne znam. Za mene je

stupanje u mehanizam pojačane suradnje bilo iznenađenje. No, u svakom je slučaju posljedica da se rješenja prvih dviju uredaba izravno primjenjuju, a iz one treće, zbog preuzimanja u autonomno kolizijsko pravilo, primjenjuju se, čini mi se, dvije iznimno važne odredbe.

Hrvoje Kurelec, odvjetnik

Zanimala bi me odredba u vezi s utvrđivanjem sadržaja stranoga prava koje sud utvrđuje po službenoj dužnosti. Sada imamo tu mogućnost, ako se ne bude moglo utvrditi strano pravo, da će se primijeniti hrvatsko pravo. Zanima me mislite li da tu postoji mogućnost da će sudovi biti skloni ići u tome smjeru. Pogotovo me zanima s obzirom na to da postoji ona mogućnost, čini mi se da piše, da sud može pitati Ministarstvo pravosuđa da pomogne. Bi li to značilo zapravo da prvo mora pitati ako bi htjelo primijeniti hrvatsko pravo?

H. Sikirić

Što se tiče pitanja mora li sud „pitati“ Ministarstvo pravosuđa, rekao bih da zapravo mora, odnosno da mu je to najjednostavnije. Naime, u stavku 5. članka 8. određuje se da se hrvatsko pravo primjenjuje ako se sadržaj prava strane države ne može utvrditi na način iz prethodnih stavaka. A u tim su stavicima kao „načini“ navedeni traženje obavijesti o sadržaju stranog prava od Ministarstva pravosuđa ili kojega drugog tijela, kao i vještaka ili specijaliziranih ustanova. Daljnji je način da do sadržaja stranog prava dođe na temelju javne ili privatne isprave o sadržaju prava strane države koju su mu podnijele stranke. To su načini koje zakonodavac predviđa kako bi sud trebao i postupiti radi utvrđivanja sadržaja stranog prava. Potom ide stavak koji kaže, ako nije mogao utvrditi načine iz prethodnih stavaka, mjerodavno je hrvatsko pravo. Meni se čini da bi trebalo tumačiti da sud mora pokušati barem preko Ministarstva pravosuđa jer mu je ono poznato. Ministarstvo ima praksu, komunikacija je na hrvatskom, u Republici Hrvatskoj na snazi je Europska konvencija o obavijestima o stranom pravu. Prema tome, najprimjerenije je da pokuša sadržaj stranog prava utvrditi uz pomoć Ministarstva pravosuđa. Sudu će teže biti utvrditi specijaliziranu ustanovu, a posebno vještaka. Premda, kad je

riječ o specijaliziranoj ustanovi, sigurno neće pogriješiti ako se obrati jednom od instituta Max Planck. Posebno će mu teško biti pronaći vještaka. Uz to, treba voditi računa i o troškovima utvrđivanja sadržaja stranog prava, posebno ako se ono utvrđuje uz pomoć specijalizirane ustanove ili vještaka.

Što se tiče primjene hrvatskog prava kao zamjenskog prava, već sam rekao da bi se sud na njegovu primjenu trebao odlučiti tek nakon što je, vodeći računa o procesnoj ekonomičnosti, pokušao u razumnom roku iskoristiti sve načine koje je Zakon predvidio, pa unatoč tome ne uspije utvrditi sadržaj stranog prava. Kao što sam isto tako naglasio, sud treba uzeti u obzir i to da predugim utvrđivanjem sadržaja stranog prava ne povrijedi pravo stranaka na odlučivanje u razumnom roku.

Dakle, još jedanput – primjena hrvatskog prava na temelju članka 8. Zakona trebala bi biti iznimka, a ne pravilo u primjeni članka 8.

Denijal Kragulj, Ministarstvo pravosuđa

Samo bih pitao koliko ste Vi zadovoljni novim Zakonom. Biste li što drukčije uredili s obzirom na to da ste bili i ostali član Radne skupine na koju ste prestali dolaziti? Zanima me zadovoljava li Vas konačni proizvod.

H. Sikirić

Sadržajno u cijelosti da. Dilema na koju je kolegica upozorila, budući da su uredbe na snazi, pomalo je akademsko pitanje za koje očito postoje dublji razlozi. Kao što sam rekao, tekst Zakona prihvaća suvremena rješenja i omogućuje pravnu sigurnost i predvidljivost.

M. Bratković

Mogu li to biti ujedno i Vaše završne riječi?

H. Sikirić

Da. Apsolutno. Želio bih svima zahvaliti na osmijehu i na dolasku.

M. Bratković

Nagradimo pljeskom za osmijeh i dolazak. Odmah najavljujem temu za sljedeću tribinu. Bit će vezana za ovrhu. Doviđenja!

OVRŠNI ZAKON KAO SOCIJALNA MJERA?

uvodničarka:

izv. prof. dr. sc. Aleksandra Maganić
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

voditelj i urednik:

doc. dr. sc. Marko Bratković

229. tribina

Zagreb, 28. ožujka 2019.

OVRŠNI ZAKON KAO SOCIJALNA MJERA?

UDK: 347.952:364-64(497.5)

M. Bratković

Dobra večer! Dobro došli na još jednu tribinu Kluba pravnika grada Zagreba i Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Današnja tema vrlo je aktualna. Uvodničarka profesorica Aleksandra Maganić, izvanredna profesorica na Katedri za građansko procesno pravo, odabrala je za svoje uvodno izlaganje intrigantan naslov *Ovršni zakon kao socijalna mjera*. Nakon toga otvorit ćemo raspravu u koju vas odmah pozivam da se aktivno uključite. Prepuštam riječ profesorici Maganić koju svi dobro znamo. Izvolite, profesorice Maganić!

A. Maganić

Hvala lijepa! Kolega Bratković i ja zajedno smo odabrali taj naslov. On je pomalo intrigantan jer u dijelu koji se odnosi na Prijedlog Ovršnog zakona iz 2018. stoji sljedeće: Ovaj zakon nastavak je mjera Vlade Republike Hrvatske usmjerenih na rješavanje problema blokiranih građana započeto paketom mjera koji se sastoji od triju zakona. To su Zakon o provedbi na novčanim sredstvima, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o stečaju potrošača i Zakon o, ovdje piše, otpustu dugova fizičkim osobama. Molim vas lijepo, taj se zakon ne zove tako. Taj se zakon zove Zakon o otpisu dugova fizičkim osobama. Onima koji su to kreirali potkrala se pogreška. Mislim da su vam zakoni u tom paketu mjera poznati.

Ne možemo govoriti o svim aspektima Nacrta prijedloga Ovršnoga zakona iz 2018. godine pa ćemo govoriti samo o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave. Čini mi se da je ona ključna i o njoj je najviše riječ.

Prvo malo statistike. 30. lipnja 2018. godine broj blokiranih građana bio je 323.000. To je stanje stvari prije paketa mjera Vlade Republike Hrvatske za smanjenje ili za pomoć blokiranim građanima u ukupnu iznosu dugovanja, ovo je glavnica – 43,1 milijarda kuna. Tu su dva kriterija. Jedan je kriterij broj

blokiranih građana, a drugi je kriterij koji se tiče same vrijednosti dugovanja. 31. prosinca 2018. godine vidimo da je taj broj već pao za nekakvih 60-ak tisuća. Poslije ću reći kojim se zakonom postigao koji rezultat u brojčanom smislu i što se uopće postiglo. Zatim imamo 28. veljače 2019. godine, dakle velik se skok dogodio tim paketom mjera. Vidjet ćemo poslije konkretnije o čemu je tu riječ.

Najprije Zakon o otpisu dugova fizičkim osobama – vidimo da je FINA otpisala dugove za 150.454 građana za 1,3 milijarde kuna. Ako to usporedimo s početnim iznosom one glavnice od 43, vidimo da je to u vrijednosnom smislu prilično mršav rezultat. S druge strane, vidimo da je tom mjerom deblokirano svega 6.248 građana. Što je, po mome mišljenju, najveći problem? To je najava da nema nikakvih socijalnih kriterija na temelju kojih se provodi Zakon, na temelju kojih se otpisuju dugovi fizičkim osobama. To osobe u Ministarstvu nije zanimalo i unatoč tome donesena je odluka da će se u otpis dugova fizičkim osobama ići bez ikakvih socijalnih kriterija.

Htjela bih upozoriti na jednu stvar. Ona datira iz 2015. godine kada je također proveden otpis dugova. Pri tome su se upotrebljavali određeni socijalni kriteriji pa nakon tri godine provodimo ponovno otpis dugova. Je li ta mjera bila djelotvorna? Očito nije jer je nakon tri godine ponovno upotrebljavamo. Ona prethodna bila je uz primjenu socijalnog kriterija.

Ono na što sam upozoravala i prije negoli su ti zakoni stupili na snagu. Je li itko od vas vidio strukturu dužnika ili razloge prezaduženosti u Hrvatskoj? Mislim da nije osim što znamo da na broj od 260 i nešto tisuća blokiranih građana imamo oko 102.000 građana koji su dužni teleoperaterima. Molim vas lijepo, pokušajte me razumjeti da to ipak nije nešto što se tiče egzistencije građana. Zanimljivo je da je taj broj znatno veći nego što je broj onih građana koji duguju za neke osnovne potrebe energije, vode itd.

Koji su najčešći razlozi prezaduženosti? Ovdje vidimo kod Nijemaca nezaposlenost, neuspjeh u samostalnom poslovanju, način ophođenja s novcem, razvod braka, kupnja i uređenje stana. Tu su i neki problemi poput nezgode, smrti bliske osobe itd. Na ovu tablicu trebala bih dodati ono što se čini da je kod

nas problem, a to su dugovi teleoperaterima koji nam se ne čine kao nekakvi ozbiljni razlozi za prezaduženost građana. Tu su različiti natpisi koji su se pojavili u međuvremenu u medijima pa Grad Zagreb otpisuje dugove i milijunašima te su na popisu Zoran Mamić, Zagorec, Boban itd.

Svojedobno sam upozoravala na to da ne treba voditi jednako računa o čovjeku koji je kupio skup telefon i onomu koji je zbog nezaposlenosti ostao bez gole egzistencije. Međutim, da će se dogoditi ono što se prezentiralo u napisima u novinama, to nisam mogla ni sanjati. Tako su zapravo dugovi oprošteni onima kojima nisu trebali biti oprošteni.

Za primjer da vidimo kakva je prezaduženost u Austriji i Njemačkoj. Ovi su statistički podatci vrlo zanimljivi. Kod nas se stvar prezentira na način da se kaže – imali smo 30. lipnja 2018. 324.000 blokiranih građana. To je strašan problem. Mi taj problem moramo rješavati. Međutim, u sustavima germanskoga pravnog kruga u kojem očekujemo relativno visok stupanj uređenosti, pravne sigurnosti, predvidljivosti itd. vidimo, a nije riječ o zemljama u tranziciji, problemima gospodarskog rasta itd., da je i u tim zemljama također vrlo visok broj prezaduženih građana. Vidite u Austriji 8,86 milijuna stanovnika. U srpnju 2016. 756.000 prezaduženih građana. To je relativno visoka stopa ako usporedimo s Hrvatskom s nešto manje od četiri milijuna stanovnika i 324.000 prezaduženih građana. Njemačka ima stopu prezaduženosti višu od 10,4 %. Iako ima relativno velik broj stanovnika – 83 milijuna – zaduženo je više od 16,9 milijuna jer je riječ o prezaduženim građanima s više od 18 godina pa je onda i taj broj manji u odnosu na 2017. Taj je broj 19.000 prezaduženih građana više u odnosu na 2017. Oni ističu kao ključne probleme prezaduženosti relativno siguran sustav koji dobro funkcionira u gospodarskom smislu, međutim prevelik je konzumerizam razlog zašto Nijemci imaju tako visok broj prezaduženih građana. Osim toga, tu su egzistencijalni problemi koji se rješavaju kroz prizmu vrlo skupih najamnina koje plaćaju, i to iznosa koji je potreban u odnosu na cjelokupan iznos na mjesečnoj razini.

Zakonu o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima može se prigovoriti. Mjera se svodila na to da je FINA prestala izvršavati

osnove za plaćanje pa se govori o obustavi. To je trogodišnji rok. Šest godina nikakve aktivnosti. Tom mjerom obuhvaćen je relativno visok broj ovršenika – 225.000. Njome je deblokirano oko 51.000 građana. O čemu je riječ? Neki su shvatili da je također riječ o otpisu dugova. Tu otpisa duga nema zato što osnova za plaćanje i dalje egzistira. Reći ćemo koji su sve tereti koji su se dogodili ovrhovoditelju. Međutim, ona i dalje egzistira i ne možemo reći da je u tom smislu prestala mogućnost da se ta osnova za plaćanje ponovno upotrijebi. Dakle, to nije jedna te ista stvar.

Znatno problematičnim čini mi se, ako govorimo o socijalnim mjerama i ako je ovo bila jedna od socijalnih mjera, kako se najveći dio odnosi na osobe koje su imale dugove veće od 10 milijuna kuna. Zatim osobe od 100.000 do 500.000 kuna, a onda i ostali od 500.000 do 10.000.000 kuna. Upravo je ta mjera pogodovala osobama koje su imale vrlo visoka zaduženja. S druge strane, prema tadašnjim statističkim podacima raste udio građana koji imaju dug do 10.000 kuna. Zapravo, obećavalo se da će oni koji imaju manja zaduženja biti oslobođeni, no nije se postiglo ono što se namjeravalo.

Čini mi se ključnim spomenuti kakav je disbalans do kojeg je došlo u promjeni između ovrhovoditelja i ovršenika kada je u pitanju stupanje na snagu Zakona o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima. Vidimo s jedne strane da je ovršenik samo privremeno deblokiran. Objasnila sam zašto smatram da je tako. S druge strane, pogledajmo što se događa na poziciji ovrhovoditelja. Ako sam bila ovrhovoditelj tijekom podnošenja osnove za plaćanje, taj zakon ima povratno djelovanje. On se nije odnosio na osnove za plaćanje koje su podnesene nakon njegova stupanja na snagu, nego je obuhvatio one osnove za plaćanje koje su već postojale u sustavu. Ako sam imala nekakvu poziciju u tom redoslijedu osnova za plaćanje, tim momentom ja sam izgubila poziciju koju sam imala. Drugi teret koji mi se nametnuo tiče se toga želim li tu osnovu za plaćanje dobiti natrag. Moram platiti 50 kuna, inače će mi FINA u roku od tri godine ne budem li ju potraživala uništiti odluku. S druge strane, ako ju usporedim s jednim germanskim sustavom u kojem ovršni nalog, odnosno sudsku odluku možete provesti

tijekom 30 godina, vama se ovdje skraćuje na tri godine. Dakle, u vremenu kada sam podnosila tu odluku za plaćanje, imala sam razloga vjerovati da će tako i ostati. Međutim, to se nije dogodilo. Visina naknade za ovrhu za plaćanje do iznosa 200 kuna vidimo da je 65 kuna. Ako je ona do 200 kuna, to znači ako iznosi do 10 ili 20 kuna, ja ću za njega platiti naknadu od 65 kuna. Kako se iznos penje, tako je naknada veća. FINA-ino postupanje u tom se smislu apsolutno ništa ne razlikuje s obzirom na vrijednost koju potražujem na temelju te osnove za plaćanje. Metodologija ostaje potpuno ista.

Sljedeća je stvar u poremećaju ovrhovoditelja i ovršenika. S obzirom na praksu Europskog suda za ljudska prava dva su moguća rješenja. Jedno je da je moguća povreda čl. 6. Vi ste intervenirali u odnose koji su postojali između osoba i stranaka te ih poremetili. To je povreda čl. 6., st. 1. koji se odnosi na pošteno suđenje, a drugo je pitanje povratnog djelovanja. Povratno djelovanje može jedino ako su u pitanju javni interesi s obzirom na dug. Vaganje između javnih interesa blokiranih građana i mojih legitimnih očekivanja s obzirom na to da se dug promatra s aspekta povrede prava vlasništava, odnosno čl. 1. Europske konvencije, odnosno Protokola br. 1. To se može problematizirati i s tog aspekta.

Idemo na Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o stečaju potrošača. Dvije nebulozne konstrukcije koje nikako ne mogu shvatiti. Riječ je o jednostavnom postupku stečaja potrošača koji su uveli po uzoru na jednostavni stečaj kada su u pitanju pravne osobe. Klasično je poimanje stečaja potrošača da ga pokreće onaj kojega se tiče. Sam potrošač, eventualno vjerovnik. Međutim, u ovom slučaju to radi FINA. Dvije su presumpcije koje se povezuju s tim jednostavnim postupkom stečaja potrošača. Jedna je da vas FINA poziva da se uključite. Ako ništa ne tražite, smatra se da ste suglasni da se u odnosu na vas provede postupak stečaja potrošača. Druga stvar, ako ste slučajno rekli da ste suglasni s time, ali niste naveli ništa o svojoj imovini, smatra se da ste naveli da nemate imovinu. Te su dvije konstrukcije zajedno više nego opasne. Ne znam kako bih to nazvala. Međutim, zanimljivo je da se FINA-i do sada kada su izmjene stupile na snagu u 108.000 poziva očitovale 35.000.

Suglasno 10.000, a nesuglasno 25.000. Ako se nešto provodi nekome u interesu, kako onda da on to ne želi i kako to da se u odnosu na 35.000, 25.000 izjasnilo da ne želi. Zašto? Zato što u ovom slučaju kada je riječ o imovini, ukupnoj imovini do 10.000 kuna, otvara se postupak i zaključuje. Ako je riječ o imovini potrošača većoj od 10.000 kuna, ona kontrolira i provodi i očito su mnogi nezainteresirani da se to u odnosu na njihovu imovinu čini te zbog toga imamo tu izriječkom uskraćenu suglasnost. Međutim, što s ovima ostalima koji se nisu očitovali. Bojim se da mnogi ne znaju i da nisu svjesni što se događa u odnosu prema njima. Ne znam ima li koga sa suda ovdje.

Prvo je povjerenik. Tko će biti povjerenik? Rekli su da može bilo tko. Gledala sam na internetu jer me zanimalo. Pronašla sam da je jedna osoba diplomirani agronom, druga je diplomirala arhitekturu. To su ljudi koji su na popisu prikazani kao stečajni povjerenici. Oni tu poziciju obavljaju za mnoštvo sudova. Zgodno im je od Rijeke do Dubrovnika ili im je zgodno kontinentalno pa obuhvaćaju relativno velika područja. Uglavnom vrlo čudno.

Kada je u pitanju novo uređenje na temelju vjerodostojne isprave, ukratko bih podsjetila da u samome Nacrtu navode koji su razlozi bili za promjenu situacije koja se tiče vjerodostojne isprave koju neki zovu javnobilježničkom ovrhom. Razlozi su bili da postojeći sustav ne omogućuje sudsko rješenje o ovrsi. O tome je bila tribina. Na tu je temu govorio kolega Bratković, a ciljevi su s druge strane bili da se postupak pojednostavni, da postane djelotvorniji i brži te da se smanji trošak. Da vidimo je li uistinu tako. Prvo, javni bilježnik slučajni je odabir. To je jedan od problema, a drugi je elektronifikacija. Jedan je od problema i dostava. To su oni prigovori koji postoje u javnosti kada je u pitanju javnobilježnička ovrha. Vidimo da je sustav relativno brz i relativno djelotvoran ako zanemarimo prigovore koji postoje i o kojima bi trebalo razmisliti. Čuli smo od kolege Bratkovića da bi ovaj sustav mogao ostati takav kakav jest s tim da bi prema osobama koje se nalaze u inozemstvu trebalo primjenjivati pravila o platnom nalogu ako imamo ideju da zadržimo javne bilježnike u ovršnom sustavu. Druga je metoda kakvu imaju Slovenci – to je taj Centralni odelek za verodostojne listine.

Treća je metoda ovo što sada imamo po Nacrtu prijedloga Ovršnoga zakona iz 2018. godine, neobičnu konstrukciju u kojoj se javni bilježnik javlja kao povjerenik suda, možda po uzoru na ostavinski postupak. To je teško sada znati. Vidjet ćemo. Imamo nekoliko koraka, ali tu je niz koraka, niz komunikacija između sudova i javnog bilježnika. To je nešto što se ne čini obećavajućim.

Upozorit ću na dvije neuralgične točke. Jedna je s prvim pozivom javnog bilježnika da dužnik ili plati ili ospori. Tu vjerujem da će biti onih koji će osporiti jer će računati s tim da će produžiti postupak. S druge strane, s pozicije ovršenika poslije ćemo vidjeti grafove koje mi je kolega Bratković ljubazno ustupio. Vidjet ćete da, kako god se ovrha provodila i kako god se rasporedili, troškova mora biti. Manji ili veći, ali svakako će ih biti. Što postupak dulje traje, troškovi će biti veći. Prva je neuralgična točka već ova. Zašto? Zato što će se postupak transformirati u parnicu. Već je trošak zastupanja odvjetnika u parničnom postupku znatno viši nego u postupku na temelju vjerodostojne isprave.

Imamo zanimljivosti u vezi s troškovima postupka. Ako prema postojećem stanju do pravomoćnosti dužnik plati u roku od osam dana iznos do 1.000 kuna, trošak je 111,50 kuna. Prema ovom Prijedlogu Zakona obećavaju da će to biti, neovisno o iznosu, 40 kuna javnom bilježniku. O čemu je tu riječ? O tome da je bitno da dužnik ispuni obvezu u roku od 15 dana kada ga je pozvao javni bilježnik da plati ili da ospori. Nakon toga taj iznos od 40 kuna više nije aktualan. Aktualni postaju iznosi sudskih pristojba o kojima se govori u Nacrtu prijedloga Zakona, a to je ovaj iznos do 5.000 kuna – 200 kuna pristojba i iznad 5.000 kuna – 300 kuna. Zašto je to problematično?

Zanimalo me što piše u samom Zakonu o sudskoj pristojbi. U Zakonu o sudskoj pristojbi piše prema čl. 9. prihodi su državnog proračuna. Gospodo, kako vi iz državnog proračuna možete plaćati FINA-u i javnog bilježnika? Tu je zapelo i sada je u Ministarstvu financija. Moje je pitanje kako sa sudskom pristojbom možete dati iznos koji se uplaćuje za druge svrhe. Ne za potrebe sudova, nego za svrhu državnog proračuna odlazi nešto što se isplaćuje javnom bilježniku. Ti prigovori bit će

opterećenje sudova za sudske pristojbe zahtjevima za povrat. Ideja o tome, a 10 kuna kao nagrada javnim bilježnicima. Vidjeli ste da tu ima puno koraka. Vidjeli ste koje su nagrade koje FINA trenutačno naplaćuje. Ako je tražbina do 5.000 kuna, maksimalna je nagrada 175 kuna, a za 25.000 kuna penje se do 5.000 kuna. Recite mi hoće li FINA umjesto 5.000 kuna prihvatiti 100 kuna? Što je ona? Je li ona produžena ruka države ili ono kao što se reklamira – pravna osoba koja obavlja i stječe određene prihode? Vrlo je dvojbeno o čemu je riječ.

Ovdje su poznati grafovi kolege Bratkovića i profesora Uzelca o certificiranju nespornih tražbina. Kako situacija izgleda kada je usporedimo sa Slovenijom i s Austrijom? Ono što mi se čini bitnim spomenuti upravo je ovaj slovenski sustav gdje vidimo da je relativno skup kada je u pitanju tražbina do 100 eura. Naša ideja o tome da je negdje trava puno zelenija nije apsolutno korektna. U austrijskom sustavu vidimo da raste poprilično trošak s obzirom na vrijednosti samoga potraživanja. Najbolje je dobrovoljno uplatiti nešto, a ne upuštati se u vođenje raznih postupaka koji će još dodati troškova.

Posljednje što treba reći elektronička je komunikacija. Novina je da će se taj postupak pojednostavniti na temelju vjerodostojne isprave jer se uvode obrasci u elektroničkom obliku. Svatko tko bude unosio prijedlog na temelju vjerodostojne isprave morat će komunicirati sa sudom elektroničkim putem bez obzira na to je li riječ o fizičkoj ili pravnoj osobi. Zašto? Jer u Nacrtu prijedloga Zakona iz 2018. piše da se za ovrhu na temelju vjerodostojne isprave prijedlog podnosi na propisanom obrascu elektroničkim putem u strojnom obliku nadležnim osobama. Ako to ne učinite, posljedica je da će sud odbaciti podnesak stranke ili sudionika koji nije podnesen na taj način. Svi koji podnose prijedlog na temelju vjerodostojne isprave morat će ispunjavati te obrasce u elektroničkom obliku. Zašto stalno to napominjem? Zato, gospodo, kada sud komunicira s fizičkim i s pravnim osobama, ali i javni bilježnik, onda će on s njima komunicirati papirom. Dakle, kada se obraćam sudu ili javnom bilježniku, sve je u elektroničkom obliku, a kada se god meni obraćaju kao fizičkoj osobi, onda je to u papirnatom obliku. Imamo dualizam tehnologije. Bojim se da to neće nikako

funkcionirati. Druga stvar, kada su pravne osobe u pitanju, znate da svaka pravna osoba mora imati elektronički pretinac pri trgovačkim sudovima. U tom kontekstu bit će moguća elektronička komunikacija. Običnoj fizičkoj osobi koja obavlja registriranu djelatnost isključivo dolazi na adresu prebivališta. To mi se čini poprilično problematičnim.

Zaključno, čini mi se da paket mjera koji je za pomoć blokiranim građanima rukovođen socijalnim kriterijem zapravo nije pomogao onima kojima je obećao pomoći. Deblokirano je oko 60.000 građana. Navela sam da je riječ o osobama koje imaju milijunska potraživanja odnosno dugove. S druge strane, vidimo da stvar nije riješena do kraja. Mislim da je dosta ugrožena pozicija ovrhovoditelja. Svakako treba reći da je prema podacima iz FINA-e smanjen priljev novih osnova za 35 %. Kada morate platiti sve te naknade i iznose, dobro ćete razmisliti hoćete li se stvarno moći naplatiti.

Na kraju kao pitanje ove današnje tribine ponovila bih da mi se čini da se često raspravlja o Ovršnom zakonu s aspekta socijalnih mjera, socijalnih problema, a zaboravlja se što je cilj. Cilj je Ovršnog zakona prisilno ostvarenje tražbina. Prema tome, treba reći da, poštujući i uvažavajući dostojanstvo ovršenika, ali i potrebu ovrhovoditelja da se namiri prisilno za tražbinu koja nije bila dobrovoljno ostvarena, Ovršni zakon nije i ne može biti socijalna mjera. Zahvaljujem na pozornosti.

M. Bratković

Zahvaljujem profesorici Maganić na izlaganju. Pozivam vas da se uključite u raspravu.

N. Nekić Plevko

A što je s ovrhom na nekretnini?

A. Maganić

Kada je riječ o ovrsi na nekretnini, problemi su sljedeći. Znamo da su određena ograničenja postojala, ali se ona sada multipliciraju. Riječ je o iznosu do 40.000 kuna, što za ovrhovoditelja fizičku osobu nije malen iznos. S druge strane, postoje ograničenja koja se tiču nemogućnosti provedbe od 1. listopada do 1. travnja. To je za mene glupost. Ne znam kako će se to provoditi u praksi. Ako ste počeli u rujnu, u listopadu će

vam reći stop. Sada čekate da dođe neko toplije vrijeme, svibanj. A što ako u svibnju pada kiša? Činjenica je da, komparativno gledano, nekako previše odlazimo u smjeru zaštite ovršenika, a da zapravo ne pružamo zaštitu kako treba. Treba riješiti problem socijalnih stanova, onda se problem prava na dom neće učestalo pojavljivati u našoj svakodnevici. Treba ljudima dati posao od kojeg će moći dostojanstveno živjeti, ali za to nije zadužen Ovršni zakon.

U javnosti se stvara dojam da nitko o tome ne želi govoriti jer to nije popularno. Mene nije strah. Ja ću uvijek reći što mislim. Ovršni zakon nije taj koji će rješavati socijalne probleme, a da ne govorim u smislu ovrhe nad nekretninama. Ovrhovoditelja se uvijek doživljava kao nekakvu zločestu banku ili agenciju koja se hoće namiriti. Ovrhovoditelj može biti i fizička osoba koja je cijelu svoju ušteđevinu upotrijebila da bi kupila veći stan. Treba i o tome govoriti. Ne treba samo govoriti o broju blokiranih građana i da se rješavaju njihovi problemi mjerama kojima se zapravo to ne čini.

M. Trkanjec

Dobra večer! Na znam odakle bih počeo. U početku sam zapisivao neke zanimljivosti, čak se i nasmijao, međutim kako je Vaše izlaganje odmicalo, tako je moj osmijeh prešao u potpun očaj.

Nešto što me najviše zaintrigiralo tiče se predujma koji se plaća za FINA-u. Ja sam već platio svoje troškove. Zašto još jedne troškove? To je ponovno povećanje troškova ovrhovoditelju. On ima nešto što ne može nigdje provesti ni iskoristiti. Što s tim plaćanjem sudskih pristojba? Barem nekako moramo znati kamo to ide.

Što je s osobama koje su oslobođene plaćanja sudskih pristojba? Što se tiče provedbe postupka ovrhe, prema ovome što ste prikazali, je li to sa svrhom pojednostavnjenja postupka ili je što drugo posrijedi? To bih usporedio sa skečom Montyja Pythona. Moje je mišljenje na kraju Vašeg izlaganja da to nije zaštita ovršenika.

A. Maganić

To su, prema mojem mišljenju, ključne stvari. O tome također treba razmišljati, a ne samo o populizmu. Svakako ni ovrhovoditelj ni ovršenik nisu zadovoljni. Time nisu zadovoljni ni javni bilježnici, nisu ni odvjetnici. Tko je onda zadovoljan? Za koga je taj Ovršni zakon?

M. Dika

Sjajno izlaganje prof. Maganić izazvalo je u meni niz zbnjujućih asocijacija. Najprije me podsjetilo na onaj stari vic o razlici između pesimista i optimista. Pesimist je rekao da su stvari tako loše da ne mogu biti lošije. Optimist je rekao – mogu, mogu. Čini mi se da je kreativna mašta ljudi koji pišu zakone neiscrpna. Trebalo bi im samo dati mogućnost da nastave u tome smjeru i otvorila bi nam se vrata pravnodržavnog raja.

Upotrijebili ste, profesorice Maganić, riječ populizam. Usudio bih se reći da je zapravo na djelu svojevrсни populistički cinizam kod političara koji su tobože zabrinuti zbog teške situacije u kojoj se nalaze ovršenici, osobito blokirani, iako se tim problemom u biti ne žele opterećivati niti su to u stanju učiniti čak i kada bi htjeli. Ipak, pod njihovim se pritiskom guraju vrlo problematična rješenja, koja bi mogla imati vrlo ozbiljne negativne reperkusije.

Htio bih podsjetiti na to da je, kad se govori o blokiranima, riječ o milijardama. Kada bi se efikasnim sustavom ovrhe uspio naplatiti samo dio tog novca, od čega bi znatan dio pripao njoj, država bi, ako bi s obzirom na to kako je organizirana i kako funkcionira to uopće bila u stanju učiniti, riješila prave socijalne probleme. Svrha je ovrhe natjerati one koji su dužni da ispune svoje obveze. Ako se u tome ne bi generalno uspijevalo, našli bismo se u stanju pravne nedjelotvornosti, morali bismo odustati od ideje da smo pravna država. Ako ne postoji stabilan i efikasan sustav prisilnog ostvarivanja prava, ako pravna sigurnost nije zajamčena, tada ne postoje ni osnovni uvjeti za organiziranje funkcioniranja gospodarstva, za ispunjavanje temeljnih zadaća organiziranoga modernog društva. U takvim nam uvjetima ne bi preostalo ništa drugo nego ugasiti svjetlo i otići – ako bismo imali kamo otići.

U svemu tome jedna mi se stvar čini silno opasnom, a to je da će neke kreditne institucije početi ozbiljno razmišljati o

reorganizaciji načina plasmana svojih sredstava, ako se ipak odluče ostati ovdje. Treba, naime, očekivati da će uskoro banke umjesto davanja kredita uz hipoteku početi zadržavati vlasništvo nad kupljenim nekretninama i da će ih prenositi na kreditoprimce tek kad im se dug bude otplatio. Umjesto zaloga tražit će se realno prenošenje (ne fiducijarno) vlasništva uz obvezu prijenosa vlasništva natrag tek nakon otplate kredita. Sve će to povećati troškove davanja kredita, imati za posljedicu smanjenje kreditne sposobnosti potencijalnih kreditoprimaca, što će se opet negativno odraziti na opću gospodarsku situaciju. Zapravo se bojim da nema nikoga tko bi o svemu rečenom ozbiljno razmišljao iako sjedi u fotelji u kojoj bi o tome trebao razmišljati.

Još jedna mala digresivna asocijacija. Hrvatskoj nedostaje znanstveni institut koji bi se bavio problemima pravosuđa – njegovom organizacijom i funkcioniranjem. Postoje različiti drugi instituti, ekonomski, povijesni, poljoprivredni itd., ali nema pravosudnog. U okviru tog instituta postojali bi timovi koji bi se trebali ozbiljno baviti cjelinom i pojedinim segmentima pravosuđa, koji bi pomagali u kreiranju znanstvene osnove za donošenje političkih odluka o pravosuđu.

Iduća asocijacija tiče se jednog filma ili serije. Naime, ono što se događa u našem pravnozaštitnom zakonodavstvu katkad me podsjeća na seriju o Montyju Pythonu. Netko bi možda u razmatranom Nacrtu Zakona i idejama o tome kako stvari učiniti takvima da svi budu zadovoljni, da nitko ne ispunjava svoje obveze, a da opet vjerovnici budu namireni, mogao pronaći inspiraciju za njezin nastavak.

Samo još jedno pitanje: onih deset kuna koje bi javni bilježnici naplaćivali po pojedinim ovršnim predmetima koje bi servisirali čini mi se pretjeranim iznosom. Odredio bih da javni bilježnici trebaju plaćati za svaki povjereni predmet 100 kuna državi, bez prava da išta naplate. Nije mi jasno ni to je li riječ o 10 kuna bruto ili neto. Ako je neto, to je svakako previše. Vjerujem da znate što sve radi javni bilježnik kad dobije ovršni predmet. On ga mora administrativno obraditi, proučiti, donijeti odluku i napisati je, kuvertirati, odnijeti na poštu itd. Sav taj posao vjerojatno u prosjeku zahtijeva i više od pola sata po predmetu i sav bi taj trud bio prema Nacrtu honoriran s tih 10

kuna, pretpostavljam u brutoiznosu. Mnogi su od vas to učili, sjećam se iz nacionalne povijesti, o jednoj političkoj stranci, o tzv. Jugoslavenskoj radikalnoj zajednici. Ta je stranka nekoliko puta dobila izbore donoseći zakone o brisanju seljačkih dugova. Predstoje nam uskoro neki izbori, pa odatle i moja asocijacija o određenoj analogiji između zakonodavne prakse predbivše države i onoga što se nedavno kod nas događalo te onoga što se kani implementirati u naš ovršnopравни sustav.

Za kraj – mjere socijalne politike ne ostvaruju se intervencijama u ovršnopравни sustav. Ovrha svakako mora biti civilizirana. Mora se voditi računa o dostojanstvu ljudi protiv kojih se provodi. Mora se, međutim, voditi računa i o dostojanstvu ovrhovoditelja i njihovu položaju, o tome da iza ovrhovoditelja često stoje njihovi zaposlenici, ili ako je riječ o bankama – oni koji su im povjerali novac itd. Moramo biti svjesni toga da se ovrhom, između ostaloga, namiču – izravno ili posredno – i sredstva za rješavanje socijalnih problema, ali u sklopu jedne domišljene gospodarsko-političko-zakonodavne politike. Sudjelovao sam u pisanju nekoliko ovršnih zakona i mogu se pohvaliti da je u tim zakonima, kao uostalom i u aktualnom, unesena i odredba o zaštiti ovrhovoditelja. Hvala!

T. Pukl

Dogodit će vam se situacija da će veliki ovrhovoditelji poput zločeste banke i zločestih osiguravatelja prodavati svoja potraživanja. Bolje vrabac u ruci nego golub na grani. Prodate tražbinu za oko 70 % iznosa, pokupite novac odmah i hvala, doviđenja.

A. Maganić

Zamislite kako bi naše Ministarstvo pravosuđa brže-bolje pohitalo. Što uopće reći o tome?

B. Sedak-Benčić

Dobili smo informaciju da trećina blokiranih duguje telekomunikacijama. Imamo Prijedlog nacrta Ovršnoga zakona. Imat ćemo ovrhovoditelja i tijela koja provode odluku. Međutim, ovršenik je često u funkciji i ovrhovoditelja. Ako je blokirani, nema pristup elektroničkim mrežama. Kako će to izgledati u praksi?

A. Maganić Fizički nema spisa. Kolegica Plevko možda zna.

N. Nekić Plevko Još se sve odvija u papirnatom obliku. Dio koji se odnosi na telekomunikacije – to radi određen broj odvjetnika, za sada sve ispisujemo uz dostavnicu i uvodimo u predmet.

M. Bratković Mislite da zbog dugovanja nemaju pristup internetu? Netko tko je navikao toliko telefonirati da ostane bez toga?

M. Dika Pretpostavljam da većina ovdje nazočnih nije blokirana i da redovito ispunjava svoje obveze. Upravo zato želim upozoriti na to da vi pripadate među one koji plaćaju između 5 i 20 % skuplje razne usluge i proizvode nego što biste ih plaćali kada bi Ovršni zakon bio efikasan i kada bi se oni koji su često, da upotrijebim eufemizam – neodgovorni u ispunjavanju svoje obveze – natjerali da ih ispunjavaju.

N. Andonović Ovršni zakon možda i hoće biti socijalna mjera. Uvjeren sam da se uvode mjesta u pozivnim centrima za prisilnu naplatu. Netko će i raditi i onda ćemo imati i neki obrtaj u gospodarstvu.

Tajana Horvat Radim u Eos Matrixu koji je jedan od najvećih vjerovnika u Hrvatskoj. Mi smo stalno u praksi, znamo dobro kako funkcionira sadašnji Ovršni zakon i jako smo preplašeni što se tiče novoga.

Prvo matematika. Nije nam jasno kako se 11 radnja koje obavljaju dva različita tijela može obavljati brže od četiri radnje koje obavlja jedno tijelo. Pravnici imaju problema s matematikom pa možda u Ministarstvu pravosuđa to još nisu izračunali. Neki je stav Ministarstva da se u Europi ovrhe provode preko suda pa tako valjda trebaju i u Hrvatskoj. Međutim, mislim da je važnije kako se provodi ovrha nego tko ju provodi jer znamo zašto su bilježnici u Hrvatskoj uvedeni. Da se rasterete sudovi i da se ovršni postupak napokon normalizira. Gledajući statistike sudova, mislim da su se ovrhe rješavale godinama. Bilježnik riješi 95 % predmeta do statusa pravomoćnosti, 95 % u roku od tri mjeseca. Ne vidim potrebu da sada sve vode sudovi. Ako je

izgovor nekakvih 5.000 predmeta godišnje koji se moraju ovršiti u inozemstvu i za to napraviti platni nalog, mislim da nije potrebno mijenjati. Ne znam kako su sudovi kapacitirani. Oni sada rješavaju više od 100.000 predmeta godišnje. Onda još 700.000 i ne vidim kako će to pomoći nešto ubrzati.

Ono što većina agencija najviše provodi upravo su telekomi. Mi imamo oko 100.000 predmeta na FINA-i telekoma i nešto banaka, ali to su kartice i minusi po tekućem računu. Apsolutno ništa od egzistencijalnog. Ovršni sustav ne sastoji se samo od Ovršnog zakona i stečaja potrošača. Imamo stečaj potrošača gdje se nakon tri godine nečije blokade otvara stečaj. Jedan od vjerovnika, ako je na FINA-i dulje od tri godine, povući će sve ostale vjerovnike koji su se kasnije prijavili na FINA-u. Netko je na FINA-i od sutra, a netko je 90 dana na FINA-i. Netko će se naplatiti za 90 dana, a netko uopće neće imati prigodu naplatiti se. Tko se koristi naknadom? Tko će profitirati? Samo država u konačnici. Naših je potraživanja jako puno, sada dolazi stečaj, i to je stvarno velik problem. Naši su investitori Nijemci iz Hamburga i oni ne vjeruju što se događa.

Još jedna stvar. Više nema ovrhe na primanjima i sada će ovrhu nad novčanim sredstvima provoditi FINA. Dostava je besplatna. Ništa se dodatno ne plaća. Sada će se i to FINA-i plaćati. Pravicima će se propisati kako se zapravo provodi ovrha, znači postupanje između sudova, bilježnici, vjerovnici, donijet će se u roku od 60 dana od stupanja na snagu. Što u tih 60 dana? Dok svi ti ljudi dođu k sebi, vjerovnici i bilježnici, nastat će totalni kaos. Imamo tu 11 radnja. Ne znam gdje bih počela, gdje bih stala.

M. Trkanjec

Zamislite odvjetničkog vježbenika koji zastupa pravnu osobu iz vrlo uređenih sustava kao što su Njemačka, Švedska, Finska... Možete li nam ukratko opisati što sve moramo napraviti prema potraživanjima? Prva stvar koja bi bilo kome pala na pamet bila bi nemoj ići u ovrhu. Postoji poteškoća objasniti bilo kome kako to ovdje funkcionira po sadašnjem uređenju, a kamoli ako takvo uređenje dođe i koji će to udar stvoriti u svemu ostalom.

A. Maganić

Stvari se pokušavaju objašnjavati tako nekako populistički za potrebe svakodnevnice politike, a ne razmišlja se o daljnjim posljedicama svega toga u cijelom sustavu. Kao što je profesor Dika rekao, svi moramo biti svjesni da se gotovo privilegira ovršenika, a cijenu mi trebamo platiti jer će sve poskupjeti zbog onih koji ne plaćaju svoje obveze uredno. Zaista se moramo zapitati želim li ja uistinu biti nekakav magarac koji tegli za druge zbog toga što nastojim ispunjavati svoje obveze i dokad to tako treba funkcionirati.

S. Aras Kramar

Slušajući ovo večeras, a i čitajući prije toga Nacrt prijedloga Ovršnog zakona, ne mogu se oteti dojmu kao da sam ostala u mraku što se tiče načina postizanja formiranih ciljeva.

Prvo, jednostavnost samoga postupka – kako ako u vezi s ovrhom na temelju vjerodostojne isprave imamo prvo elektrifikaciju, znači obraćanje elektroničkim putem sudu, pa će sud to proslijediti javnom bilježniku, pa će javni bilježnik biti neki kvazisudski povjerenik i pripremati nacrt odluke. Ako se sudcu ne sviđa ta odluka, na javnog će se bilježnika prelići model sudskog savjetnika.

Što se tiče troškova postupka, ne vidim kako će se smanjiti ako se sam postupak produljuje, a svaki put kada se govori o troškovima nad ovrhom na temelju vjerodostojne isprave, poentira se na javne bilježnike. Pri tome kao da se zaboravlja da i odvjetnici imaju tu određen trošak i da naplaćuju određene naknade. Čini mi se da je javnobilježnički trošak manji u odnosu na FINA-u i same odvjetnike. Što se tiče dostojanstva ovršenika, taj privid od 40.000 kuna zapravo je samo privid jer ako je glavica manja od 40.000 kuna, sud će uzeti u obzir pravičnu ravnotežu ovršenika i ovrhovoditelja. Zašto onda stavljati 40.000 kuna, ako je glavica manja, sudac će u konačnici odlučiti. Očito je to stavljeno da se zadovolji javnost, odnosno da se istakne da smo socijalno osjetljivi.

Primjerice, zaboravile su se privilegirane tražbine. Ako imate dijete, ostvarenje te privilegirane tražbine toliko se zakompliciralo da mi nije jasno kako ih ostvariti. Ako imate ovrhovoditelja i imate ostvarenje te privilegirane tražbine, tu se zakompliciralo brisanjem odredaba mogućnosti ovrhe preko

poslodavca da zapravo nije jasno hoće li se tu ići na izravnu naplatu ili je potrebno sudsko određivanje. Ako imamo više tražbina, odnos se dodatno zakomplicirao. Nije mi jasno hoću li ići na izravnu naplatu ili na sudsko određivanje. Čekam trenutak kada će me kolegica Maganić prosvijetliti i nadodati nešto što nisam spoznala čitajući Nacrt. Hvala!

B. Bugarin

Nije mi jasno kako je i s čijim dopuštenjem u javni diskurs ove države i akademske zajednice, a onda i nositelja nekih izvršnih ovlasti i Ministarstva pravosuđa itd. nametnuta teza da je Ovršni zakon kao eto uzrok za metaproblem, problem nad problemima na koji se moramo koncentrirati. Ako mi tko može dati odgovor na to pitanje – kako je, u kojem trenutku i s čijim dopuštenjem to krenulo u krivom smjeru? Duh je pušten iz boce i moram reći da ne vidim načina uza svu dobru volju koju vi pokazujete i ovu konstruktivnu diskusiju da mi to sustavno riješimo i da taj duh vratimo u bocu.

Kada govorimo o ovrsi, govorimo o naplati novčanih tražbina. Ovrhovoditelji i vjerovnici imaju realno samo dvije poluge u rukama. Jedna je ovrha na novčanim tražbinama ovršenika. To je ono što kolokvijalno zovemo ovrha na FINA-i, a drugo je ovrha na nekretnini. Zakonodavac, naša javnost i pojedinci uz pomoć izvršne vlasti vođeni su idejama kazuizma koji, po mome mišljenju, nije ništa manja opasnost od populizma koji nastoji te dvije poluge urušiti.

Da ne bude dvojbe, neki od vas ovdje znaju da sam ja jedno vrijeme bio u toj izvršnoj vlasti. Profesorica Maganić dat će mi za pravo i svjedočiti da sam se, koliko sam mogao, tomu suprotstavljao, ali je i tu činjenica, ako je i postojao u nekom trenutku nekakav disbalans u korist ovrhovoditelja na novčanim tražbinama, ponajprije mislim na one zadužnice i činjenicu da pravomoćno rješenje na temelju vjerodostojne isprave nije bilo dostavljeno ovršeniku pa je on kao bio iznenađen time što mu dug dolazi na naplatu, blokada računa itd. Ako su postojali neki detalji na ovršnoj ispravi, oni su riješeni, ali su otišli u jednu sasvim drugu krajnost gdje ovrhovoditelj jednostavno više ne može naplatiti svoju tražbinu.

Kod ovrhe na novčanim potraživanjima, što se predlaže i što je aktualno od prošle godine, koliko razgovaram s odvjetnicima na ulici i na sudu, oni više ne znaju kako riješiti najjednostavniji tehnički problem, tj. kako platiti tu naknadu FINA-i od 50, 10 ili koliko već kuna i doći u proces naplate na temelju vjerodostojne isprave. To je postao nemoguć proces, ali to nije slučajno. Isto tako nemoguć je proces napravljen još prije šest-sedam godina kod Ovršnog zakona kod nekretnina, to je ova druga poluga. Stvar prodaje nekretnina izbačena je iz ruku sudova i sudaca u ruke FINA-e.

Molim vas, tko od vas ima podatak da mi ga predoči. Koji je postotak nekretnina prodan od onih koje su došle na FINA-u sa zaključkom o prodaji? Ovrha, prodaja na FINA-i – praktično je nemoguće. Imam iskustva iz prve ruke. Postoji jedna nevidljiva ruka za koju ne znamo ni imenom ni prezimenom. Ovdje je bilo čuđenja, pa kako to misle provesti! Neće se to promijeniti. Ta nevidljiva ruka upravo će to ciljano provesti da onemogući bilo kakvu mogućnost naplate. U tome je problem. Zašto mi to dopuštamo? Hvala.

A. Maganić

Upravo da se zapitamo kako je moguće da se to u jednome normalnom pravnom sustavu zbiva i za sobom povlači niz kojekakvih posljedica koje su nevjerovatne. Čini mi se da su, s obzirom na odgovore koje je Ministarstvo pravosuđa očigledno uputilo, i Vlada i oni za to da je manji broj blokiranih građana neovisno o pravnim posljedicama i pravnoj nesigurnosti koja će proizići. Zanima ih samo da verificiraju broj građana koje su oni uspjeli odblokirati. Taman da je sutra već opet blokirani, država se želi prezentirati kao netko tko je bitno pomogao u rješavanju egzistencijalnih pitanja.

T. Horvat

Čim se Ovršni zakon promijenio, pala je i kreditna sposobnost. Tako se javljaju dužnici za reprogram. Banke ih odbijaju zato što je sad jako često dio plaće koji se smije plijeniti manji od iznosa njihove kreditne sposobnosti, i to je samo početak. Još nešto. Koji će to djelatnici sudova rješavati te silne predmete koji će se pojaviti na sudu?

A. Maganić

Koji broj sudaca imate koji su spremni? Od jednoga glasnogovornika suda imamo sudskog savjetnika, ali kaže: „Spremni smo da se učini sve da se obavi.“ Pa to su nekakve izjave koje nemaju veze sa zdravom pameću.

N. Andonović

Vežano za probleme sa sudovima i s osobljem na sudovima i golemo povećanje broja predmeta, ne treba zanemariti i sve ostale državne institucije i gdje će se dodatno morati angažirati i u pitanju provjere imovine. Kako stoji u Prijedlogu, ako ste vjerovnik u stečaju potrošača, dužni ste u roku od 45 dana dobiti presumpciju da ovršenik ima imovine. Da biste to napravili, morate zatražiti provjeru imovine od Državne i geodetske uprave, od raznoraznih institucija. Što će se sad dogoditi u trenutku kada te institucije budu zatrpane tisućama ili desetcima tisuća zahtjeva za provjeru imovine? Tko će to odraditi, tko će te evidencije unaprijediti da one budu lakše i da ih se brže pretražuje?

A. Maganić

O tome nitko ne razmišlja.

S. Banić

Bavim se pitanjima pisanja zakona i vladavine prava. Kada je gospodin pitao na koji je način došlo do svega toga, mislim da je do svega došlo kao mjera vladajućih. Tu mislim na vladajuće stranke, i na HDZ i na SDP, koji su htjeli odgovoriti na neki odgovarajući način Živom zidu. Živi zid stranka je koja u svom programu ima zabranu deložacija. Oni ruše demokratski sustav. Njihovi članovi stranke aktivno idu na deložacije i štite ovršenike od deložacije. Tu se postavlja pitanje koliko je ta politička stranka dopuštena u hrvatskome pravnom sustavu. To je drugi par rukava. O tome se nitko ne brine.

U posljednjih nekoliko godina kod nas je na djelu populizam. Nije populizam kakav je u Europi. Kod nas je to nastavak socijalističke baštine u kojem se pravo poima kao magnet politike koji u potrebnu trenutku posegne za zakonom da bi se nešto riješilo. Tako i taj Ovršni zakon. Vi imate sasvim izopačen cilj.

Svaki zakon ima i svoj normativni i nenormativni dio. Upravo je profesorica Maganić pokazala dio nenormativnog dijela. To je ocjena stanja. Znači, prije nego što dođe u saborsku proceduru, svaki prijedlog zakona mora imati ocjenu stanja, posebno posljedice koje će proisteći iz donošenja zakona. Normativni dio zakona mora biti izraz nenormativnog dijela, što kod nas nije slučaj. Ako vi u normativnom dijelu izvrćete cilj zakona, onda znate na čemu ste. Ovršni zakon samo je jedan od zakona kojima je uništen cilj. Imate i ovaj Zakon o ništetnosti ugovora sa stranom kreditnom institucijom. Imate zakon koji donosite za bivšeg predsjednika nakon prestanka dužnosti koji potroši 800.000 kuna godišnje i nikome ne odgovara. Imate mnogo zakona koji se donesu jer to netko želi. Između ostaloga, Zakon o švicarskom franku isto je jedan izraz populizma. Na djelu je jedna erozija prava i pomalo se sve više otkriva po svakom zakonu. Vidite da naša država djeluje stihijski. Hvala!

M. Bratković

Zahvalimo pljeskom našoj uvodničarki i zamolio bih za završnu riječ ako ima.

A. Maganić

Zahvaljujem vam na strpljenju. Nadam se da ću vas sve potaknuti na razmišljanje o tome kamo idemo.

M. Bratković

Hvala! Sljedeći put je tema vezana za presudu *Milivojević protiv Raiffeisenbank*. Hvala vam i doviđenja. Vidimo se sljedeći mjesec.

PRESUDA SUDA EU-a U PREDMETU *MILIVOJEVIĆ* *PROTIV RAIFFEISENBANK*

uvodničari:

doc. dr. sc. Tena Hoško

Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

doc. dr. sc. Antun Bilić

Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

voditelj i urednik:

doc. dr. sc. Marko Bratković

230. tribina

Zagreb, 23. travnja 2019.

PRESUDA SUDA EU-a U PREDMETU *MILIVOJEVIĆ* *PROTIV RAIFFEISENBANK*

UDK: 341.215.2:347.9(4)EU
341.9:336.77(4)EU
341.645:341.9(4)EU
339.923:061.1>(497.5:4)EU

M. Bratković

Dobra večer! Dobro došli na još jednu tribinu Kluba pravnika grada Zagreba i Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Pretpostavljam da vam je današnja tema dobro poznata. Riječ je o presudi *Milivojević protiv Raiffeisen banke* koju je donio Sud Europske unije. Tema nije zanimljiva samo u hrvatskim okvirima, ali je za Hrvatsku posebno važna jer se u njoj Sud bavio jednim pomalo neobičnim zakonom koji se u medijima nazivao *lex Škibola*. Kakav je utjecaj odluke Suda Europske unije u slučaju *Milivojević* na mnogobrojne parnice i ovršne postupke koji se vode na hrvatskim sudovima, uvodno će nam govoriti doc. dr. sc. Tena Hoško sa zagrebačke Katedre za međunarodno privatno pravo i doc. dr. sc. Antun Bilić s Katedre za trgovačko pravo i pravo društava.

Nakon njihova uvodnog izlaganja, pozivam vas da se uključite u raspravu koja će biti zabilježena u Godišnjaku. Dragi kolege, Tena i Antune, izvolite!

T. Hoško

Kolegice i kolege, želim vam dobru večer. Prije svega, htjela bih zahvaliti kolegi Bratkoviću što nam je omogućio da vam nešto kažemo o predmetu *Milivojević protiv Raiffeisen banke*.

Ideja je izlaganja prvo vas upoznati sa Zakonom o ništetnosti, a onda i s predmetom *Milivojević protiv Raiffeisen banke*, što će biti moj zadatak. Potom će kolega Bilić govoriti konkretnije o problemu ništetnosti i retroaktivnosti Zakona te protivnosti primarnom pravu Europske unije.

Prvo o Zakonu o ništetnosti. Zakon o ništetnosti zapravo je Zakon o ništetnosti kredita s međunarodnim obilježjima sklopljenih u Republici Hrvatskoj s neovlaštenim vjerovnicima,

a za potrebe ovog izlaganja zvat ćemo ga – Zakon o ništetnosti. Zakon je donesen i stupio je na snagu u srpnju 2017. godine nakon kratke zakonske procedure. Ponukan je zaštitom građana – kako barem proizlazi iz Prijedloga Zakona – koji su sklopili takve kredite s neovlaštenim vjerovnicima. Riječ je o otprilike 3.000 kredita u ukupnom iznosu od oko 360 milijuna eura. Tako barem proizlazi iz presude *Milivojević*, tj. iz izjava Vlade Republike Hrvatske u tom predmetu. Specifično je za te kredite da su uglavnom sklopljeni s dužnicima koji prebivaju na području sjeverne Hrvatske, pretežno Međimurja te Istre i Kvarnera. I mjere osiguranja su uglavnom nekretnine na tom području. Popularan je naziv tog zakona *lex Škibola* jer je prvi nacrt predložio saborski zastupnik Škibola. Međutim, od toga prvog nacrta nije ostalo mnogo do kraja zakonodavne procedure.

Zakon o ništetnosti sam određuje svoje polje primjene i ograničava ga definirajući tko su neovlašteni vjerovnici, a tko su dužnici. Prema Zakonu o ništetnosti neovlašteni su vjerovnici one pravne osobe koje svoje sjedište imaju izvan Republike Hrvatske, a pružaju usluge ili nude svoje usluge na teritoriju Republike Hrvatske bez potrebnih odobrenja. Konkretno, bez odobrenja Hrvatske narodne banke. S druge strane, dužnici nisu teritorijalno definirani, da tako kažem, zato što Zakon zapravo ne određuje da dužnici trebaju imati ili prebivalište ili bilo kakvu vezu s Republikom Hrvatskom ili bilo kojom drugom državom. Dužnici su definirani kao osobe koje su sklopile kredite s neovlaštenim vjerovnicima, ili su u njima jamci, odnosno sudužnici, ili založni sudužnici. To je zapravo to što se tiče definiranja pojmova u Zakonu.

Možda je još važnije da Zakon zapravo ništetnima čini samo one ugovore koji su sklopljeni na teritoriju Republike Hrvatske. Po mome mišljenju, tu je osnovni apsurd Zakona zato što većina tih ugovora nije sklopljena na teritoriju Republike Hrvatske, što možemo vidjeti iz presude Suda u predmetu *Milivojević*, a i šire. Većinom ti ugovori zapravo sami određuju svoje mjesto sklapanja u Republici Austriji. Čak i kada to ne bi bio slučaj, mjestom sklapanja ugovora prema hrvatskom pravu, dakle prema Zakonu o obveznim odnosima, članku 252., stavku 2., smatra se mjesto sjedišta ponuditelja. Mislim da nije

diskutabilno da je u ovim ugovorima ponuditelj banka, iz čega proizlazi da su ugovori, čak i prema pravnom standardu predviđenu hrvatskim pravom, sklopljeni u Republici Austriji.

To na stranu, vrijeme je da se pozabavimo predmetom *Milivojević*. Riječ je o predmetu gospođe *Anice Milivojević protiv Raiffeisen banke*. Ona je ugovor s bankom Raiffeisen sklopila 2007. godine. Postupak za utvrđivanje ništetnosti tog ugovora pokrenut je u 2015. godini, konkretno 23. travnja 2015., a glavna rasprava zaključena je 3. siječnja 2017. Međutim, glavna rasprava ponovno je otvorena nakon što je na snagu stupio Zakon o ništetnosti, i to u kolovozu 2017. godine. Nakon što je glavna rasprava ponovno otvorena, Sud u Rijeci, odnosno Stalna služba u Rabu, odlučio je prekinuti postupak kako bi uputio Sudu Europske unije četiri pitanja. Dva se pitanja odnose na protivnost Zakona o ništetnosti sekundarnom pravu Europske unije, konkretno, Uredbi Bruxelles I *bis* koja uređuje nadležnost te priznanje i ovrhu građanskim i trgovačkim stvarima. Jedno pitanje odnosi se na protivnost primarnom pravu, konkretno slobodi pružanja usluga i slobodi kretanja kapitala, a drugo na definiciju pojma potrošač u kontekstu Uredbe Bruxelles I *bis*. Ovdje ću se baviti trima pitanjima – definicijom potrošača, a zatim i protivnosti sekundarnom pravu, dok će kolega Bilić obraditi pitanje protivnosti primarnom pravu.

Počet ću s definicijom pojma potrošač jer je ona ključna za određivanje nadležnosti prema Uredbi Bruxelles I *bis*. Zašto je to pitanje postavio Sud u Rijeci, odnosno Stalna služba u Rabu? Zato što se gospođa Milivojević zapravo nije koristila sredstvima kredita isključivo za svoje privatne svrhe. Ona se, a čini se da je to nesporno u konkretnom predmetu, dijelom sredstava koristila za renovaciju dijela kuće koji iznajmljuje turistima. Sud Europske unije zaključio je da je riječ o ugovoru koji ima dvostruku svrhu – i privatnu i profesionalnu. Imajući to u vidu, Sud je dalje razmatrao može li se i usprkos tomu taj ugovor smatrati potrošačkim ugovorom, a njegov je odgovor da to mora odrediti nacionalni sud. Pritom mora imati u vidu da, kako bi ugovor bio potrošački, dio koji se odnosi na profesionalnu djelatnost mora biti zanemariv, dakle toliko marginalan u kontekstu cijelog ugovora da je zapravo potpuno nevažan. S obzirom na činjenice

slučaja čini se malo vjerojatnim da će Sud u Rabu doći do zaključka da je riječ o potrošačkom ugovoru.

Važno je, kao što sam već najavila, odrediti je li ugovor potrošački u kontekstu Uredbe Bruxelles I *bis* jer ona određuje posebna pravila za potrošačke ugovore, različita od onih općih koja se primjenjuju kada ugovor nije potrošački. U predmetu *Milivojević* Sud se nije bavio pitanjem suprotnosti Zakona o ništetnosti s Uredbom Bruxelles I *bis* u kontekstu potrošačkih ugovora, nego se bavio pitanjem protivnosti, odnosno usklađenosti Zakona o ništetnosti s Uredbom Bruxelles I *bis* u kontekstu općih odredaba – članka 4. koji propisuje opću međunarodnu nadležnost te članka 25. koji uređuje prorogaciju nadležnosti. Članak 4. Uredbe Bruxelles I *bis* propisuje opću međunarodnu nadležnost i pritom ta odredba slijedi ustaljeno opće načelo, pravilo građanskoga procesnog prava *actor sequitur forum rei*, odnosno da se opća nadležnost, u ovom kontekstu opća međunarodna nadležnost, može zasnovati na sudu odnosno sudovima države članice prebivališta tuženika. S druge strane, članak 25. omogućuje iznimku od tog pravila u skladu s općeprihvaćenom stranačkom autonomijom koja omogućuje da se obje stranke sporazumiju da će neki drugi sud ili sudovi biti nadležni. Za razliku od toga, Zakon o ništetnosti propisuje međunarodnu nadležnost na potpuno drukčiji način, i to prvo ovisno o tome tko je tužitelj ili tuženik, a drugo neovisno o tome je li riječ o potrošačkom ugovoru. Zakon o ništetnosti u članku 8. propisuje, ako je tužitelj dužnik ugovora o kreditu, nadležan je ili sud prebivališta dužnika ili sud sjedišta vjerovnika. S druge strane, ako je tužitelj neovlašteni vjerovnik, tada je isključivo nadležan sud prebivališta, odnosno sjedišta dužnika. Iz toga bismo zapravo mogli iščitati da se težilo nekakvoj zaštiti dužnika, ali opet neovisno o tome jesu li oni potrošači. S obzirom na to da Uredba Bruxelles I *bis* zapravo cjelovito uređuje međunarodnu nadležnost u trgovačkim i građanskim stvarima kada god tuženik ima prebivalište u nekoj od država članica, manje-više očito je da Uredba Bruxelles I *bis* onemogućuje države članice u donošenju dodatnih pravila u takvim predmetima. Dakle, u trgovačkim i građanskim predmetima kada tuženik ima prebivalište na području neke države članice. Teoretski bismo

mogli govoriti o tome da bi se Zakon o ništetnosti mogao primjenjivati kada tuženik nema prebivalište u nekoj od država članica, međutim znajući da su ti ugovori zapravo ciljani na one slučajeve kada su sklopljeni s bankom Raiffeisen, vidimo da je to samo teorijska mogućnost, a ne i realna.

Već sam najavila da Uredba Bruxelles I *bis* drukčije propisuje nadležnost kada je riječ o potrošačkim ugovorima od općih odredaba u člancima 4., 25. i 7. koje ću malo poslije objasniti. Naime, kada je riječ o potrošačkim ugovorima, potrošač se štiti tako da se predviđa isključiva nadležnost u slučaju da je potrošač tuženik. Tada su nadležni samo sudovi države prebivališta potrošača. S druge strane, kada je potrošač tužitelj, tada može birati ili između foruma svog prebivališta ili prebivališta poduzetnika, odnosno druge ugovorne strane. U tom kontekstu mogli bismo reći da postoji sličnost sa Zakonom o ništetnosti, međutim samo na prvi pogled jer postoji jedna velika razlika, a to je da i u slučaju potrošačkih ugovora postoji mogućnost prorogiranja suda. No, mogućnost je prorogacije ograničena jer se mora zaštititi potrošač, pa je dopuštena samo pod određenim uvjetima. Iz toga proizlazi da su odredbe Zakona o ništetnosti suprotne Uredbi Bruxelles I *bis* i kada je riječ o potrošačkim ugovorima. Ovdje dolazi do izražaja načelo prava Europske unije o nadređenosti prava EU-u odnosno *supremacy of European law*. Stoga Uredbu Bruxelles I *bis* valja primijeniti neovisno o postojanju Zakona o ništetnosti. To zapravo znači da u svakom slučaju prorogacija ima prednost, a u potrošačkim ugovorima mora udovoljavati posebnim zahtjevima, dok je inače autonomija manje-više neograničena. Ako nije riječ o potrošačkim ugovorima, nadležnost se određuje u skladu s člankom 4. koji sam već objasnila ili u skladu s člankom 7. koji propisuje posebnu nadležnost u ugovornim odnosima, i to u mjestu ispunjenja obveze. Ako je riječ o potrošačkim ugovorima, nadležnost se isključivo određuje u skladu s člancima 17. do 19. i na način koji sam objasnila. Dakle, potrošač ima pravo izbora kao tužitelj, a kao tuženik uživa zaštitu jer može biti tužen samo na sudovima države svog prebivališta.

Dolazimo do posljednjega dijela mog izlaganja koji se dotiče drugog pitanja tumačenja Uredbe Bruxelles I *bis*,

konkretno njezina članka 24. koji propisuje isključivu nadležnost. Pitanje koje se javilo tiče se stvarnih prava na nekretnini jer je za takve predmete propisana isključiva nadležnost sudova države članice u kojoj se nekretnina nalazi. S obzirom na to da su zahtjevi za nišetnost usko povezani s brisanjem hipoteke jer se često ti postupci simultano, ako ne i zajedno, vode, javilo se pitanje može li se smatrati da je riječ zapravo o isključivoj nadležnosti te u skladu s time temeljiti nadležnost hrvatskih sudova na članku 24. Uredbe. Međutim, Sud Europske unije protumačio je da, kada je riječ o zahtjevu za utvrđivanje nišetnosti, riječ je o obveznopravnom zahtjevu, a ne o stvarnopravnom zahtjevu. Međutim, Sud je otvorio oči, da tako kažemo, sudu Republike Hrvatske u smislu da mu je dao uputu da bi moglo doći do atrakcije nadležnosti na temelju članka 8., stavka 4. Uredbe Bruxelles I *bis*. Tim je stavkom propisana mogućnost spajanja postupaka na način da se na sudu koji ima isključivu nadležnost za stvarna prava na nekretninama spoji neki drugi postupak kada su oni takvi da se mogu zajedno rješavati u skladu s nacionalnim procesnim pravom. Tako da, iako ne postoji isključiva nadležnost hrvatskih sudova u skladu s člankom 24. Uredbe, postoji moguća neisključiva atrakcijska nadležnost sudova na kojima se vodi postupak za brisanje hipoteke, a za koje su isključivo nadležni sudovi Republike Hrvatske u skladu s člankom 24. Uredbe, i za postupke koji se odnose na utvrđivanje nišetnosti.

Time zapravo dolazim do samoga kraja gdje moram kao uvod izlaganju kolege Bilića reći da se njegov dio odnosi na nacionalno pravo Republike Hrvatske. Dakle, sve što će on izlagati pod pretpostavkom je da je mjerodavno hrvatsko pravo. Pitanje je je li hrvatsko pravo mjerodavno i može li ono biti mjerodavno. Sud Europske unije nije se time bavio jer mu takvo pitanje nije postavljeno.

Valja napomenuti da Zakon o nišetnosti nalaže isključivu mjerodavnost hrvatskog prava, tj. određuje svoju primjenu na ugovore o kreditu koji su unutar njegova polja primjene. Dvojbeno je je li to u skladu s pravom Europske unije jer zapravo nije u skladu s Uredbom Rim I koja uređuje ugovorni statut. S druge strane, ugovori na koje se Zakon odnosi sklapani su prije

nego što je Hrvatska pristupila Europskoj uniji, tj. prije nego što je Rim I kod nas stupio na snagu, stoga je moguće tvrditi da se Rim I ne bi uopće primjenjivao. No, kao što će kolega Bilić malo detaljnije reći, Sud Europske unije zauzeo je stav da čak i zakoni koji se odnose na ugovore sklopljene prije pristupanja Europskoj uniji zapravo ulaze u doseg primjene primarnoga europskog prava, pa onda ostaje dvojba može li se isto tvrditi u kontekstu Uredbe Rim I. Čak i ako se Uredba Rim 1 ne primjenjuje, nego se primjenjuje Zakon o rješavanju sukoba zakona s propisima drugih zemalja u određenim odnosima, moram istaknuti da je poveznica koju predviđa Zakon o ništetnosti mjesto sklapanja ugovora. Ta poveznica potpuno je *démodé* te odstupa od suvremene teorije međunarodnoga privatnog prava, i to ne zato što je to neki pomodarski hir teoretičara, nego zato što je ona u današnjemu pravnom prometu često slučajna. Mjesto sklapanja ugovora stoga je često činjenično slabo povezano s ugovorom te zato ne ispunjava temeljno načelo, temeljnu ideju MPP-a, a to je pronalazak najuže povezanog prava, odnosno prava s kojim postoji najuža veza.

Ispričavam se ako sam malo produžila i prepuštam riječ kolegi Biliću, a sva pitanja željno iščekujem nakon njegova izlaganja.

A. Bilić

Hvala kolegici Hoško. Mislim da ću ja još više produžiti tako da se ona ne mora ispričavati.

Dolazimo do dijela koji je sama srž ovog problema. Ima puno problema s tim zakonom, ali nećemo sada biti preopširni. Htjeli bismo se usredotočiti na najvažnije stvari. O čemu je zapravo riječ? Taj zakon kaže, i to je ključna stvar, da su svi ti ugovori neovlaštenog vjerovnika s dužnikom ništetni, i to retroaktivno, od početka.

Znači, Zakon je donesen 2017., a to se odnosi na prošlost. Takvi ugovori o kreditu navodno su počeli 2000-ih. Imamo tu povredu osnovnoga načela zabrane retroaktivne primjene prava. Namjerno govorim bez nekih kvalifikacija. Kvalifikacije će naknadno doći, ali to je nešto što samo po sebi zvuči sumnjivo prema pravnom instinktu i taj jedan osnovni pravni instinkt možda je katkad vredniji od bilo koje pravne kvalifikacije. O

tome ću najviše govoriti, o retroaktivnoj ništetnosti. Ne bih sada ulazio u opravdanja zakonodavca, ali želim reći da se mora zadovoljiti velik teret dokaza da bi se narušilo načelo zabrane retroaktivnosti.

Prvo bih se malo pozabavio samom presudom *Milivojević*. Što je ona o tome rekla? Ona se nije bavila retroaktivnošću kao takvom jer riječ nije bila o povredi nekoga europskog ustava, kvaziustava, nego se bavila time u kontekstu povrede primarnoga europskog prava, primarnih sloboda, konkretno slobode pružanja usluga. Bila je riječ i o slobodi kretanja kapitala, ali ona je pala u drugi plan i zapravo je sud na kraju govorio samo o slobodi pružanja usluga. Riječ je samo o slobodi pružanja usluga da inozemne banke mogu pružiti usluge, dakle nuditi svoje proizvode na području Republike Hrvatske.

Jedna mala digresija, jer je to pitanje meni zanimljivo, i to je Hrvatska prigovorila u postupku – kako se sad europsko pravo može primjenjivati na to kad je riječ o ugovoru koji je sklopljen 2007.? Dakle, europsko pravo primjenjuje se na području Republike Hrvatske tek otkad je Hrvatska stupila u EU, znači od 1. srpnja 2013. Kako je to moguće? Moram reći da je taj dio presude najtanji. Europski sud kaže otprilike ovako. Europsko pravo stvarno ne zahvaća prijašnje situacije, ali zahvaća buduće učinke toga. Europsko pravo ne regulira sklapanje ugovora 2007., ali regulira njegove učinke u budućnosti. Takvo odvajanje nastanka ugovora od njihovih učinaka meni je samo po sebi dvojbeno, ali svakako se slažem sa Sudom i mislim da je njegova logika zapravo odlična, makar možda nespretno objašnjena.

O čemu je riječ? Riječ je o svojevrsnoj reakciji na retroaktivnost koju je primijenio hrvatski zakonodavac. Znači, da maksimalno banaliziram, s obzirom na to da je hrvatski zakonodavac zahvatio u prošlost, i Sud je zahvatio u prošlost. Da sada to još malo bolje objasnim. Taj je ugovor sklopljen 2007. kao valjan ugovor, i on je uplovio u EU 1. srpnja 2013. kao valjani ugovor te su njega zahvatili učinci europskog prava kao valjanoga ugovora po europskom pravu.

On je stekao svojstva valjanosti u režimu europskoga prava, a tek je 2017. naš zakonodavac zahvatio u prošlost, promijenio

prošlost, dakle 10 godina unatrag i ovo je na to opravdana reakcija. Ili da idem drugim smjerom. Da je 2007. bio na snazi taj zakon, ne bi nastali nikakvi učinci. Taj ugovor bio bi ništetan od početka, što ima smisla i ne bi nastali nikakvi učinci koje bi europsko pravo moglo štiti. Tada se ova doktrina ne bi mogla primjenjivati te bi sve bilo u redu. Ne bismo imali konfuziju. To je moje možda malo subjektivno tumačenje. Dalo bi se još raspravljati o tome što je Europski sud htio reći, ali to je način na koji ja to shvaćam. Opet ću se pozvati na pravni instinkt. Ako je naš zakonodavac danas u fazi kada vrijedi europsko pravo išao u prošlost, išao to mijenjati, ima smisla da europsko pravo to štiti od takvih zakona. Ukratko, Sud je odlučio da se primjenjuje europsko pravo.

Idemo malo na meritum stvari je li takva retroaktivna ništetnost protivna europskoj slobodi pružanja usluga. Ukratko, odgovor je da jest, to vjerojatno već i znate, i to vrlo jednostavno. Ona je diskriminirajuća zato što se Zakonom izričito već u samom naslovu kaže da je riječ o inozemnom vjerovniku. Znači, riječ je o najtežoj povredi europskih temeljnih sloboda, diskriminaciji. Kao što znate, postoje dvije skupine povreda. Jedna je ta izravna, konkretno diskriminacija koja može biti izravna ili neizravna, a druga, malo zaobilaznija, ograničenja koja nisu diskriminirajuća, ali također otežavaju, onemogućuju, obeshrabruju pristup inozemnim pravnim subjektima. Sud to je analizirao podjednako na oba kolosijeka i otprilike je zaključio da je ključan trenutak izmjena Zakona o potrošačkom kreditiranju iz 2015.

To do sada nismo rekli, malo je vremena, ali samo da spomenem. Već je taj zakon uveo ništetnost ugovora o kreditu. Taj zakon nije rekao retroaktivno. Nije ništa rekao. Zakon o potrošačkom kreditiranju rekao je da su potrošački krediti sklopljeni s vjerovnikom koji nema ovlaštenje, nije rekao inozemni, ništetni. Onda je Sud rekao – sve što je prije 30. rujna 2015. je diskriminacija, a nakon toga samo ograničenje. Načelno se slažem s time. Dapače, mogu dodati da je i nakon stupanja na snagu Zakona o potrošačkom kreditiranju i dalje nastavila biti diskriminacija, a ne samo ograničenje, u pogledu u kojem nije riječ o potrošačima, nego kao u ovom primjeru, recimo, malog

poduzetnika. Dakle, riječ je o diskriminaciji. Za diskusiju je, ali meni se to ne čini previše sporno. To je dio na koji ne bih potrošio previše vremena. Onda je Sud krenuo u drugu fazu testa pa je rekao da to jest povreda tih sloboda, ali se pitao je li ona bila ipak opravdana. Diskriminacija je vrlo iznimno opravdana. Morala bi biti riječ o razlozima javnog poretka, javnog zdravlja ili sigurnosti koji se jako usko tumače. Hrvatska je rekla – to je u javnom interesu javnog poretka, i to je sad to dugačko obrazloženje.

Jedna digresija. Kad smo nas troje, Tena, Marko i ja razgovarali o ovome, jedna od stvari koju nam je najteže bilo „uhvatiti“ bila je pa u čemu je problem zapravo s tim kreditima. Ima ih puno, ali jako je teško točno odrediti, a to je bio i problem hrvatskog zakonodavstva, odnosno Vlade kad je obrazlagala Zakon. Puno se govorilo zašto su ti krediti loši, ali zapravo mislim i neću pogriješiti ako kažem da je nedostajalo dobrih, supstancijalnih objašnjenja. Stvarno Prijedlog Zakona zvuči katastrofalno, da će ta područja opustjeti, svi će otići, ali malo je toga dokazano, i zapravo to je Sud rekao za oba ta testa, jedan za diskriminaciju, drugi za ograničenja.

Jedan i drugi test Sud je vrlo lako riješio i rekao da je teret dokaza na Hrvatskoj. Hrvatska nije ispunila teret dokaza, i to je možda jedna dobra poruka. Naravno, to nije moja poruka, nego kad se pišu obrazloženja zakona, već iz perspektive prava trebalo bi dobro obrazložiti koji je stvarni razlog za to. Znači, nije dovoljno reći štitimo potrošače ili štitimo javni poredak. To stvarno treba biti uvjerljivo nekome tko to čita. Sud je sve to vrlo lako prerezao. Rekao je da Hrvatska svašta kaže, ali ništa od toga nije dokazala. I s tim se mogu složiti ne ulazeći u meritum, ali na razini obrazloženja koje je ponuđeno. Tu zapravo završavamo priču sa Sudom koji je ukratko rekao da su odredbe o retroaktivnosti, koje su centralni dio Zakona, protivne slobodi pružanja usluga. Opet ono što je Tena rekla – *supremacy of European law*. Znači, kad hrvatskome sudu to dođe, on jednostavno te odredbe ne bi trebao primjenjivati. Te su odredbe jedan članak do dva, ali su najveći dio Zakona. Cijeli je Zakon, vidite: polje primjene – pola, četvrtina ode na naslov i dođemo do prelaznih i završnih odredaba. Dakle, zapravo je velik dio

Zakona neprimjenjiv. Drugo je pitanje ustavnosti iz perspektive hrvatskoga sustava. Neki to malo više politički postavljaju kao Europa protiv Hrvatske, neće nama Europa govoriti što i kako. Mi imamo pravo štititi svoje. Po mome je mišljenju to iz više razloga krivi diskurs. Baš suprotno. Mislim da smo mi ti koji bi trebali biti sami prema sebi kritični, a ponajprije u smislu ustavnog sudovanja.

Znači, prvo je pitanje koje nam se postavlja je li to u skladu s našim Ustavom. Ne treba nam nužno europsko pravo. Kao što znamo, zabrana retroaktivnosti jedno je od temeljnih ustavnih vrijednosti. Ustavni sud, koliko ja znam, o tome nije donio odluku, osim ako ovih dana nije neku preduskršnju. Što god da kažem, možda me Ustavni sud dezavuirao. I kad je odlučivao o izmjenama Zakona o potrošačkom kreditiranju koje sam spomenuo i za koje Ustavni sud misli da su retroaktivne, makar ne mislim da jesu, ali dobro, to je sada stvar debate, i u povodu još nekih zakona Ustavni je sud, po mom mišljenju, bio dosta liberalan oko toga da kaže – pa da, retroaktivno je, ali nema veze, to je ipak opravdano. Činjenica je da Ustav u članku 90. dopušta iznimno retroaktivnost, a u krajnju ruku opet, kao i za europsko pravo, to mora biti iznimno. Na stranu sve razlike između ustavnog sudovanja i europskog prava. Ne želim to staviti u isti koš, ali isto je načelo. Ako želiš povrijediti nečija prava iz ugovora, moraš imati jako dobar razlog.

Imam osjećaj da je Ustavni sud oko toga bio previše liberalan, i to pokušao opravdati nekim europskim pojmovima. Uveo je pojam prave, tj. stvarne, i neprave retroaktivnosti. Neprava se odnosi na situacije koje i dalje traju, na pravne odnose koji i dalje proizvode učinke, a s obzirom na to da ugovori i dalje proizvode učinke, barem ovi u kreditu, onda kao to ne bi bio tolik problem. Nije naš Ustavni sud to baš konzekventno proveo, koliko sam vidio, ali čak i po tom testu za nepravu retroaktivnost opet postoji teret dokaza da postoji ozbiljan razlog u javnom interesu da se odstupi od zabrane retroaktivnosti. Mislim da je to nešto što ponajprije sami sebi dugujemo, dakle da priča ostane unutar Hrvatske, ne tako olako odstupati od retroaktivnosti bez opravdana razloga. Ako smo htjeli zaštititi potrošača, imamo niz mehanizama kojima se loše

koristimo. Pravo zaštite potrošača razvija se već desetljećima i u europskom pravu i u hrvatskom pravu. Možda se moglo to primijeniti. Mi imamo u ZOO-u odredbe o ništetnosti općih uvjeta poslovanja koje se premalo rabe u sudskoj praksi. Dakle, strana koja je jača, to je najčešće nepotrošač, valjanost njezinih općih uvjeta poslovanja provjerava se po olakšanim kriterijima ili se barem može provjeravati. Mislim da je po postojećem pravu bio niz mehanizama po kojima smo mogli štititi hrvatske potrošače. Nije bilo opravdano ići u tako radikalan mehanizam kao što je retroaktivna ništetnost. To je lakše jer se to sve obriše, dok bi ono zahtijevalo *case by case* analizu, ali upravo je u tome stvar pravne sigurnosti. Nije isto je li tko potrošač ili mali poduzetnik. Drukčiji je test. Drukčije je je li ugovor sklopljen u Austriji ili Hrvatskoj. O puno okolnosti ovisi je li neki ugovor valjan. Vidite da se moji stavovi priklanjaju neustavnosti. Recimo da se više neće primjenjivati Zakon o ništetnosti, ali imamo Zakon o potrošačkom kreditiranju koji kaže da su ništetne odredbe kada bi vjerovnik sklopio ugovor s potrošačem, vjerovnik koji nema odgovarajuće odobrenje. Dakle, nema diskriminacije, samo je za potrošačke ugovore i pitanje je što s tim.

Prvo jedna preliminarna opaska. Takvo što vjerojatno neće biti previše aktualno jer ova cijela priča koja je prije bila aktualna više nije toliko, a pod tim mislim na pitanje odobrenja zato što Zakon o kreditnim institucijama koji prihvaća *CRD Directive* jednostavno više ne traži ta odobrenja. HNB više ne daje odobrenja, barem ne kreditnim institucijama, nego postoje automatski. Ako je tko kreditna institucija u smislu te Direktive i prema Zakonu o kreditnim institucijama, on automatski može djelovati na području Republike Hrvatske, pa se i ne postavlja pitanje je li tko imao odobrenje. Ali, recimo, da se postavi to pitanje iz nekog razloga po Zakonu o potrošačkom kreditiranju, pitanje je je li taj zakon u skladu s europskim pravom. Ja bih rekao da je Sud na posredan način doveo u pitanje i njegovu usklađenost. Nije spominjao taj zakon, ali je govorio o periodu od 2015. do 2017. Znači, u periodu kada je Zakon o ništetnosti bio usklađen sa Zakonom o potrošačkom kreditiranju, i rekao je da i to označava ograničenje. Dakle, ne diskriminaciju, ne gori

oblik povrede europskih sloboda, ali to je blaži oblik i načelno je rekao da i to pada test. Naravno, daleko od toga da ne bi mogao biti novi slučaj i da Hrvatska ne bi mogla u novom slučaju dokazivati drukčije, ali nije bez osnova reći da uz toliko jaku zaštitu potrošačkih prava ne postoji razlog za ništetnost takvih ugovora. U vezi s time još sam manje siguran nego u vezi s onime što sam prije rekao. To je dosta diskutabilno i mogu se pomiriti s neretroaktivnom, dakle *pro futuro* ništetnošću potrošačkih ugovora koja nije vezana za nacionalnu pripadnost kreditora. To mi nije toliko neprihvatljivo koliko je Zakon o ništetnosti, ali želim reći – čak i za to moramo dobro razmisliti je li zapravo u skladu s europskim pravom i slobodama. Naposljetku, ukratko ću reći nešto o Zakonu o obveznim odnosima, možda sam trebao to i prije reći, a o tome ću nešto govoriti u skorije vrijeme u Opatiji. To će biti moja glavna tema na Susretu pravnika u gospodarstvu – opći režim Zakona o obveznim odnosima.

Opći režim Zakona o obveznim odnosima kaže – ugovori su ništetni ako su protivni prisilnim propisima, ali ako prisilni propis nešto zabranjuje samo jednoj strani, dakle jednostrana zabrana, takav ugovor neće biti ništetan, barem načelno. Moguće je drukčije propisati. ZOO sadržava *default* pravilo, *lex generalis*, ali koje, po mome mišljenju, ima smisla. Čak i kad nije riječ o retroaktivnosti, pitanje je zašto bi sankcija za povredu toga što jedna strana nije imala odobrenje od regulatora, konkretno HNB-a, bila ništetnost. To se može drukčije sankcionirati. Konkretno, prekršajnom kaznom. Zašto bismo sankcionirali drugu stranu? Pazite, naš je zakonodavac pošao od toga da hrvatski mali čovjek, mali dužnik ne želi te ugovore. Neki stvarno ne žele jer nemaju kreditnu sposobnost vratiti zajam, ali neki možda žele.

Zamislite obratnu situaciju. Po ovom bi zakonu teoretski austrijska banka, recimo da ne želi taj ugovor, a naravno da želi, ali recimo da ne želi, mogla reći da je ništetan. Mogla bi se na njega pozivati. Znači, hrvatski poduzetnik uzeo je novac i počeo time graditi svoju kuću i odlična mu je ta kamata, nema problema s vraćanjem kredita, a banka se sjeti da je ugovor ništetan. Naravno da to nije tipična situacija. Možda se neće

nikad ni dogoditi, ali želim reći, takve brzopotezne reakcije koje kažu sad je sve to ništetno, pitanje je kome zapravo koriste, narušavaju dugoročnu izgradnju povjerenja u institucije – tipično predavanje za studente prve godine prava, pravna sigurnost, zabrana retroaktivnosti, članak 48. i 49. Ustava, zaštita poduzetničkih sloboda, zaštita prava vlasništva u širem smislu. To stalno treba imati na umu – krajnje jednostavno, a ujedno krajnje komplicirano.

Time bih završio. Samo bih još napomenuo da je sve nastalo kao svojevrsna suradnja između ne samo mene i kolegice Hoško nego i našeg voditelja Marka, i jedini je razlog zašto on ovdje ne govori s nama kao uvodničar taj što ima drugu funkciju, još časniju – voditeljsku.

T. Hoško

Zapravo je kolega Bilić htio reći da će na sva pitanja odgovoriti kolega Bratković.

M. Bratković

Hvala vam! Nagradimo naše uvodničare pljeskom i otvorimo raspravu. Volio bih čuti o nekim parnicama i ovršnim postupcima koji se vode, a odnose se na Zakon o ništetnosti.

Jasna Gažić Ferenčina, sutkinja, Općinski građanski sud u Zagrebu

Mi smo na Ovršnom odjelu Općinskoga građanskog suda već razgovarali o dosezima i učincima presude *Milivojević* na odgode ovršnih postupaka. Moje je viđenje bilo da se ustvari ništa ne mijenja jer je, kao prvo, prethodno pitanje proizišlo iz parničnog postupka, a kao drugo, odluka se bavila više definicijom neovlaštenog vjerovnika koji je diskriminiran s obzirom na svoj poslovni nastan. Zatim se bavila pitanjem je li bila riječ o potrošačkom ugovoru, a nije ništa govorila o drugim dijelovima Zakona. Postoji samo jedna odredba u tom zakonu koja izravno utječe na ovršne postupke u tijeku koji se trebaju odgoditi kada je podnesena tužba radi utvrđenja ništetnim ugovora o kreditu. Mi smo prije pravnog shvaćanja Vrhovnog suda malo lutali jer smo analizirali same tužbe proučavajući gdje je ugovor potpisan, koji je činjenični supstrat. Međutim, Vrhovni sud izričito je rekao da se, čim je podnesena tužba radi

utvrđenja ništetnosti po ovom zakonu, ovrhe odgađaju. Međutim, kolege su me demantirali smatrajući da treba ipak puno šire interpretirati tu odluku.

U međuvremenu smo dobili i jednu odluku sa Županijskog suda koja je rekla da nakon odluke Suda u Luxembourggu Zakon o ništetnosti nema nikakav pravni učinak u Republici Hrvatskoj. Tu se dalje razvila teorija možemo li sad nastaviti ovršne postupke koji su bili odgođeni jer su se oni odgađali do pravomoćnog okončanja parničnog postupka radi utvrđenja ništetnosti ili dok se okolnosti ne promijene. Okolnosti su se promijenile donošenjem odluke u predmetu *Milivojević*. Očekujem da će ovrhovoditelji podnositi prijedloge za nastavak ovrhe. Tako da mi nismo donijeli nikakve konkretne zaključke. Mišljenja su podijeljena i dalje imam svoje dvojbe pa ako možemo malo i s tog aspekta analizirati dosege i učinke tih odluka.

Na kraju bih se referirala na posljednje što ste govorili o samim ugovorima. Ugovori su načelno u redu i oni su odgovarali ugovornim strankama sve dok nisu počeli ovršni postupci. S tim se ugovorima ništa nije događalo, dakle nisu se kamate mijenjale, rate nisu rasle. Svima je to odgovaralo dok se nisu malo uzjogunili dužnici. Onda su našli prostora da se ovrhe odgađaju. Počeo je taj *lex Škibola*, i to je postalo više kao pošast. Jedino o čemu možemo sada dalje razgovarati u kontekstu odgode ovrhe odgoda je ovrhe prema Ovršnom zakonu, a dok ne dođu različite odluke sa županijskih sudova i dok to ne dođe do Vrhovnog suda, opet ćemo imati različitu praksu. Hvala!

T. Hoško

Što se tiče toga što ste na kraju rekli, da su ugovori u redu, da su odgovarali ugovornim stranama, pitanje je zapravo odgovara li ništetnost ugovornim stranama. Mislim, njezine posljedice. To mi isto ne zvuči kao lijek koji baš odgovara svima.

M. Bratković

Može se raspravljati o tome da je učinjena medvjeda usluga građanima, dužnicima kojima je sada odgođena ovrha. Ako treba sumirati *lex Škibola* u tri osnovne crte, onda bismo rekli da je propisano hrvatsko pravo manje-više za sve, propisana je nadležnost hrvatskog suda, što je opet protivno ne samo Uredbi

Bruxelles I *bis*, nego uopće načelima ZPP-a i treća je odgoda ovrhe.

Zakonom o ništetnosti u članku 6. propisano je, i to pod nazivom Zaštita od ovrhe, da se doista svi ovršni postupci koji su pokrenuti odgađaju do pravomoćnog okončanja postupka u vezi s tužbom za utvrđenje ništetnosti. Tu treba istaknuti još jedan problem, koji isto mislim da je sistemski problem hrvatskoga ovršnog prava, što su zapravo te ovrhe inicirane na temelju javnobilježničkog očitovanja koje je izjednačeno s ovršnom ispravom i zapravo nikakav parnični postupak prije nije bio vođen. Sada imamo ispravu koja je izjednačena s ovršnom ispravom, a koja očito ima neke probleme i sad je Zakon proglasio ništetnom i nju. Koje je zakonsko rješenje? Odgodimo sve te ovršne postupke. Sud Europske unije rekao je da veći dio odredaba ovog zakona nije primjenjiv. Čini mi se nelogičnim da sad i dalje u skladu s pravom Europske unije možemo primjenjivati odredbu Zakona koja kaže – svi ovršni postupci odgađaju se do daljnjega. Naš bi sud kao nacionalni sud koji treba primjenjivati europsko pravo trebao šire kontekstualizirati svaku normu hrvatskoga prava, razmatrati ne samo konkretno uz koje je odredbe Sud Europske unije dao tumačenje, nego u širem kontekstu, koji su njezini pravni učinci.

A. Bilić

Načelno se slažem s kolegom Bratkovićem, ali samo mala dopuna kako ja to vidim. Sud EU-a je rekao samo te odredbe, ali hrvatski sudovi trebali bi izravno primjenjivati europsko pravo. Drugim riječima, ako bi se moglo zaključiti da je cijeli zakon diskriminatoran, što sugerira već i njegovo polje primjene, hrvatski sudovi ne bi smjeli primjenjivati njegove odredbe zato što je to protivno europskom pravu. Ima tu i Zakon o potrošačkom kreditiranju koji *vis à vis* ništetnosti, kao što sam rekao, ne radi diskriminaciju, ali radi *vis à vis* odgode ovrhe.

M. Bratković

Mislim da je nelogično da europsko pravo s jedne strane kaže da ugovori nisu *ex lege* ništetni, ali da s druge strane onemogućuje vjerovniku koji ima odgovarajuću ovršnu ispravu da ostvari svoju tražbinu.

Ana Pintarić, odvjetnica

To je sad korak dalje i malo izvan ovoga, ali mi još imamo stav Vrhovnog suda po kojem se zastara tumači od trenutka sklapanja ugovora, odnosno stjecanja bez osnove. Znači, isplata kredita išla je eventualno nakon upisa hipoteke, ali to je pet dana razlike. Što će biti s tim po toj logici? Redovito se ustaje s protutužbama.

T. Hoško

Prvo, odabrano je austrijsko pravo. Čak i da nije, bila bih sklona tvrditi da je mjerodavno austrijsko pravo. Doduše, ako je potrošački ugovor, postoji ograničenje autonomije kojim se štiti potrošač, ali koliko je potrošačkih ugovora ovdje? Teško je reći, no i onda je mjerodavno austrijsko pravo kao izabrano, ali se primjenjuju hrvatski zaštitni prisilni propisi ako potrošač u Hrvatskoj ima uobičajeno boravište. Zaključno, možda se zastara prema hrvatskom pravu uopće ne razmatra.

A. Bilić

Samo kratak komentar. Mogli bismo otvoriti novu tribinu na tu temu. Dvije kratke opaske.

Moj je instinkt da je ovo stjecanje bez osnove i da zastara teče od trenutka stjecanja bez osnove, znači primanja kredita. Ako ovaj nije znao da je ništetnost, to je njegova pogreška. U tom bih smislu rekao da se gleda zastara od trenutka primanja kredita. Nakon razgovora s Markom malo sam to preispitao. Danas kad sam čitao odredbe o posljedicama ništetnosti prema ZOO-u, kopira ih i Zakon o ništetnosti, primijetio sam da se povrat kod ništetnog ugovora radi po cijenama u vrijeme donošenja sudske odluke.

Drugim riječima, ako se, recimo, cijena predmeta promijenila od trenutka sklapanja ugovora, odnosno predaje stvari pa do utvrđenja ništetnosti, uzima se ta kasnija. Uzeo sam to kao protuargument u odnosu na svoj prvotni stav. Nisam se time bavio i ne želim ništa više o tome reći, ali mogu vidjeti argumente za oba stajališta i protiv njih.

Jelena Damjanović Barić, odvjetnica iz Čakovca

Što se tiče problema sa zastarom, prilično sam sigurna da stav našega Vrhovnog suda, potvrđen u brojnim revizijskim

odlukama, da je u slučajevima utvrđenja ništetnosti ugovora pravni institut koji se treba primijeniti stjecanje bez osnove i da se zastara računa od dana stjecanja. Ta ista problematika primjenjivala se i u predmetima vezanim za franak te Vrhovni sud i dalje ustraje na tome svom stajalištu. Znam iz prakse da je to stajalište dosta kritizirano, na Vrhovnom sudu postoje neke struje koje se s tim ne slažu, ali u praksi je danas to 1/1.

A. Bilić

Taj prvi korak mislim da je dobar. Stekli ste nešto, ali te osnove nema jer je ništetna. Taj prvi korak sigurno je dobar, ali možda su moguće iznimke.

J. Damjanović Barić

Riječ je o kreditima kojima se već godinama u praksi svakodnevno bavim. Htjela sam dati praktičnu perspektivu.

Dakle, imamo vjerovnika iz ugovornog odnosa koji ima ovršnu ispravu koja datira iz 2007. ili 2008. U praksi su se ti sporni krediti o kojima govorimo prestali davati 2010., 2011. Nakon toga tih ugovora o kreditu više nema. Znači, imamo ovršne isprave koje su danas stare 10 godina i više, ovršne postupke na nekretnini od kojih neki traju već 10 godina. Recimo, imamo ovrhu koja traje šest ili sedam godina, koja nije u praksi došla dalje od ročišta za utvrđenje vrijednosti nekretnine, koja je odgođena nekoliko puta zbog odredaba Ovršnog zakona, pa je onda bilo debata u prvom stupnju, drugom stupnju, ima uvjeta, nema uvjeta, pa smo onda možda došli do toga da nema uvjeta odgoda, prema općim odredbama Ovršnog zakona je li i tko je dužan dokazati nenadoknadivu štetu itd. Kad smo to razriješili, stupio je na snagu Zakon o potrošačkom kreditiranju pa sad imamo ovrhe koje su pravomoćne.

Kad sam razgovarala s Markom, ja govorim pravomoćno odgođena ovrha, onda on mene pita pa kakve to ima veze, ali u praksi je to jako bitno jer sud ovrhu koja je pravomoćno odgođena ne uzima u ruke. Imam odredbe koje su pravomoćno odgođene prema odredbama Zakona o potrošačkom kreditiranju, a sad imamo opet niz ovršnih postupaka koji su odgođeni na temelju odredaba Zakona o ništetnosti.

U veljači ove godine, prije gotovo puna tri mjeseca, donesena je presuda o predmetu *Milivojević*. Znam iz prve ruke,

osobno sam odaslala nekoliko desetaka prijedloga za nastavak ovršnog postupka argumentirajući stav da ovršni sud više nema razloga stajati s tom ovrhom jer su se okolnosti promijenile. Odluku o nastavku ovršnog postupka nismo dobili nijednu u povodu tih prijedloga, s time da smo ih odašiljali i u prvostupanjske postupke koji su pravomoćno i nepravomoćno odgođeni, pa čak i na drugostupanjske sudove u postupku po žalbi. Pokušali smo stvarno na svaku razinu reagirati, ali zasad nismo dobili odluku. Ne mogu govoriti za sve parnične postupke koji su tijekom jer ne sudjelujemo u svima, ali znam pouzdano da nakon donošenja presude u predmetu *Milivojević* postoji u Hrvatskoj na jednom općinskom sudu donesena prvostupanjska nepravomoćna odluka koja se poziva na Zakon o ništetnosti. Sud argumentira da Ustavni sud još nije donio odluku je li to ustavno, pa sada mi to primjenjujemo.

T. Hoško

Nacionalni sudovi nisu dužni pokrenuti prethodni postupak na Sudu EU-a dok god smatraju da je pravo jasno, pa bi sudovi mogli zauzeti stav da je pravo jasno.

E. Zadravec

Dobra večer! Jako mi je žao što profesor Jakša Barbić nije ovdje. On bi uživao u vašim predavanjima. Ima jedan novi element koji ste unijeli, a koji još nisam doživio – to je mladenačka strast. Nastavite tako. Lijepo vas je čuti. Osobito Vas, kolega Biliću. Pravi je užitek vidjeti kako se borite dok izlažete ideje. No, pustimo komplimente.

Iz presude Suda u predmetu *Milivojević protiv Raiffeisen bank* vidljivo je da se tuženik zove Raiffeisen Bank, eingetragene Genossenschaft mit beschränkter Haftung. Vi ste u izlaganju pet puta upotrijebili naziv ili riječ ili imenicu banka. Je li tuženik u ovoj pravnoj stvari banka? Nije. On je eingetragene Genossenschaft mit beschränkter Haftung. Tuženik je dakle registrirana zadruga. Tuženik je ustrojen prema Genossenschaftsgesetz koji je donesen u vrijeme Franza Josepha 1873. koji je bio prvi od triju zakona koji se odnose na trgovačka društva. Drugi je nakon 20 godina bio GesmbH-Gesetz, a nakon toga AG, dakle Zakon o dioničkim društvima.

Dakle, tuženik iz ove pravne stvari nije banka, nego naprotiv zadruga. Prevoditelj koji je tekst te presude prevodio na hrvatski nazvao je tužitelja društvo. To je trgovačko društvo, utoliko je društvo, ali je riječ o zadruzi. Sad bismo, naravno, mogli dalje ići od prve stranice pa analizirati sadržinu presude, međutim to je već učinjeno tako da ću svoje izlaganje ograničiti samo na svoj dojam.

Moj je dojam da naš Zakon o ništetnosti više ne postoji. Derogiran je odlukom Suda Europske unije iz Luxembourgga i zato, kolegice i kolege, na pitanje koje vam je postavljeno, a to je kako bi sudovi morali postupati, postoji samo jedan odgovor. To je da bi sud morao ignorirati postojanje toga derogiranog zakona. Sudovi bi morali ignorirati taj zakon u svim tekućim postupcima, pozvati se na presudu Suda iz Luxembourgga jer je ona u hijerarhiji uspostavljenoj našim ustavnim odredbama iznad naših zakona. Riječ je o *acquis communautaire* koji je iznad naših zakona. Pritom naši sudovi ne bi imali nikakvih poteškoća kod takvih odluka. Drugim riječima, Zakon o ništetnosti više nije mjerodavan zakon jer je derogiran odlukom Suda iz Luxembourgga.

Naravno, moja intervencija počela je s malo simpatične zlobe jer nisam mogao odoljeti a da ne uputim na pravni status tuženika iz presude Suda Europske unije koji je utemeljen na odredbama Genossenschaftsgesetz iz 1873. g. Riječ je o jednom neobično lijepom zakonu na koji je Franz Joseph bio jako ponosan s pravom jer evo taj zakon još i danas, naravno, uz brojne novele, vrijedi u Austriji.

A. Bilić

Hvala Vam na intervenciji. Nisam to baš precizirao. Sada dolazimo do igre pojmovima. Imamo pojam društvo, trgovačko društvo, dodat ću dioničko društvo, banka i, jako bitan pojam, kreditna institucija. Možemo se igrati tom semantikom. Svakako, to je zadruga koja nije dioničko društvo i koja ne bi u Hrvatskoj mogla biti banka ni kreditna institucija. Je li ona banka prema austrijskom pravu, čitao sam, nisam ove sekunde siguran, ali ono što je još važnije, te e-Gen jesu kreditne institucije u smislu autorskog prava i u smislu onda CRD *Directive* koja je implementirana i u naš Zakon o kreditnim

institucijama. Riječ je o obliku koji je egzotičan za nas, da to može biti kreditna institucija, ali to može biti prema austrijskom pravu.

A. Uzelac

O ovoj temi dao bih malo širi komentar te postavio nekoliko pitanja za koja sami odlučite jesu li retorička.

Čuli smo izlaganje dvoje kolega koji su upozorili na to da u mnoštvu loših zakona koji izlaze iz zakonodavne radionice Hrvatskog sabora ipak postoje iznimke. Naime, postoje i iznimno loši zakoni koji nikad nisu ni smjeli ugledati svjetlo dana. Nisu trebali ugledati svjetlo dana, prije svega, zato što ne zadovoljavaju neke temeljne vrijednosti prava, pravne države i vladavine prava. Lijepo je što danas o tome stječemo spoznaje, a analize koje su dane bile su vrlo temeljite i korektne. Ipak, ta me analiza podsjeća na riječi *Georga* *Wilhelma* *Friedricha Hegela* koji je rekao da Minervina sova uzlijeće u sumrak. Time je želio kazati da je znanost lijepa stvar, ali da se pojedinim fenomenima bavi uglavnom *post festum*, kada se sve bitno već dogodilo, pa se ni na što bitno više ne može utjecati.

Je li pravo znanost ili ne, pitanje je o kojem se može raspravljati, ali u ovom kontekstu upozorio bih na nekoliko činjenica. Najprije, podsjetio bih na to da je *lex Škibola* donesen u Hrvatskom saboru praktički jednoglasno. Premda danas *ex post facta* Minervina sova vidi da je taj zakon u protivnosti s Ustavom (tu se s Antunom potpuno slažem) i da zbog protivnosti europskom pravu nikada nije trebao biti prihvaćen takav kakav jest. Zašto danas vidimo ono što prije samo nekoliko godina nije vidio nitko? Ustav i ustavni zakoni nisu se mijenjali od vremena kada je taj zakon donesen, a ni europska perspektiva nije se bitno mijenjala iako smo u međuvremenu formalno postali punopravni članovi EU-a. Dakle, fundamentalne pravne vrijednosti nisu se mijenjale, a njima bismo se trebali uvijek iznova vraćati.

Dopustite mi da konkretiziram: jedna je od najvažnijih vrijednosti demokratske države država utemeljena na vladavini zakona. Podsjetio bih na to što znači vladavina zakona prema riječima autora istoimene knjige Franza Neumanna. Vladavina zakona pretpostavlja vladavinu zakona, a ne ljudi. Da bi ona

postojala, i zakoni moraju zadovoljavati ne samo formu nego i tri temeljna sadržajna uvjeta. Prvi, zakon mora biti općenit – ne smije se odnositi na konkretne individualne slučajeve. Drugi, zakon mora biti određen tako da ga se ne može tumačiti kako to već kome od njegovih primjenjivača odgovara. Treće i najvažnije, zakon ne smije imati povratnu snagu. Jedino se pod tim uvjetima koncept vladavine zakona kao vladavine utemeljene na volji svih, volji onih koji su na izborima dobili ovlast da predstavljaju narod, može tumačiti kao ograničavanje samovolje vlasti.

Jesmo li trebali čekati da prođe nekoliko godina i da nas tek Sud Europske unije u povodu upita lokalnih sudova podsjeti na te temeljne postulate? Zanimljivo je uočiti da nas na temeljna pitanja treba podsjetiti Luxembourg premda su ista ta pitanja bila cijelo vrijeme na Markovu trgu, gdje je na njih trebao svoj odgovor dati Ustavni sud.

Vidim, naime, da su predstavnici kreditnih zadruga podnijeli ustavne tužbe i inicijative za ispitivanje ustavnosti zakona o kojem danas razgovaramo još u srpnju 2017. godine. Općepoznato je da je Sud EU-a relativno spor u odlučivanju i da mu obično treba oko dvije godine da odluči o pitanjima koja mu domaći sudovi postavljaju. Kako je moguće da u konačnici Luxembourg reagira prije nego što reagira Markov trg? Posebno s obzirom na to da je u svjetlu naše rasprave razvidno da je na sva pitanja mogao bez pogreške odgovoriti i student prve godine prava jer temeljna pitanja pravne države jesu (ili bi trebala biti) za pravnika ono što su za matematičara osnove algebre. Sve je ostalo zapravo zamagljivanje. Bit je problema u tome da je osnovna struktura zakona o kojemu govorimo takva da se takav zakon kao pravni akt u ovome obliku nipošto nije ni trebao ni smio donijeti. Je li trebalo zaštititi ovršenike u postupcima poput slučaja *Milivojević*? Uvijek tvrdim da treba paziti i na interese ovršenika i na interese ovrhovoditelja, tj. da u ovršnom postupku treba postojati ravnoteža između zaštite vjerovnika i zaštite dužnika. No, ako je ta ravnoteža poremećena, nju treba ponovo uspostaviti na korektan način i u duhu temeljnih zasada pravnoga poretka.

Čini se da u Hrvatskoj od 2017., kada je taj zakon donesen, pa sve do danas nismo imali kritičkih članaka i studija u kojima

bi se temeljito analizirao Zakon i upozorilo na zaista mnogobrojne probleme o kojima smo danas slušali od naših uvodničara. To upozorava, po mom mišljenju, na okolnost da se *lex Škibola* od pravne zajednice (ili barem od pravnih fakulteta) percipirao kao politički zakon s kojim pravna struka zapravo nema ništa. Taj je zakon donesen pod poznatim okolnostima kao određeni vid političke trgovine, zbog čega je i konsenzualno prihvaćen kao svojevrsni politički *quid pro quo*. Okolnost da možemo imati politički konsenzus koji je protivan vladavini prava duboko je uznemirujuća, jednako kao i okolnost da na takvo stanje pravna znanost šuti. Takvo je stanje karakteristično za tranzicijske države labilnih demokracija.

Upozorit ću na još jednu okolnost. Želio bih na najopćenitijoj razini problematizirati primjenu instituta ništetnosti u hrvatskom pravu. Mislim da, što se stjecanja bez osnove tiče, Vrhovni sud ima pravo i da nije problem u načinu računanja zastarnih rokova kod ništetnih ugovora. Problem je mnogo dublji, i nalazi se u pristupu ništetnosti ugovora po hrvatskom pravu. Smatram da je uređenje instituta ništetnosti u ZOO-u po svome duhu još tranzicijsko, da ne kažem socijalističko. Sjetimo se da je uređenje ništetnosti u RH u biti nepromijenjeno od 70-ih godina prošloga stoljeća. To nije prednost, nego nedostatak koji danas poprima obilježja sustavnoga problema. Naime, tako široko definiran institut ništetnosti, s tako širokim i neodređenim granicama, duboko je problematičan iz perspektive pravne sigurnosti. Zakon kaže da, ako je ugovor protivan prisilnim propisima ili moralu, cijeli pravni posao neće proizvoditi pravni učinak. Koliko će se dugo na ništetnost moći pozivati? Godinu dana, pet godina, deset godina? Odgovor: zauvijek, jer se pravo na njezino isticanje ne gasi! Tko je ovlašten isticati ništetnost? Svaka zainteresirana osoba, državni odvjetnik, pa i sam sud po službenoj dužnosti! Iako te norme povijesno imaju smisla, ako ih se danas interpretira tako da omogućavaju političko preotvaranje i nepriznavanje pravnih poslova i pravnih odnosa koji nisu bili problematični u doba njihova nastanka, takva primjena instituta ništetnosti ruši pravnu državu.

Imao sam prigodu pratiti neke domaće slučajeve u kojima je jedna strana „otkrila“ ništetnost te se s odmakom od

dvadesetak godina počela pozivati na nju u odnosu na ugovore sklopljene početkom 90-ih. Takvo što nije se čak ni smatralo čudnim jer mnogi naši pravnici smatraju da je takvo olako poimanje ništetnosti u Europi normalno i općeprihvaćeno, a to nije slučaj. Nije zato čudno da je *lex Škibola* počeo kao Zakon o ništetnosti. Sjetimo se nekadašnjeg Zakona o ništetnosti koji smo svi trebali znati na prvoj godini Pravnog fakulteta sve do početka 90-ih. To je bio zakon koji se ticao ništetnosti propisa donesenih u doba Kraljevine Jugoslavije. Čini se da je institut ništetnosti uvijek bio vrlo zanimljiv u revolucionarnom kontekstu – a i kontekst ovog zakona zapravo je više revolucionaran negoli pravni.

Reagirao bih i na jedan element Antunove interpretacije, s kojom se inače najvećim dijelom slažem. Naime, Antun je špekulirao na temu toga što bi bilo da je ovaj zakon donesen prije pristupa Hrvatske Europskoj uniji, odnosno što bi bilo da taj zakon nije bio retroaktivan, implicirajući da u tom slučaju možda ne bi bilo problema iz perspektive europskog prava. Po mom mišljenju, odgovor u odnosu na europsko pravo trebalo bi za taj hipotetički slučaj dati ne kroz prizmu trgovačkog ili ugovornog prava, nego kroz prizmu međunarodnog prava. Hrvatska je prošla proces pristupa Europskoj uniji u kojem je trebalo uskladiti lokalno pravo s pravom Europske unije. Zato su i svi zakoni koji su se donosili u procesu pristupanja trebali proći neku vrstu prethodne kontrole, provući se kroz sito i rešeto europskog prava te dobiti potvrdu svoje usklađenosti s pravom EU-a. To sito i rešeto očito nije bilo previše sitno, tako da su se neki zakoni, poput ovoga o kome razgovaramo, neopravdano uspjeli kroz njega provući. No, i bez obzira na obveze iz pristupnog procesa, države od trenutka pristupa jednoj europskoj integraciji (što vrijedi ne samo za EU nego i za Vijeće Europe i usklađivanje s Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda) imaju obvezu uskladiti u vrlo kratkom roku pravne akte koji nisu u skladu s preuzetim obvezama iz temeljnih akata te integracije. Bi li dakle bilo moguće da se nastavi nakon pristupanja Europskoj uniji primjenjivati jedan fundamentalno diskriminirajući zakon samo zato što je donesen prije pristupa i zato što nije retroaktivan?

Da, no nikako ne na neodređeno vrijeme. Postojala bi obveza da se takav zakon što prije promijeni i uskladi ako Hrvatska želi ostati članica EU-a. Ako ne, i mi imamo mogućnost Croxita.

Sveukupno, želim naglasiti da važnost rasprave o ovom zakonu nadilazi važnost konkretnog povoda i okvira iz kojega je on proizišao. *Lex Škibola* zapravo upozorava na temeljni problem poimanja načela vladavine prava u našem pravnom sustavu. To je problem da se, čini se, čak i u pravnoj javnosti smatra da je osnovni zadatak hrvatskih sudova u tome da štite interese hrvatskih građana (osobito ako je s druge strane „stranac“), a ne u tome da primjenjuju hrvatsko pravo (čiji je dio i pravo EU-a) na stručan, nepristran i neutralan način. Pitam se ne pokazuje li ovaj zakon zorno kako populizam može prerasti u negaciju vladavine prava te nije li to zapravo temeljni problem u odnosu na sve druge o kojima je već bilo riječi?

J. Damjanović Barić Nama su se kao potencijalni problem pojavile i osobe koje se na ništetnost mogu pozivati jer je i njihov krug prema našem Zakonu o obveznim odnosima jako širok. Možda čak i državni odvjetnik i svaka osoba koja za to ima pravni interes može podnijeti tužbu za utvrđenje. Onda smo mi kao tužena strana nastojali tome nekako doskočiti pa pokušati predvidjeti koje bi se sve osobe trebale kao parnične stranke obuhvatiti pa ih pozivati, predlagati da se obavijesti treća osoba u parnici, da ih se poziva kao umješače, ali to je zapravo gotovo nemoguće napraviti. Mi kao druga ugovorna strana znamo tko su primatelji kredita, tko su založni dužnici, ali krug osoba koje bi imale pravo isticati ništetnost zapravo je širi i onda imamo potencijalno apsurdnu situaciju da krug osoba koje mogu isticati ništetnost ugovora i pravomoćne presude koje bi bile donesene nama ništa ne znače.

Ivana Kikerec, odvjetnica iz Zagreba

Dobra večer! Htjela sam malo poetično reći. Prvo su došli po banke i ja sam šutjela jer nisam banka. Naime, mislim da je prilično jasno da je ovaj zakon neustavan. Isto mi je potresno što je donesen gotovo jednoglasno, ali mislim da naši sudci itekako mogu tome doskočiti jer osim

što je u suprotnosti s Ustavom, po mom je mišljenju, i s europskim pravom.

Dakle, ako imamo odredbu koja je protivna europskom pravu i mislimo da se zakon ne treba primijeniti, imamo *supremacy of European law*. Jedan nacionalni sud postavio je pitanje što u slučaju kad se čeka i odlučivanje o ustavnosti zakona. Tu je presuda *Simmenthal* bitna. Znači, još možemo ne primijeniti odredbu makar se i dalje odlučuje o ustavnosti tog zakona. Naravno, Ustavni sud bio bi zaista fer da u ovakvoj situaciji gdje nitko ne zna točno što napraviti što prije odluči o ustavnosti zakona. Sudci bi također mogli zahtijevati od Ustavnog suda da odluči o ustavnosti. Mislim da svi imamo kao pravници dužnost zaštititi naš pravni poredak od političkih zakona. Tko je god čitao Prijedlog, može potvrditi. Ono što je rekao profesor Uzelac, ako ćemo govoriti o vremenu prije ulaska u Europsku uniju, također imamo Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju gdje je Hrvatska po članku 57. imala obvezu ne donositi zakone koji su protivni *acquisu*. Mislim da kao pravna država imamo svaki mogući instrument da doskočimo toj situaciji i razmislimo kreativno kad se sljedeći put suočimo s nekim takvim zakonom.

M. Bratković

Tu bi ipak sudovi trebali preuzeti važniju ulogu.

Ivan Ivandić, odvjetnik iz Zagreba

Imam pitanje koje je malo možda različito od pitanja koja su postavljena do sada, a zapravo polazi od činjenice polja primjene samog zakona.

U svome negativnom polju primjene zakonodavac je rekao da se ne primjenjuje na velike i srednje poduzetnike, ako se ne varam, što znači da se primjenjuje *argumento a contrario* na male.

Problem je, konkretno u grani prava kojom se bavim, da u slučaju nekoga projektnog financiranja gdje je društvo koje prima kredit, odnosno dužnik je SPV, to jest društvo posebne namjene s malim kapitalom, potpadalo bi zapravo pod primjenu ovog zakona. Ugovori o kreditu koji su sklapani u okviru

financiranja nisu naravno po hrvatskom pravu, nego su po stranom pravu i sklopljeni su po određenom standardu koji u sebi ne predviđa mjesto definiranja poveznice kako predviđa Zakon, to jest mjesto sklapanja ugovora. Ugovori se potpisuju tako da se razmijene potpisane stranice koje drži obično agent i ugovor se smatra sklopljenim. Ako biste mogli samo reći što bi se, dakle, u tim okolnostima smatralo mjestom sklapanja ugovora. Na koji bi način hrvatski sud trebao tumačiti gdje je taj ugovor sklopljen u smislu da uđe, odnosno ne uđe pod primjenu ovog zakona.

T. Hoško

Mjesto je sklapanja ugovora i činjenično pitanje, između ostalog, ali je to zapravo jedna pravna kategorija. Ako je riječ o poveznici, možemo reći da se ona može kvalificirati (ako uopće možemo kvalificirati poveznice) prema pravu države suda, odnosno u ovom kontekstu prema hrvatskom pravu. Prema hrvatskom pravu mjestom sklapanja ugovora smatra se mjesto sjedišta ponuditelja. Druga je mogućnost da se kvalificira prema mjerodavnom pravu. Ako je to pravo strano, kao što ste rekli, onda je moguće da je neko drugo mjesto sklapanja ugovora, a ne to. No, ako kvalificiramo prema hrvatskom pravu mjesto sklapanja ugovora, odnosno prema ZOO-u, onda opet ne dolazimo do Hrvatske, nego Austrije, što je meni potpuni apsurd. Da sam sutkinja, tako bih sve rješavala. Na taj način nijedan ugovor ne bi bio unutar polja primjene Zakona. Možda ja tu nešto ne vidim, ali koliko sam shvatila, neki se sudovi jesu tako odmicali od Zakona.

To je moje shvaćanje. Ne kažem da je apsolutno točno, ali otprilike je jedino do kojeg sam uspjela doći baveći se time malo detaljnije. To je zaista jedan golem apsurd koji ne razumijem. Zakonodavac je trebao shvatiti da je donio zakon koji se po svojoj sili ne primjenjuje na ciljane ugovore. Ako tko ima objašnjenje tog apsurga, neka me izbavi. Dobit će zahvalu u fusnoti u radu koji ću napisati.

Pavle Cvijić

Čovjek si postavlja pitanje zbog čega se sve to događa. Može li jedna država koja drži do sebe i svojih građana dopustiti takvo što? Jer država je kao obitelj, a obitelj koja si dopusti da se

selo previše upleće brzo se prokurva i u tom kupleraju djeca i stariji najviše ispaštaju. I u svemu tome, u prvoj stopi trećeg milenija Merkelica i Obama zaigrali tarabana. Merkelica uvis skače, a Obama skida.... skida plaće. Kako se tome suprotstaviti, to bi bio jako divan odgovor takvim stvarima da država tu ništetnost ne može spustiti na zataškavanje nečeg što se događa u društvu.

M. Bratković

Zakon o ništetnosti zapravo je posljedica prijašnjih pokušaja jer je sudska praksa preuzela da se ne može retroaktivno primjenjivati Zakon o potrošačkom kreditiranju, ali zapravo nemam odgovor.

T. Hoško

Možda su oni mislili da uistinu pomažu ljudima.

A. Bilić

Možda odgovor kolegici Kikerec o tome ustavnom aspektu. To sam prije jedan sat čitao. Dakle, imali smo Zakon o potrošačkom kreditiranju koji je predvidio ništetnost, to sam već rekao, ali ne spominje retroaktivnu primjenu. Vrhovni sud, konkretno na sjednici predsjednika Građanskog odjela s predsjednicima županijskih sudova, zauzima stav da se ne primjenjuje retroaktivno, što je potpuno logično i onda čitam odluku Ustavnog suda koja godinu dana nakon toga debatira ustavnost retroaktivne primjene tog članka i tu retroaktivnost uzimaju zdravo za gotovo. Ustavni sud uzima zdravo za gotovo da se taj članak ZPK-a mijenja retroaktivno. Uopće ne spominje ono što je Vrhovni sud odlučio.

M. Bratković

Mogli bismo time zaključiti današnju tribinu. Bilo je nekih zanimljivih zapažanja, ali jednoglasni smo u odluci da takvi zakoni ne bi smjeli biti nazivani zakonima i da ih se nikako ne bi smjelo donositi. Hvala na dolasku! Vidimo se na sljedećoj tribini! Doviđenja!

NOVELA ZAKONA O TRGOVAČKIM DRUŠTVIMA

uvodničar:

*akademik **Jakša Barbić**, professor emeritus
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu*

voditelj i urednik:

*doc. dr. sc. **Marko Bratković***

231. tribina

Zagreb, 23. svibnja 2019.

NOVELA ZAKONA O TRGOVAČKIM DRUŠTVIMA

UDK: 347.72(497.5)
347.7:336.761(497.5)
339.923:061.1>(497.5:4EU)

M. Bratković

Dobra večer! Drago mi je što vas vidim u ovako veliku broju. Danas imam posebnu čast kao uvodničara predstaviti akademika Jakšu Barbića, koji je ustanovio ove Tribine Kluba pravnika grada Zagreba i Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Ja sam imao čast nastaviti njihovo vođenje, stoga bih zahvalio akademiku Barbiću na povjerenju koje mi je time iskazao. Današnja tema je Novela ZTD-a. Vjerujem da su vas ne samo zanimljiva tema nego i sam govornik uvodničar potaknuli da dođete na ovu tribinu i siguran sam da će ona opravdati vaša očekivanja.

Prije nego što našem uvodničaru prepustim riječ, iskoristio bih prigodu reći da je objavljen *Godišnjak Tribina* za 2018. godinu koji možete uzeti. Ako vam se ne čita u tiskanom obliku, objavljen je i na mrežnim stranicama Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu tako da bude lakše dostupan i da se može upotrebljavati u praktične svrhe. Ne bih posebno izdvajao nijednu od tribina. Mislim da je zapravo smisao *Godišnjaka* da se na neki način zabilježe promišljanja naših stručnjaka o aktualnim temama i, kao što stoji u proslavu *Godišnjaka*, one su na taj način ujedinjene u svezak kao svjedok jednog vremena u kojem su nastale.

Preostalo je još i nešto primjeraka *Godišnjaka 2017.* koji, ako ima interesa, možete uzeti na izlazu u sobi ispred vijećnice. Ne bih duljio i prepustio bih riječ akademiku Barbiću. Svi ste pozvani nakon toga sudjelovati u raspravi. Izvolite!

J. Barbić

Hvala lijepa, kolega Bratkoviću. Prije nego što počnem izlaganje današnje teme, moram izraziti posebno zadovoljstvo

jer se Tribine ovako dobro nastavljaju svakog mjeseca. Prva je bila održana 2. srpnja 1993., a od siječnja 1994. održavaju se svakog mjeseca u godini osim u trima ljetnim mjesecima. Taj niz nikada nije bio prekinut, što je jedinstven slučaj u nas. Biltene i godišnjake počeli smo objavljivati poslije i ni taj niz nije nikada bio prekinut. S obzirom na način na koji kolega Bratković vodi Tribine, siguran sam u to da će se one uredno održavati. Vjerujem da bi trebale trajati koliko i Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu. To je bio cilj s kojim sam pokrenuo održavanje tribina. Njihovo sam vođenje nakon 24 godine prepustio mlađem kolegi, čime je osiguran kontinuitet u njihovu radu. Posebno mi je drago da kolega zdušno i jako dobro obavlja povjereni mu posao i na tome sam mu zahvalan. S obzirom na današnju posjećenost tribine uvjeren sam da stvari idu u dobru smjeru i da je cilj održavanja tribina postignut. Stoga treba zahvaliti i svim sudionicima tribina jer da njih nema, ne bi bilo ni Tribine.

Današnja je tema aktualna jer je prije tri dana stupio na snagu Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o trgovačkim društvima. Zakon o trgovačkim društvima vjerojatno je najdugovječniji zakon donesen u Republici Hrvatskoj a da nije bio preuzet iz prijašnje savezne države. Već je 25 godina u primjeni, naravno, uz brojne izmjene i dopune. Ne treba se čuditi broju izmjena i dopuna jer je riječ o pravnoj materiji koja se u Europskoj uniji stalno mijenja, pa su istim tempom i države članice dužne mijenjati svoje propise. Nije to neka naša posebnost. Treba očekivati da će se to nastaviti, pa ćemo svakih nekoliko godina mijenjati zakon zbog novih direktiva koje će trebati unositi u naš pravni sustav. Uz to, uvijek se koristi prigoda da se još što doda ili izmijeni u zakonu. Sve to ima za posljedicu da zakon postaje sve opsežniji. Posljedica je to i novih pojava u praksi koje zahtijevaju primjerenu intervenciju zakonodavca. Već se radi na pročišćenom tekstu Zakona o trgovačkim društvima i vrlo brzo objavit ćemo ga s mojim uvodnim objašnjenjima. Uz taj tekst objavit ćemo i pročišćeni tekst sada također mijenjanog Zakona o sudskom registru s uvodnim objašnjenjima objavljenima u istoj knjizi.

Moram vas upozoriti da pročišćeni tekst zakona nije zakon, pa ni kada taj tekst izradi ovlašteno tijelo Hrvatskog sabora. Čitatelji su oslonjeni na onoga tko izradi pročišćeni tekst svakog zakona. Tako, primjerice, u pročišćenom tekstu Zakona o trgovačkim društvima, koji je svojedobno izradilo za to ovlašteno saborsko tijelo i na propisani ga način objavilo, ima pogrešaka. U knjizi koja je u pripremi objavit ćemo tablicu u kojoj su upisani članci Zakona koji su i kada mijenjani tako da se može, gledajući unatrag, utvrditi što se s njime i kada događalo u proteklih četvrt stoljeća. Uz pročišćeni tekst zakona uvijek se objavljivalo i odgovarajuće zakone o izmjenama i dopunama tako da čitatelji mogu provjeriti odgovara li objavljeni tekst stvarnu stanju stvari.

Novelu Zakona o trgovačkim društvima o kojoj je danas riječ valja podijeliti u dvije skupine odredaba. Jednu čine odredbe kojima se u naš pravni sustav unosi sadržaj direktiva Europske unije. Tu je riječ o onome što se bez mogućnosti promjene moralo unijeti u zakon jer je to obveza svake države članice Unije. To je uneseno u zakon tako da se ne mijenja njegova arhitektonika. Stoga nisu sve odredbe direktive unesene u zakon na jednome mjestu, kao što je to bilo predloženo u prvom Nacrtu zakona o izmjenama i dopunama Zakona, nego u skladu s održanom javnom raspravom na više njih, slijedeći strukturu zakona i materiju koja se u njega unosi. Tako se nije narušio postojeći slijed norma. Treba, naime, imati na umu da se pojedini dijelovi direktive odnose na različite organe dioničkog društva, stoga ih je tako trebalo i unijeti u zakon. Primjerice, politika primitaka u dioničkom društvu uređuje se na više mjesta, a ne na jednom kao što se navodi u direktivi. Zašto? Zato što to u vezi s pojedinim pitanjima rješenja i izvješća predlažu i o tome odlučuju različiti organi pa su tako u zakonu razmještene i odgovarajuće odredbe.

O kojim je direktivama riječ? U zakonu je navedeno da su to četiri direktive, a zapravo je riječ o jednoj. Drugo su sitnice ili se po drugim direktivama već postupilo. To je Direktiva br. 2017/828 od 17. svibnja 2017. o poticanju dugoročnog sudjelovanja dioničara kojom je izmijenjena Direktiva br. 2007/36 od 1. srpnja 2007. o izvršavanju pojedinih prava

dioničara u dioničkim društvima čije su dionice uvrštene na uređeno tržište vrijednosnih papira radi trgovanja. Odredbe Direktive iz 2007. već su bile unesene u Zakon o trgovačkim društvima prije pristupanja Republike Hrvatske u članstvo Europske unije. Sada je došlo do nekih izmjena. Zašto?

U međuvremenu se pokazalo da je velik problem utvrditi tko su dioničari, tj. tko se krije iza dioničara upisanih u registru dionica. Društvo to mora znati. S druge strane, primijetilo se, pogotovo u posljednjoj velikoj ekonomskoj krizi koja je počela 2008., da su menadžeri velikih banaka i financijskih društava ostvarivali goleme bonuse iako su društva kojima su upravljali doveli u velike poteškoće s posljedicama globalnih razmjera. Bio je to krajnje neracionalan i potpuno volontaristički pristup isplata primitaka za obavljanje funkcija u društvima čiji je opstanak bio doveden u pitanje. Dioničari moraju imati pravo saznati što se u društvu događa. Da bi se to postiglo direktivom o kojoj je ovdje riječ zahtijeva se izmjena propisa kojoj je cilj da se omogući društvu i dioničarima saznanje o tome tko su stvarni dioničari tako da nema skrivanja iza onih koji su javno iskazani kao dioničari. Zahtijeva se propisivanje protoka za to potrebnih informacija između osoba koje ih mogu dati društvu i dioničarima te obveza donošenja politike primitaka u društvu tako da dioničari mogu o tome odlučivati i imati uvid u to kako se ona provodi.

Govorit ću o tome kako je to u zakonu provedeno. Pritom nije moguće ulaziti u svaku pojedinost onoga što se Direktivom zahtijeva i što je uneseno u zakon jer se normama o tome ulazi u toliko potankosti da bi se to pretvaralo u beskonačno čitanje relevantnih odredaba zakona. Sve detalje nije moguće izgovoriti napamet jer je riječ o tekstovima koji su njima prenatrpani. Htjelo se postići da se društva pridržavaju brojnih pojedinosti kako bi se izbjeglo svako skrivanje bilo čega od dioničara. Na tribini se stoga može govoriti samo o načelnim pitanjima s upućivanjem na mjesta gdje se mogu o tome pročitati potankosti. Njihovo iznošenje ovdje bio bi nepotreban gubitak vremena.

U zakon su unesene definicije nekih sudionika u trgovanju vrijednosnim papirima, pa i dionicama društava koje su uvrštene na uređenom tržištu radi trgovanja. To su prvo institucionalni

ulagatelji, riječ je o pojmu koji obuhvaća razna osiguravajuća i reosiguravajuća društva i fondove. Drugo su upravitelji imovine pod kojima se razumijevaju investicijska društva, društva za upravljanje investicijskim fondovima. Treća su kategorija sudionika savjetnici pri glasovanju. To su osobe koje uz naknadu pružaju usluge analize izvještaja i drugih informacija na uređenom tržištu, provode razna istraživanja i daju savjete pri glasovanju u glavnoj skupštini društva. Za sve njih propisano je kada i na koji način moraju javno objaviti politiku sudjelovanja, podatke o tome kako su glasovali tako da to bude besplatno dostupno na njihovim internetskim stranicama najmanje tri godine. Posljednja su kategorija posrednici za koje se ne daje definicija, nego se taj pojam može odrediti iz više odredaba zakona. Iz njih proizlazi da su to kreditne i financijske institucije koje obavljaju usluge pohrane dionica, osobe preko kojih se ostvaruje pravo glasa, koje upravljaju vrijednosnim papirima i vode depozitne račune za dioničare i druge osobe. Tomu pripadaju i posrednici u lancu koji pohranjuju dionice drugih posrednika.

Sada nekoliko riječi o odredbama koje se odnose na sva dionička društva, ne samo na ona čije su dionice uvrštene na uređenom tržištu radi trgovanja. To su pitanja registra dionica. Taj registar mora imati svako dioničko društvo bez obzira na to što su dionice u nematerijaliziranom obliku zabilježene na računima nematerijaliziranih vrijednosnih papira pojedinih dioničara. Stanje na tim računima mjerodavno je za utvrđenje tko je dioničar društva i koja ograničena stvarna prava trećih osoba postoje na tim dionicama. Ima razloga da društvo osim toga ima registar u koji se upisuju podatci koji se ne vode na spomenutim računima u središnjem depozitoriju koji vodi Središnje klirinško depozitarno društvo. Ondje se, primjerice, ne može vidjeti koliko je tko uplatio društvu za stjecanje dionice originarnim putem, što je važno kod određivanja prava glasa, ne može se vidjeti koliko je kome isplaćeno dividende, što je važno kod povlaštenih dionica bez prava glasa kako bi se ocijenilo ima li takav dioničar pravo glasa u nekoj od glavnih skupština ili ne, a ne može se vidjeti ni je li dioničar ustupio nekome tražbinu ili više njih prema društvu s naslova isplate dividende i dr. Usput

rečeno, nedopustivo je da se na računu nematerijaliziranih vrijednosnih papira dioničara ne može upisati drugo, treće i sl. založno pravo, da se ne može upisati pravo plodouživanja.

Zakonom se sada zahtijeva da se u registar dionica mora upisati i podatak o dioničarovoј elektroničkoј adresi. To je važno jer ta adresa omogućava elektroničko komuniciranje između društva i dioničara. Tako dioničar, primjerice, može elektronički prijaviti sudjelovanje na glavnoj skupštini društva, može poslati društvu punomoć za osobu koja će ga zastupati na glavnoj skupštini. Valjano komuniciranje na taj je način isključeno samo ako zakon za nešto propisuje točno određen oblik. Tako se, primjerice, ne bi moglo poziv za glavnu skupštinu poslati elektronički jer je propisano da to društvo čini preporučenim pismom.

U zakon su unesene odredbe koje osiguravaju da društvo sazna tko su mu stvarni dioničari, krije li se tko iza dioničara upisana u registru dionica. Prije izmjene zakona nije bilo obveze da dioničar o tome informira društvo. Sada to na zahtjev društva mora učiniti. Društvo to može tražiti i od posrednika koji pohranjuje dionice, pa je dokaz o tome tko je dioničar i potvrda posrednika o pohrani dionica. To više nije samo ugovor o prijenosu dionica. U registru dionica upisan je netko tko nije stvarni dioničar, ali mora na zahtjev društva dati podatak za koga drži dionice. Ne učini li to, gubi pravo glasa iz tih dionica sve dok ne da traženi podatak. To je učinkovita sankcija kojom se postiže ispunjenje obveze davanja traženog podatka.

Drugo važno područje koje je sada uređeno Zakonom pitanje je primitaka u društvu. Na početku sam napomenuo zašto je to uređeno Direktivom. Sada se od dioničkih društava čije su dionice uvrštene na uređeno tržište radi trgovanja traži da imaju politiku primitaka u društvu i da se o tome više ne odlučuje stihijski, *ad hoc*. Društvo mora uspostaviti mjerila po kojima će određivati primitke za pojedine funkcije u društvu. To utvrđuje nadzorni odbor u smislu članova uprave i s time mora izići na glavnu skupštinu te politiku primitaka objaviti na internetskoj stranici društva, a na njoj mora zajedno s odlukom glavne skupštine biti besplatno dostupna svakomu na rok od najmanje deset godina. Kako biste dobili sliku o politici

primitaka od brojnih podataka koje mora sadržavati, spomenut ću samo neke: koliko neka osoba doprinosi strategiji i dugoročnom razvoju društva pa je zato dobila bonus, koliki su joj fiksni i varijabilni primitci, koliko su financijska i nefinancijska mjerila zaista korištena za određenje varijabilnog primitka, za koje se razdoblje daje primitak, što je s dionicama i opcijama, hoće li ih se davati, a ako se daju, mora li ih vratiti društvu onaj tko napusti funkciju ili mu stalno ostaju, koji je postupak donošenja odluka o primitcima itd. Politiku primitaka mora najmanje svake četiri godine razmotriti glavna skupština i o njoj odlučiti. Može je odbiti jer mjerila ne odgovaraju potrebama, a u tom se slučaju mora izraditi nova.

U vezi s time može se postaviti pitanje sankcije za takav slučaj. Ona nije propisana Direktivom, nego vrijedi ono što i općenito u dioničkim društvima. Nezadovoljna glavna skupština može razriješiti članove nadzornog odbora kad god želi i za to ne treba navesti nikakav razlog. No, to se ne bi moglo učiniti na istoj glavnoj skupštini na kojoj nije prihvaćena politika primitaka, nego na nekoj kasnijoj, osim ako bi to bilo već uvršteno kao točka dnevnog reda iste glavne skupštine. Nadzorni odbor može privremeno odstupiti od te politike ako to nužno zahtijeva dugoročna dobrobit društva. Da bi tako postupio, to mora biti predviđeno u politici primitaka, kao i postupak po kojem se o tome odlučuje. U protivnom se to neće moći učiniti.

Glavnoj se skupštini mora podnositi godišnje izvješće o primitcima u kojem se za svaku osobu koja je dobila primitke moraju dati do u pojedinosti propisani podatci o tome koliko je tko i po kojoj osnovi primio u protekloj godini i za što je to primio. Tako glavna skupština dolazi u mogućnost ocijeniti poštuje li se politika primitaka u društvu i jesu li isplaćeni primitci zasluženi. Zakonom se za to precizno traži što se sve mora navesti u izvješću i, naravno, poslije objaviti na internetskoj stranici društva koja mora biti besplatno dostupna najmanje deset godina. Tako se uvid u primitke omogućuje javnosti, a ne samo dioničarima. To je važno zbog tržišta kapitala. Ne prihvati li glavna skupština izvješće, mora se izraditi novo. Moguće su posljedice toga iste kao i u vezi s politikom primitaka. Dioničari ne mogu odlučivati o vođenju poslova društva osim ako to od

njih zatraži uprava, što je dobro rješenje, ali imaju pravo odlučivati o primitcima.

U izvješću o primitcima ne smiju se iznositi privatni podatci onih koji ih primaju. Mora se voditi računa da osobne stvari neke osobe ostanu sačuvane od uvida javnosti. Isto tako, ne iznose se ni stvari koje su bitne za društvo i njegova su poslovna tajna pa bi mu to moglo nanijeti štetu, primjerice jer bi se konkurenti u poslovanju mogli postaviti tako da se time okoriste na štetu društva. Smije se iznositi samo ono što je doista važno s obzirom na primitke u društvu.

Treće područje koje je uređeno zakonom na temelju onoga što se zahtijeva Direktivom sklapanje je poslova s povezanim osobama. Pazite, ne s povezanim društvima, nego s povezanim osobama. To se odnosi na društva čije su dionice uvrštene na uređenom tržištu radi trgovanja. U vezi s time propisuje se i poseban postupak. U zakonu se najprije definiraju ti poslovi tako da se određuje koje se osobe smatraju povezanim s društvom i pritom upućuje na određenje iz Međunarodnih standarda financijskog izvješćivanja preuzetih dvjema uredbama Europske komisije. To mogu biti fizičke i pravne osobe. Postoji popis takvih osoba, primjerice određeni bliski članovi obitelji, društva u zajedničkom pothvatu, društva pod zajedničkom kontrolom određenih osoba, društva povezana s državom. Nije bitno je li riječ o naplatnom ili besplatnom poslu, važno je da je riječ o poslu kojim se što otuđuje, opterećuje ili prepušta. Bit je u tome da se odlučivanje o takvim poslovima ne može prepustiti samo osobama koje vode poslove društva onako kako odlučuju o svim poslovima, nego da to mora prosuditi i procijeniti tko drugi.

U zakonu se određuje što se ne smatra poslom s povezanom osobom. To svakako nije posao koji se sklapa s povezanom osobom pod uobičajenim tržišnim uvjetima. Društvo mora propisati postupak kojim se utvrđuje je li to slučaj. Primjerice, daju li se drugoj strani neki neuobičajeni uvjeti, nudi neuobičajen način i dinamika plaćanja, izostanak uobičajenih sredstava osiguranja i dr. pa bi se time društvu nanijela šteta. U takvoj provjeri ne smiju sudjelovati povezane osobe. Statutom se može isključiti navedena definicija kada se to ne smatra takvim poslom

u kojem bi slučaju svi poslovi s povezanim osobama bili poslovi zbog kojih se mora provesti poseban postupak odlučivanja. Zakon sadržava brojne primjere kada se smatra da nije riječ o poslovima s povezanim osobama, primjerice slučajeve u kojima o poslovima odlučuje glavna skupština društva.

Za poslove s povezanim osobama traži se prethodna suglasnost nadzornog odbora. Logika je propisa u tome da se moraju obaviti određene pripreme kako bi se odlučilo o ulasku u takav posao. Suglasnost nadzornog odbora traži se ako takav posao zajedno s drugim takvim poslovima sklopljenim posljednju godinu s povezanim osobama premašuje 2,5 % zbroja dugotrajne i kratkoročne imovine društva utvrđene posljednjim godišnjim financijskim izvješćima. Posao se mora javno objaviti na internetskoj stranici društva ili na drugi način. Zakon propisuje i koje se pojedinosti moraju objaviti. Obavijest mora biti dostupna na internetskoj stranici društva najmanje pet godina.

Nadzorni odbor mora imati posebnu komisiju za ispitivanje poslova s povezanim osobama ili to povjeriti nekoj od svojih komisija koja će ispitati postoje li pretpostavke za to da je riječ o takvu poslu i pripremiti sve što je potrebno da bi nadzorni odbor odlučio hoće li dati suglasnost. Zakon propisuje i kada su od odlučivanja u komisiji i u nadzornom odboru isključene povezane osobe.

Ne da li nadzorni odbor suglasnost za sklapanje takva posla, uprava može sazvati glavnu skupštinu i zatražiti od nje da o tome odluči. Tu vrijedi isto pravilo kao i u drugim slučajevima uskrate suglasnosti nadzornog odbora. Dioničaru koji je ujedno i povezana osoba uskraćeno je pravo glasa o davanju suglasnosti za posao koji se njime sklapa.

Četvrta skupina odredaba Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o trgovačkim društvima uređuje protok informacija. Taj dio zakona vrlo je važan. Izričito su propisane obveze tko je kome dužan dati i koje informacije. Tu se osobito misli na posrednike i posrednike u lancu. Kada budete čitali te odredbe, imajte na umu načelno pravilo da društvo mora znati stvarno stanje svog članstva, a ne da se tko krije iza nekoga tko je dioničar društva. Zato je važna zakonska obveza davanja

informacija. Ako je više posrednika u lancu, oni moraju jedan drugomu prosljeđivati te informacije u kratku vremenu kako bi lančano prispjele društvu, a od društva dioničarima. Tako, primjerice, kada je riječ o odluci o povećanju temeljnog kapitala društva, informacija za dioničare navedena u zakonu može ići preko posrednika do odgovarajućeg dioničara ako nije bila priopćena neposredno dioničaru. Posrednik je dužan o tome obavijestiti dioničare i reći im kakva su im prava u vezi s povećanjem temeljnog kapitala. To bi ukratko bilo ono što se odnosi na unos odredaba direktiva u Zakon. Na taj je način Republika Hrvatska potpuno ispunila obvezu da u naš pravni sustav unese odredbe direktiva Europske unije s područja prava kojim se uređuju trgovačka društva.

Prije nego što prijedem na prikaz promjena u zakonu koje nisu bile obveza prema Europskoj uniji, htio bih nešto reći o tome kako se kod nas donose zakoni. Ako je uzor pri donošenju Zakona o trgovačkim društvima bilo njemačko pravo, nije se dobro od njega udaljavati, i to valja imati na umu pri svim izmjenama i dopunama zakona. Udaljite li se od dobro postavljena i sređena sustava norma koje su bile uzor pri izradi kakva zakona, prijeti opasnost da ni propisi kojima se uređuje ta materija više neće biti konzistentni, da rješenja mogu biti manjkava ili čak i pogrešna, da se odstupa od temeljnog koncepta zakona, što šteti pravnom uređenju područja na koje se odnosi. Moguća su i kaotična stanja u normama koje će biti teško primijeniti, a lako je moguće da se njima neće u dovoljnoj mjeri pružiti pravna zaštita od zloupotreba i prijevara, što je jedan od glavnih ciljeva svakoga pravnog uređenja. Ako je uzor dobro uhodan pravni sustav, dobro ga je slijediti i nećete pogriješiti. Kada biste potpuno bili upoznati kako se kod nas donose zakoni, bilo bi vam jasno zašto nam je pravni sustav u stanju u kakvu jest, a ono nije zadovoljavajuće.

Ako je neki zakon rađen po uzoru na neko dobro uređeno pravo, njegove izmjene i dopune moraju pripremiti vrhunski pravni znalci prava uzora i, naravno, poznavatelji domaćih okolnosti. Takav se dobro pripremljeni tekst mora podnijeti na raspravu široj stručnoj radnoj skupini kako bi se došlo do pravog teksta koji će ući u postupak prihvatanja. Politika treba iznijeti

svoje želje i obrazložiti ih, inicijalni tekst na temelju toga moraju izraditi vrhunski znalci za to područje, šira radna skupina stručnjaka treba na tome raditi i tek nakon toga može se nastaviti postupak donošenja zakona.

Kod nas je postupak u pravilu drukčiji. Činovnici iz odgovarajućeg resora koji pokrivaju propise iz više područja i ne mogu biti vrhunski poznavatelji užeg, specijaliziranog i vrlo sofisticiranog područja prava koje se uređuje nekim zakonom, a napose ne nekoga stranog prava koje treba služiti kao uzor ili uopće poredbenog prava, izrađuju prvi tekst i time određuju smjer rada, a šira radna skupina, koja zbog broja sudionika ne može biti primjereno djelotvorna, nastavlja posao na tekstu koji je od početka problematičan. Time se nepotrebno gubi vrijeme, a rješenja do kojih se dolazi zbog pogrešna su starta često izraz kompromisa koji im smanjuju kvalitetu. Obrazloženja su pojedinih predloženih odredaba sramota jer se smiju dati u samo po nekoliko redaka u kojima se ništa ne kaže i služe samo kao alibi da je sve pripremljeno za glasovanje. Zastupnici iz njih ne vide ništa osim ponavljanja onoga što piše u prijedlogu norme.

U postupku u Hrvatskom saboru ne sudjeluju kao savjetnici vrhunski stručnjaci, vrsni poznavatelji materije kako bi objasnili što se može, a što se ne može prihvatiti u slučaju kakva prijedloga za izmjenu. Saborski odbori zbog rasporeda rada i prenatrpanosti dnevnog reda nisu u stanju duboko ući u tekstove koji im se daju, a da ne govorimo o zastupnicima. Rezultat su toga propisi kakve sada imamo, često neposredni, pa i pogrešni prijevodi europske pravne stečevine koju se unosi u naš pravni sustav, a da o ustupcima pojedinim interesnim skupinama i ne govorimo. Sve se radi suprotno onomu kako se postupa u državama s dobro sređenim pravnim sustavima, osobito u onome po uzoru na koji je rađen Zakon o trgovačkim društvima. Temeljite stručne rasprave praćene su opsežnim obrazloženjima za svako prihvaćeno stajalište potkrijepljeno brojnim podacima iz prakse, poredbenog prava, a osobito prakse sudova, pravne književnosti, i to ne samo iz zemlje u kojoj se donosi propis. A kod nas se daju obrazloženja u tri-četiri, eventualno pet redaka.

Osim unosa u zakon odredaba iz europske pravne stečevine učinjene su i druge izmjene i dopune zakona. Tako se u zajedničkim odredbama zakona ukida pravni institut trgovca pojedinca, a njegova prava i obveze prava su i obveze fizičke osobe obrtnika koji je imao status trgovca pojedinca. Iz sudskog registra briše se trgovac pojedinac s danom stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona. Praksa je pokazala da taj pravni institut nije zaživio, nije se pokazao potrebnim. Izmjene su učinjene na svim mjestima u Zakonu na kojima se uređivao trgovac pojedinac.

Do promjene je došlo i u vezi s podružnicom tako da je sada moguće osnovati podružnicu i u mjestu sjedišta trgovačkog društva, a ne više samo izvan njega. To je dobro rješenje. Tako, primjerice, trgovačko društvo koje ima sjedište u Zagrebu može imati podružnicu npr. u Sisku, ali i u Zagrebu. Može imati jednu ili više podružnica u istome mjestu. Primjerice, u istome mjestu gdje je i sjedište društva može imati podružnicu za veletrgovinu, podružnicu za proizvodnju, podružnicu za maloprodaju i dr. Za svaku djelatnost koju obavlja može u istome mjestu gdje je i sjedište društva imati posebnu podružnicu. Ničim nije ograničena sloboda kako će društvo organizirati svoje poslovanje.

U vezi s tvrtkom polazi se od toga da je sudski registar jedinstven za cijelu državu. Stoga se sada tvrtka trgovačkog društva mora jasno razlikovati od tvrtke drugog trgovca u Republici Hrvatskoj, a ne više one koja je upisana u registru istoga trgovačkog suda. Prema tome, do potrebe da se sudskim putem u roku od tri godine tužbom ostvari pravo na tvrtku i zaštititi je jer ju je netko drugi upisao doći će samo u slučaju grube pogreške registarskog suda pri upisu tvrtke ili jer sud nije dobro procijenio razlikuju li se dovoljno jasno tvrtke upisane u sudskom registru, a ne više zato što su takve tvrtke upisane u registrima različitih trgovačkih sudova. Manja je stvar u vezi s time da je brisana posebna riječ koja se odnosi na neko „industrijsko“ vlasništvo kao dio tvrtke jer je to već sadržano u riječi „intelektualno“ vlasništvo. Riječi Hrvatska i izvedenice te riječi mogu biti sastojak tvrtke ako to odobri ministarstvo

nadležno za poslove uprave, a ne više Vlada RH ili tijelo koje ona odredi.

Do velike je promjene došlo što se tiče predmeta poslovanja. Riječ je o najvažnijoj promjeni u zajedničkim odredbama zakona. Time je konačno uklonjena noćna mora koju su izazvali registarski sudovi pri upisu predmeta poslovanja u sudski registar komplicirajući to do krajnjih granica. Predmet poslovanja nije važan za pravni promet jer je posao sklopljen izvan predmeta poslovanja trgovačkog društva valjan. Nikad se kod nas nije primjenjivala doktrina *ultra vires*. Zašto bi onda predmet poslovanja bio pravno zanimljiv trećim osobama? Njime se subjekt upisa predstavlja prema trećima bez pravnog učinka. Predmet poslovanja ima u trgovačkom društvu drugu funkciju. Društvo je privatnopravna zajednica osoba nastala pravnim poslom radi ostvarenja zajedničkog cilja. Kod trgovačkog društva taj je cilj vođenje poduzeća, a ostvarivat će se obavljanjem djelatnosti koje odrede članovi društva. Primjerice, trgovačko će društvo imati poduzeće preko kojega posluje proizvođači i prodajući obuću. To moraju poštovati oni koji vode poslove društva. Volja je članova društva da se proizvodi obuća, a ne da se, primjerice, trguje namještajem ili poljoprivrednim strojevima. Ako onaj tko vodi poslove društva učini to drugo, tj. sklopi neki posao izvan predmeta poslovanja, odgovarat će za štetu ako bi ona time bila učinjena društvu, a protiv njega mogle bi se poduzeti i druge interne sankcije jer je povrijedio pravila kojima se uređuje unutarnji život društva. Što se to tiče treće osobe? Zašto da se onda predmet poslovanja upisuje u glavnu knjigu sudskog registra i samo ga se opterećuje nepotrebnim podacima, a društvo prisiljava da, ako je predmet poslovanja naveden u statutu, odnosno u društvenom ugovoru, pri svakoj promjeni mora mijenjati konstitutivni akt društva, za što je zakonom propisan postupak? Postavljam pitanje – koliko društava sklapa poslove koji nisu u skladu s predmetom poslovanja?

Sada je propisan novi pravni režim predmeta poslovanja. Najprije je određeno da se predmet poslovanja može utvrditi nabranjem djelatnosti koje društvo namjerava obavljati ili općom odredbom bez tog nabranja. Tako bi, primjerice, bilo

dovoljno napisati „trgovina na veliko i malo“ ili „trgovina poljoprivrednim proizvodima“ bez nabiranja roba, navođenja prijevoza za vlastite potrebe, pakiranja i sl. To je dobro rješenje koje zadovoljava potrebe i otklanja dosadašnje nesporazume s registarskim sudovima koji su nepotrebno zahtijevali beskrajna nabiranja djelatnosti. Tako, primjerice, ako u nekom zakonu piše što su neke djelatnosti određujući ih kao skupni pojam, nije bilo dovoljno da se to napiše, nego je trebalo nabirati do beskraja sve djelatnosti za koje je zakonom određeno koje djelatnosti u to ulaze, a društvo ih ima namjeru obavljati. Od toga se napravila cijela znanost, pisala su posebna skripta s beskrajnim nabiranjima. Stvari treba olakšati, a ne otežati. Novo je rješenje moderno i bitno olakšava stvari. Nadam se da će se sudovi toga pridržavati.

Za dioničko društvo predmet poslovanja utvrđuje se u statutu jer to zahtijeva europska pravna stečevina. Stoga se to nije moglo mijenjati, ali se sada za sva druga društva propisuje da se predmet poslovanja utvrđuje odlukom osnivača/članova društva. Osnivači društva tu odluku donose većinom propisanom za prihvatanje temeljnoga konstitutivnog akta društva, to znači jednoglasno, a odluku kojom se poslije mijenja predmet poslovanja većinom određenom za izmjene tog akta. Ne traži se ispunjenje drugih formalnih pretpostavaka koje se, primjerice, traže za izmjenu društvenog ugovora.

Apelirao bih na sudove da tomu ne pristupe previše formalistički i traže da uvijek o tome mora postojati posebna odluka odvojena od društvenog ugovora. Društveni ugovor osim materijalnih ima i formalne sastojke. Tim drugim možete ugovoriti što hoćete, pa i u njima donijeti odluku osnivača. Tako se, primjerice, u društvenom ugovoru društva s ograničenom odgovornošću može imenovati i članove uprave društva, ali to nije materijalni, nego formalni sastojak koji je u biti odluka članova društva pa kada poslije žele opozvati imenovanje neke od tako imenovanih osoba i imenovati novu, ne moraju mijenjati društveni ugovor, nego samo donijeti odgovarajuću odluku, osim ako bi njezino imenovanje bilo određeno kao posebno pravo člana društva. Tako treba postupiti i s odlukom o utvrđenju predmeta

poslovanja i donese li ju se kao sastavni dio društvenog ugovora, treba je i dalje smatrati odlukom čije je donošenje propisano zakonom. To proizlazi iz autonomije članova društva pri određenju sadržaja društvenog ugovora. Kad god imate problem u pravu društva, potražite rješenje u Zakonu o obveznim odnosima. Društveni je ugovor ugovor i za njega vrijedi što i za druge ugovore ako Zakonom o trgovačkim društvima nije što posebno određeno, a kada je riječ o formalnim sastojcima tog ugovora, zakon nije propisao neka posebna ograničenja.

Predmet poslovanja upisuje se u glavnu knjigu sudskog registra jedino ako je za pojedine djelatnosti zakonom propisano da se mogu obavljati samo na temelju suglasnosti, dozvole ili drugog akta nadležnog tijela. Inače se upisuje samo kao evidencijski podatak. Tako je i u slučaju kada se nekim posebnim zakonom propisuje da se neke djelatnosti upisuju u sudski registar. To je bitno olakšanje i na brojnim mjestima u zakonu gdje se spominje predmet poslovanja učinjene su odgovarajuće izmjene. Tako izmjena predmeta poslovanja više ne zahtijeva izmjenu društvenog ugovora.

Bilo je prijedloga da se za utvrđenje predmeta poslovanja upotrebljava Nacionalna klasifikacija djelatnosti. To bi bilo kao da se vraćamo u prije tri desetljeća napušteni Zakon o udruženom radu po kojem je jedna osnovna organizacija udruženog rada (pravna osoba) mogla obavljati samo jednu osnovnu djelatnost, a ako bi se pojavila potreba da obavlja i neku drugu, moralo se to obavljati u drugoj takvoj organizaciji pravnoj osobi. Tako je u Bosni bio slučaj s rudnikom željezne rude u kojem su vidjeli da se uz rudu vadi i neka prašina koja se pokazala izvrsnom bojom. Trebalo ju je samo pakirati i u odgovarajućoj ambalaži staviti na tržište. Za to su morali organizirati novu organizaciju udruženog rada (pravnu osobu) jer je ona koja je to iskopala iz zemlje potpadala pod rudarstvo, a ta druga pod boje i lakove. To je bilo apsurdno rješenje kojemu danas nema mjesta. Nacionalna klasifikacija djelatnosti služila je da se utvrde različite djelatnosti pa je cijelo gospodarstvo bilo organizirano po statističkim kućicama. Iz tog doba potječe i pojam osnovne djelatnosti koju danas morate javiti Državnom zavodu za statistiku da odredi statistički broj iako u Zakonu o

trgovačkim društvima o tome nema ni riječi. Tako, primjerice, ako tom Zavodu javite da ćete se baviti, između ostaloga, građevinarstvom kao osnovnom djelatnošću, ali to u biti nećete nikada činiti, nego ste to ostavili samo kao mogućnost, on će vas svrstati pod pravne osobe koje se bave građevinarstvom. To odgovara velikoj istini da je statistika točna obrada netočnih podataka.

U vezi s prijenosom sjedišta trgovačkog društva u inozemstvo više se ne traži odobrenje Ministarstva financija. U vrijeme donošenja Zakona o trgovačkim društvima pojavila se bojazan da će doći do prijenosa kapitala u inozemstvo pa se to htjelo držati pod kontrolom. Takve opasnosti nema, a odredba o potrebi dobivanja odobrenja bila bi protivna slobodnom kretanju kapitala u Europskoj uniji. U zajedničkim odredbama zakona ima još nekoliko promjena u vezi s upisima u sudski registar koje nisu toliko bitne. Ovdje ću samo spomenuti da se potpisi osoba ovlaštenih za zastupanje trgovačkog društva više ne pohranjuju u sudskom registru.

Ima nešto manjih promjena u dijelu zakona o javnom trgovačkom društvu i tajnom društvu. Spomenut ću samo da se sada nakon prestanka javnoga trgovačkog društva, a to vrijedi za sva trgovačka društva, poslovne knjige i dokumentacija više ne pohranjuju u registarskom sudu, nego u Hrvatskoj gospodarskoj komori. Tako je riješen velik problem smještajnih kapaciteta sudova. Kod tajnog društva sada je propisano da je javni bilježnik koji je sudjelovao pri sklapanju ugovora o tajnom društvu dužan bez odgađanja jedan primjerak ugovora dostaviti Ministarstvu financija, poreznoj upravi nadležnoj po mjestu poduzetnika, a ako nije bilo tog sudjelovanja, to mora u roku od 15 dana učiniti poduzetnik. Ta je odredba unesena u zakon zbog bojazni da se ugovorom o tajnom društvu neopravdano smanjuje dobit poduzetnika na koju je dužan platiti porez. Kod tzv. tipičnoga tajnog društva u kojem tajni član ne sudjeluje u vođenju poduzetnikovih poslova u vezi s tajnim društvom isplate tajnom članu smanjuju dobit jer ih treba smatrati poduzetnikovim troškom, dok je kod tzv. atipičnoga tajnog društva riječ o zajedničkom poduzetništvu u kojem isplate tajnom članu ne umanjuju oporezivu dobit. Primjerice,

ugovorom o tajnom društvu ugovori se da će se u poduzetnikovu poduzeću otvoriti pogon čiju će izgradnju sufinancirati tajni član. Ono što se izgradi, u vlasništvu je poduzetnika i dio je njegova poduzeća. Ako o poslovanju tog pogona odlučuje samo poduzetnik, tajnom se članu isplaćuje ono što je ugovoreno i smatra se kao vraćanje kredita pa se time umanjuje poduzetnikova dobit. Ako bi o poslovanju tog pogona odlučivali poduzetnik i tajni član, isplate tajnom članu ne bi umanjile oporezivu dobit jer je ona zajednička.

Na području uređenja dioničkog društva došlo je do znatnih promjena jer su u taj dio zakona unesene brojne odredbe iz europske direktive. U vezi s predmetom poslovanja vrijedi ono što je već rečeno u osvrtu na zajedničke odredbe zakona. U objavi upisa osnivanja društva više se ne objavljuju podatci koji čine obvezne sastojke statuta, o posebnim pogodnostima, troškovima osnivanja ako ih društvo naknađuje osnivačima, ulaganju stvari i prava ni o iznosu za koji se izdaju dionice. To se ionako vidi iz registarskog spisa koji je dostupan svakome koga to zanima.

U vezi sa sastavom nadzornog odbora društava čije su dionice uvrštene na uređeno tržište vrijednosnih papira radi trgovanja sada je propisano da jedan član odbora mora imati stručna znanja i razumjeti se u računovodstvo i reviziju financijskih izvještaja. Nije propisano kako se to dokazuje, bitno je da osoba ima ta znanja stečena školovanjem ili praksom. Netko se u nadzornom odboru mora u to razumjeti. Nema li takve osobe u nadzornom odboru, odbor može uredno i dalje djelovati, ali će društvo odgovarati za prekršaj. Uz to, svakako mora postojati i revizijski odbor po Zakonu o reviziji.

Druga je promjena u vezi s komisijama i odborima nadzornog odbora. Odredbi zakona o tome dodana je i komisija u vezi s davanjem suglasnosti nadzornog odbora na poslove s povezanim osobama. Društvo nije dužno imati takvu komisiju ako je taj posao povjeren nekoj drugoj komisiji nadzornog odbora. Inače komisije i odbori nadzornog odbora ne mogu preuzeti funkciju tog odbora niti mogu odlučivati, nego služe samo kao pomoćna tijela odbora koja raspravljaju o pitanjima na dnevnom redu i predlažu odboru donošenje odgovarajuće

odluke. Tako odbor može imati komisije ili odbore npr. za reviziju, rizike, imenovanja, investicije i dr. Primjerice, komisija za poslove s povezanim osobama ispituje posao koji se želi sklopiti s povezanom osobom, je li riječ o takvu poslu i o tome izvještava nadzorni odbor. Time se omogućuje dublje ulaženje u materiju u pojedinim stvarima koje zahtijevaju pojedinosti i o tome se izvještava nadzorni odbor i predlažu odluke na temelju onoga što se tako utvrdi. Članovi komisije obično su članovi nadzornog odbora (u pravilu tri), ali je dobro imati i nekoga vanjskog člana kao stručnjaka za neko područje.

U vezi s glavnom skupštinom još je na temelju Direktive iz 2007. bila unesena u zakon odredba po kojoj dioničari mogu, ako je to određeno statutom društva ili na temelju njega, glasovati na glavnoj skupštini elektronički a da na njoj fizički ne sudjeluju. Osobno vam ne preporučujem da se koristite takvom mogućnosti jer to izaziva velike poteškoće u radu glavne skupštine. Zamislite predsjednika takve skupštine na kojoj osim dioničara i njihovih zastupnika u mjestu održavanja glavne skupštine u njezinu radu sudjeluju dioničari razasuti po raznim dijelovima svijeta s time da neki žele samo glasovati, neki sudjelovati u raspravi, neki postavljati pitanja, neki predlagati donošenje odluka, a neki sudjelovati u svemu. Zamislite tog predsjednika glavne skupštine koji o svemu tome mora voditi računa i dobro voditi skupštinu pazeći da ne pogriješi, što bi moglo dovesti do pobijanja donesenih odluka. Dođe li do prekida elektroničke veze, to je rizik dioničara kojemu se to dogodi, a ne društva.

Sada je po izmjeni zakona društvo dužno osobi koja je dala glas elektroničkim putem potvrditi da mu je tako dan glas prispio. Dioničar ima pravo zahtijevati u roku od mjesec dana nakon održane glavne skupštine da mu društvo potvrdi je li i kako je dan njegov glas. Društvo je to dužno učiniti bez odgađanja.

Olakšano je dokazivanje da je netko dioničar kako bi mogao sudjelovati u radu glavne skupštine. Dovoljna je potvrda o pohrani dionica koju izdaje posrednik. Što to znači? Nije tu riječ samo o dionicama u materijaliziranom obliku nego i o dionicama u nematerijaliziranom obliku koje su u takvoj

pohrani da su upisane na računu nematerijaliziranih vrijednosnih papira posrednika koji ih pohranjuje koji po njima može glasovati ili davati upute o glasovanju.

Što se tiče poboynosti odluka glavne skupštine, učinjena je jedna logična promjena kojom je ispravljena pogreška u zakonu. Neobjavljivanje poziva za glavnu skupštinu više nije razlog za poboynost odluka donesenih na takvoj skupštini jer je to razlog za ništetnost donesenih odluka. U takvu slučaju odluke neće biti ništetne ako na skupštini sudjeluju svi dioničari odnosno njihovi zastupnici i nitko se ne usprotivi njezinu održavanju.

U vezi s pobijanjem odluka glavne skupštine učinjena je promjena koja se tiče određivanja vrijednosti predmeta spora. Sada tu vrijednost određuje tužitelj, a ne kao prije jedino sud. Ako bi tužitelj tu vrijednost odredio očito previše visoko ili previše nisko, sud ju je ovlašten odrediti po pravilima koja su otprije za to propisana zakonom. Predlagalo se da se u zakonu briše odredba o određivanju vrijednosti predmeta spora i primijeni ona iz Zakona o parničnom postupku, ali to s pravom nije bilo prihvaćeno jer su odredbe o tome iz Zakona o parničnom postupku neprimjenjive, pa bi se moglo dogoditi da sudovi neodgovorno određuju preveliku vrijednost predmeta spora i tako otežaju, a prema okolnostima i onemogućće male dioničare u podizanju tužba u strahu da budu izloženi prekomjernim troškovima. Bilo bi jako opasno kada bi se vrijednost predmeta spora npr. odredila prema iznosu temeljnog kapitala društva koji može biti vrlo visok.

Do važnih promjena došlo je u dijelu zakona u kojemu se uređuje društvo s ograničenom odgovornošću. Uveden je nov način osnivanja društva osim onoga uz sudjelovanje javnog bilježnika, nazovimo ga klasičnoga načina osnivanja. Dobro je da je ostalo kao slobodan izbor osnivačima da se koriste tim klasičnim načinom osnivanja koji jamči pravnu sigurnost. Uvedena je mogućnost osnivanja društva na daljinu elektroničkim putem bez opunomoćenika.

U vezi s uplatom poslovnih udjela napravljena je promjena koja će izazvati poteškoće. Usprkos svim upozorenjima država je uporno inzistirala na pogrešnu rješenju. Za uplatu poslovnog udjela u novcu sada se traži da se prije upisa osnivanja društva u

sudski registar uplati najmanje četvrtina tog iznosa, s time da uplate svih poslovnih udjela u novcu moraju biti najmanje u visini četvrtine iznosa temeljnog kapitala društva, a ne više kao prije 10.000,00 kuna. Preostali dio mora se uplatiti u roku od godine dana. Nije više moguće odrediti u društvenom ugovoru dinamiku uplata osim one do godine dana. Time je nepotrebno smanjena autonomija osnivača. Dok se svi poslovni udjeli u cijelosti ne uplate, osnivači odgovaraju solidarno cijelom svojom imovinom za obveze društva do visine iznosa neuplaćena dijela iznosa temeljnog kapitala društva.

Takvo je rješenje protivno temeljnom pravilu o društvima kapitala po kojem članovi tih društava ne odgovaraju za obveze društva. Zbog toga su ta društva i nastala i danas su osnovni nositelji poslovanja svugdje u svijetu. Iznimka je jedino slučaj kada član društva zloupotrebljava tu okolnost pa u društvu postupa tako da ga dovodi do toga da ono nije u stanju podmiriti obveze prema vjerovnicima. Tada vjerovnici mogu zatražiti ispunjenje obveze i protiv člana društva kojem se dokaže zloupotreba, slučaj proboja pravne osobnosti, ali nema automatizma koji je sada propisan zbog toga što nije uplaćen puni iznos svih poslovnih udjela.

To se rješenje primjenjuje i za povećanje temeljnog kapitala društva. Zamislite veliko ulaganje za koje je potrebno znatnije povećati temeljni kapital, primjerice za sto milijuna kuna, a nakon donošenja odluke o tome najprije se uplaćuje manji dio tog iznosa jer sav novac nije društvu odmah potreban, nego će trebati u nekim kasnijim unaprijed poznatim vremenskim razmacima u skladu s dogovorenom dinamikom trošenja. Onaj tko tako ulaže kapital u društvo, morao bi sve unijeti najkasnije za godinu dana bez obzira na to trebalo to društvu ili ne, i do tada bi odgovarao vjerovnicima društva za sve obveze društva. To je krajnje destimulativno za ulaganja i kontraproduktivno za investicijsku klimu u zemlji. Nema nikakva racionalnog razloga za takvo rješenje.

To će dovesti do poteškoća u primjeni. Kako će vjerovnik znati koliko je koji član uplatio na ime svoga poslovnog udjela u društvu? To neće vidjeti iz upisa u sudskom registru jer se to ondje ne upisuje. Gdje se može naći taj podatak? U knjizi

poslovnih udjela i u poslovnim knjigama društva. Društvo nije dužno trećim osobama omogućiti uvid ni u jedno od toga. To je poslovna tajna. Nije prihvaćeno ni rješenje za uplatu uloga komanditora u komanditnom društvu. Ondje se zna koliko je tko od komanditora uplatio i on odgovara vjerovnicima samo do visine onoga što još nije uplatio.

Kod jednostavnog društva s ograničenom odgovornošću učinjena je promjena tako što ono može sada imati umjesto tri najviše pet članova.

Mnogo je važnija promjena učinjena uvođenjem spomenuta načina osnivanja društva s ograničenom odgovornošću i jednostavnog društva s ograničenom odgovornošću na daljinu elektroničkim putem bez opunomoćenika. Propisano je da možete pristupiti elektroničkom sustavu sudskog registra i s vlastitog računala kod kuće osnovati društvo. To će biti moguće nakon što bude donesen propisani pravilnik. Koji je razlog uvođenja takva načina osnivanja društva? Spominje se ubrzanje postupka osnivanja za koji će po jučerašnjoj izjavi ministra pravosuđa na televiziji trebati pet dana. Jako dobro. U Hrvatskoj akademiji znanosti i umjetnosti održali smo okrugli stol na kojem je javna bilježnica iz Varaždina iznijela podatak da se ondje dolaskom javnom bilježniku društvo osniva za dva do tri dana. Za to je potreban samo jedan posjet javnom bilježniku koji će na temelju toga sastaviti društveni ugovor i primiti u depozit iznos potrebne uplate poslovnih udjela pa će na temelju toga u ime osnivača obaviti sve preostale potrebne radnje uključujući i sudjelovanje istoga dana u davanju one potpuno nepotrebne izjave iz čl. 40.a Zakona o sudskom registru o nepostojanju nepodmirenih obveza.

To pokazuje da se uvođenjem novog načina osnivanja društva ne dobiva na vremenu potrebnom za osnivanje društva. Štoviše, kad i počnu osnivanje društva elektroničkim putem, osnivači društva morat će do javnog bilježnika da daju izjavu iz čl. 40.a Zakona o sudskom registru kako bi mogli upisati osnivanje društva u sudski registar, a tom su prigodom odjednom mogli obaviti i sve drugo što je potrebno za osnivanje društva. Riječ je o običnoj populističkoj mjeri za koju država misli da će

Republici Hrvatskoj pripasti više mjesto u ocjeni uvjeta koji se nude za poslovanje.

Što je tu s gledišta pravne sigurnosti? Zamislite neku osobu koja dolazi kući možda i pod dojmom kratkoročne euforije do koje dolazi u nekom druženju i popunjava obrazac kako bi osnovala društvo s ograničenom odgovornošću. Jedina je sreća u tome što se mora koristiti točno propisanim obrascem u kojem ne može ništa mijenjati, nego samo birati između ponuđenih rješenja za neka elementarna pitanja. Kako u tome nema autonomije i ne može se u obrazac ništa unositi osim popunjavanja za to predviđenih mjesta, društveni ugovor nema ni formalnih sastojaka pa se ne može ništa pogriješiti, ali ni riješiti sve ono što bi trebalo za budući život društva. Tako, primjerice, nije moguće unijeti rješenja za moguću pat-poziciju u odlučivanju u društvu koje ima dva člana s jednakim poslovnim udjelima pa je u tim slučajevima gotovo u pravilu rješenje u prestanku društva. Nije moguće detaljnije specificirati razloge za isključenje člana kako bi se spasilo društvo u slučaju nekih postupaka člana društva i dr.

Pravno neobaviješten osnivač izlaže se znatnim rizicima ulazeći na taj način u poduzetništvo. Zna li, primjerice, da mora poslovati preko žiroračuna, a ne na crno, što kod nas baš nije rijedak slučaj, da mora izrađivati financijske izvještaje, da katkad ne može isplaćivati dividendu iako ima likvidnih sredstava, da u jednostavnom društvu s ograničenom odgovornošću mora najmanje četvrtinu netodobiti unositi u zakonske rezerve s kojima ne može postupati kako hoće, da se mora pridržavati propisanih pravila o održavanju kapitala društva, ako je u mirovini, imaju li kakav utjecaj na njegova prava iz mirovinskog osiguranja okolnosti da se imenuje članom uprave društva, da mora za člana uprave uplaćivati propisane doprinose za obračunavanje kojih je propisana najniža osnovica i dr.? Nije u interesu pravno nedovoljno obaviještenih osnivača da mogu osnivati društvo bez ikakve stručne pomoći.

Neka se društvo osniva elektroničkim putem, ali uz primjerenu pravnu informiranost koju osigurava struka. Vjerojatno će se pojaviti nadripišari koji će uz neku naknadu pomoći pri osnivanju društva, ali je upitno može li se pouzdati

u njihovo znanje i iskustvo. Riječ je o pravno složenim stvarima koje treba dobro poznavati, ne poznaju ih ni svi pravnici, nego samo oni koji se time bave. Austrija se koristi takvim načinom osnivanja, ali uz sudjelovanje javnog bilježnika.

Sreća je da nije ukinut tzv. klasični način osnivanja društva uz sudjelovanje javnog bilježnika. Tako svatko može sam ocijeniti hoće li snositi rizik neinformiranosti i ulaziti u nepoznato bez čije pomoći ili će se koristiti uslugama stručnjaka i smanjiti odnosno otkloniti rizik. Zakonom je propisano da onaj tko pristaje na poduzimanje neke radnje u postupku osnivanja društva, time potvrđuje da razumije smisao i posljedice poduzete radnje. To je čista farsa. Kako netko bez pravnog obrazovanja i neobaviješten o pravu može znati sve posljedice poslovanja osnovanog društva i barem osnovnih pravnih norma koje pritom mora poštovati u vezi s odnosima u društvu? Je li, primjerice, svjestan kaznene odgovornosti ako pri osnivanju da neistinite ili nepotpune podatke ili isprave ili neovlašteno pristupi i poduzme radnje u sustavu osnivanja?

U tzv. klasičnom načinu osnivanja javni bilježnik dužan je upozoriti osnivače na stvari koje ih očekuju i dati odgovarajući savjet. No, onaj tko nema potrebu ništa posebno urediti društvenim ugovorom u vezi s odnosom u društvu i kome su za to dovoljne odredbe zakona koje se primjenjuju na sva društva s ograničenom odgovornošću bez obzira na to na koji su način osnovana i spreman je preuzeti rizik neinformiranosti, može se koristiti osnivanjem društva na daljinu, elektronički. No, bude li poslije trebalo bilo što mijenjati u društvenom ugovoru ili što ugovoriti među članovima društva, što se čini tim ugovorom, morat će se obratiti javnom bilježniku i uz njegovo sudjelovanje izmijeniti društveni ugovor. Drugim riječima, osnivanje društva na daljinu elektronički, kako je to kod nas sada propisano, podsjeća na kupnju automobila sa standardnom opremom, a ima li potrebe za nekom dodatnom, trebat će je posebno nabaviti. Ne bih više govorio o nekim pojedinostima jer za to nema vremena.

Ako se želi skratiti vrijeme potrebno za pokretanje poslovanja, treba to učiniti preispitivanjem zakona u kojima se propisuje da je za obavljanje neke djelatnosti potrebna dozvola

ili suglasnost kojega nadležnog tijela ili kada je propisano da se ne može početi obavljati neka djelatnost prije nego što nadležno tijelo donese odluku kojom se utvrđuje da društvo udovoljava tehničkim, zdravstvenim, ekološkim i drugim uvjetima propisanim za obavljanje takve djelatnosti (suglasnost za početak rada). Taj je postupak noćna mora poduzetnika koja im produljuje, katkad i nepotrebno, vrijeme do početka rada društva. Prijeko je potrebno da se pregledaju svi zakoni u kojima je to propisano i takvo rješenje ostavi samo ondje gdje je ono potrebno i racionalno, bitno za opće dobro i zaštitu ljudi. Sve izvan toga izživljavanje je birokracije nad poduzetnicima. Valja se ugledati na pravno dobro uređene države i propisati ono što se i ondje propisuje.

Izmjene su učinjene i što se tiče raspolaganja poslovnim udjelom u društvu s ograničenom odgovornošću. Spominjanje da se poslovni udio može prenijeti i na temelju odluke suda koja zamjenjuje ugovor o prijenosu nije ništa novo. Tako se i dosad postupalo donošenjem presude kojom se nalaže sklapanje ugovora koji će u protivnom zamijeniti presuda. Poslovni se udio prenosi dvama pravnim poslovima. Jedan je pravni posao kojim se netko obvezuje prenijeti poslovni udio, a drugim se pravnim poslom taj udio i prenosi kao izvršenje prvog posla. Sklopi li se prvi, a ne i drugi, prijenos se može ostvariti tužbom na temelju dobivene sudske presude.

Oba pravna posla moraju se sklopiti u obliku javnobilježničkog akta ili privatne isprave koju potvrdi (solemnizira) javni bilježnik. U zakon je sada unesena odredba za slučaj da se prvim pravnim poslom ne poštuje tako propisan oblik sklapanja ugovora. Takvih slučajeva ima u praksi. Ako prvi pravni posao ne bi bio sklopljen u tom obliku, nedostatak oblika ne bi bio smetnja za prijenos poslovnog udjela ako je pravni posao prijenosa poslovnog udjela sklopljen u propisanom obliku. To je dobro rješenje koje odgovara potrebama prakse.

Do promjene je došlo i u zalaganju poslovnog udjela. Prije se za to nije tražio neki poseban oblik ugovora, ali je sada propisano da se ugovor o zalaganju mora sklopiti u obliku javnobilježničkog akta ili privatne isprave koju potvrdi (solemnizira) javni bilježnik. To odgovara rješenju iz Zakona o

vlasništvu i drugim stvarnim pravima po kojem se neko pravo zalaže na način kako ga se i prenosi ako nekim zakonom nije što drugo propisano. Taj je zakon do sadašnjih izmjena i dopuna bio Zakon o trgovačkim društvima, za što doista nije bilo potrebe.

Još ću vas večeras obavijestiti o samo jednoj stvari iz Zakona o trgovačkim društvima. Riječ je o novom rješenju za prestanak društva s ograničenom odgovornošću. To je prestanak društva po skraćenom postupku bez provođenja likvidacije. Novo je rješenje dobro, ali nosi i neke rizike o kojima moraju voditi računa članovi društva koje prestaje na takav način. Oni mogu odlučiti da prestaje društvo tako da se ne provodi likvidacija. Zakonom je propisano kako se to provodi.

Ako se za to odluče, svi članovi društva donose odluku da prestaje društvo i u njoj donose plan raspodjele imovine društva. To čine u obliku javnobilježničkog akta ili privatne isprave koju potvrdi (solemnizira) javni bilježnik. Uz to, svi u istom obliku daju izjavu da društvo nema nepodmirenih obveza prema radnicima ni bivšim radnicima ni drugih nepodmirenih obveza po osnovi radnog odnosa radnika i bivših radnika, da nema spornih ni nespornih, dospjelih ni nedospjelih obveza prema drugim vjerovnicima te da se svaki član obvezuje podmiriti, solidarno sa svim ostalim članovima društva, sve preostale obveze društva pokaže li se naknadno da one postoje. Odluku i izjavu društvo mora bez odgađanja objaviti na internetskoj stranici sudskog registra i u glasilu društva ako ga ima.

Prestanak društva zbog odluke o prestanku mora se bez odgađanja prijaviti registarskom sudu radi upisa u sudski registar. Prijavi za upis moraju se priložiti odluka i spomenuta izjava članova društva te potvrda da društvo nema nepodmireni dospjeli dug po osnovi javnih davanja kako su definirana poreznim propisima. Registarski sud može od članova društva tražiti dodatni dokaz o istinitosti navoda iz navedene izjave, a može tražiti i da daju odgovarajuće osiguranje iz kojega će se namiriti vjerovnici društva pokaže li se da društvo ima obveze prema vjerovnicima. To može biti osobno ili stvarnopravno osiguranje. Ako su ispunjene pretpostavke za upis, registarski sud donosi rješenje o prestanku društva po skraćenom postupku bez likvidacije u kojem mora navesti da će ga ukinuti ako protiv

njega bude u roku od 30 dana od njegove objave izjavljen osnovani prigovor. Prigovor mogu izjaviti članovi društva, njegovi vjerovnici ili državna tijela. O prigovoru odlučuje registarski sud i ako utvrdi da je osnovan ili da postoji mogućnost da budu oštećeni vjerovnici ili članovi društva, ukinut će rješenje i o tome obavijestiti društvo koje mora nastaviti likvidaciju kakva je za prestanak društva propisana zakonom. Pravomoćnošću tog rješenja gube pravni učinak izjave članova društva kojima se obvezuju podmiriti obveze društva prema vjerovnicima. Sud rješenje objavljuje na internetskoj stranici sudskog registra, a društvo u svom glasilu ako ga ima.

Ako nije podnesen prigovor ili ga sud odbaci ili odbije, donosi rješenje o brisanju društva iz sudskog registra i objavljuje ga na internetskoj stranici sudskog registra. Protiv rješenja dopuštena je žalba u roku od 15 dana od dana njegove objave. Pravomoćnošću rješenja o brisanju dijelovi imovine društva prelaze na njegove članove u skladu s planom raspodjele, a ako neki dio imovine nije planom raspoređen, prelazi na članove društva razmjerno sudjelovanju nominalnog iznosa poslovnog udjela svakoga od njih u iznosu temeljnog kapitala društva. Za prijelaz dijelova imovine društva njegovim članovima nije potreban poseban pravni posao.

Nakon brisanja društva iz sudskog registra članovi društva odgovaraju vjerovnicima društva za obveze solidarno cijelom svojom imovinom. Vjerovnici mogu tako tražbine prema društvu ostvarivati u roku od dvije godine od dana objave brisanja društva iz sudskog registra. Član društva koji podmiri neku obvezu vjerovnika ima pravo regresa prema ostalim članovima za dio duga koji na njih otpada. Ako nije drukčije ugovoreno, to se računa razmjerno sudjelovanju nominalnog iznosa svakoga poslovnog udjela u iznosu temeljnog kapitala društva.

U čemu je rizik? Rizik je da se pojavi neki vjerovnik, a članovi društva nisu dostupni ili su teško dostupni, razišli su se po svijetu i pitanje je hoće li se moći pronaći ili su pak ostali bez imovine, da su članovi koji su fizičke ili pravne osobe prestale postojati bez pravnih sljednika, a imovine društva iz koje bi se vjerovnik inače namirio više nema, podijeljena je.

To bi bilo ukratko sve o čemu sam vas htio obavijestiti. Ostalo je još nešto o povezanim društvima i prijelaznim odredbama. Hvala lijepa!

M. Bratković Zahvalimo pljeskom našem uvodničaru. Vidjeli smo da je Novela dosta opsežnija negoli se prikazivalo u medijima. Bilo bi dobro da se i u pitanjima i raspravi dotaknemo još neke teme koja je ostala nepokrivena uvodnim izlaganjem. Ima li zainteresiranih? Izvolite!

B. Sedak Benčić Prvo konstatacija. Govorili ste nam o načinu donošenja Novele dosta opširno i vezano uz njemačku praksu i prvi put nakon jako puno godina što ovdje slušam Vaša izlaganja propustili ste citirati njemačkog kancelara Bismarcka. To je nešto čega se uvijek sjetimo kada se govori o načinu donošenja zakona.

J. Barbić Hoćete li da ga ponovno citiram?

B. Sedak Benčić Ima puno mlađih kolega.

J. Barbić Vrlo je jednostavno. Između zakona i kobasice nema razlike. Bolje da ne znate kako se prave.

B. Sedak Benčić Imam još kratko pitanje. Funkcija savjetnika dioničara – je li spojiva s određenim poslovima koje taj savjetnik obavlja u društvu ili za društvo?

J. Barbić Taj savjetnik koji se tu spominje posebna je osoba, profesionalac koji se bavi pružanjem takvih savjeta. To mu je predmet poslovanja. To nije osoba iz društva.

B. Sedak Benčić Imamo odvjetnika koji zastupa trgovačko društvo u određenim predmetima, ali ujedno se pojavljuje na glavnoj skupštini društva kao opunomoćenik nekog dioničara (čiji je ujedno savjetnik) i u čije ime ističe protuprijedlog odluci uprave.

J. Barbić

On tu djeluje kao netko tko zastupa nekog dioničara. Ovdje se misli na profesionalce koji se isključivo time bave.

Pavo Novokmet, odvjetnik iz Zagreba

Imao bih pitanje koje se tiče politike primitaka i izvješća o primitcima, njihove vremenske primjene. Čitajući Direktivu koja se implementira u ZTD, zaključio sam da zapravo izvješće o primitcima služi tome da bi se dioničari mogli uvjeriti da se politika primitaka uredno primjenjuje. Iz toga bi proizlazila logika da se izvješće o primitcima podnosi prvi put godinu dana nakon što je donesena politika o primitcima. Najprije damo politiku, pa pričekamo godinu dana i onda imamo izvješće o primitcima gdje vidimo je li se politika koju smo prije prihvatili poštovala. Međutim, naše prijelazne i završne odredbe kao da ne slijede tu logiku pa obje odredbe počinju primjenu iste godine 2020. Sada se može postaviti pitanje, i u praksi se već postavlja, hoćemo li morati raditi izvješće o primitcima i za godinu u kojoj nema politike primitaka. Naravno, nitko ne bi htio da bude odmah, nego bismo htjeli da kaskadno to primijenimo. Međutim, naše prijelazne i završne odredbe kada se gleda samo logički ne predviđaju takvu primjenu pa bi bilo, recimo, jasnije da se u prijelaznim odredbama kaže politika primitaka primjenjuje se od 2020., obveza izvješća od 2021. Je li tako? Tako ne piše pa je sad pitanje kako se tu postaviti.

J. Barbić

Imate pravo. To nije logično. Bilo bi logično da imate prvo politiku pa onda izvješće. Kako u zakonu nema odredbe koja bi govorila u tom smjeru, mislim da bi trebalo te dvije stvari razdvojiti. Točno ste naveli da je smisao izvješća da se vidi slijedi li se u društvu politika, ali s druge je strane propis koji kaže od kada se primjenjuje obveza podnošenja izvješća. Ideja je u tome da se o svemu uredno izvješćuju dioničari. Ako pogledate što se u izvješću mora navesti, vidjet ćete da se u samo jednoj stavci upućuje na politiku primitaka. Sve su ostalo podatci o onome što se stvarno isplaćivalo bez pozivanja na politiku primitaka. Iz toga zaključujem da bi se izvješće moralo podnositi glavnoj skupštini nakon što odredba zakona o tome stupi na snagu, a nakon što u društvu bude utvrđena politika primitaka, morat će

se iznijeti i podatak da se odstupilo od te politike ako je to bilo slučaj i za to dati obrazloženje. Dakle, ponajprije je riječ o informiranju dioničara koji nakon što bude utvrđena politika mogu i ocijeniti postupa li se u skladu s njom, a prije toga da imaju uvid u ono što se u društvu događa u vezi s primitcima.

Ejla Grantverger, Allianz Invest

Dobra večer! *Compliance officer* sam u jednom društvu za upravljanje i zanima me politika sudjelovanja, pogotovo kod institucionalnog ulagatelja i upravitelja imovine. Kada se to mora primjenjivati? Odnosi li se to samo na to ako su dionice uvrštene na burzu (uređeno tržište) ili na apsolutno sve (društva čije dionice nisu uvrštene na uređeno tržište)?

J. Barbić

Taj dio iz Direktive predviđen je i obvezan za dionička društva čije su dionice uvrštene na uređeno tržište radi trgovanja, naravno da su na to obvezni svi spomenuti koji rade s tim dionicama i za njih se ne traži da su dionička društva i da su njihove dionice uvrštene na uređeno tržište radi trgovanja. Direktiva se ne odnosi na slučaj kada se postupa s dionicama drugih dioničkih društava.

E. Grantverger

Dakle, nije obvezno. Hvala.

Katarina Šimac, odvjetnička vježbenica

Zanima me kako komentirate da je na snazi još Zakon o zabrani i sprečavanju obavljanja neregistrirane djelatnosti. Hoće li to upisivanje kao evidencijski podatak biti dovoljno?

J. Barbić

Ne traži se upis predmeta poslovanja u glavnu knjigu sudskog registra ako nije obvezan. Ne bi se smjelo reći da je riječ o neregistriranoj djelatnosti ako nije upisana u glavnoj knjizi sudskog registra, nego je to samo evidencijski podatak. Taj zakon mora respektirati pravni režim upisivanja predmeta poslovanja u sudskom registru.

Kolegica je zanimljivo pitala je li dopušten rad nekoga tko nema upisanu neku djelatnost. U tome će se morati prihvatiti da

netko ima evidentiranu djelatnost za koju kaže da je ima namjeru obavljati i ne bi se smjelo zaključiti da u tom slučaju čini što nedopušteno. Pa nije on kriv što zakon propisuje drukčiji pravni režim od onoga koji je u vezi s predmetom poslovanja bio u vrijeme donošenja zakona o kojemu govori kolegica.

M. Bratković

Što je s razlikom u troškovima klasičnog osnivanja, kako ste nazvali, i onog elektroničkog?

J. Barbić

Očito bi troškovi osnivanja društva s ograničenom odgovornošću na daljinu elektronički, bez opunomoćenika morali biti manji jer u tome ne sudjeluje javni bilježnik. Kod takva su osnivanja u pitanju dvije stvari – brzina i pravna sigurnost. Uvijek sam za to da se postigne brzina, ali ne na štetu pravne sigurnosti. To znači da nije dobro izbjegavati struku kada nešto poduzimaju nedovoljno pravno obrazovane osobe. Ide se za smanjenjem troškova. Pristojbe treba platiti u oba načina osnivanja društva. Koliko sam obaviješten, od svakog plaćanja javnom bilježniku na javna davanja raznih vrsta otpada oko 70 %. Ako je država htjela smanjiti troškove osnivanja društva izbjegavanjem sudjelovanja javnog bilježnika u tome, mogla je to učiniti smanjenjem, pa možda i ukidanjem nekih ili svih javnih davanja kao poticaj poduzetništvu. Tada bi trošak javnog bilježnika bio zanemariv u odnosu na vrijednost onoga u što se ulazi jer u tome ni danas nije velik, mjeri se stotinama kuna, a bila bi očuvana pravna sigurnost. Ne bi to bio neki veliki trošak. Uostalom, to bi mogli obaviti i odvjetnici, ali cijena i te usluge opterećena je javnim davanjima.

M. Bratković

Pitao bih još što se tiče povezanih društava. Nešto ste spomenuli da ima nekih izmjena. Možda neki kratak osvrt na to.

J. Barbić

Nema puno. Praktički ima nešto o revizorima i još neke sitnice. Nisu znatne izmjene.

Ivan Šošćarić, odvjetnički vježbenik

Vežano uz opću formulaciju predmeta poslovanja, u Sudskom registru Trgovačkog suda u Zagrebu rečeno nam je da

oni u svom informatičkom sustavu nemaju mogućnost takvo što upisati i da, iako je to uvedeno zakonom, ne možemo takvo što upisati.

J. Barbić

To je točno. Morat će se riješiti pitanje informatike. Nedopustivo je da informatička podrška ne omogućuje nešto što je predviđeno propisima. To se mora napraviti. Nisam informatički stručnjak, ali ne vjerujem da se to ne može riješiti jer se na razini informatike rješavaju mnogo složenije stvari. Prije bih rekao da je u pitanju potpuna odsutnost svake koordinacije. Kada se donese neki propis kojim se što određuje, u vrijeme njegova stupanja na snagu mora biti sve spremno da se to i provede. U protivnom ste onemogućili primjenu propisa i nekome uskratili pravo koje mu pripada. Propis donosi država, a i osigurava tehniku potrebnu za njegovu primjenu. Samo nemar i lakomislenost onih koji su za to zaduženi mogu dovesti do takva stanja. Je li to vladavina prava kojom se svakom osigurava stjecanje, korištenje i zaštita prava?

Slično stanje imamo i u vezi s dionicama. Zašto se ne može na računu nematerijaliziranih vrijednosnih papira upisati plodouživanje na dionici kada je ono služnost uređena Zakonom o vlasništvu i drugim stvarnim pravima? Ne može se nepripremljenim tehničkim pomagalom spriječiti primjenu zakona. Ako se što propiše, mora se na vrijeme osigurati potrebna tehnička potpora. Vjerujem da će se to morati vrlo brzo riješiti, u protivnom se neće moći primijeniti propis.

M. Bratković

Možda zlorabim svoju ulogu moderatora, ali pitat ću još jedno pitanje. Što je s predmetom poslovanja koji je već upisan u sudski registar?

J. Barbić

Zakon nije propisao što će se s time dogoditi. To je svakako praznina, ali kako je Zakonom o sudskom registru sada propisano koji se podatci upisuju i za koje subjekte upisa u sudski registar, a ondje nema predmeta poslovanja osim kada je propisano da ga se upisuje u glavnu knjigu sudskog registra, morali bi se sadašnji upisi predmeta poslovanja u glavnoj knjizi brisati i unijeti kao evidencijski podatak. No, neće se ništa dogoditi ako taj podatak

ostane upisan u glavnoj knjizi do prve izmjene upisa jer će ga se tretirati onako kako je to sada propisano. Novih upisa neće biti. Zapravo bi bilo ispravno da se to učini po službenoj dužnosti. Subjekti upisa to nisu dužni zatražiti.

M. Bratković

Želite li završnu riječ?

J. Barbić

Završno bih nastavio na ono što sam rekao u vezi s donošenjem zakona, što vrijedi i za Zakon o trgovačkim društvima. Do 2012. za Zakon i sve njegove izmjene i dopune prvi tekst izradili bi stručnjaci Katedre za trgovačko pravo i pravo društava Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, a nakon toga bi na temelju tog teksta djelovala radna skupina sastavljena od poznavatelja te materije. Rad radne skupine pravnih stručnjaka, teoretičara i praktičara bio je olakšan time što je inicijalni tekst bio sustavno izrađen slijedeći prihvaćena načela i pravila prava društava. Radna je skupina prosuđivala tekst koji joj je dan na raspravljanje i dala svoj znatni doprinos potrebnim intervencijama. Ta je praksa ovog puta bila napuštena. Radilo se onako kako sam govorio.

Radi efikasnijeg djelovanja, manjeg gubitka vremena i bitno manje opasnosti od rizika loših rješenja trebalo bi se vratiti prijašnjoj praksi. Na temelju onoga što zatraži država trebalo bi izradu prvog teksta nacрта zakona o izmjenama i dopunama ili novog zakona povjeriti aktivnim članovima spomenute fakultetske Katedre i nakon toga nastaviti s postupanjem na već izloženi način. Zakon o trgovačkim društvima vrlo je složen i sofisticiran propis koji ne trpi improvizacije jer nasumce učinjena intervencija na jednome mjestu može na drugima imati neželjene posljedice koje može unaprijed predvidjeti samo izvrstan stručnjak za to usko područje.

Šteta je što se opet propustila prigoda da se u posebnom dijelu Zakona uredi sva financijska pitanja poslovanja trgovačkih društava, primjerice sve o utvrđivanju financijskih izvještaja društva, rezervama društva, upotrebi dobiti, isplati dividende, primjerenim otpremninama i dr. U uređenim pravnim poredcima u svijetu uobičajeno je da se to uređuje na jednome mjestu, primjerice u Trgovačkom zakoniku. Kada smo prije više od četvrt

stoljeća pripremali zakon, bilo nam je rečeno da će se to urediti Zakonom o računovodstvu, što nije nikada učinjeno. Zato se moralo na više mjesta u Zakon o trgovačkim društvima unijeti odredbe kojima se uređuju financijska pitanja. Nije primjereno da je to razbacano po zakonu i da se ne može na jednome mjestu vidjeti sustavan pristup uređenju te važne materije.

Drugi propust odnosi se na uređenje izvanparničnog postupka za potrebe trgovačkih društava. Na više mjesta u zakonu upućuje se na ostvarivanje prava u izvanparničnom postupku, a mi postupamo po propisima tog postupka kao pravnim pravilima donesenim tridesetih godina prošlog stoljeća koja uopće nisu prikladna za primjenu u stvarima trgovačkih društava. Zato treba donijeti Zakon o izvanparničnom postupku i nakon općeg dijela u njemu u posebnome dijelu urediti i pitanja kada ga se primjenjuje u stvarima prava društava ili donijeti poseban zakon koji bi uređivao tu materiju za navedene potrebe. Ovako su na raznim mjestima u Zakon o trgovačkim društvima unesene pojedine odredbe koje samo djelomično zadovoljavaju potrebe. Takav pristup stvarima nije primjeren potrebama.

Pravo društava mora biti konzistentno uređeno i zato se ponovno vraćam na ono što sam već rekao – ne udaljavajmo se od prava uzora osim ako je to zaista prijeko potrebno zbog nekih posebnih razloga, ali tome treba pristupiti vrlo restriktivno. Osim toga Zakon o trgovačkim društvima treba smatrati temeljnim zakonom za pravo društava i svi drugi propisi kada uređuju nešto iz te grane prava ili u vezi s njom, moraju poštovati nazivlje koje se u njemu upotrebljava i u njemu sadržana pravna rješenja. To, nažalost, nije slučaj. Svaka grana ili područje prava ima neki temeljni propis i želimo li imati uređen pravni sustav, prema takvu se propisu moramo orijentirati. U protivnom stvarat ćemo nered koji vodi u kaos. Pravni sustav postaje rastresit, pojedine stvari ostaju nedorečene, pa i kontradiktorne, a to izaziva dileme, otežava primjenu prava i izvor je pravne nesigurnosti. Na tome se ne može zasnivati zakonodavna sastavnica vladavine prava. Hvala na pozornosti!

M. Bratković

Time ćemo zaključiti večerašnju tribinu. Hvala vam i doviđenja!

KAZNENOPRAVNI SUSTAV PRILAGOĐEN ŽRTVAMA KAZNENIH DJELA?

uvodničar:

doc. dr. sc. Zoran Burić

Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

voditelj i urednik:

doc. dr. sc. Marko Bratković

232. tribina

Zagreb, 3. srpnja 2019.

KAZNENOPRAVNI SUSTAV PRILAGOĐEN ŽRTVAMA KAZNENIH DJELA?

UDK: 343.122(497.5)
343.2.01:343.13
343.211.3/5

M. Bratković

Dobra večer! Današnji uvodničar, docent na Katedri za kazneno procesno pravo, Zoran Burić govorit će o kaznenopravnoj problematici, zapravo o položaju žrtve u novome kaznenopravnom uređenju. On je u naslov odlučio staviti upitnik da na večerašnjoj tribini raspravimo je li kaznenopravni sustav prilagođen žrtvama kaznenih djela. Nadam se da će nakon kraćeg izlaganja biti prigode i za zajedničku diskusiju. Kao što uvijek kaže profesor Barbić, ako tribina nije dobro posjećena, ostane zapisana u Godišnjaku i čita se neovisno o tome koliko je ljudi prisustvovalo. Prepuštam riječ našem uvodničaru i vjerujem da će biti još jedna dobra tribina. Izvolite!

Z. Burić

Hvala! Zahvaljujem svima vama koji ste došli. Marko Bratković prije nekog me vremena pitao, odnosno kolegicu Elizabetu Ivičević Karas i mene, bismo li na tribini sudjelovali s temom iz kaznenog prava. U tom sam se trenutku bavio nečim sasvim različitim od teme današnjeg izlaganja. Bavio sam se načelom *ne bis in idem* u vezi s pitanjem kumulacije kaznenog i administrativnog penalnog postupka i inicijalno odlučio da bi to mogla biti i tema mojeg izlaganja na ovoj tribini. Međutim, poslije sam zaključio da je ta tema možda previše tehnička i kompleksna za potrebe tribine koja okuplja ljude koji se bave različitim područjima prava i pristupaju im iz različitih profesionalnih pozicija. Polazeći upravo od želja da tema izlaganja bude zanimljiva širem krugu ljudi i da ne bude toliko tehnička, odlučio sam večeras govoriti o žrtvama kaznenih

djela. Upitnik u naslovu služi tomu da temu izlaganja učini intrigantnijom.

Odakle moj interes za žrtve kaznenog djela? Već se neko vrijeme bavim žrtvama kaznenih djela. Prvi put počeo sam se baviti tim pitanjem prije nekoliko godina u Radnoj skupini za izmjene i dopune ZKP-a kada je u ZKP trebalo ugraditi odredbe Direktive o uspostavi minimalnih standarda za prava, potporu i zaštitu žrtava kaznenih djela. Žrtve su uvijek u kaznenom pravu bile negdje sa strane, nešto što nije središnji dio kaznenoga prava i uvijek ono što je manje zanimljivo dopadne najmlađim članovima radne skupine, pa sam tako ja dobio zadaću baviti se žrtvama kaznenih djela.

Danas mi je drago što sam se počeo baviti tom temom. Bavljenje njome omogućilo mi je da znatno proširim svoje vidike u kaznenom pravu i da preispitam neke uobičajene i ustaljene načine gledanja na institute kaznenog prava. Primjerice, za temu žrtava kaznenih djela specifična je činjenica da su u tom području prava iznimno aktivne različite nevladine udruge koje na pravne institute i procese gledaju bitno drukčije od nas koji se bavimo pravom, bilo u obrazovanju ili u pravnoj praksi. Kada na kazneni postupak gledamo iz teorijskog aspekta, uvijek ga primarno razmatramo preko odnosa pojedinca i države. Gledamo što to država može učiniti, kako može ustrojiti taj postupak koji se provodi prema onome tko je osumnjičen da je počinio kazneno djelo a da taj postupak bude fer, da bude pravičan, da omogućuje kažnjavanje krivoga i oslobođenje nevinog, da bude transparentan, da bude ljudima razumljiv, da bude izbalansiran.

Kazneni postupak koji danas imamo, taj liberalni zapadnoeuropski postupak, ustrojen je na jednostavnome dvostranom odnosu, odnosu između države s jedne strane i osobe koja je okrivljena za kazneno djelo s druge strane. Međutim, kazneno djelo izvorno se događa između dviju fizičkih osoba, ne između države i pojedinca, nego između počinitelja kaznenog djela i njegove žrtve. Kazneni postupak kakav mi danas imamo, kakav se u građanskim državama izgradio primarno kroz prizmu odnosa između države i pojedinca, žrtvu je kaznenog djela, njezine interese i legitimna

očekivanja u kaznenom postupku gurnuo u drugi plan. Mi koji se bavimo kaznenim pravom i kaznenim postupkom nismo baš previše razmišljali o žrtvama. Ni onima koji se bave kaznenim pravosuđem u praksi uzimanje u obzir legitimnih očekivanja i interesa žrtava nije bilo nešto što je karakteristično za njihovo doživljavanje svijeta u kojem profesionalno funkcioniraju.

Međutim, posljednjih tridesetak godina, zbog različitih razloga koji su možda vezani uz privatizaciju javnih funkcija te generalno uz slabljenje funkcije države kao isključiva posrednika u odnosima između pojedinaca koji nastaju i razvijaju se u kaznenom pravu, sve više jača usmjerenje i gledanje na poziciju i na interese žrtava u kaznenom postupku. Razmišlja se o tome kako kazneni postupak i kazneno pravosuđe ustrojiti a da budu *victim-friendly*, da budu prilagođeni interesima i potrebama žrtava kaznenih djela. Najvažnije promjene pritom se događaju u međunarodnom pravu, a kada govorimo o europskom kontekstu, primarno mislimo na Vijeće Europe, a u posljednje vrijeme sve više i na Europsku uniju.

Sve te promjene koje se događaju u međunarodnom pravu nedvojbeno imaju određen učinak i na hrvatsko kazneno pravosuđe. Na praktičnoj je razini tako kod nas došlo do izgradnje cijeloga novog sustava unutar sustava kaznenog pravosuđa ili uz sustav kaznenog pravosuđa, a to je sustav podrške žrtvama kaznenih djela. To u Hrvatskoj prije 10 godina nije postojalo. Već danas u Hrvatskoj postoji nešto što po svojim konturama, po svojoj strukturi i organizaciji ima karakteristike sustava podrške žrtvama kaznenih djela. Taj sustav nije samo dio kaznenog pravosuđa. On se nalazi negdje uz kazneno pravosuđe i djelomično je, naravno, vezan za kazneno pravosuđe, ali nije u njega sasvim uklopljen. To je sasvim nova funkcija naše države, sasvim nova usluga koju naša država pruža, a koja do prije 10 godina nije postojala. Promjene se događaju na normativnoj razini, promjene se događaju izgradnjom sustava kaznenog pravosuđa, a promjene se, naravno, događaju i na najnižoj razini, odnosno na razini ljudi koji se bave kaznenim pravosuđem.

Mogu za sebe reći da, zbog činjenice da se u posljednjih pet godina intenzivnije bavim tim pitanjima, neke kaznenoprocen-

situacije koje sam prije gledao isključivo kroz prizmu nekih tradicionalnih i klasičnih kaznenoprocenih odnosa i vrijednosti, danas jednostavno drukčije gledam. Kažem: aha, čekajte, u toj situaciji nismo razmotrili koji su interesi žrtve. To je važno kod niza kaznenoprocenih instituta koje tradicionalno gledamo kroz odnos između pojedinca i države. Na primjer, kada razmišljate o nezakonitim dokazima, nezakonite dokaze gledamo iz aspekta odnosa između pojedinca i države, čistoće kaznenog pravosuđa, discipliniranja tijela s represivnim ovlastima i onda smo spremni prihvatiti neke jako stroge sankcije za kršenje određenih procesnih pravila koja smatramo važnima, a pritom ne razmišljamo o tome što tako teško sankcioniranje postupka znači za žrtvu toga kaznenog djela. Uzimanje u obzir interesa i prava žrtve u kaznenom postupku zaista u znatnoj mjeri utječe na cijeli kazneni postupak. To je bio opći teorijski uvod.

Postoje tri kratke podteme o kojima bih želio govoriti. Jedna se dimenzija tiče normativnih promjena, druga se tiče sustava podrške žrtvama kaznenih djela, a treća se tiče one najniže razine, razine promjene svijesti.

Što se tiče normativnih promjena, kao što sam već kazao, naš je središnji zakon koji se bavi žrtvama kaznenih djela Zakon o kaznenom postupku. Po svojem sadržaju vjerojatno najveće promjene ZKP-a u posljednjih nekoliko godina dogodile su se u vezi sa žrtvama kaznenih djela. Sve do negdje 2008. godine u ZKP-u nije postojao pojam žrtve kao takav. Kod nas je tradicionalno položaj žrtve u kaznenom postupku bio dosta snažan ako ga uspoređujemo s drugim kaznenoprocenim zakonodavstvima, ali nije postojala žrtva kao žrtva, nego je postojao procesni institut oštećenika. Prvi naš zakon koji izričito uvodi pojam žrtve bio je ZKP iz 2008. godine. Taj je zakon to učinio prilično nespretno i dosta je stvari ostalo nejasno. Uveden je pojam žrtve, ali je zadržan pojam oštećenika, pa nije bilo jasno koja je zapravo razlika između tih dvaju pojmova. Za razumijevanje odnosa između žrtve i oštećenika važno je da je uvođenje pojma žrtve u naš Zakon o kaznenom postupku bilo primarno vezano uz priznavanje statusa i položaja žrtve izvan kaznenoga postupka.

Uvođenjem pojma žrtve u Zakon o kaznenom postupku žrtvi su zajamčena različita prava kojima se primarno priznaje njezina situacija viktimizacije i nastoji joj se omogućiti neovisno o kaznenom postupku lakše nošenje s posljedicama kaznenog djela. Pojam žrtve nije pojam koji je primarno vezan uz kazneni postupak i ne treba ga tako gledati. Treba ga gledati kroz činjenicu viktimizacije, činjenicu da je prema nekome počinjeno kazneno djelo i žrtva ima taj status neovisno o tome vodi li se protiv koga kazneni postupak, je li počinitelj kaznenog djela uopće identificiran i jesu li neke radnje prema njemu poduzete. Sama ta činjenica da je prema nekoj osobi počinjeno kazneno djelo legitimira tu osobu da od države traži ostvarivanje određenih prava. Prije svega, prava da joj se pruži potpora, da joj se pruži pomoć, da joj se pruži zaštita. To nema nikakve veze s kaznenim postupkom.

Druga skupina prava vezana za žrtve tiče se sudjelovanja žrtve u kaznenom postupku, i to onog sudjelovanja koje je neovisno o volji žrtve, a to je primarno njezino sudjelovanje u ulozi svjedoka u kaznenom postupku. Vrlo rijetko razmišljamo o tome koliko je zapravo zahtjevno u kaznenom postupku biti svjedok uopće, a osobito kad je riječ o nekakvim nasilnim ili kaznenim djelima moćnih i društveno utjecajnih osoba. Zato što dolaženje u ulogu svjedoka u kaznenom postupku i obveza da se u kaznenom postupku svjedoči znači za jednog građanina iznimno izlaganje prijetnjama, nasilju, različitim neugodnostima, i to u državi koja vam ne pruža adekvatne mehanizme zaštite i u državi u čije institucije građani nemaju povjerenja. Takva situacija za građane znači izniman stres i iznimno izlaganje, a naravno da je za funkcioniranje kaznenog pravosuđa veoma važno da su građani spremni sudjelovati u postupcima kaznenog pravosuđa primarno u ulozi svjedoka. Kada je riječ o žrtvama kaznenih djela, stresnost situacije svjedočenja još se i multiplicira. Jedan je od legitimnih zahtjeva žrtve kaznenoga djela kada se pojavljuje u kaznenom postupku da to svjedočenje i sudjelovanje u kaznenom postupku bude za nju što je moguće manje traumatično i da se procedure kaznenog pravosuđa, u mjeri u kojoj je to naravno moguće, prihvatljivo i u skladu te

uravnoteženo s drugim interesima koji se svi u kazneni postupak slijevaju, uzmu u obzir.

Treća skupina prava važnih za žrtve kaznenih djela omogućuje žrtvi da aktivno sudjeluje u kaznenom postupku. Jedan je od legitimnih zahtjeva žrtve da se u kaznenom postupku sasluša i da ima mogućnost i, možemo to nazvati, određen oblik kontrole odnosno nadzor nad djelovanjem državnih tijela koja su na sebe preuzela zadaću progona počinitelja kaznenog djela, ali da žrtva sama svojim aktivnim djelovanjem izvan onoga na što je prisiljena svjedočenjem u kaznenom postupku može ostvariti svoj procesni interes, a njezin procesni interes može biti primarno osuda krivog počinitelja kaznenog djela, ali mogu biti razni drugi interesi. Primjerice, naknada štete koja je kaznenim djelom prouzročena.

Od ta tri temeljna segmenta prava žrtava u kaznenom postupku mi smo dva imali i prije 2008. godine, i to drugi i treći segment. Taj drugi segment u zaštiti ranjivih svjedoka. To je nešto što smo imali i do 2008. godine, ali nakon 2008. godine pojačava se uvođenjem dodatnih prava za dodatne kategorije žrtava kaznenih djela. Imali smo i treću dimenziju koja se ogledala u mogućnosti žrtve da u kaznenom postupku sudjeluje kao oštećenik.

Međutim, velika promjena koja je donesena 2008. godine u odnosu na stanje koje je postojalo do tada prvi je segment. Dakle, to priznavanje statusa i položaja žrtve neovisno o kaznenom postupku. To je jedan segment države ili javnih usluga koji mi jednostavno kao dodatni sustav do 2008. godine nismo imali. Imali smo ga u postojanju različitih NGO-a koji su se bavili zaštitom interesa pojedinih kategorija žrtava. Kod nas je bila jako razvijena nevladina scena koja se tiče zaštite žrtava rata i uvijek su postojale nevladine organizacije koje su se bavile zaštitom žena žrtava kaznenih djela. Međutim, država se nije organizirano bavila tim poslom, nije se sustavno bavila poslom pomoći, potporom žrtvama i zaštitom žrtava kaznenih djela, i to je nešto na čemu se sustavno počinje raditi kod nas, pa i prije zapravo 2008. godine, ali tad je to bilo vezano uz progon ratnih zločina.

Naime, cijeli taj sustav podrške žrtvama kaznenih djela kod nas se počeo razvijati ranih 2000-ih godina zbog pritiska na Hrvatsku da se učinkovito progone ratni zločini počinitelja hrvatske nacionalnosti. Budući da su se svjedoci nalazili izvan Hrvatske ili u Hrvatskoj, ali su bili vrlo nevoljni razgovarati o tim stvarima u javnim suđenjima, jedna je od stvari koje smo morali napraviti, a za to smo dobili novac od UN-a, izgraditi sustav podrške svjedocima i žrtvama tih kaznenih djela kako bi se ti svjedoci i žrtve osjetili dovoljno sigurnima doći na sud te izložiti i kazati svoju istinu. To su najvažnije normativne promjene koje se kod nas događaju. Njihovo izvorište dolazi iz različitih smjerova.

Primarno dolazi iz međunarodnog prava, iz UN-a i Vijeća Europe. Naravno, u posljednje vrijeme sve više iz prava Europske unije zato što je jedna od nadležnosti Europske unije u kaznenopravnom području da harmonizira nacionalna kaznenoprocena prava vezano uz prava žrtava kaznenih djela. To je isto nešto čime se Europska unija bavi i 2011. prihvaćena je Direktiva o uspostavi zajedničkih standarda. Prije nje za prava žrtava postojala je Okvirna odluka o harmonizaciji određenih prava žrtava u kaznenom postupku i ono što se u posljednje vrijeme događa u našem kaznenoprocenom pravu primarno je vezano uz potrebu da mi, što se tiče prava žrtava kaznenih djela, svoje zakonodavstvo i svoje praktične procedure prilagodimo zahtjevima i standardima europskoga kaznenog prava.

Postoji još jedan smjer, izvor iz kojeg dolazi znatan utjecaj na razvoj svijesti o važnosti prava žrtava kaznenoga postupka, a to je iz Strasbourga, iz Europskog suda za ljudska prava. To je isto iznimno važan pokretač u razvoju svijesti o važnosti prava žrtava kaznenoga djela, i to primarno preko instituta učinkovite istrage. Kada država ima u svojim rukama monopol prisile i kada žrtvi kaže da počinjenje kaznenog djela na njezinu štetu nije njezina privatna stvar, nego je državna stvar koju država obavlja u interesu i nje i svih građana, primarni je zahtjev žrtve u toj situaciji da ona od države očekuje da država taj posao ozbiljno obavi, da istraži sumnju da je kazneno djelo počinjeno.

U našem kaznenom pravosuđu postoji niz presuda u kojima su, ne samo u slučajevima ratnih zločina već i u slučajevima nekih drugih primarno nasilnih kaznenih djela, utvrđeni propusti naših tijela, dakle naše policije, državnog odvjetništva i sudova. Bila je riječ o njihovim propustima da adekvatno, promptno, učinkovito, temeljito, neovisno istraže sumnju u vezi s počinjenjem kaznenih djela. Time dolazi do povrede prava žrtve kaznenoga djela činjenicom da država nije adekvatno istražila određene situacije za koje su postojale ozbiljne sumnje da je riječ o nekome nasilnom kaznenom djelu. Ne mora biti riječ samo o nasilnome kaznenom djelu. Povreda prava žrtava može nastati ako je riječ o članovima obitelji poginule osobe ili povrede prava na zabranu mučenja ili nečovječnog ili ponižavajućih postupanja kada je riječ o napadu na nečiji duševni, tjelesni ili seksualni integritet. Može biti riječ o povredi prava na privatnost ako nije riječ o teškom napadu, ali ipak se radi o povrijeđenom pravu osobnosti određene osobe koje je kazneno djelo i situaciji kada državna tijela neadekvatno reagiraju na takve događaje. To je nešto čega mi sve više, uz brojne presude koje dolaze iz Strasbourga, a tiču se položaja žrtve, u kaznenom postupku moramo biti svjesni.

O izgradnji sustava pomoći i podrške žrtvama kaznenih djela već sam nešto govorio. Jedna je od velikih stvari u našem kaznenom pravosuđu ulazak žrtava u institucije kaznenog pravosuđa od ranih 2000-ih godina na nekim našim županijskim sudovima, ne još na svima iako je to dugoročni plan i nalazi se u strategijama o razvoju sustava za podršku žrtvama i svjedocima.

Naime, na sedam županijskih sudova postoje odjeli za podršku žrtvama i svjedocima. To je nešto sasvim novo u našem sustavu kaznenoga pravosuđa. Ti su odjeli ustrojeni primarno vezano uz progon ratnih zločina, a nakon što je progon ratnih zločina pao donekle u drugi plan, okosnica su toga našega sustava podrške žrtvama kaznenih djela. Riječ je o sasvim novim funkcijama kaznenog pravosuđa koje do tada nisu postojale, o nekim sasvim novim ljudima, psiholozima, pedagogima, socijalnim pedagogima koji rade na sudovima, koji komuniciraju kao posrednici između žrtava i sudaca. Rade na tome i imaju jako važnu ulogu u tome da kod sudaca razvijaju svijest o tome koliko je važno ne samo za žrtvu nego i za kazneni postupak u

cjelini, za kvalitetu iskaza žrtve kaznenog djela žrtvi pristupiti na odgovarajući način. Ti odjeli čine okosnicu našeg sustava podrške žrtvama kaznenih djela. Oni postoje samo na županijskim sudovima, i to samo na sedam županijskih sudova.

Naša država nije dovoljno bogata, barem tako kažu, da bi odjeli za podršku žrtvama i svjedocima postojali na svim županijskim sudovima. Međutim, od prošle godine za područja županijskih sudova na kojima ne postoje odjeli za podršku žrtvama i svjedocima Ministarstvo pravosuđa sklopilo je ugovore o suradnji s nevladinim udrugama koje djeluju na tim područjima i koje trebaju na njima pružati usluge odjela za podršku žrtvama i svjedocima.

Meni se to jako sviđa jer pokazuje da je naša država spremna iskoristiti snage civilnoga društva, građanski aktivizam i taj građanski aktivizam i snage civilnog društva pokušati integrirati u javne usluge. Hrvatska nije samo Zagreb. Postoji niz gradova u kojima djeluju udruge za podršku žrtvama. Doduše, postoje i županije na čijem području ne djeluje nijedna udruga za podršku žrtvama. Dugoročno je u planu Ministarstva pravosuđa da se na svakome županijskom sudu ustroji odjel za podršku žrtvama i svjedocima. To znači zapošljavanje određena broja osoba itd. Čini mi se da je to dobar put. Država financira djelovanje nevladinih udruga. Nevladine udruge bile su jako dugo nositeljice, ne toga sustava, ali su obavljale te poslove.

Taj sustav podrške jako je zanimljiv za nekoga tko se bavi kaznenim pravom. Kazneno pravo državni je posao. Kad je riječ o žrtvama kaznenih djela, ima i puno nedržavnoga. Kao nekomu tko se bavi kaznenim pravom sviđa mi se građanska participacija i činjenica da građani sudjeluju u postupcima kaznenog pravosuđa pa barem tako pružaju podršku žrtvama kaznenih djela. Mislim da je to jako važno za razvoj demokratskoga participativnog pravosuđa.

Jedna je od najvećih novosti u izmjenama ZKP-a iz 2017. godine postupak pojedinačne procjene za sve žrtve kaznenih djela. Mi sada za žrtve imamo neke stvari koje nemamo za okrivljenike. Nemamo postupak pojedinačne procjene za okrivljenika. Ne gledamo ima li on kakve intelektualne ili tjelesne poteškoće, a trebali bismo gledati, i nemamo u zakonu detaljno

uređeno da kazneni postupak prilagođavamo posebnim potrebama okrivljenika. Tako bismo trebali raditi kada je riječ o osobama s intelektualnim, tjelesnim poteškoćama itd., a za žrtve to sada imamo. U nekim segmentima koji se tiču prava žrtava kaznenih djela otišli smo dalje nego vezano uz prava okrivljenika. Npr. u vezi s individualnom procjenom. Sada kada se žrtva pojavi pred policajcem, on mora individualno procijeniti svaku žrtvu s obzirom na njezino stanje, na kazneno djelo koje je na njoj počinjeno, treba li joj te postupke kaznenog pravosuđa na određen način prilagoditi – posebnim načinom ispitivanja, time da je ispituje osoba istog spola, ispitivanjem u posebnoj prostoriji.

Za okrivljenika nemamo obvezan postupak pojedinačne procjene iako bismo ga u nekim situacijama sigurno trebali imati. Imamo neka pravila o obveznoj obrani, ali nemamo općenito. Kad smo razgovarali o toj individualnoj procjeni, radio se pravilnik i sjećam se da je ideja jednoga dijela Radne skupine bila da se u postupke individualne procjene kao priznati sudionik postupka individualne procjene uvedu nevladine udruge. Valjda je to prirodna reakcija ljudi iz države, iz Ministarstva pravosuđa prirodna je reakcija da oni to ne žele zato što su udruge jako slobodne. One se ne žele držati birokratskih procedura i pravila, nego žele imati slobodu u tome kako će određene stvari raditi. Ali ipak su na kraju u pravilnik ušle nevladine udruge kroz mogućnost da u procesima individualne procjene sudjeluju i udruge koje se bave podrškom žrtvama i svjedocima kaznenih djela.

Posljednje je pitanje promjene svijesti. Uvijek mi se čini da u Hrvatskoj govorimo da imamo golemu državu koja je iznimno skupa, imamo velik broj ljudi koji rade za državu i obavljaju različite javne poslove. A kada dođete na sastanke na kojima se govori o žrtvama kaznenih djela, vidite kako naša država pruža tako malo javnih usluga i one su loše. Imamo golemu državu, a dajemo jako malo. Kad moramo izgraditi nešto novo, pružiti ono što u drugim zemljama već postoji, što u zapadnim zemljama postoji već dugi niz godina, mi za to nemamo kapaciteta iako imamo golemu državu.

Dakle, posljednje je promjena svijesti, i to vezano uz činjenicu da su žrtve kaznenih djela nešto novo. Kada u sustav

nastojite uvesti nešto novo, vidite kako ljudi koji djeluju unutar sustava generalno reagiraju na novosti. Moj je dojam da je naš sustav pravosuđa nevjerovatno trom i nevjerovatno birokratiziran. Uvijek mi se činilo da je pravosuđe neka vrhunska intelektualna profesija, ali naš sustav kaznenog pravosuđa koji se tiče prava žrtava kaznenih djela uvijek pokazuje iznimnu sklonost birokraciji i pretjeranom formalizmu. Ne znam odakle to dolazi. Možda ima veze s komunističkim nasljeđem gdje su stvari bile jako birokratizirane. Od sudaca se možda očekivalo da budu činovnici, a ne dužnosnici.

Ljudi jako teško reagiraju na bilo kakve promjene unutar sustava i kada gledate glavne dionike našega kaznenopravnog sustava, imate policiju, imate državno odvjetništvo, imate sudove. Nekako je uvijek najlakše raditi s policijom. Policajci imaju jasnu hijerarhijsku strukturu. Ako uvjerite one na vrhu da određenu stvar treba napraviti, ta će stvar ići sve do dna i policajci neće to nužno dobro raditi jer možda neće razumjeti zašto nešto moraju raditi. Oni su unutar sustava najopterećeniji poslom i imaju najmanje vremena neke stvari ispravno odraditi, ali oni će se najviše truditi. Doći će na edukaciju jer je došla zapovijed da moraju nešto napraviti. Što se tiče državnog odvjetništva i sudstva, s državnim je odvjetništvom teško, ali se nešto može napraviti. Opet ako uspijete pridobiti nekoga na vrhu. Sa sudstvom se ne može puno napraviti jer ovisi o tome hoće li netko pristati nešto naučiti, a uvijek kad je riječ o bilo kakvim promjenama, ima dosta otpora. Veliko značenje za promjenu svijesti sudaca ima postojanje odjela za podršku žrtvama i svjedocima. Ljudi koji rade u odjelima kažu nam da postoje sudci koji dobro reagiraju, koji su spremni saslušati i prihvatiti neke promjene. Međutim, postoji znatan broj onih koji to ne žele napraviti. Naravno, situacija je puno bolja na onim sudovima gdje takvi odjeli postoje nego na sudovima na kojima ne postoje.

M. Bratković

Nagradimo pljeskom vrlo lijepo, strukturirano izlaganje kolege Burića. Šteta što to više ljudi nije čulo. Volio bih da se uključimo u raspravu, komentiramo ili podijelimo svoja razmišljanja. Izvolite!

A. Maršavelski

Hvala na izlaganju. Pogotovo je zanimljiv bio povijesni pregled iz kojeg se vidi kako smo se pomaknuli iz pozicije gdje smo žrtvu samo promatrali kao oštećenika, a sada govorimo o žrtvi u sklopu svega što se promijenilo.

Tu su neki problemi koji su ostali iz starog sustava, a tiču se prava oštećenika u kaznenom postupku i imovinskopravnog zahtjeva koji on postavlja u kaznenom postupku – u tzv. adhezijskom postupku – a koji mu se u pravilu ne dosuđuje. Umjesto toga ga se upućuje na građansku parnicu čime opterećujemo pravosudni aparat dvaput u praktički istom predmetu te je, osim toga, to vrlo tegobno za žrtvu jer ona mora voditi dva postupka, izlagati se troškovima, svjedočenjima i tako dalje. Kada govorimo o žrtvama, to bi možda prvo trebalo riješiti – da taj adhezijski postupak bolje profunkcionira, pogotovo u slučajevima gdje je riječ o nematerijalnoj šteti.

Naime, uveli smo neka napredna prava žrtava u pravni sustav, a ono osnovno koje je postojalo i prije u odnosu na oštećenika, koliko je meni poznato, još nije do kraja profunkcioniralo pa me zanima u kojem se postotku ti imovinskopravni zahtjevi u tom adhezijskom postupku dosuđuju, ako imate takav podatak. To je prvo pitanje.

Drugo se odnosi na još jedan važan trend koji se tiče žrtava i općenito kaznenog pravosuđa, a to je restorativna pravda. S obzirom na to da je jedan od procesa restorativne pravde onaj kojim se potiče da se na neformalan način – bilo načelom oportuniteta bilo sporazumom okrivljenika s državnim odvjetništvom – u taj proces uključuje aktivno žrtvu da sudjeluje na neki način u tom pomirenju s okrivljenikom. Koliko mislite da je ta restorativna pravda zaživjela u Hrvatskoj? Koje su tu dobre stvari koje su se ugradile u naš Zakon o kaznenom postupku i koje bi trebalo možda još ugraditi u vezi s tim?

Z. Burić

Hvala na pitanjima. Ne znam postotke, ali znam da kada je god šteta odnosno imovinska korist pribavljena kaznenim djelom bitno obilježje kaznenog djela, to nije problematično jer morate utvrditi o kojoj je šteti riječ da biste nekoga uopće osudili za kazneno djelo. U tom slučaju, ako žrtva potražuje iznos štete, nije problematično dosuditi ga u kaznenom postupku.

Problematično je kada ta šteta nije bitno obilježje kaznenog djela i u toj se situaciji žrtva redovito upućuje u parnicu. To nije nešto čime smo se u reformama kaznenoga postupka vezano uz žrtve uopće bavili.

Pitanje imovinskopravnog zahtjeva i način njegove realizacije u kaznenom postupku nije bio predmet nikakvih važnijih zakonodavnih izmjena. U tom segmentu na pravnoj razini bili smo u skladu s europskim pravom, a imamo tu mogućnost da sud u bilo kojoj situaciji, ako smatra da bi utvrđivanje štete odugovlačilo kazneni postupak, može uputiti u parnicu i mislim da to sudci rade kad god iznos štete nije bitno obilježje kaznenoga djela. Postoje, naravno, načini da se to promijeni tako da se sudce educira ili možda da se sudačka norma na odgovarajući način izmijeni.

Veoma često razmišljamo o nekim kategorijama koje nisu praktične. Pravosuđe je iznimno složen mehanizam i kotačići unutar tog mehanizma moraju dobro funkcionirati da bi cijeli taj sustav dobro funkcionirao. Kad god nešto u kaznenom pravosuđu trebate promijeniti, na okupu morate imati ljude koji poznaju svaki segment toga mehanizma i koji su u tom trenutku spremni uložiti određen trud, vrijeme, znanje da bi to promijenili, a to je nešto što mi još nemamo.

U odnosu na drugo pitanje, kada je riječ o djelima protiv časti i ugleda, sudac može uputiti okrivljenika, oštećenika ili žrtvu na mirovno vijeće kako bi oni pokušali svoj problem izvansudski riješiti. To nije sustavno uređeno. Svi su ti mehanizmi kod nas jako slabo razvijeni. Normativno imamo jako malo toga. Za maloljetnike znam da se primjenjuje, a za odrasle je puno manje.

P. Novoselec

Govorili ste o žrtvi iz aspekta kaznenoprocenog prava. Sada smo malo dotaknuli i materijalno pravo. Zanimljivo je da definicija postoji i u članku 87. Kaznenog zakona. Postavlja se pitanje je li ta definicija usuglašena s pojmom žrtve u ZKP-u. Nema li uloga žrtve u KZ-u ipak neke posebnosti, npr. kada je žrtva izazvala kazneno djelo ili ga počinitelju oprašta? Je li definicija ipak nepotrebna u Kaznenom zakonu?

Z. Burić Mislim da nam dvije definicije nisu potrebne. Jedna je dovoljna, ali držim da nam je žrtva potrebna. Smatram da su trenutačno te dvije definicije jednake.

P. Novoselec Onda ne treba biti na dva mjesta.

Z. Burić Odnos žrtve prema kaznenom djelu i prema počinitelju važan je u situaciji odmjeravanja kazne. U jednom su trenutku definicije žrtve u KZ-u i ZKP-u bile različite. Godine 2015. bile su različite. U ZKP-u je mogla biti pravna osoba, u KZ-u je žrtva mogla biti samo fizička osoba. Posljedice su bile različito definirane. Ljudi koji nisu pravnici s razlogom su pitali zašto oni malo jesu žrtve u ZKP-u, a malo nisu žrtve u KZ-u.

M. Bratković Kako je to usklađeno u odnosu na praksu Europskog suda za ljudska prava?

Z. Burić Europski sud nema kod nas s tim problema.

M. Bratković Može li kod nas pravna osoba biti žrtva?

Z. Burić Kod nas ne može biti žrtva, ali može ostvarivati neka prava.

Katarina Jurković Prije svega da kažem, izvrsna tema. Smatram da je u kaznenopravnom zakonodavstvu uvođenje žrtve kao aktivnog procesa novost koja je svakako vrlo važna. Rekli ste da se to radi trideset godina i da je razvijenije u međunarodnom pravu.

Na hrvatskom prostoru bilo je puno sukoba u kojima je bilo žrtava i zločina protiv čovječnosti. Kakvo je Vaše mišljenje o tome da se tek u posljednje vrijeme u kaznenom procesu govori o žrtvi? Nije ovaj prostor bio izoliran, nažalost, od vrlo ružnih i neugodnih stvari gdje su se događala i najteža kaznena djela.

I drugo, smatrate li da je žrtvi jako bitna istina? Žrtva je sama po sebi osoba, ali ujedno i najjači dokaz. Zakon, ali i žrtva traže pravdu, naravno, s pozicije državnih organa. Onaj je

istražni dio jasan jer osobi kod koje je počinjeno kazneno djelo mislim da je itekako jasno što se dogodilo.

Dala bih i komentar. Jasno da je osjetljivost pravosudnoga dužnosničkog kadra bitna, ali mislim da je dobar put, što ste rekli, da se popratne službe uključe. Smatram da se funkcija pravde u odnosu na žrtve ipak najbolje ostvaruje pravičnim postupkom, a to je referencija na Vaše razmišljanje u jednom dijelu gdje mislite da je katkad bilo previše precizirano ili prestrogo kazneno pravosuđe i razumijem što hoćete reći. Je li to u interesu žrtve? Mislim da jest. Jer žrtva želi da se njezina priča čuje.

Tako to doživljam iz nekih iskustava koja sam pratila aktivno u pravnom procesu. Svjedoci isto tako. Oni žele da se njihova priča čuje, osim ako nisu toliko traumatizirani da se zapravo jedva može reciklirati tu priču. To znači suočavanje sa životnom situacijom koja se želi sanirati i nastaviti sa životom, što je vrlo teško. Ima trenutaka kada žrtve žele pravdu, ali teško govore o tome. Nekada su to tako traumatska iskustva, pa je to ponovno traumatiziranje. Mislim da je funkcija sudskih vijeća i sudova, prije svega, da pravda bude utvrđena, ostvarena u pravičnom postupku jer to jest u interesu žrtve da se ne bi dogodilo da žrtva želi pravdu, a pravda ne da nije ostvarena, nego upravo suprotno. Mislim da to još pogoršava situaciju ne samo žrtve, nego cijeloga kaznenog postupka i probitaka pravosuđa kao takva.

Z. Burić

Mi do 2008. godine nismo imali žrtvu kao posebnoga procesnog sudionika. Kao što sam rekao, imali smo oštećenika. Komparativno gledajući, položaj oštećenika u jugoslavenskom, a vjerojatno je preuzeto iz austrijskoga procesnoga prava, bio je iznimno snažan. Iz jugoslavenskoga taj je snažan položaj oštećenika kao osobe oštećene kaznenim djelom preuzet u hrvatski kazneni postupak. To je vjerojatno neko pitanje na koje bi mogao odgovoriti netko tko se bavi sociologijom društva i države.

M. Bratković

Kako je to u komparativnom pravu?

Z. Burić

Naš je pojam oštećenika iz njemačkog i austrijskog prava. Što se tiče Vašega komentara o pravdi, naravno, slažem se s Vama u jednoj stvari o kojoj uvijek razgovaramo kada razgovaramo s ljudima koji se primarno bave zaštitom žrtava kaznenih djela. Uvijek im kažemo: da, ali kazneni postupak jako je složena priča koja ima svoja pravila. Ta pravila diraju same temelje odnosa između pojedinca i države. Želimo živjeti u demokratskoj državi, državi vladavine prava, državi kontroliranih represivnih tijela. Naravno da su iz pozicije žrtve stvari jasne i složeni državni postupci samo su odvlačenje pozornosti od onoga što je za nju bitno, ali mi ipak uvijek nastojimo objasniti da kazneni postupak treba biti izbalansiran i da interesi žrtve moraju biti uzeti u obzir, ali da nikad ne smiju dovesti do toga da netko nevin bude osuđen za neko kazneno djelo.

Rečeno na najjednostavniji način. Morate imati procesna pravila koja će vam omogućiti zaštitu žrtve, ali i da nitko nevin ne bude osuđen. Naravno da se tijela koja primjenjuju kazneni postupak moraju pridržavati zakona. Mislim da postoji jedna fina razlika između pridržavanja zakona i hiperbirokratiziranih sustava.

Z. Đurđević

Zahvalila bih docentu Buriću na ovom izlaganju u kojem se vidi da se on već niz godina koje čine i desetljeće bavi žrtvama kaznenih djela, da je bitno proširio svoje vidike promislivši o toj temi ne samo iz kaznenoprocenopravnog nego i iz društvenog i humanističkog aspekta, međunarodne zaštite ljudskih prava kao i u odnosu na organizaciju kaznenog pravosuđa.

Europsko pravo koje je u fokusu njegova istraživanja vjerojatno je u izlaganju namjerno stavio malo sa strane smatrajući da je riječ o materiji koja je previše tehničkog karaktera.

Ipak, treba istaknuti da je razlog zbog kojeg je kod nas žrtva u fokusu posljednjih 10 godina i koji je potaknuo predmetnu reformu upravo Europska unija i njezino zakonodavstvo koje je postavilo zahtjev za poboljšanje položaja žrtve kaznenog djela. Mislim da naše društvo ne bi samoinicijativno počelo reformirati položaj žrtve bez poticaja iz

Europske unije. Kao što je kolega Burić naglasio, institut oštećenika u kojem se skrivala žrtva u našem kaznenom postupku bio je iznimno jak u odnosu na druge države, pa i druge europske države. Dakle, ne u odnosu na angloamerički kazneni postupak koji gotovo potpuno zanemaruje žrtvu, nego u odnosu na druge kontinentalne sustave.

Komparativno, mi smo imali u kaznenome procesnom pravu dobro zaštićena procesna prava, pa i imovinska prava žrtve koja je imala ulogu oštećenika. Docent Burić bio je preskroman kada je rekao da je njemu kao članu Radne skupine Ministarstva pravosuđa za izradu Novele Zakona o kaznenom postupku iz 2017. bila dodijeljena uloga koja se daje mladim ljudima, a riječ je o uređenju položaja žrtve. Čini mi se da je to bila jedna od glavnih tema reforme i da je dobio težak zadatak predložiti način implementacije Direktive Europske unije o pravima žrtava kaznenih djela u naše pravo.

Što se tiče pitanja odnosa materijalnoga kaznenog prava i procesnoga kaznenog prava prema žrtvi, materijalno kazneno pravo u svojoj se biti bavi žrtvom zato što je samo kazneno djelo počinjeno prema žrtvi, a težina zakonom predviđene kazne kao i one odmjerene ovisi o posljedicama kaznenog djela na žrtvu. Ono gdje je žrtva zaista bila zanemarena kazneni je postupak, ne toliko zbog njezinih procesnih i imovinskih prava, nego više u odnosu na osobnost žrtve i psihičke posljedice koje je imala zbog kaznenog djela.

U kaznenom postupku došlo je do promjene dvostrane paradigme u kojoj je s jedne strane bio okrivljenik, a s druge država u trostranu paradigmu kaznenog postupka između okrivljenika, države i žrtve. To je izazvalo velike normativne promjene, a pitanje je koliko se nove odredbe zaista primjenjuju u samome kaznenom postupku. Svakako je za žaljenje da smo mogli zaključiti da prava koja je žrtvama dao Zakon o kaznenom postupku ovisе o tome jesu li formirani odgovarajući odjeli u pravosudnim tijelima i jesu li ekipirani stručnim kadrom. U pravilu, kada je riječ o okrivljenicima, to se ne može dogoditi. Ako okrivljenik ima određena prava prema Zakonu o kaznenom postupku, imat će ih na svim županijskim i općinskim sudovima u skladu sa Zakonom o kaznenom postupku.

Htjela bih našem uvodničaru uputiti dva pitanja. Jedan se tiče Zakona o žrtvama seksualnog nasilja za vrijeme oružane agresije i Domovinskog rata. Riječ je o zakonu koji zasebno regulira žrtve seksualnog nasilja koje su počinjene za vrijeme rata 90-ih. Riječ je uglavnom o ratnim zločinima. Te su žrtve izdvojene prema tom zakonu iz sustava kaznenog pravosuđa. Iako, kada pogledate prava koja te žrtve imaju prema tom zakonu, ona su istovjetna pravima koja imaju žrtve u kaznenom postupku. Znači, imaju pravo na socijalnu pomoć, pravo na naknadu, pravo na psihološku pomoć, na emocionalnu pomoć. No te su žrtve stavljene u nadležnost Ministarstva branitelja. Ono je formiralo povjerenstvo koje se time bavi, a u čijem su sastavu većinom liječnici i svega dva pravnik. To je kuriozitet, vjerujem, u svjetskim razmjerima. Pitanje je kako je uopće došlo do toga da je ta kategorija žrtava izdvojena iz sustava zaštite svih drugih žrtava kaznenih djela. Te žrtve nisu u sustavu podrške pomoći žrtvama kaznenih djela, nego su zasebno. U posebnom su ministarstvu, s posebnim povjerenstvom, posebnim novčanim fondom. Zašto postoji takav sustav i čiji su interesi u pitanju u odnosu na njegovo osnivanje?

Drugo, zanima me Vaš stav o onome što ste rekli na samom početku izlaganja, a tiče se nezakonitih dokaza. Nedvojbeno je da imamo taj dosta strogi sustav nezakonitih dokaza koji je nešto omekšan 2008. godine kad smo uveli načelo razmjernosti i dopustili da u određenim slučajevima i nezakoniti dokazi budu korišteni u kaznenom postupku. S druge strane, dokaze prikuplja u najvećem dijelu policija te u tome primjenjuje represivnu silu i ograničava ljudska prava ne samo okrivljenika nego i drugih građana, i to vrlo invazivno. Dokazi se nezakonito prikupljaju mučenjem, nezakonitim pretragama stana i oduzimanjem imovine te brojnim drugim nezakonitim radnjama koje su i kaznena djela. Međutim, istodobno u slučaju izdvajanja takvih dokaza može doći do neučinkovite istrage, što znači kršenje prava žrtava da država kazni počinitelja kaznenog djela. Kao što ste i sami rekli, pravo na učinkovitu istragu temeljno je ljudsko pravo iz članka 2. i 3. Konvencije. Zanima me kakvo je Vaše stajalište u odnosu na uređenje nezakonitih dokaza u Hrvatskoj. Jako ste dobro upoznati sa sustavom nezakonitih dokaza. Mislite li da se tu treba što mijenjati u odnosu na prava žrtava?

Z. Burić

Nisam bio uključen u pisanje Zakona o naknadi žrtvama seksualnog nasilja u Domovinskom ratu. Trenutačno imamo dva zakona. Jedan je za žrtve seksualnog nasilja za vrijeme rata. Drugi je Zakon o novčanoj naknadi žrtvama kaznenih djela. Imamo dva sustava koja su zapravo ista. Zbog čega su žrtve seksualnog nasilja za vrijeme rata izdvojene u poseban sustav, osim iz nekih političkih razloga, ne znam. Ovaj je donesen 2011., opći zakon o naknadi. Problem je s dokazivanjem. Ako idete u klasični kazneni postupak, ne možete ostvariti naknadu štete bez osude i onda postoje mehanizmi naknade štete bez kaznenoga postupka nekakvim administrativnim postupkom.

Drugo pitanje, u vezi s nezakonitim dokazima postoji niz sankcija kojima se može sankcionirati nezakonito postupanje policijskog službenika u provođenju neke radnje. Mi čak ne razlikujemo nenamjerno nezakonito postupanje od zlorabe policije. Možemo imati situaciju u kojoj policajac namjerno minira istragu. Takvi slučajevi događaju se kod nas. Nije rijetkost da se namjerno minira istraga i da se ide u nezakonite radnje. To je najlakši način da se zaštiti nekoga tko dila drogu. Taj sustav jednostavno nije dobar i iz aspekta učinkovitosti istrage i prava žrtve nije izbalansiran. Postoji niz nezakonitih dokaza kod kojih nije jasno što mi time štitimo, osim neke alegorijske čistoće postupka u državi apsolutnog nepovjerenja. Mislim da je to dosta problematično. Razumijem odakle dolazi da moramo imati jako stroga pravila za policijsko postupanje, ali mislim da to nije dobro izbalansiran sustav. Mislim to generalno, i to sa žrtvama isto vidim.

Mi smo niz stvari u ZKP-u propisali kao prava žrtava. To nisu prava žrtava zapravo. To su mogućnosti koje tijela, primarno sud, imaju da kazneni postupak prilagode posebnim potrebama žrtve kojoj to treba. Na primjer, trenutačno se svaka žrtva kakva seksualnog delikta ispituje na poseban način. Možda bi svaka žrtva silovanja trebala imati to pravo, ali mi trenutačno to radimo po automatizmu. Ne radimo procjenu toga koliko je ta žrtva traumatizirana, koliko je za nju nezgodno zaista se suočiti, želi li ta žrtva doći na sud. To je isto nešto što mi u našem pravosuđu jako smeta i to je ono što sam uveo kao priču o birokratizmu. Znači da morate odmjeriti situaciju. Sudci imaju

vremena. Policajci nemaju vremena. Za policiju trebaju jasna pravila, ali sudcima i državnim odvjetnicima ne trebaju jasna pravila. Sudcima trebaju zakoni i kriteriji za primjenu zakona. To je samo jedan segment problema u našem pravosuđu, ali mislim da je on dosta velik. Sudački poziv jedan je od najintelektualnijih poziva i žao mi je što se svodi na činovništvo, a čini mi se da je tako. Način na koji obrazujemo pravnike ima veze s tim.

V. Stilin

Pravnica sam, posljednja pomoćnica ravnatelja Državnog zavoda za intelektualno vlasništvo koja je bila nadležna za Sektor za autorsko i srodna prava. Bilo mi je iznimno zanimljivo poslušati Vaš teorijski dio. Mislim da će Vama biti zanimljivo čuti praksu. Kratko ću reći što se zbilo, koji je još tijekom zbivanja. Slažem se u mnogim stvarima s Vama.

Prije desetak godina, znači u vrijeme kada se pitanje žrtve pojavilo u hrvatskom zakonodavstvu, dogodio se moj slučaj. Postupljeno je suprotno preporukama Europske unije koja je dala otprilike dva milijuna eura preko dvaju programa CARDS, gdje su neovisni stručnjaci EU-a konstatirali da su samo dva izvršitelja sa mnom u tom Sektoru (koji čini jednu od dvije glavne grane intelektualnog vlasništva) doslovno premalo. Čak je i tadašnji ravnatelj pisao EU-u da je premalo izvršitelja i da će kao trajnu zadaću zapošljavati dodatne ljude. Da skratim, otišla sam na godišnji odmor, a za to me se vrijeme, protivno zakonu, iselilo iz Zavoda. Potajno, nezakonitom procedurom ukinut je navedeni Sektor i posljedično moje radno mjesto.

U ovom trenutku još vodim spor, upravni po osnovi zahtjeva za proglašenje rješenja o razrješenju ništavim i kazneni postupak te građanski postupak. Usredotočit ću se na Vaš kazneni segment. Bila je riječ o kaznenom djelu protupravne promjene ustrojstva državne uprave u području autorskog i srodnih prava opisano člankom 320. KZ-a iz 1997. godine, zlouporabi položaja i ovlasti, i to udruženo, povredi prava na rad i drugih prava iz rada, diskriminaciji, nesavjesnom radu u službi u kontekstu izostanka nadzora nadležnog ministarstva, a zapravo svemu tome nadodalo se i davanje mita tadašnjeg ravnatelja Zavoda nadzornom ministru. Svi ti kazneni postupci,

iako sam prvotno reagirala odlascima u policiju i dopisima Vladi RH (iz tih su tekstova izvlačili bit) odvijali su se u trima razdvojenim institucijama: Općinskome državnom odvjetništvu (ODO) koje je bilo nadležno za povredu prava na rad i drugih prava iz rada i diskriminaciju; Županijskome državnom odvjetništvu (ŽDO) koje je bilo nadležno za protupravne promjene ustrojstva državne uprave u području autorskog i srodnih prava, zloporabe položaja i ovlasti te nesavjesnog rada u službi; te u USKOK-u vezano uz mito i udruživanje za počinjenje kaznenih djela vezano za protupravnu promjenu ustrojstva državne uprave u području autorskog i srodnih prava / zlopotrebu položaja i ovlasti. Znači, jedan te isti događaj – moj prestanak državne službe – zapravo je bio radno podijeljen na tri institucije.

Nekoliko riječi na temu instituta neučinkovite istrage. Iako sam u jednom trenutku zatražila od danas bivšega državnog odvjetnika ujedinjavanje kaznenih djela u jednom tijelu, USKOK-u kao najvišem tijelu, to se nije dogodilo. Tako imamo situaciju da su se u ODO-u izmijenila četiri općinska državna odvjetnika, u konačnici predmet je završio u ODO-u Bjelovar. Ondje iskazuju da prijeti zastara u vezi s kaznenim djelom povrede prava na rad i drugih prava iz rada. Kada sam otišla napraviti uvid u spis u ODO Bjelovar, doslovno su mi u pisarnici rekli: što Zagreb odluči, tako će biti. Primila sam odbačaj, preuzela sam kazneni progon i punih godinu dana sudcu istrage u Županijskom sudu u Zagrebu slala požurnice za rješavanjem predmeta. Poslije sam saznala da je sudac istrage kojemu sam slala požurnice radio na predmetu *Todorić* te da je drugom sudcu istrage dodijeljen moj predmet, koji nije proveo ni prvo ispitivanje osumnjičenog, mene i svjedoka, donio je rješenje o odbačaju, i to nakon što je već nastupila zastara kaznenog progona za kazneno djelo povrede prava na rad i drugih prava iz rada.

Znači, u 10 godina osumnjičenik i svjedoci nisu bili ni saslušani, a žaleći se Županijskom sudu u Zagrebu, sud je potvrdio, i da su moje žalbene tvrdnje točne, nastupila je zastara kaznenog progona u vezi s povredom prava na rad i drugih prava iz rada. Taj predmet sada je u Strasbourg s krimenom

neučinkovite istrage i skrivljena nemara tijela države. Što se tiče rada ŽDO-a koji je nakon osam godina ustupio USKOK-u moj predmet, od potonjih sam dobila prvo rješenje tek 18. srpnja 2016., usred godišnjih odmora. Spis je imao 1400 stranica dokumentacije koju sam uglavnom predala ja. Bio je onemogućen rad/žalba moje odvjetnice jer je otišla na godišnji odmor te sam žalbu podnijela ja. Kako je ŽDO predmet ustupio USKOK-u, jer sam cijelo vrijeme inzistirala na tome, predložili su da osoba iz ŽDO-a koja je na predmetu osam godina radila, pomogne USKOK-u, no to se nije dogodilo.

Bit je te cijele priče da mi je trebalo biti omogućeno preuzimanje kaznenog progona za protupravnu promjenu ustrojstva državne uprave u području autorskog i srodnih prava, a nije. To je bilo kazneno djelo koje je 2013. ukinuto u hrvatskome kaznenom zakonodavstvu, ali uvažavajući pravni kontinuitet navedenoga kaznenog djela, ono se može svesti pod zloupotrebu položaja i ovlasti. Riječ je o sljedećem: u okviru DORH-a nisu reagirali da mi pruže to pravo preuzimanja kaznenog progona, i u tom je smislu cijela priča stala nakon osam godina. U međuvremenu sam došla do novih dokaza, novih činjenica koje ću upotrijebiti da taj predmet privedem kraju. Nevjerojatno je, neću spominjati ime svoje odvjetnice, ali je jedna od razvikanijih u Hrvatskoj, i ona je smatrala da sam imala pravo preuzeti kazneni progon, no u DORH-u uopće nisu reagirali unatoč momu pismenom zahtjevu za preuzimanje.

Spominjali ste odjel za podršku žrtvama u sklopu županijskih sudova. Mislim da će Vam sljedeće biti interesantno. U članku 43. Zakona o kaznenom postupku spominju se prava žrtve, pa uz ostalo i pravo na stručnu pomoć savjetnika na teret proračunskih sredstava, ako je zapriječena kazna zatvora pet ili više godina (kao kod protupravne promjene ustrojstva državne uprave) i žrtva trpi težu posljedicu kaznenog djela, u što ulazi prestanak radnog odnosa u jednom krajnje deficitarnom području u Hrvatskoj, i to protivno zakonskoj proceduri. Bilo je pet pomoćnika ravnatelja: za četiri je bila jedna procedura, za mene druga, nezakonita. Zatražila sam da mi se omogući na teret države savjetnik, u skladu s predviđenom zakonskom mogućnosti. Nastalo je „loptanje“ između tog Odjela za podršku

žrtvama Županijskog suda u Zagrebu, Ministarstva pravosuđa i mene. U Odjelu su mi rekli da nemaju nikakva iskustva s tim u vezi, da to još uopće nije zaživjelo u praksi i da se pismeno obratim Ministarstvu pravosuđa za mišljenje. Ministarstvo me uputilo na Odjel, a u završnoj komunikaciji Ministarstvo mi je pozitivno odgovorilo i navelo da, ako i kada se steknu zakonski uvjeti, o postavljanju savjetnika odlučuje nadležno pravosudno tijelo koje provodi radnje u kaznenom postupku. Ovdje do nadležnoga pravosudnog tijela predmet nije ni stigao jer, osim neučinkovite istrage pri ODO-u i na Županijskom sudu u Zagrebu, nisam bila upućena na preuzimanje kaznenog progona unatoč zakonskoj obvezi. Htjela sam iznijeti kako stvari idu u praksi.

Još me zanima sljedeće: imate li saznanja na temu udružene/kolektivne tužbe pučke pravobraniteljice koju omogućuje Zakon o suzbijanju diskriminacije? To je bitno jer sam jedina u državi radila na tzv. pravu javne posudbe – novom pravu financijski bitnom za književnike Hrvatske.

Rezime, zaključak tog slučaja: neznanje, nerad i neodgovornost u Hrvatskoj, barem u državnoj upravi, definitivno egzistiraju. Jedna od ključnih stvari s moje strane bit će poticanje teme odgovornosti, pa tako i za štetu koja je učinjena književnicima Hrvatske potpunim ignoriranjem navedenog prava osumnjičenika koje je i Ustavom RH zajamčeno.

Z. Burić

Ne ulazeći u pojedinosti Vaše priče, činjenica je, ako nemate potporu institucija, dakle policije i državnoga odvjetništva, veoma je teško izboriti se za sebe kao žrtva kaznenog djela. Postoji niz slučajeva u kojima neki od njih i završe u Strasbourgu gdje je vidljivo, ako u institucijama ne postoji volja da se neki problem zaista istraži, vi kao pojedinac nemate baš puno izgleda napraviti nešto u vezi s tim.

U vezi sa savjetnikom, to je jedno od velikih pitanja sustava podrške žrtvama kaznenih djela i zaista nikomu nije jasno tko je to. Kad je pisan ZKP 2008. godine (nisam u tome sudjelovao), bila je nekakva skupina ljudi, vjerojatno 20-ak koji su ponudili Ministarstvu taj tekst zakona, ali još nitko od njih nije našao shodnim objasniti odakle im to i što bi trebalo značiti. Taj Vaš

problem sa savjetnikom isto je uobičajen problem. Ako je na nekome sudu neki sudac nekada nekome odobrio kakva savjetnika, onda ga možda možete dobiti. Ako nije, nećete ga dobiti.

M. Bratković Mogli bismo zaključiti današnju tribinu.

Z. Burić Generalno mi je fascinantno da zaštita žrtava uopće ide, da se nešto događa. Koliko vidim, u ovom se društvu sustavi samo razgrađuju, a to se gradi. Ima nekoliko entuzijasta, ne ja. Neki ljudi koji guraju stvari. Riječ je o ozbiljnim ljudima koji ljude navlače za rukave i traže od njih. Tako se sustav gradi.

M. Bratković Hvala svima na dolasku! Doviđenja do jeseni!

NAJVAŽNIJE NOVINE NOVELE ZPP-a IZ 2019.

uvodničarka:

prof. dr. sc. Jasnica Garašić

Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

voditelj i urednik:

doc. dr. sc. Marko Bratković

233. tribina

Zagreb, 23. listopada 2019.

NAJVAŽNIJE NOVINE NOVELE ZPP-a U 2019.

M. Bratković

Dobra večer! Otvaram 233. tribinu Pravnog fakulteta i Kluba pravnika grada Zagreba. Raduje me velik interes za Zakon o parničnom postupku. Svi znate da je 1. rujna 2019. stupila na snagu posljednja Novela Zakona o parničnom postupku.

Pravo je stoga vrijeme da nas današnja uvodničarka prof. dr. sc. Jasnica Garašić s Katedre za procesno građansko pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu upozna s najvažnijim izmjenama koje donosi ta novela. Zašto najvažnijim? Zato što su izmjene vrlo opsežne. Na toj se Noveli radilo u više navrata od 2014. godine. Na kraju je konačan tekst iznenadio čak i one koji su sudjelovali u radnoj skupini za izradu zakona.

Bit će zanimljivo čuti zapažanja profesorice Garašić i unaprijed se radujem vašim komentarima kao i prvim iskustvima s primjenom novih odredaba.

Prepuštam riječ profesorici Garašić i zahvaljujem što je prihvatila biti uvodničarkom na ovoj tribini.

J. Garašić

Dobra večer! Hvala organizatoru, Klubu pravnika grada Zagreba i našem Pravnom fakultetu kao i doc. dr. sc. Marku Bratkoviću na pozivu na ovu 233. tribinu.

Kao što znate, promjene koje je posljednja Novela Zakona o parničnom postupku donijela sa sobom vrlo su brojne. One se tiču zabrane zloupotrebe procesnih ovlaštenja, zatim nadležnosti, vrijednosti predmeta spora, izuzeća sudaca, punomoćnika, podnesaka u elektroničkom obliku, održavanja ročišta izvan sudske zgrade, tonskog snimanja, dostave pismena, troškova postupka, pravne pomoći, sadržaja tužbe, nagodbe s državnim odvjetništvom, mirenja, objektivne i subjektivne preinake tužbe, prekida postupka, obustave postupka, presumpcije o postojanju tražbine, saslušanja stranaka kao dokaznog sredstva, osiguranja dokaza, prethodnog ispitivanja

tužbe, dostave tužbe na odgovor, pripremnog ročišta, glavne rasprave, presude zbog ogluhe, presude bez održavanja rasprave, objave presude, sadržaja presude, žalbe, revizije, postupka u parnici iz radnih odnosa, postupka u parnici zbog smetanja posjeda, izdavanja platnog naloga, postupka u sporovima male vrijednosti, postupka na trgovačkim sudovima, oglednog postupka i europskih parničnih postupaka. Gotovo da nema dijela ZPP-a gdje neka odredba nije mijenjana. Ima dosta izmjena odredaba koje su tehničke prirode, ali ima i brojnih ključnih izmjena. Nemamo ih vremena sve raspraviti. Stoga sam odlučila današnje izlaganje ograničiti na nekoliko tema koje će doista biti vrlo važne u praksi: troškove parničnog postupka, prekid postupka, reviziju te ogledni postupak.

Prvo, troškovi postupka. I dalje će dominantno načelo u naknadi troškova biti klasično načelo *causae*, dakle stranka koja u cijelosti izgubi parnicu dužna je protivnoj stranci i njezinu umješacu naknaditi troškove, s time što je sada zakonodavac precizirao da je riječ o troškovima „koji su izazvani vođenjem postupka“.

No, sasvim je nova odredba članka 154., stavka 1., rečenice 2. ZPP-a koja propisuje da je umješac na strani stranke koja je izgubila parnicu dužan naknaditi troškove koje je uzrokovao svojim radnjama. Iz te odredbe nije jasno komu je umješac dužan naknaditi troškove i što to znači naknaditi troškove „koje je uzrokovao svojim radnjama“, posebice ako imamo na umu da stranka svakoj radnji umješaca može oduzeti pravni učinak kao i situacije u kojima su stranka i umješac zajedno poduzeli neku radnju. Dosad je pasivno legitimirana za naknadu troškova po načelu *causae* bila samo stranka, odnosno prema nekim autorima i umješac s položajem jedinstvenog suparničara, no ne obični umješac. Bojim se da će ta nova odredba izazvati probleme u praksi. Šteta je što nije objašnjeno koji je razlog uvođenja toga novog pravila.

Najvažnija je novina u vezi s troškovima izmijenjena odredba o djelomičnom uspjehu u parnici sadržana u članku 154., stavku 2., rečenici 1. ZPP-a koja propisuje: ako su stranke djelomično uspjele u parnici, sud će najprije utvrditi postotak u kojemu je svaka od njih uspjela, zatim će od postotka one

stranke koja je u većoj mjeri uspjela oduzeti postotak one stranke koja je u manjoj mjeri uspjela, nakon toga će utvrditi iznos pojedinih i iznos ukupnih troškova stranke koja je u većoj mjeri uspjela u parnici koji su bili potrebni za svrhovito vođenje postupka te će toj stranci odmjeriti naknadu dijela takvih ukupnih troškova koji odgovara postotku koji je preostao nakon navedenog obračuna postotaka u kojima su stranke uspjele u parnici. Odredba zvuči apstraktno, a uopće ne spominje umješača, pa ostaje upitnik. Pravilo sadržano u spomenutoj novoj zakonskoj odredbi zapravo je bilo primjenjivo i prema dosadašnjoj odredbi Zakona o parničnom postupku koja je određivala da ako stranka djelomično uspije u parnici, sud može s obzirom na postignuti uspjeh odrediti da svaka stranka snosi svoje troškove ili da jedna stranka nadoknadi drugoj i umješaču razmjerni dio troškova. No, naši sudovi dosad su najčešće na sljedeći način obračunavali troškove u postupku.

Uzmimo primjer da je tužitelj u svome tužbenom zahtjevu zahtijevao novčanu činidbu od tuženika u iznosu od 450.000,00 kuna, a da je sud prihvatio tužbeni zahtjev u iznosu od 300.000,00 kuna. U tom slučaju tužitelj je uspio u 2/3 svoga tužbenog zahtjeva, a tuženik u 1/3. Nakon što bi utvrdio razmjer u kojem je svaka stranka uspjela u sporu, sud je utvrđivao troškove svake od stranaka te je u razmjeru uspjeha u glavnome tužbenom zahtjevu sud priznavao pravo na troškove svakoj stranci. Tako, primjerice, ako je u navedenom sporu trošak tužitelja iznosio 60.000,00 kuna, a on je uspio u 2/3 svoga tužbenog zahtjeva, imao je pravo na 40.000,00 kuna svojih troškova. Ako je trošak tuženika iznosio 90.000,00 kuna, a on je uspio u 1/3 svoga tužbenog zahtjeva, imao je pravo na 30.000,00 kuna svojih troškova. Nakon toga sud bi izvršio međusobni prijeboj troškova stranaka te bi preostali višak dodijelio stranci čiji su troškovi izračunati prema razmjeru u kojem je uspjela u glavnome tužbenom zahtjevu bili viši u apsolutnom iznosu. U našem primjeru to znači da se iznos od 40.000,00 kuna troškova tužitelja prebio s 30.000,00 kuna troškova tuženika te se preostali iznos od 10.000,00 kuna dosudio tužitelju, tj. tuženik je bio osuđen da navedeni iznos isplati tužitelju. Nazovimo tu dosadašnju uobičajenu metodu izračunavanja troškova

metodom A. Kod nje je problematično što su stranke rijetko bile pitane i rijetko su izjavljivale da traže prijebaj svojih troškova, pa je s građanskoga materijalnopravnog aspekta takva praksa bila upitna. Osim toga, metoda je omogućavala bolji tretman tuženika koji je imao veće troškove od tužitelja.

Stoga se 2004. godine u okviru Pravosudne akademije koja je tada počinjala rad zamislilo da se pripremi radionica koja bi predstavila mogućnost korištenja drugom metodom obračuna troškova parničnog postupka, također moguće prema tadašnjem ZPP-u, a koja se primjenjivala i još se danas primjenjuje u austrijskom pravu. Voditelji te radionice bili smo Željko Pavić, Mirjana Magud, tadašnji suci Županijskog suda u Zagrebu, a danas suci Vrhovnog suda RH, također tadašnja sutkinja Županijskog suda Jasna Klarić, zatim Mladen Sučević, odvjetnik iz Zagreba, i ja. Pokušali smo sucima tada približiti sljedeću metodu obračuna troškova, nazovimo je metodom B, koja upravo predstavlja metodu koju je zakonodavac sada izričito propisao u Noveli ZPP-a.

Naime, u navedenom primjeru u kojem tužbeni zahtjev glasi na 45.000,00 kuna, a prihvaćen je u iznosu od 30.000,00 kuna potrebno je najprije utvrditi razmjer (postotak) u kojem je svaka od stranaka uspjela u glavnome tužbenom zahtjevu. U navedenom primjeru tužitelj je uspio u 2/3 tužbenog zahtjeva (66,666 %), a tuženik u 1/3 (33,333 %). Od razmjera (postotka) stranke koja je u većoj mjeri uspjela oduzima se razmjer (postotak) stranke koja je u manjoj mjeri uspjela u sporu. To u navedenom primjeru iznosi 1/3 (33,333 %) te u tom razmjeru (postotku) stranka koja je uspjela u većoj mjeri ima pravo na naknadu svojih troškova, neovisno o tome koliki su troškovi protivne stranke. Budući da su troškovi tužitelja u gornjem primjeru iznosili 60.000,00 kuna, on ima pravo na 1/3 razmjera (33,333 %) tih troškova, što znači 20.000,00 kuna. Kao što je rečeno, troškovi tuženika u toj metodi uopće se ne uzimaju u obzir. Prema toj metodi B tužitelj je u boljoj situaciji jer bi mu se u navedenom primjeru na ime parničnih troškova trebalo dosuditi 20.000,00 kuna, a ne 10.000,00 kuna kao prema prvoj metodi A. U tom smislu svojim velikim troškovima tuženik ne može naštetiti tužitelju. Ako bi tužitelj i tuženik imali otprilike

jednake troškove u parnici, ne bi bila velika razlika između primjene metode A i metode B. No, premda je primjena te metode B obračuna troškova parničnog postupka bila moguća i prema starom tekstu članka 154., stavka 2. ZPP-a, naši suci, kao što sam već spomenula, u pravilu je nisu primjenjivali. Stoga treba pozdraviti što je zakonodavac tu pravičniju metodu sada izričito propisao u zakonskom tekstu kao način obračuna parničnih troškova. Jedino nije jasno što je s umješačem u toj situaciji.

Zakonodavac je unio još jednu odredbu te precizirao da se omjer uspjeha u parnici ocjenjuje prema konačno postavljenomu tužbenom zahtjevu vodeći računa i o uspjehu dokazivanja u pogledu osnove zahtjeva (članak 154., stavak 1., rečenica 2. ZPP-a). Propisao je i da sud neovisno o pravilima iz članka 154., stavaka 1. – 2. može odrediti da jedna stranka naknadi drugoj stranci pojedine troškove primjenom članka 156., stavka 1. ZPP-a. To je klasični primjer suviše norme jer je članak 156. ostao na snazi te se mora primjenjivati.

Nova je i izričita norma prema kojoj, ako su stranke djelomično uspjele u parnici u približno jednakim dijelovima, sud može odrediti da svaka stranka snosi svoje troškove ili da jedna stranka naknadi drugoj stranci samo pojedine troškove primjenom članka 156., stavka 1. ZPP-a. Zadržano je dosadašnje pravilo prema kojem sud može odlučiti da jedna stranka nadoknadi sve troškove koje su protivna stranka i njezin umješač imali ako protivna stranka nije uspjela samo u razmjerno neznatnom dijelu svog zahtjeva, a zbog tog dijela nisu nastali posebni troškovi (članak 154., stavak 5. ZPP-a, prijašnji stavak 3. članka 154. ZPP-a).

Isto tako, ostalo je nepromijenjeno pravilo da će sud prema rezultatu dokazivanja odlučiti hoće li troškove iz članka 153., stavka 5. ZPP-a – u situaciji kada je sud odredio izvođenje dokaza po službenoj dužnosti primjenjujući članak 3., stavak 3. ZPP-a, a stranke nisu položile određeni iznos – podmirivati jedna ili obje stranke ili će ti troškovi pasti na teret sredstava suda (članak 154., stavak 6. ZPP-a, prijašnji stavak 4. članka 154. ZPP-a).

Precizirana je odredba članka 158., stavka 1., rečenice 1. ZPP-a u kojoj je sada određeno da je ne samo tužitelj koji povuče tužbu već i onaj tužitelj koji se odrekne tužbenog zahtjeva dužan tuženiku naknaditi troškove postupka. Takvo rješenje i prije je proizlazilo iz primjene načela *causae*. Poboľšano je dosadašnje pravilo koje je određivalo da je u slučaju u kojem je tužba povučena odmah nakon što je tuženik udovoljio zahtjevu tužitelja, troškove postupka dužan tužitelju nadoknaditi tuženik (dosadašnji članak 158., stavak 1., rečenica 2. ZPP-a). Naime, prema novom pravilu, tuženik je dužan tužitelju naknaditi troškove postupka ne samo ako je tužitelj povukao tužbu ili se odrekao tužbenog zahtjeva odmah nakon što je tuženik udovoljio zahtjevu tužitelja već i zbog drugih razloga koji se mogu pripisati tuženiku (članak 158., stavak 2. ZPP-a), čime se pravilo prilagođava različitim situacijama koje se mogu dogoditi u životu i samim time navedene se novine mogu pozdraviti.

Nadalje, izmijenjen je tekst članka 160. ZPP-a na način da on sada glasi: ako u izlučnoj parnici bude prihvaćen tužbeni zahtjev za proglašenje ovrhe nedopuštenom na određenom predmetu ovrhe, a sud utvrdi da je tuženik kao ovrhovoditelj u ovršnom postupku imao opravdanih razloga smatrati da ne postoje prava trećih osoba na tom predmetu, odredit će da svaka stranka snosi svoje troškove. U tom pravilu nema ključnih izmjena, već se terminologija naziva tužbenog zahtjeva u slučaju izlučne parnice usklađuje s terminologijom Ovršnog zakona.

Sasvim je novo pravilo sadržano u članku 164., stavku 9. ZPP-a prema kojem je o zahtjevu za naknadu troškova iz članka 164., stavka 8. odluku ovlašten donijeti i sudski savjetnik. Riječ je o zahtjevima za naknadu troškova u slučaju povlačenja tužbe, presude na temelju priznanja i presude na temelju odricanja kao i odustajanja ili odricanja od pravnog lijeka ako povlačenje tužbe, odustanak ili odricanje od pravnog lijeka, priznanje ili odricanje nisu objavljeni na raspravi, a u kojim se slučajevima zahtjev za naknadu troškova može staviti u roku od 15 dana nakon dostave obavijesti ili odluke. Očito se tim novim pravilom htjelo rasteretiti suce, a proširiti ovlasti sudskih savjetnika, čime sudski savjetnici doista postaju suci s obzirom na to da je zahtjev

za naknadu parničnih troškova premda sporedan, u biti ipak meritoran tužbeni zahtjev.

Naglasimo da se sva navedena nova pravila o naknadi parničnih troškova prema članku 117., stavku 2., rečenici 2. Zakona o izmjenama i dopunama ZPP-a primjenjuju i na sve postupke u tijeku u kojima do stupanja na snagu toga zakona nije donesena prvostupanjska presuda.

Potrebno je spomenuti i nova izričita pravila o troškovima postavljanja privremenog zastupnika strankama. Naime, u slučajevima kada su ispunjeni uvjeti za postavljanje privremenog zastupnika, on će se odrediti tuženiku na njegov trošak (članak 84., stavak 1. ZPP-a) odnosno tužitelju također na njegov trošak (članak 84., stavak 5. ZPP-a). No, sredstva za pokriće troškova postavljanja i rada privremenog zastupnika dužan je predumiti tužitelj, osim ako se privremeni zastupnik postavlja tužitelju zbog razloga iz članka 84., stavka 2., točke 4. i 5., na temelju rješenja suda protiv kojeg nije dopuštena posebna žalba. Ako tužitelj ne predumi ta sredstva u roku koji je odredio sud u svom rješenju, sud će tužbu odbaciti (članak 85., stavak 3., rečenica 1. – 2. ZPP-a). Navedena nova pravila trebala bi razriješiti nedoumice koje su u vezi s troškovima postavljanja privremenog zastupnika postojale u sudskoj praksi. Ta izmijenjena pravila o privremenoj zakonskom zastupniku primjenjivat će se i na sve postupke u tijeku u kojima do stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama ZPP-a iz 2019. nije održano pripremno ročište ili je održano pripremno ročište, ali nije zaključen prethodni postupak (vidjeti članak 117., stavak 2., rečenica 1. tog zakona).

Idemo sada na nove odredbe o prekidu parničnog postupka. Novost je što parnični sud sada ima mogućnost, no ne i obvezu, prekinuti parnični postupak i u situaciji kada je zahtjev Sudu Europske unije o tumačenju Ugovora Europske unije te valjanosti i tumačenju akata institucija, tijela, ureda ili agencija Europske unije već podnesen u drugom postupku, a odluka suda ovisi o rješenju tog zahtjeva (članak 213., stavak 2., točka 2. ZPP-a). Ako sud u toj situaciji donese rješenje o prekidu postupka, protiv njega nije dopuštena žalba (čl. 213., stavak 3. ZPP-a). U tom slučaju sud je ujedno dužan obavijestiti

ministarstvo nadležno za vanjske poslove (čl. 213., stavak 4. ZPP-a). Postupak će se u toj parnici nastaviti primjenom izmijenjenog članka 215., stavka 4. ZPP-a, koji određuje da ako je sud prekinuo postupak iz razloga navedenih u članku 213., stavku 1. i 2. te stavku 2., točkama 1. i 2., postupak će se nastaviti kada pravomoćno završi postupak pred sudom ili drugim nadležnim organom ili kad sud ustanovi da više ne postoje razlozi da se čeka na njegov završetak.

Novost je i što parnični sud sada prema članku 213., stavku 2., točki 3. ZPP-a ima mogućnost, no ne i obvezu, parnicu prekinuti u postupku u kojemu odluka ovisi o rješavanju istoga pravnog pitanja kad se na e-Oglasnoj ploči sudova objavi rješenje kojim se dopušta prijedlog za zauzimanje pravnog shvaćanja Vrhovnog suda Republike Hrvatske u oglednom postupku radi rješenja pitanja važnog za jedinstvenu primjenu prava (glava trideset druga – b). No, problem je u tome što, kada se čitaju odredbe navedene glave trideset druge – b, a posebice članak 502.n ZPP-a, proizlazi kao da bi se u svim parničnim postupcima u kojima odluka ovisi o rješavanju istoga pravnog pitanja postupak morao prekinuti ako je pokrenut ogledni postupak s obzirom na to da se o vezanosti za pravno shvaćanje Vrhovnog suda donesenog u oglednom postupku govori samo u odnosu na nastavljene postupke.

U tom smislu postoji određena proturječnost između članka 213., stavka 2., točke 3. i članka 502.n ZPP-a. U svakom slučaju, ako sud donese rješenje o prekidu parničnog postupka u povodu pokretanja oglednog postupka, takvo rješenje o prekidu postupka objavit će se na e-Oglasnoj ploči sudova te dostaviti strankama i umješacima u roku od 30 dana od dana objave rješenja kojim je dopušten prijedlog (članak 231.a, stavak 1. ZPP-a). Stranke i umješaci u postupku u kojemu odluka ovisi o rješavanju istoga pravnog pitanja mogu podnijeti očitovanje o rješenju pitanja važnog za jedinstvenu primjenu prava Vrhovnom sudu Republike Hrvatske u roku od 45 dana od dana objave rješenja kojim je dopušten prijedlog (članak 213.a, stavak 2. ZPP-a). Očitovanja podnesena nakon isteka roka Vrhovni sud Republike Hrvatske uzet će u obzir ako je to još moguće (članak 213.a, stavak 3. ZPP-a). Parnični postupak koji je sud prekinuo

zbog oglednog postupka nastaviti će se kad se objavi rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske o pitanju važnom za jedinstvenu primjenu prava (članak 215., stavak 5. ZPP-a).

Sljedeća važna novost tiče se prekinutoga parničnog postupka zbog otvaranja stečajnog postupka protiv jedne od parničnih stranaka. Naime, novo pravilo određuje da će prekinuti parnični postupak koji se vodi o tražbini koja se prijavljuje u stečajnom postupku sud nastaviti po službenoj dužnosti i donijeti rješenje kojim se smatra da je tužitelj povukao tužbu ako tužitelj nije podnio prijedlog za nastavak parnice pod pretpostavkama propisanim zakonom kojim je uređen stečajni postupak, ili ako tužitelj nije prijavio tražbinu u stečajnom postupku, ili ako je tražbina priznata u stečajnom postupku, a ako je prekid postupka nastupio nakon donošenja prvostupanjske odluke, tim će rješenjem i ukinuti prvostupanjsku odluku (članak 215., stavak 2. ZPP-a).

Te odredbe provociraju niz pitanja. Prvo, može se konstatirati da je novo pravilo stilski vrlo loše napisano. No, puno važnije postavlja se pitanje zašto je zakonodavac konstruirao presumpciju o povlačenju tužbe kada u sva tri slučaja zapravo tužitelj ne bi uopće imao pravni interes dalje voditi parnični postupak protiv stečajnog dužnika. Treba voditi računa da je tužitelj koji povuče tužbu, bilo izričito ili presumirano, u pravilu dužan tuženiku naknaditi troškove parničnog postupka (čl. 158., stavak 1. ZPP-a). Nikako ne bi bilo pravedno da tužitelj u slučaju da mu je priznata tražbina u stečajnom postupku mora platiti parnične troškove u parnici koju je morao pokrenuti prije otvaranja stečajnog postupka da bi ostvario navedenu tražbinu. Bi li u tom slučaju trebalo primijeniti novi stavak 2. članka 158. ZPP-a koji propisuje da je u slučaju povlačenja tužbe iznimno tuženik dužan tužitelju naknaditi troškove postupka „zbog drugih razloga koji se mogu pripisati tuženiku“? No, tako utvrđene parnične troškove u nastavljenoj parnici tužitelj više ne bi mogao prijaviti u stečajni postupak jer se ispitno ročište na kojem se ispituju prijavljene tražbine može održati tek nakon isteka rokova za prijavu tražbina, a prema lošem rješenju Stečajnog zakona iz 2015. godine naknadna prijava tražbina u pravilu nije moguća.

Naknadna prijava tražbina moguća je samo u slučaju prijave tražbina vjerovnika tzv. nižega isplatnog reda (članak 257., stavak 5., rečenica 1. SZ-a) te u slučaju „oživljene“ tražbine protivnika pobijanja (čl. 213., stavak 1., rečenica 2. SZ-a). Proizlazi da bi jedini način da tužitelj ostvari parnične troškove koji su mu nastali prije otvaranja stečajnog postupka u vezi s tražbinom koju je prijavio u stečajni postupak bio taj da te parnične troškove prijavi zajedno sa svojom glavnom tražbinom kao stečajni vjerovnik u 60-dnevnom roku određenom u rješenju o otvaranju stečajnog postupka. To dosad stečajni vjerovnici u pravilu nisu činili.

Zakonodavac je unio i novi stavak 2. u članak 215.b ZPP-a vezan za slučaj kada je postupak prekinut jer je stranka koja je pravna osoba prestala postojati, odnosno kad je nadležno tijelo pravomoćno odlučilo o zabrani njezina rada. U tom slučaju takav će prekinuti postupak sud nastaviti i istodobno obustaviti ako pravni sljednik pravne osobe ne preuzme postupak ili protivna strana ne predloži da ga sud pozove da to učini u roku od tri mjeseca od pravomoćnosti rješenja o prekidu postupka. Pravilo je očito uvedeno radi jačanja procesne discipline i okončanja parničnih postupaka u kojima više ne postoji potreba da se oni dalje vode.

Sva spomenuta nova pravila koja se tiču prekida parničnog postupka i nastavljanja takva postupka neće se primjenjivati u postupcima koji su pokrenuti prije stupanja na snagu Novele ZPP-a (*argumentum a contrario* iz članka 117., stavka 1. Zakona o izmjenama i dopunama ZPP-a), izuzev pravila o mogućnosti prekida parničnog postupka zbog pokretanja oglednog postupka (čl. 213., stavak 2., točka 3. ZPP-a), koje će se primjenjivati i na postupke u tijeku u kojima do stupanja na snagu Novele ZPP-a nije održano pripremno ročište ili je održano pripremno ročište, ali nije zaključen prethodni postupak (članak 117., stavak 2. Zakona o izmjenama i dopunama ZPP-a).

Naravno, najvažnije su odredbe o reviziji jer je uređenje pravnog lijeka revizije bio osnovni razlog zašto se uopće išlo u izmjene i dopune Zakona o parničnom postupku. Nove su odredbe o tome pravnom lijeku nomotehnički vrlo loše napisane: neprecizne su, nedorečene, nejasne, neke od njih čak i

proturječne, karakterizira ih nepreglednost i nelogičan slijed, a čak se može naći i uputa na nepostojeće odredbe Zakona o parničnom postupku.

Novosti u tome pravnom lijeku prikazat ću redosljedom prema kojem bi se trebala odvijati procedura u povodu njegovog podnošenja. Prema novom uređenju imat ćemo dvije vrste revizije: reviziju po dopuštenju Vrhovnog suda Republike Hrvatske (čl. 382. ZPP-a) kao pravilo i reviziju bez dopuštenja (čl. 382.a ZPP-a) kao iznimku u određenim vrstama sporova, i to u sljedećim sporovima: o postojanju ugovora o radu, odnosno prestanku radnog odnosa ili radi utvrđenja postojanja radnog odnosa; o utvrđivanju majčinstva ili očinstva; u povodu tužbi za zaštitu od diskriminacije; u povodu tužbi radi objave ispravka informacije. S obzirom na dominantnost revizije po dopuštenju očito se zakonodavac priklonio tendenciji u shvaćanju uloge najvišeg suda koja se sve više može primijetiti u komparativnim pravnim sustavima, prema kojem je u prvom planu zadaća najvišeg suda osiguravati jedinstvenu primjenu prava, a u drugom je planu zaštita zakonitosti u konkretnome pravnom predmetu.

Pogledajmo prvo detaljnije reviziju po dopuštenju. Ona pretpostavlja podnošenje prijedloga za njezino dopuštenje, i to zbog pravnog pitanja koje je važno za odluku u sporu i za osiguranje jedinstvene primjene prava i ravnopravnosti svih u njegovoj primjeni ili za razvoj prava kroz sudsku praksu (članak 385., stavak 1. ZPP-a). Pravno pitanje može biti materijalnopravne ili procesne/postupovnopravne prirode. Ipak, postoje određena ograničenja kod postupovnopravnih pitanja. Tako se prijedlog za dopuštenje revizije ne može podnijeti zbog postupovnopravnog pitanja koje se odnosi na bitne povrede odredaba parničnog postupka iz članka 354., stavka 2., točke 3. ZPP-a (povreda pravila o stvarnoj i mjesnoj nadležnosti) i ako je odlučeno o zahtjevu o kojemu već teče parnica (članak 385., stavak 3. ZPP-a). Nadalje, prijedlog za dopuštenje revizije može se podnijeti protiv drugostupanjske presude kojom se potvrđuje prvostupanjska presuda zbog postupovnopravnog pitanja koje se odnosi na bitne povrede odredaba parničnog postupka iz članka 354., stavka 2., točaka 6., 7., 8., 10., 11. i 12. ZPP-a samo ako je podnositelj zbog

tih povreda žalbom pobijao prvostupanjsku presudu, ili ako su te povrede učinjene tek u drugostupanjskom postupku (članak 385., stavak 2. ZPP-a). Kao što znate, povrede iz tih navedenih točaka odnose se na povredu načela saslušanja, povredu pravila o jeziku, povredu pravila o stranačkoj i parničnoj sposobnosti kao i o zastupanju, protupravno isključenje javnosti s glavne rasprave, nedostataka zbog kojih se presuda ne može ispitati kao i prekoračenje granica tužbenog zahtjeva. Postoji i ograničenje u odnosu na materijalnopravno pitanje. Tako se prijedlog za dopuštenje revizije može podnijeti protiv drugostupanjske presude kojom se potvrđuje prvostupanjska presuda zbog materijalnopravnog pitanja koja se odnosi na pogrešnu primjenu materijalnog prava na koju drugostupanjski sud ne pazi po službenoj dužnosti, samo ako je podnositelj zbog tog razloga žalbom pobijao prvostupanjsku presudu (članak 385., stavak 5. ZPP-a). S tim u vezi treba napomenuti da je novina Novele ZPP-a iz 2019. da sud ne pazi po službenoj dužnosti na pravilnu primjenu materijalnog prava u odluci o troškovima postupka (članak 365., stavak 2. ZPP-a). U prijedlogu za dopuštenje revizije stranke mogu iznijeti nove činjenice i predlagati nove dokaze samo ako se oni odnose na bitne povrede odredaba parničnog postupka i ako je zbog tih povreda postavljeno postupovnopravno pitanje koje je važno za odluku u sporu (članak 385., stavak 4. ZPP-a).

Treba istaknuti da novi zakonski tekst ne spominje donošenje presude bez održavanja rasprave kao razlog zbog kojeg se ne može podnijeti revizija kao što je to desetljećima bilo regulirano u našem hrvatskom parničnom procesnom pravu, a isto tako ne spominje ograničenja u vezi s relativno bitnim povredama odredaba parničnog postupka koja su se prije mogla isticati u reviziji samo ako su bile počinjene u drugostupanjskom postupku. Novi zakonski tekst ne sadržava ni ograničenja u vezi s revizijom protiv presuda na temelju priznanja i odricanja u odnosu na koju je prijašnji ZPP određivao da se ona ne može podnijeti zbog pogrešne primjene prava. Nažalost, u Vladinu Obrazloženju Konačnog prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama ZPP-a nisu navedeni nikakvi razlozi za tako važne zakonske izmjene i kako ih razumjeti.

Što se tiče sadržaja prijedloga za dopuštenje revizije, zakon propisuje sljedeće. U prijedlogu stranka mora određeno naznačiti pravno pitanje zbog kojeg predlaže da joj se dopusti podnošenje revizije te određeno izložiti razloge zbog kojih smatra da je ono važno u smislu odredaba članka 385.a, stavka 1. ZPP-a. Ako se prijedlog za dopuštenje revizije podnosi zbog različite prakse viših sudova, stranka je uz prijedlog dužna dostaviti odluke sudova na koje se poziva ili ih određeno naznačiti. Iz prijedloga mora biti vidljivo koja se presuda pobija te on mora biti potpisan. U protivnom prijedlog za dopuštenje revizije bit će nepotpun (članak 392., stavak 3. ZPP-a) te će u skladu s člankom 392., stavkom 1. ZPP-a biti odbačen od vijeća revizijskog suda. Na prijedlog za dopuštenje revizije svakako bi se primjenjivale i odredbe članka 106., stavka 2., rečenice 1. – 2. ZPP-a koje određuju da podnesci moraju biti razumljivi i moraju sadržavati sve ono što je potrebno da bi se u vezi s njima moglo postupiti te navode minimalan sadržaj svakog podneska.

Treba voditi računa i o članku 91.a, stavku 3. ZPP-a, prema kojem su stranka, odnosno punomoćnici koji nisu odvjetnici dužni uz prijedlog za dopuštenje revizije ili najkasnije do isteka roka za njegovo podnošenje priložiti izvornik ili presliku potvrde o položenome pravosudnom ispitu ili drugu javnu ispravu u izvorniku ili preslici iz koje proizlazi da stranka ili njezin punomoćnik ima položen pravosudni ispit ako takva potvrda ili druga javna isprava u izvorniku ili preslici nije podnesena sudu u istom postupku.

Po prirodi stvari prijedlogu za dopuštenje revizije trebalo bi priložiti drugostupanjsku presudu protiv koje se želi uložiti revizija, a po potrebi i prvostupanjsku presudu ako se pravno pitanje zbog kojeg se zahtijeva revizija odnosi i na nju, premda to ZPP ne spominje.

Postavlja se pitanje treba li prijedlogu za dopuštenje priložiti i druga pismena iz kojih proizlaze razlozi zbog kojih se može podnijeti revizija. Naime, u članku 387., stavku 1. ZPP-a određeno je da Vrhovni sud Republike Hrvatske odlučuje o dopuštenosti revizije na temelju prijedloga za dopuštenje revizije. No, ta odredba nije sasvim usklađena s člankom 389., stavkom 3. ZPP-a prema kojem će prvostupanjski sud Vrhovnom

sudu dostaviti ne samo pravodobni prijedlog za dopuštenje revizije i eventualno pristigli odgovor na njega već i sam spis. Premda će Vrhovni sud pri odlučivanju o dopuštenju revizije pred sobom imati na raspolaganju i kompletni spis predmeta, čini se ipak praktičnije prijedlogu za dopuštenje revizije priložiti ne samo drugostupanjsku presudu i po potrebi prvostupanjsku presudu već i sva ostala pismena iz kojih proizlazi opravdanost dopuštanja revizije radi veće preglednosti procesnog materijala pri donošenju odluke o dopuštenju revizije. S obzirom na nedorečenost ZPP-a, bilo bi uputno da Vrhovni sud Republike Hrvatske pripremi obrazac prijedloga za dopuštenje revizije u kojem bi bili navedeni njegovi obvezatni sastojci (elementi) kao i obvezatni odnosno poželjni prilozi te da takav obrazac s uputama o prilogima objavi na svojim mrežnim stranicama.

U skladu s člankom 384. ZPP-a revizija ostaje nesuspendivni lijek. Naime, taj je članak u svom sadržaju ostao nepromijenjen: revizija ne zadržava ovrhu presude protiv koje je izjavljena. Nažalost, ZPP ništa nije rekao o suspendivnosti odnosno nesuspendivnosti prijedloga za dopuštenje revizije pa tek posredno možemo zaključivati o njegovoj nesuspendivnosti.

Sud kojem se podnosi prijedlog za dopuštenje revizije jest sud koji je izrekao prvostupanjsku presudu (članak 388., stavak 1. ZPP-a), za razliku primjerice od slovenskog prava gdje se takav prijedlog podnosi izravno Vrhovnom sudu Republike Slovenije. Prijedlog se mora podnijeti u dovoljnom broju primjeraka za sudove, protivnu stranku i umješaća u skladu s člankom 388., stavkom 1. ZPP-a, i to u roku od 30 dana od dostave drugostupanjske presude u skladu s člankom 387., stavkom 2. ZPP-a. Prvostupanjski sud samo ispituje je li prijedlog za dopuštenje revizije pravodoban. Ako nije pravodoban, rješenjem će ga taj sud odbaciti (članak 388., stavak 2. ZPP-a). Ako je prijedlog pravodoban, sudac pojedinac odnosno predsjednik vijeća prvostupanjskog suda primjerak prijedloga dostavit će protivnoj stranci i umješaću koji mogu u roku od 30 dana od dostave prijedloga podnijeti tom sudu odgovor na prijedlog za dopuštenje revizije (članak 389., stavak 1. ZPP-a). Očito se tim pravilom htjelo poštivati načelo kontradiktornosti i doprinijeti raspravljenosti procesnog

materijala. No, i nepravodobno podnesen odgovor na prijedlog za dopuštenje revizije neće se odbaciti, već će se dostaviti revizijskom sudu koji će ga uzeti u obzir ako je to još moguće, a u skladu s člankom 389., stavkom 2. ZPP-a. Iz toga proizlazi da je riječ o monitornom roku za podnošenje odgovora na prijedlog za dopuštenje revizije.

Članak 389., stavak 3. ZPP-a dalje određuje da će nakon primitka odgovora na prijedlog za dopuštenje revizije, odnosno nakon isteka roka za odgovor na prijedlog sudac pojedinac, odnosno predsjednik vijeća prvostupanjskog suda dostaviti prijedlog za dopuštenje revizije i odgovor na prijedlog za dopuštenje revizije, ako je podnesen, revizijskom sudu zajedno sa spisom. Bilo bi bolje da je u tom pravilu naglašeno da je prvostupanjski sud to dužan učiniti „odmah“ jer, nažalost, u praksi postoje slučajevi u kojima je podnesena revizija protiv presude iz neobjašnjenih razloga mjesecima stajala na prvostupanjskom sudu. Iz članka 389., stavka 4. ZPP-a proizlazi da prvostupanjski sud ima obvezu prijedlog za dopuštenje revizije i eventualno podneseni odgovor na njega dostaviti i drugostupanjskom sudu koji će svoje izvješće o mogućim povredama postupka pred tim sudom dostaviti revizijskom sudu.

Postavlja se pitanje što je s eventualno potrebnim izvješćima prvostupanjskog suda o mogućim povredama postupka pred tim prvostupanjskom sudu u postupku u povodu podnošenja prijedloga za dopuštenje revizije. Naime, članak 399. ZPP-a koji upućuje na odgovarajuću primjenu odredaba o žalbi u svom tekstu izričito spominje samo odgovarajuću primjenu tih odredaba u postupku u povodu revizije, a ne i u postupku u povodu prijedloga za dopuštenje revizije. O prijedlogu za dopuštenje revizije odlučuje vijeće od triju sudaca Vrhovnog suda Republike Hrvatske u skladu s člankom 387., stavkom 4. ZPP-a. Nažalost, iz te odredbe nije jasno čini li se to na sjednici vijeća ili na raspravi. Trebalo je to izričito reći, iako je čitava reforma revizije bila usmjerena na brže donošenje odluke o reviziji, tako da u praksi nema sumnje da se ovdje mislilo na sjednicu vijeća, to više što se i o samoj reviziji prema izričitoj odredbi članka 390. ZPP-a odlučuje bez rasprave. No, preciznost je pravnih odredaba posebno u procesnom pravu od ključne

važnosti. Slučajeve u kojima će Vrhovni sud donijeti rješenje kojim odbacuje prijedlog za dopuštenje revizije regulirani su u članku 392., stavcima 1. – 4. i 6., a slučajevi u kojima će donijeti rješenje kojim dopušta reviziju regulirani su u prijašnjem članku 385.a, stavku 1. ZPP-a. Tako će vijeće Vrhovnog suda odbaciti nepotpun i nedopušten prijedlog za dopuštenje revizije, a i nepravodoban ako je to propustio učiniti prvostupanjski sud.

Prijedlog za dopuštenje revizije nepravodoban je ako nije podnesen u roku koji je određen za njegovo podnošenje. Prijedlog za dopuštenje revizije nepotpun je ako se iz njega ne može utvrditi koja se presuda pobija ili ako nije potpisan. Prijedlog za dopuštenje revizije nedopušten je ako ga je podnijela osoba koja nije ovlaštena na podnošenje revizije, ili osoba koja se odrekla prava na podnošenje revizije, ili ako osoba koja je podnijela prijedlog nema pravni interes za podnošenje revizije. U slučaju da podnositelj prijedloga odustane od prijedloga za dopuštenje revizije, to će, prema članku 392.a ZPP-a, sudac pojedinac revizijskog suda utvrditi rješenjem, ako to propusti učiniti prvostupanjski sud, ili kada je izjava o odustanku od prijedloga za dopuštenje revizije dostavljena revizijskom sudu. Nažalost, iz te odredbe ne proizlazi kakva je procesna sudbina prijedloga za dopuštenje revizije.

Osim toga, prema članku 392., stavku 5. ZPP-a prijedlog za dopuštenje bit će nedopušten i ako ne sadržava pretpostavke iz članka 387., stavka 3. ZPP-a. To znači, ako se u prijedlogu ne bi navelo pravno pitanje zbog kojeg se predlaže dopuštenje revizije, ako ne bi bili izloženi razlozi zbog kojih se smatra da je ono važno u smislu odredaba članka 385.a, stavka 1. ZPP-a, ili ako prijedlogu ne bi bile priložene, ili u prijedlogu ne bi bile naznačene odluke sudova na koje se podnositelj prijedloga poziva, a prijedlog se podnosi zbog različite prakse viših sudova.

Nažalost, ostalo je neregulirano je li prijedlog za dopuštenje revizije dopušten u slučajevima u kojima o žalbi protiv prvostupanjske odluke odlučuje Vrhovni sud Republike Hrvatske. Stari članak 382.a ZPP-a, čiji je sadržaj Novelom sasvim izmijenjen, izričito je propisivao da revizija nije dopuštena u slučajevima u kojima o žalbi protiv prvostupanjske odluke odlučuje Vrhovni sud Republike Hrvatske.

U pogledu osnovanosti prijedloga za dopuštenje revizije članak 385.a ZPP-a propisuje sljedeće: Vrhovni sud Republike Hrvatske dopustit će reviziju ako se može očekivati odluka o nekome pravnom pitanju koje je važno za odluku u sporu i za osiguranje jedinstvene primjene prava i ravnopravnosti svih u njegovoj primjeni ili za razvoj prava kroz sudsku praksu, a osobito ako je riječ o pravnom pitanju o kojem odluka suda drugog stupnja odstupa od prakse revizijskog suda; ako je riječ o pravnom pitanju o kojem nema prakse revizijskog suda, pogotovo ako sudska praksa viših sudova nije jedinstvena; ako je riječ o pravnom pitanju o kojem sudska praksa revizijskog suda nije jedinstvena; ili ako je o tom pitanju revizijski sud već zauzeo shvaćanje i presuda se drugostupanjskog suda temelji na tom shvaćanju, ali bi – osobito uvažavajući razloge iznesene tijekom prethodnoga prvostupanjskoga i žalbenoga postupka, zbog promjene u pravnom sustavu uvjetovane novim zakonodavstvom ili međunarodnim sporazumima te odlukom Ustavnoga suda Republike Hrvatske, Europskoga suda za ljudska prava ili Suda Europske unije – trebalo preispitati sudsku praksu.

U odnosu na stari sadržaj članka 382., stavka 2. ZPP-a novost je da je sada izričito propisano da će se prijedlog za dopuštenje revizije moći staviti i kada je riječ o pravnom pitanju o kojem sudska praksa revizijskog suda nije jedinstvena. Trebalo je to izričito propisati i za slučaj kada je sudska praksa Visokoga trgovačkog suda Republike Hrvatske različita. Nažalost, ZPP ne sadržava izričitu normu kada će Vrhovni sud donijeti rješenje kojim odbija prijedlog za dopuštenje revizije. Treba uzeti da bi to bilo u slučajevima kada je prijedlog za dopuštenje revizije podoban za postupanje, ali se polazeći od članka 385.a, stavka 1. ZPP-a „ne može očekivati odluka o nekom pravnom pitanju koje je važno za odluku u sporu i za osiguranje jedinstvene primjene prava i ravnopravnosti svih u njegovoj primjeni ili za razvoj prava kroz sudsku praksu“.

Isto tako, treba konstatirati da ZPP što se tiče sadržaja odluka koje Vrhovni sud donosi u pogledu prijedloga za dopuštenje revizije regulira samo rješenje kojim se prijedlog za dopuštenje odbacuje i rješenje kojim se dopušta revizija. Tako

članak 387., stavak 5. ZPP-a određuje da je dovoljno da se revizijski sud u rješenju kojim se prijedlog za dopuštenje revizije odbacuje određeno pozove na nedostatak pretpostavki za podnošenje revizije, a stavak 6. istog članka propisuje da revizijski sud u rješenju kojim se dopušta revizija navodi u kojem dijelu i u odnosu na koje određeno pravno pitanje dopušta podnošenje revizije. Ovdje se javlja sumnja da je u članku 387., stavku 5. ZPP-a zakonodavac zapravo mislio na rješenje kojim se odbija prijedlog za dopuštenje revizije i da se iznimno nespretno izrazio miješajući termine „odbačaj“ i „odbijanje“ u građanskom procesnom pravu. U rješenju kojim se odbacuje prijedlog za dopuštenje revizije Vrhovni bi sud po mom mišljenju trebao navesti samo razloge nepodobnosti dotičnog prijedloga da se po njemu postupi.

Spomenimo i novu odredbu članka 396. ZPP-a prema kojoj, kada revizijski sud odlučuje o prijedlogu za dopuštenje revizije ili o reviziji, može se pozvati i na razloge neke svoje prethodne odluke. Očito se i tim pravilom željelo uštedjeti dragocjeno vrijeme Vrhovnog suda, ali ipak se moralo misliti i na stranke. S tim u vezi moramo spomenuti odluku Ustavnog suda U-I-885/2013 od 11. 7. 2014. u kojoj je Ustavni sud izrekao da Vrhovni sud kada ne navodi razloge za odbacivanje „izvanredne“ revizije postupa samovoljno i arbitrarno. Potrebno je spomenuti i odluke Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Wnuk protiv Poljske* br. 38308/05 od 1. 9. 2009. i *Nersesyan protiv Armenije* br. 15371/07 od 19. 1. 2020. u kojima je on izrekao da je obrazlaganje odluke Vrhovnog suda ipak viši stupanj pravne zaštite. Te je odluke Europskog suda za ljudska prava vrlo lijepo obradio docent Marko Bratković u svojoj disertaciji *Revizija po dopuštenju*, koju vam toplo preporučujem jer je vrlo argumentirano napisana i doista je istinski znanstveni doprinos teoriji građanskoga procesnog prava.

Nakon Novele ostao je nepromijenjen sadržaj odredaba članka 398. ZPP-a prema kojima se odluka revizijskog suda izravno dostavlja prvostupanjskom sudu (stavak 1.) te primjerak odluke revizijskog suda revizijski sud dostavlja i drugostupanjskom sudu (stavak 2.). U skladu s izričitom odredbom članka 387., stavka 7. ZPP-a pravni lijek protiv

rješenja u povodu prijedloga za dopuštenje revizije nije dopušten. Revizija po dopuštenu moći će se, dakle, podnijeti samo ako je prijedlog za dopuštenje revizije prihvaćen, odnosno revizija dopuštena. Takva dopuštena revizija može se podnijeti samo zbog materijalnog ili postupovnopravnog pitanja zbog kojeg je dopuštena (članak 385., stavak 2. ZPP-a). U reviziji stranka treba određeno navesti i obrazložiti razloge zbog kojih je podnosi, uz određeno pozivanje na propise i druge izvore prava. Razlozi koji nisu tako obrazloženi neće se uzeti u obzir (članak 391., stavak 3. ZPP-a). Kako članak 399., stavak 1. ZPP-a upućuje na odgovarajuću primjenu članaka 350. i 351. ZPP-a, jasno je da u reviziji mora biti navedena presuda koja se njome pobija te da revizija mora biti potpisana, a u slučaju njezine nepotpunosti da će se ona ipak vraćati na dopunu podnositelju revizije. Svakako ti slučajevi u praksi ne bi smjeli biti česti s obzirom na to da reviziju mogu podnijeti samo odvjetnici, odnosno osobe s položenim pravosudnim ispitom.

U 18. Nacrtu prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama ZPP-a bilo je sadržano i pravilo da u reviziji treba naznačiti rješenje kojim je dopuštena jer će se u protivnom smatrati nepotpunom. To pravilo nije izričito sadržano u aktualnom tekstu zakona, no bilo bi uputno i u skladu s načelom ekonomičnosti i praktičnosti da se u reviziji to rješenje naznači. Rok je za podnošenje revizije 30 dana od dostave odluke revizijskog suda o dopuštenosti revizije (članak 382., stavak 2. ZPP-a). Uz odgovarajuću primjenu članka 388., stavaka 1. i 2. ZPP-a revizija se podnosi sudu koji je izrekao prvostupanjsku presudu u dovoljnom broju primjeraka za sudove, protivnu stranku i umješaća te on ispituje samo je li revizija pravodobna. Ako revizija nije pravodobna, prvostupanjski sud odbacit će je rješenjem u skladu s člankom 388., stavkom 3. ZPP-a. Primjerak revizije prvostupanjski sud dostavit će protivnoj stranci i umješaću koji mogu u monitornom roku od 30 dana od dostave revizije podnijeti tom sudu odgovor na nju. Nakon primitka odgovora na reviziju, odnosno isteka roka za odgovor prvostupanjski sud reviziju i eventualni odgovor na nju zajedno sa spisom dostavlja revizijskom sudu. Reviziju i odgovor prvostupanjski sud dostavlja i drugostupanjskom sudu koji će

svoje izvješće o mogućim povredama postupka pred tim sudom dostaviti revizijskom sudu. Naime, ovdje se u vezi s revizijom odgovarajuće primjenjuju odredbe članka 389., stavaka 1. – 4. ZPP-a, a prema članku 389., stavku 5. ZPP-a. Izvan sumnje je i da prvostupanjski sud može tražiti izvješće o mogućim povredama postupka pred tim sudom s obzirom na to da članak 399., stavak 1. ZPP-a izričito predviđa odgovarajuću primjenu članka 360., stavka 2. ZPP-a koji se odnosi na žalbu u postupku u povodu revizije.

Prema članku 390. ZPP-a o reviziji Vrhovni sud odlučuje bez rasprave. U skladu s člankom 44., stavkom 4. ZPP-a on odluku o reviziji donosi u vijeću od pet sudaca. Nažalost, ZPP nema izričito pravilo o tome mogu li, smiju li ili moraju li suci iz tročlanog vijeća koji su odlučivali o prijedlogu za dopuštenje revizije biti i članovi peteročlanog vijeća koje odlučuje o samoj reviziji u dotičnom predmetu.

Prema izričitoj odredbi članka 391., stavka 1. ZPP-a revizijski sud ispituje pobijanu presudu samo u dijelu u kojem je revizija dopuštena i samo zbog pitanja zbog kojeg je dopuštena. S obzirom na člankom 399., stavkom 1. ZPP-a propisanu odgovarajuću primjenu članka 349., st. 1. – 2. ZPP-a, jasno je da bi bili mogući i odustanak i odricanje od revizije.

Samo ću ukratko proći vrste odluka koje Vrhovni sud može donijeti u povodu revizije. On je ovlašten rješenjem odbaciti reviziju ako je ona nepravodobna, nepotpuna i nedopuštena u klasičnom značenju tih pojmova, s time što zakonski tekst nema odgovor što u slučaju ako novu reviziju u još tekućem zakonskom roku podnese osoba koja je od nje u istom predmetu već prije odustala. Osim toga, posebno upozoravam na novo zakonsko pravilo sadržano u članku 392., stavku 7. ZPP-a, prema kojem je revizija nedopuštena i ako prethodno nije doneseno rješenje kojim je dopuštena ili ako revizija nije podnesena zbog pitanja zbog kojeg je dopuštena.

Nadalje, Vrhovni sud presudom će odbiti reviziju kao neosnovanu ako utvrdi da ne postoje razlozi zbog kojih je podnesena i na koje se odnosi pravno pitanje zbog kojeg je dopuštena ili, što je novost u zakonskom tekstu, da oni ne utječu na donošenje drukčije odluke. Vrhovni sud ukinut će u cijelosti

ili djelomično odluku drugostupanjskog i prvostupanjskog suda ili samo odluku drugostupanjskog suda i predmet vratiti na ponovno suđenje istom ili drugom vijeću ili sucu pojedincu prvostupanjskog ili drugostupanjskog suda ako on utvrdi da je u postupku pred prvostupanjskim ili drugostupanjskim sudom počinjena bitna povreda odredaba parničnog postupka na koju se odnosi postupovnoppravno pitanje zbog kojeg je revizija dopuštena. Ako je bitna povreda odredaba parničnog postupka takva da se u konkretnom slučaju parnica uopće nije smjela voditi, Vrhovni sud ukinut će rješenjem donesene odluke i odbaciti tužbu. U slučaju prekoračenja granica tužbenog zahtjeva, Vrhovni sud ukinut će rješenjem odluku drugostupanjskog suda, odnosno i odluku prvostupanjskog suda u dijelu u kojem je tužbeni zahtjev prekoračen tako da je dosuđeno više od onog što je traženo, a ako je tužbeni zahtjev prekoračen tako da je odlučeno o nečem drugom, a ne o onome što je traženo, ukinut će samo odluku drugostupanjskog suda ili i odluku prvostupanjskog suda i predmet vratiti drugostupanjskom odnosno prvostupanjskom sudu na ponovno odlučivanje. Ako pak Vrhovni sud utvrdi da je pogrešno primijenjeno materijalno pravo na koje se odnosi materijalnopravno pitanje zbog kojega je revizija dopuštena, on će presudom prihvatiti reviziju i preinačiti pobijanu presudu. No, ako je zbog pogrešne primjene materijalnog prava činjenično stanje nepotpuno utvrđeno ili ako zbog toga drugostupanjski sud nije ocijenio žalbene navode koji su od odlučnog značenja za pravilnu primjenu materijalnog prava i da zbog toga nema uvjeta za preinaku pobijane presude, tada će Vrhovni sud rješenjem prihvatiti reviziju, ukinuti u cijelosti ili djelomično presudu prvostupanjskog i drugostupanjskog suda ili samo presudu drugostupanjskog suda i predmet vratiti na ponovno suđenje istom ili drugom sucu pojedincu, odnosno vijeću prvostupanjskog ili drugostupanjskog suda. To je revizija po dopuštenju.

Da vidimo sada ukratko reviziju bez dopuštenja. ZPP ovdje posebno regulira razloge za njezino podnošenje u članku 386.a, a koji u biti odgovaraju klasičnim razlozima za podnošenje revizije. Naime, ona se može podnijeti: a) zbog bitne povrede

odredaba parničnog postupka iz članka 354., stavka 2. ZPP-a, dakle apsolutno bitne povrede osim ako se povreda ne odnosi na stvarnu i mjesnu nadležnost ili ako je odlučeno o zahtjevu o kojemu već teče parnica; nadalje b) zbog bitne povrede odredba parničnog postupka iz članka 354., stavka 1. ZPP-a, dakle relativno bitne povrede, učinjene pred sudom drugog stupnja te c) pogrešne primjene materijalnog prava.

Zadržano je prijašnje ograničenje kod drugostupanjske presude kojom se potvrđuje prvostupanjska presuda, prema kojem se revizija protiv takve presude zbog bitne povrede odredaba parničnog postupka iz članka 354., stavka 2., točaka 6., 7., 8., 10., 11. i 12. ZPP-a može podnijeti samo ako je podnositelj zbog tih povreda žalbom pobijao prvostupanjsku presudu ili ako su te povrede učinjene tek u drugostupanjskom postupku. Novo je ograničenje kod te vrste drugostupanjske presude da će se revizija protiv nje moći podnijeti zbog pogrešne primjene materijalnog prava na koju drugostupanjski sud ne pazi po službenoj dužnosti samo ako je podnositelj zbog tog razloga žalbom pobijao prvostupanjsku presudu. To je u vezi s novim već spomenutim pravilom prema kojem žalbeni sud ne pazi po službenoj dužnosti na primjenu materijalnog prava u odluci o troškovima postupka.

U novome zakonskom tekstu ispušteno je staro pravilo prema kojem se revizija bez dopuštenja protiv drugostupanjske presude kojom se potvrđuje presuda na temelju priznanja ili presuda na temelju odricanja mogla izjaviti samo zbog bitnih povreda odredaba parničnog postupka, no ne i zbog pogrešne primjene prava. Nije jasan razlog za tu promjenu te se ona ne čini logičnom.

Inače, u skladu s novim člankom 392., stavkom 5. ZPP-a odredbe o nepravodobnosti, nepotpunosti i nedopuštenosti prijedloga za dopuštenje revizije na odgovarajući se način primjenjuju i na reviziju. Čini se da to vrijedi i za reviziju po dopuštenju iz članka 382. ZPP-a i za reviziju bez dopuštenja Vrhovnog suda iz članka 382.a ZPP-a.

Što se tiče revizije bez dopuštenja Vrhovnog suda zadržano je staro pravilo prema kojem je ona nedopuštena i ako je podnesena zbog razloga zbog kojih se ne može podnijeti, i to

sada u članku 392., stavku 8. ZPP-a, kao i staro pravilo prema kojem revizijski sud ispituje pobijanu presudu samo u dijelu u kojem se pobija revizijom i samo u granicama razloga navedenih u reviziji, i to sada u članku 391., stavku 2. ZPP-a.

U vezi s vrstama odluka koje revizijski sud može donijeti u povodu revizije bez dopuštenja na odgovarajući se način primjenjuju prije izložene odredbe članka 394. i 395. ZPP-a u pogledu odluka u povodu revizije po dopuštenu. Osim klasičnog pravila prema kojem će revizijski sud presudom odbiti reviziju bez dopuštenja kao neosnovanu ako utvrdi da ne postoje razlozi zbog kojih je podnesena, zakonodavac izričito u članku 393., stavku 2. uvodi dodatni tekst prema kojem će se takva revizija odbiti i u slučaju ako razlozi zbog kojih je ona podnesena ne utječu na donošenje drukčije odluke.

Spomenimo još novine koje se tiču mogućnosti podnošenja revizije protiv rješenja. Prema novom tekstu članka 400., stavka 1. ZPP-a stranke mogu podnijeti reviziju i protiv rješenja drugostupanjskog suda kojim je postupak o predmetu spora pravomoćno završen. S obzirom na to da zakonodavac ne određuje vrstu revizije u toj odredbi, proizlazi da će se moći podnijeti obje vrste revizije ovisno o tome o kojoj je vrsti spora riječ.

S obzirom na to da je u sudskoj praksi bilo dosta prijedora oko mogućnosti podnošenja revizije protiv rješenja o troškovima, zakonodavac je sada u članku 400., stavku 2. ZPP-a propisao da je revizija protiv odluke suda drugog stupnja kojom je pravomoćno odlučeno o troškovima postupka dopuštena ako su ispunjene pretpostavke iz članka 385.a, stavka 1. ZPP-a. Jasno je da će u sporovima u kojima je dopuštena revizija protiv presude samo po dopuštenu Vrhovnog suda ta odredba doći do primjene u odnosu na rješenje o troškovima u tim sporovima. No, postavlja se pitanje treba li tu odredbu razumjeti na način da i u sporovima gdje bi inače po zakonu bila dopuštena revizija protiv presude bez posebnog dopuštenja Vrhovnog suda tu novu zakonsku odredbu treba primijeniti na podnošenje revizije protiv rješenja o troškovima u tim sporovima. To je trebalo jasnije izreći u zakonskom tekstu.

Inače, u skladu s člankom 400., stavkom 3. ZPP-a u postupku u povodu revizije protiv rješenja na odgovarajući će se način primjenjivati odredbe ZPP-a o prijedlogu za dopuštenje revizije i revizije protiv presude, osim ako ZPP-om nije drukčije određeno. I ta je zakonska odredba trebala biti bolje napisana, kako bi bilo jasnije da će se primjenjivati ne samo pravila o reviziji po dopuštenu Vrhovnog suda već i pravila o reviziji bez dopuštenja Vrhovnog suda. Iz novoga zakonskog teksta izostalo je desetljećima staro pravilo prema kojem je protiv rješenja drugostupanjskog suda kojim se podnesena žalba odbacuje, odnosno potvrđuje rješenje prvostupanjskog suda o odbacivanju revizije uvijek dopuštena revizija. Nažalost, u Vladinu Obrazloženju Nacrta konačnog prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku nijednom riječju nije objašnjena ta vrlo iznenađujuća i loša izmjena zakonskog teksta.

Važno je istaknuti da će se odredbe o reviziji prema članku 117., stavku 4. Zakona o izmjenama i dopunama ZPP-a primjenjivati i na sve postupke u tijeku u kojima do stupanja na snagu tog zakona nije donesena drugostupanjska odluka. Kao što znate, dotični zakon stupio je na snagu 1. rujna 2019. godine. Riječ je o određenome retroaktivnom djelovanju tih zakonskih odredaba i s pravom neki pravni adresati takvim zakonskim rješenjem neće biti zadovoljni.

Pri kraju sam s vremenom koje mi je dodijeljeno za izlaganje, pa promotrimo još odredbe o tzv. ogleđnom postupku, čije je zakonsko uvođenje velika novost u našem parničnom pravu. Ogleđni postupak služi za rješenje pitanja važnog za jedinstvenu primjenu prava te se odredbe nove glave trideset druge – b ZPP-a koje ga reguliraju primjenjuju u postupcima u kojima odluka ovisi o rješavanju istoga pravnog pitanja. Postupci u kojima odluka ovisi o rješavanju istoga pravnog pitanja prema odredbama navedene glave jesu slični sporovi koji su u većem broju već pokrenuti ili se njihovo pokretanje očekuje u kraćem razdoblju, a rješenje kojih ovisi o istome pravnom pitanju koje je važno za osiguranje jedinstvene primjene prava i ravnopravnosti svih u njegovoj primjeni ili za razvoj prava kroz sudsku praksu (članak 502.j ZPP-a).

Važnost pravnog pitanja za osiguranje jedinstvene primjene prava i ravnopravnosti svih u njegovoj primjeni ili za razvoj prava kroz sudsku praksu kao pretpostavke za ogledni postupak odgovara osnovnoj pretpostavci koja mora biti ispunjena i za dopuštanje revizije po dopuštenju. Očito je zakonodavac ovdje želio da Vrhovni sud odluči o pravnom pitanju važnom za jedinstvenu primjenu prava još prije nego što je prvostupanjski sud donio meritornu odluku o tužbenom zahtjevu. To u svojoj biti može biti pozitivno jer se tako mogu uštedjeti mnoge godine parničenja te osigurati jedinstvena primjena prava u svim sporovima u kojima rješenje ovisi o istome pravnom pitanju. Mora riječ biti o pravnom pitanju koje je važno za veći broj postupaka.

No, nije sasvim jasno što treba razumjeti pod pojmom „veći broj postupaka“ kao ni što treba točno razumjeti pod pojmom „slični postupci“. Je li dovoljno da imamo samo dva „slična“ već pokrenuta postupka kako bi se mogao pokrenuti ogledni postupak ili ih ipak mora biti više od dva? Bi li bilo dovoljno da imamo samo jedan pokrenut postupak u kojem se želi inicirati ogledni postupak ako se u kraćem razdoblju očekuje pokretanje sličnih sporova čije će rješenje ovisiti o istome pravnom pitanju? Što znači da se očekuje da će se slični postupci pokrenuti u „kraćem razdoblju“? Očito će praksa ovdje trebati utvrditi standarde u odgovoru na ta pitanja.

Da vidimo kako je zakonodavac zamislio tijek oglednog postupka. Iz članka 502.k, stavka 1., rečenice 1. ZPP-a slijedi da će sud prijedlog za rješenje pitanja važnog za jedinstvenu primjenu prava dostaviti Vrhovnom sudu Republike Hrvatske zajedno sa spisom radi zauzimanja pravnog shvaćanja o tom pitanju nakon održavanja pripremnog ročišta i sjednice sudskog odjela. Nije sasvim jasno koja je uloga sjednice sudskog odjela. To je trebalo preciznije regulirati. U svakom slučaju, prijedlog za rješenje pitanja važnog za jedinstvenu primjenu prava koji se dostavlja Vrhovnom sudu treba odmah objaviti na e-Oglasnoj ploči sudova. Od te objave prijedloga pa sve do objave okončanja oglednog postupka stranke u oglednom postupku ne mogu slobodno raspolagati zahtjevom u odnosu na koji je podnesen prijedlog za rješenje pitanja važnog za jedinstvenu primjenu prava.

Nažalost, zakon nije dovoljno jasno odredio tko su stranke u oglednom postupku. Jesu li to samo stranke u predmetu koji vodi sudac koji je inicirao ogledni postupak ili su to i stranke u drugim sličnim sporovima u kojem rješenje ovisi o istome pravnom pitanju na istom sudu, odnosno i na drugim sudovima u Republici Hrvatskoj? Vjerojatno se htjelo obuhvatiti sve stranke u sličnim sporovima na svim sudovima na teritoriju u Republici Hrvatskoj, no to nije dovoljno jasno propisano.

Zakon određuje i da od objave prijedloga za rješenje pitanja važnog za jedinstvenu primjenu prava na e-Oglasnoj ploči pa do objave okončanja oglednog postupka zastaje zastarijevanje prava na podnošenje zahtjeva u odnosu na koji je podnesen prijedlog za rješenje pitanja važnog za jedinstvenu primjenu prava u pravnim stvarima u kojima odluka ovisi o rješavanju istoga pravnog pitanja. Određivanje zastoja „zastarijevanja prava na podnošenje zahtjeva u odnosu na koji je podnesen prijedlog za rješenje pitanja važnog za jedinstvenu primjenu prava“ pravno nije najsretnija formulacija.

U svakom slučaju, kada predsjednik Vrhovnog suda Republike Hrvatske primi prijedlog za rješenje pitanja važnog za jedinstvenu primjenu prava, on će bez odgode zatražiti od predsjednika svih prvostupanijskih sudova da ga obavijeste o tome jesu li i u kojem broju pred njihovim sudovima pokrenuti takvi sporovi.

Zakon nadalje propisuje da su predsjednici prvostupanijskih sudova dužni te podatke dostaviti predsjedniku Vrhovnog suda u roku od 15 dana. Nažalost, zakon nije odredio kada počinje teći dotični rok od 15 dana.

Prvostupanijski sud u prijedlogu za rješenje pitanja važnog za jedinstvenu primjenu prava mora određeno naznačiti pravno pitanje o kojemu predlaže zauzimanje pravnog shvaćanja Vrhovnog suda Republike Hrvatske te određeno izložiti razloge zbog kojih smatra da je ono važno u smislu odredbe članka 385.a, stavka 1. ZPP-a. Ovdje opet vidimo povezanost u reguliranju između revizije po dopuštenju i oglednog postupka. O dopuštenosti prijedloga za rješenje pitanja važnog za jedinstvenu primjenu prava odlučuje vijeće od pet sudaca Vrhovnog suda Republike Hrvatske putem rješenja u roku od 30

dana od isteka roka od 15 dana u kojem su predsjednici svih prvostupajskih sudova dužni obavijestiti predsjednika Vrhovnog suda o tome jesu li i u kojem broju pred njihovim sudovima pokrenuti slični sporovi u kojima odluka ovisi o rješavanju dotičnoga istog pravnog pitanja. S obzirom na to da zakonodavac nije odredio početak tijeka tog roka od 15 dana, nije moguće precizno odrediti kada završava rok od 30 dana u kojem Vrhovni sud treba odlučiti o dopuštenosti takva prijedloga.

Ako peteročlano vijeće Vrhovnog suda odbije prijedlog za rješenje pitanja važnog za jedinstvenu primjenu prava, prema zakonu je dovoljno da se Vrhovni sud pozove na nedostatak pretpostavki za podnošenje tog prijedloga. Rješenje o odbijanju prijedloga odmah će se objaviti na e-Oglasnoj ploči sudova.

Osim toga, ZPP određuje da će prvostupajski sud nakon objave tog rješenja nastaviti postupak po odredbama koje se na njega inače primjenjuju. Izraz „nastaviti postupak“ izaziva određenu dvojbu jer bi to značilo da je parnični postupak bio u stanju prekida, dok je Vrhovni sud odlučivao o dopuštenosti prijedloga za rješenje pitanja važnog za jedinstvenu primjenu prava. No, takav bi zaključak bio suprotan zakonskom rješenju predviđenom u članku 213., stavku 2., točki 3. ZPP-a, koji daje mogućnost sudu da odredi prekid parničnog postupka u postupku u kojemu odluka ovisi o rješavanju istoga pravnog pitanja, no samo u slučaju kada se na e-Oglasnoj ploči sudova objavi rješenje kojim se dopušta prijedlog za zauzimanje pravnog shvaćanja Vrhovnog suda Republike Hrvatske u ogleđnom postupku radi rješenja pitanja važnog za jedinstvenu primjenu prava. Rješenje o prekidu postupka mora se objaviti na e-Oglasnoj ploči sudova te dostaviti strankama i umješćima u roku od 30 dana od dana objave rješenja kojim je dopušten prijedlog.

U odluci kojom se dopušta prijedlog Vrhovni sud Republike Hrvatske navodi u kojem dijelu i u odnosu na koje određeno pravno pitanje dopušta zauzimanje pravnog shvaćanja. Rješenje kojim dopušta prijedlog odmah će objaviti na e-Oglasnoj ploči sudova. Protiv rješenja u povodu prijedloga za rješenje pitanja važnog za jedinstvenu primjenu prava pravni lijek nije dopušten,

neovisno o tome je li Vrhovni sud prijedlog odbio ili dopustio. No, ako je Vrhovni sud dopustio prijedlog, tada stranke i umještači u postupku u kojemu odluka ovisi o rješavanju istoga pravnog pitanja mogu u skladu s člankom 213.a, stavkom 2. ZPP-a podnijeti očitovanje o rješenju pitanja važnog za jedinstvenu primjenu prava Vrhovnom sudu Republike Hrvatske u roku od 45 dana od dana objave rješenja kojim je dopušten prijedlog.

No, čak i očitovanja koja su podnesena nakon isteka roka Vrhovni sud Republike Hrvatske uzet će u obzir ako je to još moguće. Naime, u skladu s člankom 502.m, rečenicom 1. ZPP-a peteročlano vijeće Vrhovnog suda odlučuje o pitanju važnom za jedinstvenu primjenu prava rješenjem u roku od 90 dana od dana objave rješenja kojim je dopušten prijedlog. Iz ZPP-a, nažalost, ne proizlazi dovoljno jasno odlučuje li o pitanju važnom za jedinstvenu primjenu prava isto peteročlano vijeće koje je odlučilo o dopuštenosti prijedloga za rješenje tog pitanja kao važnog za jedinstvenu primjenu prava. Stranke i umještači ovlašteni dati očitovanje o rješenju pitanja važnog za jedinstvenu primjenu prava trebali bi biti ne samo stranke i umještači iz parničnog postupka u kojem je sud inicirao pokretanje ogleđnog postupka, već stranke i umještači iz svih parničnih postupaka u tijeku u kojima odluka ovisi o rješavanju istoga pravnog pitanja. U protivnom bi stranke odnosno umještači mogli biti uskraćeni za iznošenje svog viđenja pravnih pitanja i argumentacije, što ne bi bilo ni u interesu Vrhovnog suda koji mora, bez obzira na to što to izričito ne piše u zakonskom tekstu, obrazložiti svoje pravno shvaćanje. Naime, nakon donošenja pravnog shvaćanja Vrhovnog suda Republike Hrvatske sud će u nastavljenim postupcima biti vezan tim pravnim shvaćanjem. Rješenje Vrhovnog suda odmah će se objaviti na e-Oglasnoj ploči sudova.

Osim toga, u skladu s člankom 502.n, stavkom 2. ZPP-a stranke će u nastavljenim postupcima već u rješenju o nastavku postupka biti obaviještene o zauzetome pravnom shvaćanju. Treba uzeti da se isto odnosi i na umještače premda je zakonodavac to propustio spomenuti u navedenoj odredbi. Nastavljeni se postupak u pojedinim postupcima u kojima odluka ovisi o rješavanju istoga pravnog pitanja provodi po

odredbama koje se na njega inače primjenjuju. U nastavljenim postupcima sudovi će nastojati da stranke nagodbom ili na drugi nesporni način dovrše postupak.

Članak 502.n ZPP-a govori o „nastavljanju postupka“, iz čega bi proizlazilo da uvijek dolazi do prekida parničnog postupka ako je Vrhovni sud dopustio prijedlog za zauzimanje pravnog shvaćanja Vrhovnog suda Republike Hrvatske u oglednom postupku. To ni u ovom slučaju nije u skladu s odredbama članka 213., stavka 2., točke 3. ZPP-a, koji parničnom sudu daje mogućnost da odredi prekid parničnog postupka u kojem odluka ovisi o rješavanju istoga pravnog pitanja o kojem Vrhovni sud odlučuje u oglednom postupku u tijeku u kojem je dopustio rješavanje dotičnog pitanja, a ne određuje da u navedenom slučaju uvijek dolazi do prekida parničnog postupka.

Odredbu o prekidu parničnog postupka u članku 213., stavku 2., točki 3. ZPP-a trebalo je mnogo bolje uskladiti s odredbama članka 502.lj, stavka 3. te članka 502.n, stavaka 1. – 3. ZPP-a koji uređuju postupanje parničnog suda nakon što je Vrhovni sud donio svoju odluku u oglednom postupku o (ne) dopuštenosti prijedloga za rješenje pitanja važnog za jedinstvenu primjenu prava, odnosno o samom pitanju važnom za jedinstvenu primjenu prava.

Treba istaknuti i to da ZPP u članku 502.n, stavku 1. propisuje da će parnični sud biti vezan pravnim shvaćanjem Vrhovnog suda Republike Hrvatske donesenim u oglednom postupku u nastavljenim postupcima. Iz doslovnog teksta te odredbe proizlazilo bi da bi parnični sud bio vezan za to pravno shvaćanje samo u parničnim postupcima koji su u tijeku, no ne i u nekim budućim sličnim parničnim postupcima koji bi bili pokrenuti nakon što je Vrhovni sud donio svoje pravno shvaćanje u oglednom postupku, a u kojima bi rješenje spora ovisilo o istome pravnom pitanju. Je li to bila namjera zakonodavca?

ZPP sadržava i posebnu odredbu o troškovima u parničnim postupcima koji su povezani s oglednim postupkom. Tako on propisuje da će sud u postupcima koji ovise o istome pravnom pitanju o troškovima postupka odlučiti po slobodnoj ocjeni, uzimajući u obzir sve okolnosti slučaja, osobito okolnost da su

pojedine od stranaka imale razloga pokrenuti spor zbog neizvjesnosti pravnog pitanja o kojemu je ovisilo njegovo rješenje te postupanje stranaka nakon što su obaviještene o zauzetome pravnom shvaćanju. Riječ je o vrlo elastičnoj odredbi čije će standarde primjene očito morati utvrditi sudska praksa. Inače, odredbe o oglednom postupku primjenjivat će se i na postupke u tijeku u kojima do stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku nije održano pripremno ročište ili je održano pripremno ročište, ali nije zaključen prethodni postupak.

Ako bi se u nekoliko riječi trebala ocijeniti Novela ZPP-a koja je stupila na snagu 1. rujna 2019., moglo bi se reći da ona sadržava određena dobra rješenja koja će ubrzati postupanje u parničnim postupcima, ali nažalost i mnoga rješenja koja nisu dovoljno promišljena i dovoljno precizna. Ta se novela u Ministarstvu pravosuđa pripremala nekoliko godina, održano je nekoliko stručnih skupova te su objavljivani i znanstveni odnosno stručni radovi o planiranim rješenjima. Nažalost, dojam je da konačni tekst zakona prihvaćen u Saboru nije dovoljno uzeo u obzir mišljenje pravne struke i znanosti. Ostaje tek nada da će buduće zakonske intervencije u hrvatsko parnično pravo biti mnogo promišljenije, doradenije i bolje.

M. Bratković

Hvala profesorici Garašić na lijepom pregledu najvažnijih izmjena u Zakonu o parničnom postupku. Naravno, nisu se mogle spomenuti sve promjene jer ih je mnogo. Otvaram raspravu, i to ne samo o pitanjima koja je iznijela profesorica Garašić nego i o svim izmjenama koje je Novela Zakona o parničnom postupku donijela, a o kojima biste željeli diskutirati.

B. Bugarin

Katkad mi je stvarno žao što se ovakve tribine održavaju samo u vezi s izmjenama i dopunama važnih zakona jer bi se o takvim temama moglo više govoriti i izvan sadržaja konkretnih dopuna – o samom propisu, njegovoj biti i činjenici da nije mijenjan od doba Jugoslavije, kao jedan od procesnih zakona.

Htio bih problematizirati samo dva kratka pitanja. Jedno je pitanje troškova. Slažem se s profesoricom Garašić u tome da je rješenje koje se sada pokušava implementirati poštenije nego

ono koje se u načelu primjenjivalo dosad. Slažem se i da bi to bilo rješenje koje ima nekakav pozitivan uzor u nama bliskim zemljama iz pravnog kruga koji dijelimo s njima. Međutim, čini mi se da je malo zanemarena odredba koja se spominje u vezi s troškovima postupka, a koja nije postojala dosad. Vi ste spomenuli, ali se niste previše zadržavali na njoj – odredba koja kaže da će se o troškovima odlučivati vodeći računa o konačno postavljenoj tužbenom zahtjevu. Preko toga se lako prelazi, a stvar je vrlo ozbiljna. Dosadašnje odredbe o troškovima, koje nisu imale tu odredbu, dopuštale su sucu određenu fleksibilnost u tome da uzima u obzir i jednu dinamiku od početka do kraja i da vodi računa o tome što se u međuvremenu u postupku događalo. Ta odredba tu fleksibilnost, kao i mnoge druge odredbe u ZPP-u, više ne dopušta i bojim se da će jedan takav kazuizam, koji je već opće mjesto u svim našim propisima, dovesti opet do nekih neželjenih rezultata.

Navest ću primjer jer dok ste izlagali, malo sam računao. Tužitelj postavlja tužbeni zahtjev na 100.000,00 kuna. Nakon dva-tri održana ročišta smanjuje ga na 50.000,00 kuna. Nakon još dva ročišta i provedenog vještačenja, uzmimo da je u pitanju neka naknada štete, smanjuje ga na 20.000,00 kuna. Sud dosuđuje 15.000,00 kuna tužitelju. Kakvu tu situaciju imamo? Konačno postavljeni tužbeni zahtjev iznosi 20.000,00, a presuda je 15.000,00 kuna. Tužitelj je uspio sa 75 %. Tuženik je uspio s 25 %. Razlika je 50 %. Dakle, tužitelju ukupno obračunavamo 50 % njegova troška. Tuženiku ništa, a tužitelj ostvaruje 50 % svog troška. Tužitelj je najprije tužio na 100.000,00 kuna, dobio je 15.000,00 kuna.

Drugo pitanje tiče se revizije. Još jedanput zahvaljujem na iscrpnu prikazu odredaba, ali volio bih da netko kaže nešto o tome vrijednosno, sadržajno, zašto ja moram dvaput podnositi podnesak da ide na Vrhovni sud? Zbog čega fizički taj spis dvaput mora s prvostupanjskog i drugostupanjskog suda ići na Vrhovni sud? Potpuno uvažavajući argumente da revizija ima dvostruku ulogu, u prvom redu osigurava jedinstvenu primjenu zakona, a tek sporednu ulogu ima u osiguranju zakonitosti, ali postavlja se pitanje u čemu je bio problem i po sadašnjem sustavu da se to rješava. Dakle, i po sadašnjem sustavu po kojem

je Vrhovni sud odbacivao izvanredne revizije ako nije bilo pitanje o kojem ovisi jedinstvena primjena zakona, ravnopravnost građana itd. Znači, to je ta prva faza koja se odnosi na jedinstvenu primjenu zakona, a ako bi to bilo pozitivno riješeno, išlo se na drugi dio.

Osobno se ne mogu oteti dojmu, neka me netko demantira, o tome da tu nije riječ ni o čemu drugom, nego o pravno-političkom rješenju pitanja, kao i sve drugo u pogledu takvih propisa, kako bi Vrhovni sud ubuduće imao bolju statistiku i puno više statistički riješenih predmeta. Naime, ubuduće će svi predmeti u kojima se bude dopuštala revizija, za razliku od sadašnjeg sustava, biti brojeni dvaput. Hvala!

J. Garašić

Što se tiče revizije, moram reći da se slažem s Vama. Jedna sam od onih koja je smatrala da je prvo trebalo stvoriti uvjete za funkcioniranje sustava revizije po dopuštenju, počevši od toga da nemamo osiguran sustav objavljivanja svih drugostupanjskih presuda. Jednako kao i Vi, ne mogu se oteti dojmu da je novi sustav revizije po dopuštenju uveden u prvom redu zato da bi se smanjio broj predmeta koji dolazi na Vrhovni sud.

Ipak, treba reći da golema većina predmeta neće dvaput ići na Vrhovni sud. Vjerojatno će Vrhovni sud od svih prijedloga za dopuštenje revizije dopuštati svega 20 % njih. Tih 20 % predmeta po drugi će put ići na Vrhovni sud. Sigurno je to trebalo bolje riješiti, na način da spis predmeta ne putuje dvaput do Vrhovnog suda i natrag na prvostupanjski. No, to je očito zahtijevalo i određena restrukturiranja na samome Vrhovnom sudu i u njihovim pisarnicama, a u ovom trenutku očito nisu imali snage za to.

Voljela bih da Vam sada kolega Bratković kaže svoje mišljenje o reviziji po dopuštenju, zašto je taj sustav po njegovu mišljenju bolji jer je to upravo bila tema njegova doktorskog rada. Riječ je o slovenskom modelu revizije iz kojeg je preuzeta većina odredaba, ali ne sve, a koji ondje dobro funkcionira.

M. Bratković

Pravno-politički motiv za izmjene revizije svakako je statistika Vrhovnog suda koji u radu ima više od 22.000

predmeta, od čega 7.000 novih, a 15.000,00 od prijašnjih godina. Ni suci Vrhovnog suda ne taje da je to osnovni razlog za izmjene u ZPP-u. Međutim, i u komparativnom se pravu javnoj funkciji revizije daje prednost u odnosu na privatnu zaštitu interesa stranaka u konkretnom postupku.

Što se tiče same organizacije postupka na što mislim da aludirate, prijedlog za dopuštenje revizije važno je razlikovati od revizije. Znači, oni su sadržajno bitno različiti i slažem se potpuno s Vama da dosadašnja revizija nije urodila plodom upravo zbog nerazumijevanja s jedne strane odvjetnika, a s druge strane Vrhovnog suda što je važno pravno pitanje. Važno pravno pitanje nije pitanje je li počinjena bitna povreda parničnog postupka čl. 354., st. 2., t. 1. do 14., nego je važno pravno pitanje, na primjer, postoji li različita pravna primjena odredbe čl. 154., st. 2. o izračunu troškova. Sud u Varaždinu sudi ovako, a sud u Splitu drukčije iako primjenjuju istu normu.

Vrhovni je sud Ustavom pozvan ujednačiti tu praksu uzimajući u obzir argumente jednog i drugog suda te konačnosti kazati – ja smatram da upravo na ovaj način treba ubuduće tumačiti tu normu. Ideja je da odluke Vrhovnog suda u konačnosti imaju taj precedentni učinak, da one autoritetom Vrhovnog suda, snagom argumentacije iznesene u tim odlukama, doista služe kao izvor prava, da se uče na fakultetima kao nešto što dodatno dopunjuje pravnu normu. To bi umanjilo potrebu za stalnim prilično lošim zakonodavnim intervencijama.

Bitno je da se u prijedlogu za dopuštenje revizije podnositelj ne bi smio baviti pitanjem kojim će se baviti u reviziji. U prijedlogu samo postavlja pitanje i argumentira zašto je to pitanje važno. Zašto je važno? Zato što postoji, recimo, neujednačena praksa drugostupanskih sudova. U slovenskoj praksi takvi prijedlozi nisu dulji od tri stranice. Imao sam prigodu sada za državne odvjetnike na Pravosudnoj akademiji provoditi edukaciju u vezi s tim. Pokazivao sam primjere iz slovenske prakse gdje ti prijedlozi doista imaju tri stranice. Postavlja se pitanje npr. kako treba shvatiti odredbu članka 154., st. 2. ZPP-a. Imamo odluku Županijskog suda u Varaždinu i Županijskog suda u Osijeku u vezi s interpretacijom iste pravne norme, rezultati su različiti. To je dovoljan argument da to bude

važno pravno pitanje i da Vrhovni sud ujednači praksu drugostupanjskih sudova. Ili npr. Vrhovni je sud prije imao ovakvu praksu, drugostupanjski je slijedio tu praksu, ali nije uzeo u obzir da je u međuvremenu Europski sud za ljudska prava na drukčiji način poimao pravo o nepovredivosti, recimo, doma, zaštititi ovršenika itd. pa treba preispitati dosadašnju praksu. To je ono što treba navesti u prijedlogu za dopuštenje revizije i uvjeriti sud da je upravo to važno pravno pitanje o kojem Vrhovni sud treba donijeti odluku.

Što činimo u reviziji? U reviziji mi kao revidenti nudimo svoj odgovor na pitanje koje smatramo važnim. Mi argumentiramo zašto smatramo da Vrhovni sud upravo takvu argumentaciju treba preuzeti kao svoju. To je zadatak revizije. Tomu u prijedlogu za dopuštenje revizije ne bi trebalo biti mjesta. Ne treba miješati nedopuštenost i osnovanost revizije. Ako je prijedlog prihvaćen, ne znači da će revizija u povodu takva prijedloga biti osnovana ili neosnovana. Moguće je da sud dopusti reviziju pa da u povodu revizije zapravo ne prihvati stajalište onoga koji je podnio prijedlog.

J. Garašić

I vrhovni sudovi u drugim državama susreli su se s time da im je enormno povećan broj predmeta. I drugi zakonodavci pokušali su naći način kako smanjiti to. Problem je u Hrvatskoj taj da će suđenje u većini predmeta sada završavati na drugom stupnju i pitanje je je li većina odluka drugostupanjskih sudova dovoljno kvalitetna da se suđenje na tom stupnju završi. Ne želim nikako generalizirati. Mi nismo još ni mentalno spremni na to da će u većini predmeta kraj suđenja biti na drugostupanjskim sudovima. U većini slučajeva računalo se na reviziju. Morat ćemo dosadašnje shvaćanje funkcioniranja pravnog lijeka revizije promijeniti. Doista bi ovdje Vrhovni sud trebao biti taj koji bi trebao voditi računa samo o najvažnijem – osiguranju jedinstvene primjene prava i ravnopravnosti svih u njegovoj primjeni, odnosno o razvoju prava kroz sudsku praksu, a drugostupanjski suci trebali bi biti toliko kvalitetni da u najvećem broju predmeta drugostupanjskih sudova ne bi trebalo biti pogrešaka. Nažalost, u stvarnosti to nije tako.

Prema novom sustavu revizije prvotno je bitno samo je li neko pravno pitanje važno za jedinstvenu primjenu prava. Pri odlučivanju o prijedlogu za dopuštenje revizije uopće se ne ispituje je li doista neka povreda u postupku, odnosno pogreška u primjeni prava učinjena, nego samo postoji li nejedinstvenost u sudskoj praksi u vezi s primjenom materijalnog ili procesnog prava, odnosno eventualno potreba da se izmijeni dosadašnje pravno shvaćanje revizijskog suda u pogledu pitanja koje je postavljeno u prijedlogu za dopuštenje revizije. Je li u konkretnom slučaju doista došlo do povrede, sud će odlučiti u povodu revizije koja je uložena po njezinu dopuštenu. To je smisao tog instituta i u nekim drugim sustavima.

Bojim se da će nama trebati određeno vrijeme da počnemo na taj drugi način razmišljati o reviziji. Stavili smo nov krov na zidove koji možda nisu dovoljno osnaženi. Nedostaju elektroničke baze donesenih presuda da bi se moglo utvrditi kada postoji nejedinstvenost u sudskoj praksi viših sudova. To je trebalo tehnički pripremiti. Nacrt Novele ZPP-a godinama je stajao a da se njezina rješenja nisu dostatno razradila u Ministarstvu pravosuđa.

Osim toga, trebalo bi intenzivirati konstantno obrazovanje i odvjetnika i sudaca. Sada je mnogo veća odgovornost drugostupanskih sudova prema strankama, drugim sudionicima u postupku i prema javnosti općenito jer će u najvećem broju slučajeva suđenje u parničnom postupku završavati u drugom stupnju.

Ivana Požar

Što se tiče troškova postupka, problem je u situacijama kada konačno postavljeni tužbeni zahtjev u odnosu na prvotno postavljeni tužbeni zahtjev u pogledu vrijednosti predmeta spora nije više u istom razredu odvjetničke tarife, pa se vrijednost boda za priznatu radnju razlikuje.

M. Bratković

Mislim da bi u danom primjeru gospodina Bugarina svakako trebalo primijeniti čl. 158. ZPP-a koji regulira troškove postupka u slučaju povlačenja tužbe.

I. Požar

U predmetima čija vrijednost spora iznosi od 10.000,00 kuna pa sve do 100.000,00 kuna za poduzimanje radnje sastavljanja tužbe, protutužbe, prijedloga ili zahtjeva odvjetnička tarifa određuje 100 bodova plus PDV.

M. Bratković

Jako je velik raspon za istu tarifu.

I. Požar

Problem disponiranja tužbenim zahtjevom, odnosno djelomičnog povlačenja tužbe postavlja se u situaciji kada stranka svom punomoćniku predujmi trošak za određenu parničnu radnju prema nekome velikom VPS-u i onda ispadne da je taj VPS znatno manji. Ako je VPS bio 100.000,00 kuna, a poslije je postao 20.000,00 kuna, onda je isti trošak koji je ona predujmila svom punomoćniku. Za tuženika nema štete u tom smanjenju tužbenog zahtjeva. On je isto novca platio svom punomoćniku, isto je disponirao na ročištu. Koji je njegov realni trošak? To je onda pitanje toga djelomičnog smanjenja tužbenog zahtjeva, odnosno djelomičnog povlačenja tužbe. On je trebao reagirati u trenutku kad se smanjio tužbeni zahtjev, pa tražiti trošak postupka razmjerno smanjenju, ali ne na kraju. Više tu nema prostora na kraju suditi prema fazama kako se sudilo dosad.

J. Garašić

Čini mi se da bi kod smanjenja tužbenog zahtjeva trebalo smatrati da je riječ o djelomičnom povlačenju tužbe te da bi i u toj situaciji odgovarajuće trebalo primijeniti pravilo o tužiteljevoj naknadi troškova tuženiku u slučaju povlačenja tužbe propisano u stavku 1. članka 158. ZPP-a. To bi se pravilo primijenilo na one tuženikove troškove koji se odnose na radnje poduzete prije tužiteljeva povlačenja tužbe, a ticale su se dijela tužbenog zahtjeva koji je povučen.

I. Požar

Tu ostaje još nova odredba po kojoj se kaže da će se voditi računa i o osnovi, a ne samo o visini tužbenog zahtjeva.

M. Bratković

To je ono pravno shvaćanje iz 80-ih o troškovima u slučaju naknade štete.

M. Trkanjec

O visini troškova govorilo se jako puno. Tu ne bih duljio. Osobno sam velik protivnik razdvajanja prijedloga o dopuštenju revizije i same revizije. Mislim da to rješenje nije baš jako dobro i da će u praksi rezultirati jednim klasičnim odvjetničkim načinom rješavanja tih problema. To je četiri puta pogriješiti, a peti pogoditi kako treba.

Htio bih razgovarati o oglednom postupku. To je nešto o čemu se jako puno govorilo i jako puno razmišljalo, konačni rezultat dosta je manjkav. Zanima me je li ideja oglednog postupka izvediva uopće u rokovima koje je ZPP propisao. Ako u ovom trenutku zanemarimo da ne znamo otkad počinje teći rok od 15 dana u kojem su predsjednici prvostupanijskih sudova dužni obavijestiti predsjednika Vrhovnog suda o tome jesu li i u kojem broju na njihovim sudovima pokrenuti slični sporovi u kojima odluka ovisi o rješavanju istoga pravnog pitanja koje se postavlja u oglednom postupku, treba reći da je 15 dana jednostavno neizvediv rok. Osim toga, koja je sankcija ako predsjednici prvostupanijskih sudova ne odgovore u roku od 15 dana? Je li to negdje propisano? Je li to instruktivni rok ili je prekluzivni rok? Što ako prvostupanijski sud koji je inicirao ogledni postupak ili drugi prvostupanijski sud jednostavno ne primijene pravno shvaćanje koje je Vrhovni sud zauzeo u oglednom postupku? Imamo li jasno propisane pravne lijekove u tom slučaju? Je li *vacatio legis* tih izmjena bio dovoljno dug?

J. Garašić

Bilo je govora da će se Novela ZPP-a početi primjenjivati od 1. siječnja 2021., no to je promijenjeno u posljednjem trenutku te su izmjene i dopune ZPP-a stupile na snagu 1. rujna 2019. Nema sumnje da to nije bilo dobro rješenje jer ni suci, a ni svi drugi sudionici u parničnom postupku nisu imali dovoljno vremena upoznati se s novim pravilima. To više što su nova odnosno izmijenjena pravila vrlo brojna.

Osim toga, svi smo upoznati s osnovnim načelom prema kojem se zakon ne bi smio primjenjivati retroaktivno. Usprkos tomu zakonodavac je za mnoga nova pravila ZPP-a propisao da se primjenjuju i na postupke u tijeku, što je vrlo upitno rješenje. U pravilu bi se nove odredbe ZPP-a trebale primjenjivati na postupke pokrenute nakon stupanja na snagu njegovih izmjena i dopuna. Nažalost, svjedoci smo da se kod donošenja mnogih

važnih zakona u posljednje vrijeme sve češće dovode u pitanje temeljna pravna načela.

Što se tiče pitanja što će se dogoditi ako prvostupanjski sud u svojoj presudi ne poštuje pravno shvaćanje koje je Vrhovni sud zauzeo u oglednom postupku, treba reći da bi se žalbom mogla pobijati takva prvostupanjska presuda te se može očekivati da bi drugostupanjski sud poštivao pravilo koje određuje da je sud u nastavljenom postupku vezan pravnim shvaćanjem Vrhovnog suda. Situacija u kojoj prvostupanjski sud ne bi poštivao pravno shvaćanje Vrhovnog suda u praksi će se rijetko dogoditi jer nijedan sud ne želi da mu viši sud ukida odnosno preinačuje presudu. No, ako ni drugostupanjski sud ne bi poštivao pravno shvaćanje koje je Vrhovni sud zauzeo u oglednom postupku koji se tiče predmeta spora, treba uzeti da bi se mogao podnijeti prijedlog za dopuštenje revizije odnosno neposredna revizija u sporovima u kojima nije potrebno prethodno dopuštenje Vrhovnog suda, naravno, pod uvjetom da su ispunjene i sve ostale pretpostavke za podnošenje tih pravnih lijekova.

H. Ernst

Mene muči problem koji je profesorica Garašić spomenula, a tiče se baza u kojima su dostupne sudske presude. S obzirom na ono što je kolega Bratković rekao vezano za stvaranje ideje o precedentnoj funkciji. Cijeli sustav trebao bi sada biti tomu prilagođen.

No, u stvarnosti imamo vrlo ozbiljan problem pristupa sudskoj praksi. Ono što sada Vrhovni sud ima javno dostupno na svojim internetskim stranicama, nije upotrebljivo za neku ozbiljniju analizu, bilo stručnu bilo znanstvenu. Ne znam namjerava li se sada unaprijediti baza koju je Vrhovni sud učinio dostupnom javnosti. Komercijalne baze sudskih odluka koje imamo nešto su bolje, ali za novi sustav s drukčije naglašenom ulogom Vrhovnog suda ne čini mi se da su ni komercijalne baze ono što bi trebale biti kada se primjerice pogleda u komparativno pravo.

U *common law* pravnim sustavima postoje puno ozbiljnije baze sudske prakse, sudske odluke kategorizirane su i klasificirane te vrlo detaljno analizirane po rečenicama koje

sadržavaju. Odluke su djelomično odabrali i obradili sudovi, a nakon toga još i profesionalci.

Mi, naravno, to u ovom trenutku nemamo, ali znate li postoji li neka ideja ili neki plan da se u tom smjeru krene, da se ovo što imamo unaprijedi tako da mogu odgovarajuće primjenjivati i građani i drugi pravni subjekti, ali da se i nama pravnim profesionalcima omogući njihovo istraživanje radi unapređenja pravne znanosti i pravnog sustava?

G. Grancarić

Samo suci imaju pravo uvida u cjelokupnu sudsku praksu, a svi ostali onoliko koliko vam dopuste. U ovom trenutku nikakva promjena u vezi s time nije predviđena.

H. Ernst

Nije problem samo uvida u sudsku praksu. Riječ je o tome da sudska praksa mora biti na neki način obrađena. U velikim *common law* pravnim sustavima u Engleskoj i Americi sudska je praksa klasificirana i obrađena.

G. Grancarić

Ja sam vodila skupinu sudaca na stručni put u Englesku i razgovarali smo s jednim profesorom koji je ondje predavao procesno pravo. On je objasnio da naša revizija štiti individualna prava, a njihova „revizija po dopuštenju“ štiti pravnu državu u cjelini. Točno se sjećam kada su ga naši suci pitali bi li savjetovao da i mi uvedemo takva rješenja u pogledu revizije. On je odgovorio da bismo to mogli učiniti samo polako, oprezno, ne naglo. Bio je blag. Poslije je u kuloarima rekao da misli da naša tradicija u ovom trenutku to nije spremna prelomiti preko koljena.

H. Ernst

Što se tiče nas koji smo u visokom obrazovanju, od nas se zahtijeva da se ti novi sadržaji inkorporiraju u osnovno, a i u napredno obrazovanje. Prema tome, jednostavno se koncepcija mijenja, i to otpočetak, odozdo pa sve do konkretnih slučajeva u praksi.

J. Garašić

Mislim da je zadaća Ministarstva pravosuđa da napravi sustav koji bi omogućio svima da mogu pregledavati sudsku

praksu uz zaštitu osobnih podataka sudionika postupaka. Isto tako, trebalo bi izraditi obrasce s minimalnim sadržajem koje bi prijedlog za dopuštenje revizije trebao sadržavati. Glavni razlog zašto sam bila rezervirana oko uvođenja novog sustava revizije bio je upravo taj što smatram da još nisu stvoreni dostatni tehnički i drugi uvjeti da bi taj novi sustav revizije uspješno ostvarivao svoju svrhu u našem pravnom sustavu. Ta nedovoljna pripremljenost za novi koncept revizije koji je uveden najviše će, naravno, naštetiti strankama.

G. Grancarić

Moram istaknuti da je taj isti engleski profesor rekao da se rijetko događa da „revizija“ nije dopuštena. Rekao je, kada se ide u reviziju po dopuštenu, to su onda ozbiljna pitanja i ozbiljni troškovi. Gotovo se 90 % „prijedloga za dopuštenje revizije“ dopušta. Dakle, taj je pravni lijek u Engleskoj sasvim drukčije postavljen. Njihovi odvjetnici i struka primjenu toga pravnog instituta potpuno drukčije shvaćaju.

J. Garašić

Na nekima od okruglih stolova koji su bili organizirani radi diskusije Nacrta novele ZPP-a nekoliko je odvjetnika reklo da oni gotovo u svim predmetima pišu revizije da otklone od sebe odgovornost za bilo kakvu štetu. Podnošenje revizije u svakom predmetu nikako se ne bi trebalo shvaćati kao osiguranje od odvjetničke odgovornosti. To nije smisao toga pravnog lijeka. I to bi se trebalo jasno u pravnoj struci prenijeti, protumačiti.

M. Bratković

U nekoliko razgovora u posljednje vrijeme sa sucima Vrhovnog suda razveselila me činjenica da oni zaista namjeravaju sve prijedloge za dopuštenje koji budu prihvaćeni javno objaviti i s tim prijedlogom povezanu revizijsku odluku. Ako to doista bude tako, to jest korak naprijed. Jesam li idealist pa se nadam nečemu što je nemoguće, ne znam, ali to sam čuo iz njihovih usta.

Treba uzeti u obzir i to da je u jednoj Njemačkoj samo 60 odvjetnika ovlašteno obraćati se Vrhovnom sudu te je zaista pitanje njihova kredibiliteta i autoriteta da pišu revizije samo u predmetima u kojima je to zaista opravdano.

Ana Pintarić

Imam pitanje koje se tiče revizije odluke o troškovima postupka s obzirom na to da članak 385.a ZPP-a određuje da će Vrhovni sud dopustiti reviziju ako se može očekivati odluka o nekome pravnom pitanju „koje je važno za odluku u sporu“. Kada je uopće odluka o trošku pravno pitanje koje je važno za odluku o sporu? U tom kontekstu u jednome konkretnom primjeru prvostupanjski sud dopustio je miješanje umješača i dosudio mu naknadu troškova. Drugostupanjski sud potvrdio je odluku u glavnom zahtjevu, ali je izrekao da umješač nije imao pravni interes za miješanje i preinačio je prvostupanjsku odluku na način da je odbio zahtjev za naknadu troška umješaču. Bi li protiv takve drugostupanjske odluke o trošku umješaču bilo moguće podnijeti prijedlog za dopuštenje revizije? Bi li tu morala biti različita praksa drugostupanjskih sudova o tome je li umješač imao pravni interes ili o samom trošku?

J. Garašić

To je vrlo interesantno pitanje jer je u ovom slučaju odluka drugostupanjskog suda o odbijanju zahtjeva za naknadom troškova umješača neposredna posljedica njegove odluke da u konkretnom slučaju treća osoba nije imala pravni interes za miješanje. Dakle, drugostupanjski sud zapravo je preinačio dvije odluke prvostupanjskog suda. Nema sumnje da protiv drugostupanjske odluke kojom je odlučeno o nepostojanju pravnog interesa za miješanje nije dopušteno podnijeti prijedlog za dopuštenje revizije kao ni reviziju bez dopuštenja jer je riječ o rješenju drugostupanjskog suda kojim postupak o predmetu spora nije pravomoćno završen. Kako Vrhovni sud nije ovlašten preispitivati tu odluku, čini se da bi trebalo zaključiti da on u tom slučaju ne bi smio promijeniti ni odluku drugostupanjskog suda kojom se odbija zahtjev treće osobe da mu se nadoknade troškovi u tom postupku, što znači da podnošenje prijedloga za dopuštenje revizije ne bi imalo smisla. No ako drugostupanjski sud nije doveo u pitanje postojanje pravnog interesa treće osobe za miješanje, ali je o troškovima miješanja odlučio na način kojim umješač nije zadovoljan, čini se da bi se protiv takve odluke drugostupanjskog suda na temelju stavka 2. članka 400. ZPP-a mogao podnijeti prijedlog za dopuštenje revizije ako su ispunjene pretpostavke iz stavka 1. članka 385.a ZPP-a.

Ivan Bešlić

Moje pitanje vezano je uz izlaganje profesorice Garašić koja je govorila o nedorečenosti nekih odredaba, pa tako i o postupku mirenja.

Po novoj noveli imamo mirenje kada je ono fakultativno i kada je ono obvezatno. Na mom se sudu ovih dana među kolegama postavilo pitanje vezano za obvezatno mirenje prema stavku 7. članka 186.d Zakona o parničnom postupku koji određuje da će sud nakon primitka odgovora na tužbu uputiti stranke da u roku od osam dana pokrenu postupak mirenja ako su obje stranke ili dionička društva ili pravne osobe kojima je većinski član Republika Hrvatska ili jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Imamo dosta sporova gdje su stranke Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Grad Zagreb, ali i osiguravajuća društva Jadransko osiguranje, Croatia osiguranje itd., no i druga dionička društva.

Postavilo se pitanje treba li navedenu odredbu tumačiti tako da se ona odnosi na sva dionička društva ili samo na ona u kojima je Republika Hrvatska većinski član. Naime, bit će riječ o vrlo velikom broju predmeta koji će morati ići u obvezatno mirenje ako prihvatimo tumačenje da se navedena odredba odnosi na sva dionička društva u pitanju, i na ona u kojima je Hrvatska većinski član, i na ona u privatnom vlasništvu. Mnoge kolege smatraju da je intencija zakonodavca bila obvezatno mirenje samo kada su obje stranke pravne osobe u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske kao npr. HŽ Cargo koji ima dosta sporova.

J. Garašić

I meni se čini da se željelo obvezatno mirenje samo u slučajevima u kojima su obje stranke ili dionička društva u kojima je država većinski član, ili su one druge pravne osobe u kojima je država većinski član, ili jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

I. Bešlić

To se čini i kolegama, ali ipak neki su to razumjeli drukčije. Ovih dana dosta je postupaka poslano u mirenje.

I. Bešlić

Zašto piše i pravne osobe u nastavku?

M. Bratković To je pogrešno.

I. Bešlić U tome i jest problem. Zbog toga sam i postavila to pitanje.

J. Garašić Ako su obje stranke pravne osobe kojima je većinski član Republika Hrvatska, tada bi se, po mom shvaćanju, odredba o obvezatnom mirenju primjenjivala i na društva s ograničenom odgovornošću u kojima je Republika Hrvatska većinski član. Naravno, obvezatno mirenje bilo bi primjerice i u slučajevima u kojima je jedna stranka dioničko društvo u kojem je većinski član Republika Hrvatska, a druga društvo s ograničenom odgovornošću ili druga pravna u kojem je većinski član Republika Hrvatska ili jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Ž. Potočnjak Pokušao sam ostvariti uvid u sudsku praksu jer mi to trebamo za neke projekte. Već tri-četiri godine komuniciram s predsjednikom Vrhovnog suda. Posljednji je dobiveni odgovor da je Vrhovni sud u rekonstrukciji i da će napraviti posebnu prostoriju u kojoj će omogućiti pristup sudskoj praksi. Znači, moći ćemo doći u Vrhovni sud i pretraživati sudsku praksu u doba digitalizacije i četvrte industrijske revolucije. Meni kao znanstveniku to će omogućiti. Ne znam što će biti s odvjetnicima. Zanima me kako će biti kad svi predsjednici općinskih sudova počnu pretraživati ima li kod njih istog ili sličnog predmeta. Teško mi je zamisliti kako će netko protumačiti što je važno, a što nije za razvoj pravnog sustava.

M. Bratković S obzirom na to da se bavite radnim pravom, upravo se taj ogleadni postupak prema nekim inicijalnim razmišljanjima u Ministarstvu pravosuđa trebao odnositi na kolektivne ugovore i brojne sudske predmete u vezi sa zaposlenicima Ministarstva obrane, Policije.

Ž. Potočnjak Znam te predmete. S moga pravnog aspekta to nisu nikakva ozbiljna pravna pitanja. To što nečega ima puno, ne znači uopće da je komplicirano.

M. Bratković U slučaju *Božićnice* iz 2002. 3.062 ustavne tužbe bile su podnesene upravo zbog različite prakse u primjeni iste norme kad Vlada nije isplatila božićnicu državnim službenicima i namještenicima. Neki su sudovi dosuđivali, a neki odbijali u gotovo istim predmetima.

Ž. Potočnjak Najveći je problem na Vrhovnom sudu prekovremeni rad u zdravstvu. Pitanje je interpretacije jedne norme, ali svi ti predmeti imaju jako puno političkog, a ne pravnog značenja.

J. Garašić Šteta je što se danas rijetko sazivaju sjednice sudskog odjela kada se pojave problemi i različita tumačenja u praksi. Nekad se na te sjednice zvalo i nastavnike pravnih fakulteta, donosila su se pravna shvaćanja te je to bio jedan od instrumenata kojim se doprinosilo jedinstvenoj primjeni prava. Ne znam zašto su se sjednice sudskih odjela danas prorijedile.

Pavle Cvijić Tu imamo nešto što otvara pogled na činjenično stanje u skrivenoj interesnoj sferi koja je stvorila taj veliki državni nered. Iznimno je važno pravilno utvrditi činjenično stanje, što često u praksi nije slučaj. Kada je pravilno utvrđeno činjenično stanje, i sud mora donijeti pravednu odluku.

M. Bratković Molim profesoricu Garašić za završnu riječ.

J. Garašić Vrlo mi je žao što dopunjeni i promijenjeni tekst ZPP-a nije bolje pripremljen. Ne znam na koji način, no svakako bi trebalo postići da ministarstva profesionalnije rade u pripremi zakonskih tekstova. Sve se češće u posljednje vrijeme čak i najvažniji zakoni za pravni sustav donose u vremenskoj stisci, bez dovoljnog uključivanja stručnjaka u njihovu pripremu.

Kad pogledate današnje zakone, oni su ne samo u nomotehničkom smislu lošije napisani već su i sadržajno često slabije kvalitete. Kao da idemo unatrag, a ne prema naprijed. To se mora promijeniti. Svaki ministar morao bi snositi profesionalnu i političku odgovornost ako se pokaže da je zakonski tekst koji je pripremalo njegovo ministarstvo loš. Nije

dovoljno formalno učiniti neku zakonsku promjenu, već ta promjena mora biti promišljena i u biti doprinijeti napretku pravnog sustava, većoj pravnoj sigurnosti i predvidljivosti i boljem životu naših građana te općem razvoju našeg društva.

M. Bratković

Pesimističnim ocjenama usprkos, ali u nadi u bolje sutra pozdravljam vas i zahvaljujem na diskusiji. Nagradimo još jedanput pljeskom našu uvodničarku. Drago mi je što ste se uključili u raspravu.

USTAV I OVLAŠTI PREDSJEDNIKA REPUBLIKE HRVATSKE

uvodničar:

izv. prof. dr. sc. Đorđe Gardašević
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

voditelj i urednik:

doc. dr. sc. Marko Bratković

234. tribina

Zagreb, 27. studenoga 2019.

USTAV I OVLAŠTI PREDSJEDNIKA REPUBLIKE HRVATSKE

M. Bratković

Dobra večer! Otvaram 234. tribinu Pravnog fakulteta i Kluba pravnika grada Zagreba. Ovaj put bavimo se ustavnim ovlastima predsjednika Republike Hrvatske. Naravno, aktualnost teme ne moramo posebno komentirati. Njome ćemo se danas baviti sa stručnog stajališta, zbog čega će danas uvodno govoriti Đorđe Gardašević, izvanredni profesor na Katedri za ustavno pravo našega Fakulteta. Đorđi prepuštam riječ, a nakon toga veselim se raspravi i komentarima iz publike.

Đ. Gardašević

Dobra večer! Zahvaljujem na odazivu. Veseli me što je dvorana puna. Nadam se da će i rasprava biti bogata. Tema je zaista aktualna. Postoje razne vrste uvoda u predavanja. Jedan od meni najdražih vezan je uz obrok. Sada je vrijeme kada se očekuje večera, što otprilike znači da ste dovoljno gladni da nećete postavljati puno pitanja, to je zapravo dobra stvar za mene, a niste se toliko prejeli da ne biste slušali s pozornošću ono što ću vam reći.

Moja je tema vrlo široka. Uzeo sam temu koja obuhvaća niz pitanja i nužno ću morati reducirati ono o čemu ću danas govoriti, ali nadam se da ću uspjeti u 45 minuta izložiti ono što namjeravam i da ćemo uspjeti u diskusiji raščistiti još neke stvari. Imam 40 slajdova. To je apsolutno previše i znam da će vam pozornost opasti nakon 10 slajdova. Razmišljao sam o tome hoću li početi teorijski, filozofski ili da krenem u striktno ustavnopravni diskurs. U toj dvojbi nekako sam odlučio da ipak idem u taj striktno pravni diskurs, a filozofske i pravno-filozofske stvari možemo ostaviti za raspravu.

Ovlasti predsjednika po Ustavu Republike Hrvatske. Tema je, naravno, aktualna. To nije prvi ni posljednji put da se u Hrvatskoj raspravlja o toj temi ili da se predlažu ustavne promjene. Napravio sam kratak prikaz onih uspješnih promjena koje su činjene u našoj zemlji posljednjih 30 godina, pri čemu dvije stvari zauzimaju osobitu pozornost.

Prvo, činjenica da smo prema Ustavu iz 1990. godine imali jedan sustav vlasti, onaj polupredsjednički, a taj je slijedila velika strukturna promjena 2000. godine kojom je uveden parlamentarni sustav vlasti. Iako tu treba priznati da je teorijska definicija vrlo nezahvalna stvar i da u literaturi postoje vrlo različiti pristupi onomu što mi imamo u Hrvatskoj. Zapravo, dosta velik dio publikacija govori o tome da imamo polupredsjednički sustav. Koja je poanta? Poanta je ovoga uvodnog dijela da Hrvatska u ovih trideset godina ima određena važna iskustva u ustavnim promjenama i da svakako ne bi trebalo srljati u nove promjene a da se prethodno ne prouči ono što smo do sada naučili. Jedna je od najvažnijih stvari u tom smislu, moji studenti ustavnoga prava znaju taj pojam, ustavni izbor. Klasična doktrina ustavnog prava koju je iznio Alexander Hamilton govori o tome da se ustavni izbor temelji na *Reflection and Choice*, a ne na *Accident and Force*. Dakle, ne u stihijski nastalim okolnostima, ne bez promišljanja, nego zapravo uz strukturna razmišljanja o tome što jest i što bi trebalo promijeniti. U tom smislu treba početi od onoga što mi imamo u Ustavu Republike Hrvatske, dakle koja su naša iskustva u posljednjih 30 godina, koji su detektirani problemi i, naravno, prijedlozi rješenja. Što bi tu eventualno trebalo mijenjati, a što ne.

Sada ću preskočiti nekoliko stvari osim jedne koja mi se čini jako važnom jer ću se vraćati na nju u prezentaciji. To je jedna od najvažnijih odredaba našega Ustava, članak 94., stavak 2. koji kaže da se predsjednik Republike, između ostalog, brine za redovito i usklađeno djelovanje te za stabilnost državne vlasti. Ona je, po mojem mišljenju, vrlo problematična, barem u ovoj formi kako postoji u našem Ustavu. Na kraju ću reći da ju treba maknuti iz Ustava jer može izazivati niz problema u praksi. To je jedan od mojih konkretnih prijedloga. Važno je na početku napomenuti da norma još nikada nije korištena u našoj ustavnoj

praksi iako je bilo naznake da bi se mogla upotrijebiti. Molim vas da zapamtite tu normu jer ona zapravo podrazumijeva nešto što bi se moglo kvalificirati kao inherentne ovlasti predsjednika. Dakle, vrlo široko postavljene ovlasti predsjednika da se brine za redovito i usklađeno djelovanje te stabilnost državne vlasti.

U Hrvatskoj imamo predsjedničke izbore koji su nam pred vratima. Ni na koji način ovdje nemam namjeru utjecati na izbore, osim na stručnoj razini, i to komentirajući aktualne stvari. Ovdje sam pokušao sumirati neke od njih u popisu koji, naravno, nije taksativan.

Želio bih govoriti o stvarima za koje mi se čini da su se u javnosti pojavile kao aktualni prijedlozi promjena našega Ustava. Jedna je od njih da predsjednik Republike samostalno saziva sjednice Vlade. Nakon toga vjerojatno je najvažniji prijedlog da se uvede mogućnost da predsjednik samostalno raspisuje referendum, i to osobito zakonodavni referendum. Samostalno, dakle, bez supotpisa. Dalje, da se poboljšava procedura ocjene ustavnosti zakona koja nije isto što i suspenzivni veto, ali da se tu naprave određene promjene, zatim da se na neki način poboljša način imenovanja sudaca Ustavnog suda, da se bolje definiraju ovlasti u međunarodnim odnosima te da se, što je jedan sasvim poseban i izdvojen prijedlog, u osobi predsjednika akumulira niz ovlasti.

Ne mislim da su svi od tih prijedloga jednako interesantni, barem meni nisu. Recimo, zadnji mi uopće nije interesantan stručno. Mislim da on grubo narušava načela ustavne diobe vlasti, pa neću posebno o njemu govoriti. No, pokušao sam detektirati neke ključne točke koje su struktura mojeg izlaganja. Skromno sam ih stavio ovako pod naslov „Gardašević“. To su ova sljedeća pitanja istaknuta žuto.

Budući da se predlaže uvođenje samostalne ovlasti predsjednika da raspisuje referendum, dakle bez supotpisa, htio bih nešto reći o referendumu općenito, a onda posebno o pitanju zakonodavnog referenduma i procijeniti je li to oportuno za nas i ima li smisla uopće sugerirati bilo kakve promjene. Druga je stvar jasno razgraničenje prava veta i ocjene ustavnosti zakona. To je jako važno pitanje. Sa strane sam označio, relativno govoreći, u kojem od tih područja imamo određena iskustva.

Kod pitanja referenduma definitivno Hrvatska ima iskustva i treba ih uvažiti kad se razmišlja o novim rješenjima. Što se tiče zakonodavnog referenduma, postoje iskustva, ali u formi građanske, odnosno narodne inicijative. Nemamo iskustva što se tiče zakonodavnog referenduma koji raspisuje predsjednik jer tu mogućnost do sada nismo ni imali. Što se tiče prava veta te ocjene ustavnosti zakona, tu neka iskustva imamo, a neka nemamo. Pravo veta kod nas ne postoji. Mislim da ga ne bismo trebali ni imati u striktnom smislu riječi. Što se tiče ocjene ustavnosti zakona, imamo neka iskustva, ali ona nisu osobito bogata. Izvanredne zakonodavne ovlasti jako su važno pitanje, riječ je o mogućnosti da predsjednik djeluje u kriznim stanjima i tada on nastupa u jednoj svojoj specifičnoj ulozi. To je uloga zakonodavca. Kada donosi uredbe iz nužde sa zakonskom snagom, i to je jako, jako važno pitanje. Formiranje Vlade i raspuštanje parlamenta izazvali su određene zanimljive situacije u praksi, posebno ona 2015. godine kada je nastala „kriza“ formiranja Vlade i konstituiranja Sabora i tu bi trebalo nešto reći. Što se tiče sjednica Vlade, postoje, ne bih rekao tenzije, ali određena mimoilaženja u našoj političkoj praksi predsjednika/predsjednice Republike i premijera o tome kada bi trebalo sazvati zajedničku sjednicu Vlade i tko to može učiniti, pa bismo se trebali toga dotaknuti u raspravi. Sudci Ustavnoga suda stalna su tema i vrlo se često o njima razgovara, ali tu bih dao jednu posebnu sugestiju za razmišljanje. Na kraju se nalaze inherentne ovlasti koje su mi najviše diskutabilne.

Što se tiče referenduma općenito, dajem na slajdu cijelu normu. Molim vas da ju ne čitate, vodit ću vas kroz prezentaciju. Taj članak 87. našega Ustava zaokružuje najvažnije što se tiče referenduma. Predsjednički referendum u tom smislu postoji po stavku 2. i reduciran je na slučajeve kada predsjednik raspisuje ustavotvorni referendum i referendum o drugome važnom pitanju za opstojnost države, ali je pritom bitno ograničen supotpisom predsjednika Vlade. Zašto nam je to pitanje važno? Zato što se, čini mi se, razmišlja na određen način o tome da se taj supotpis makne i da se uvede mogućnost samostalnoga predsjedničkog raspisivanja zakonodavnog referenduma. Dakle, mogućnost da predsjednik raspisuje i zakonodavni referendum. Tu ima niz pitanja vezanih uz

referendum i možemo o njima poslije razgovarati. Pokušat ću se fokusirati samo na ona koja su vezana uz predsjednika.

Također, u recentnoj praksi pojavilo se i pitanje obveze da Hrvatski sabor raspisuje referendum. To je slučaj s posljednjim inicijativama koje nisu skupile dovoljno potpisa. Sabor je ustanovio preko Vlade da nema dovoljno potpisa i Ustavni sud potvrdio je da u tom slučaju ne postoji obveza raspisivanja referenduma. Mislim da bi trebalo razmisliti o nekim promjenama u našim propisima. Što se tiče građanske inicijative i obveze da se za nju skupi potpise od najmanje 10 % od ukupna broja birača u Republici Hrvatskoj, tu je isto bilo problema u praksi. Ustavni sud definirao je što znači 10 % u određenim situacijama, ali postoje već dugogodišnje sugestije različitih političkih i socijalnih aktera da se taj broj smanji i da se fiksira na recimo 200.000. Specifične sugestije postoje i u vezi s tim i u vezi s izuzetim pitanjima, dakle pitanjima koja ne bi trebalo stavljati na referendumsko odlučivanje. Postoje određene inicijative koje su, po mojim informacijama, u saborskoj proceduri bile pokrenute, ali nisu dovršene. Šteta što nisu dovršene. Dakle, bili su određeni prijedlozi da se Ustav izmijeni u tom smislu da se za pojedine vrste propisa koje se donose na referendumu propiše obveza postizanja posebnih parlamentarnih većina. Mislim da su to kvalitetni prijedlozi, ali ih Sabor nije proveo do kraja. To je bilo u prethodnom sazivu Sabora i začuđujuće je zašto to Sabor nije dovršio. Čini mi se da je to jedna od lošijih stvari i da, kada je već počela ustavotvorna inicijativa, Sabor to mora dovesti do kraja, bez obzira na to je li u međuvremenu došlo do raspuštanja Sabora. Međutim, ta pitanja svakako su preliminarna pitanja za bilo kakav daljnji racionalni diskurs o tome trebamo li uvesti zakonodavni referendum i ojačati ulogu predsjednika u tom smislu ili ne. Ne može se jačati ulogu predsjednika u tom smislu prije nego što se raščiste ta pitanja. To je moj stav. Dakle, problem izuzetih pitanja ovom auditoriju nije nepoznat. Sada neću nabrajati koja bi pitanja trebalo izuzeti od referenduskog odlučivanja, ali naglašavam da to nije jedini problem.

Tu je, naravno, i zasebno pitanje kvoruma i kvalificirane većine i većine za donošenje referendumske odluke. Tu je i

konstantno pitanje mogućnosti ustavnosudskog nadzora u slučaju referendumskih inicijativa. Kao što znate, takav nadzor postoji u samo jednoj situaciji. Ustavnosudski nadzor predviđen je samo kada imamo građansku inicijativu za raspisivanje referenduma, kada se skupi 10 % od ukupna broja birača u Republici Hrvatskoj. To je predviđeno u članku 95. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu. Međutim, takav ustavnosudski nadzor ne postoji u slučajevima kada referendumske inicijative dolaze od državnih tijela vlasti, dakle od Hrvatskog sabora ili predsjednika Republike. Stoga, u slučaju uvođenja samostalnoga predsjedničkog referenduma to bi pitanje svakako trebalo razjasniti prije nego što se ide u bilo kakve daljnje strukturne promjene.

Tu se, dodatno, javlja i pitanje zaštitne klauzule, kako je ona predviđena Zakonom o referendumu. To je vrlo zanimljivo pitanje, neke kolege i ja već dugo o tome javno govorimo. Riječ je o pitanju koliko dugo vrijedi odluka donesena na referendumu. Zakon o referendumu ima tu jednu normu koja propisuje da je odluka donesena na referendumu zaštićena godinu dana na način da ju tijela javne vlasti u tom roku ne mogu izmijeniti osim u dva slučaja. Jedan je od tih slučajeva kada je riječ o udruživanju u saveze s drugim državama. Drugi je slučaj upravo kada je riječ o građanskoj inicijativi. Ta činjenica, po mojem mišljenju, otvara znatne probleme za praksu, ali je posebno pitanje ako bi se uvodio predsjednički referendum što s tim, bi li taj predsjednički referendum trebao isto biti zaštićen na sličan način. Ponavljam da postoji opsežan popis prijedloga iz doktrine i iz političke sfere o tome što bi trebalo napraviti s time. Treba ići korak po korak. Ne smijemo se žuriti s rješenjima koja zvuče dobro na papiru ili u eteru, ali zapravo na praktičnom planu mogu izazvati znatne probleme.

Što se tiče zakonodavnog referenduma, taj mi je institut za potrebe današnje rasprave najzanimljiviji. Naravno, treba naglasiti da predsjednik već sada ima ustavotvornu inicijativu, i to je njegova samostalna ustavna ovlast za koju mu ne treba supotpis. Dodatno, on može čak raspisati i referendum, ali na prijedlog Vlade, odnosno uz supotpis predsjednika Vlade. Pitanje je, u našoj praksi to još nismo imali iako je bilo naznaka

i bit će, čini se, prijedloga da se to uvede, bi li trebalo dopustiti da predsjednik samostalno, direktno u komunikaciji s narodom i s biračima traži raspisivanje referendumu. Dakle, na način da predsjednik te birače osobno i izravno motivira za skupljanje potpisa kojim bi oni potom samostalno tražili pokretanje referendumu. Mislim, i odmah ću to reći, da to nije dobar i ustavnopravno prihvatljiv način razmišljanja, to nije dobro tumačenje, to ne treba poduprijeti. Predsjednik, naime, već ima dovoljno alata, jednom kada je predsjednik, da inicira ustavne izmjene ili samostalno ili preko referendumu uz supotpis Vlade. Ako iscrpi te mogućnosti koje su mu Ustavom izravno i vrlo konkretno dane, mislim da ne bi trebao ići skupljati potpise zajedno s narodom. To jednostavno nije u njegovoj nadležnosti. Uz to, narod, odnosno birače trebalo bi smatrati dovoljno zrelim korpusom koji može sam ocijeniti što želi, pa bi ta inicijativa trebala proisteći upravo od njih.

Koji su mogući problemi? Ne možemo govoriti o zakonodavnom referendumu a da prethodno ne uzmemo u obzir da u Hrvatskoj postoji, kao i u mnogim drugim državama, niz različitih vrsta zakona. Samo sam naznačio neke vrste zakona koje su rasprave radi interesantne. Na početku se nalazi kategorija ustavnih zakona koji zapravo imaju specifičan naziv, ali svejedno ih uzmimo u obzir. Kad je riječ o Ustavnom zakonu o Ustavnom sudu, jedinom pravom ustavnim zakonu u nas, ne bi trebalo biti problema ako bismo predsjedniku dali mogućnost iniciranja zakonodavnog referendumu. Naime, ta njegova nova ovlast ne bi pokrivala taj slučaj jer izmjena pravoga Ustavnog zakona zapravo znači izmjenu izvora ustavnog, a ne zakonskog ranga. Međutim, u praksi se pokazalo da ustavni zakoni o provedbi Ustava nisu pravi ustavni zakoni iako bi trebali biti, i to zato što se donose u običnoj zakonodavnoj proceduri iako se prihvaćaju na kraju dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika. Zamislite situaciju da imate predsjednika koji ima pravo raspisati zakonodavni referendum i na taj način predloži da se donese ustavni zakon o provedbi Ustava. To je vrlo važna stvar i dužan sam upozoriti na nju. Trebalo bi voditi računa o tome.

Druga su stvar organski zakoni. Ako se sjećate, u članku 83. Ustava točno je specificirano što su organski zakoni. Oni se dijele na dvije kategorije: organski zakoni o pravima nacionalnih manjina donose se dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika, a ostali organski zakoni donose se natpolovičnom većinom svih zastupnika. Bi li i tu trebalo dati predsjedniku mogućnosti da preko zakonodavnog referenduma zapravo utječe na zakonodavnu aktivnost? Postoji određena hijerarhija zakona. Nisu svi zakoni istoga ranga i ne uređuju svi istu materiju i nisu svi jednake važnosti. Dakle, tu se mora napraviti distinkcija, slično kao kod referenduma općenito. Ako postoji inicijativa da se propišu različiti kvorumi i većine za referendume koja se odnosi na različite vrste propisa, onda bi ovdje trebalo razmišljati i o tome specifičnom problemu, naravno ako bi uopće trebalo dati pravo samostalnog raspisivanja zakonodavnog referenduma predsjedniku. Mislim da ne bi.

Ovdje se javlja i situacija vezana uz državni proračun. Državni proračun donosi se natpolovičnom većinom svih zastupnika u Hrvatskom saboru. Zamislite da predsjedniku dajete mogućnost da raspiše zakonodavni referendum samostalno i onda netko dođe s idejom da se na takvu referendumu donese državni proračun. Mislim da o tome treba isto razmisliti.

Što se tiče običnih zakona, tu je tek situacija vrlo komplicirana. Obični zakoni reguliraju redovite aktivnosti, ali imate neke stvari koje su, recimo, u ekskluzivnoj ovlasti drugih tijela predstavničke demokracije, barem tako to tvrdi Ustavni sud. Recimo, gospodarska pitanja. To su stvari čiju pravnu regulaciju predlaže Vlada, a prihvaća Sabor. Mislite li da je možda oportuno dati predsjedniku Republike pravo da predlaže na referendumu zakone koji se odnose na gospodarska pitanja? Ja mislim da nije.

Počet ću od sebe. Često to ističem studentima. Prvi sam koji nemam nikakvo formalno ekonomsko obrazovanje, a i ono koje sam stekao samostalno nije mi baš nekako na zavidnoj razini i ne bih se usudio odlučivati, kada bih i bio eventualno u poziciji, o tome na koji način treba rasporediti državni proračun. Mislim da to treba prepustiti parlamentarnoj proceduri i ljudima

koji su eksperti za takva pitanja. To je jedna od stvari. Druga su stvar oružane snage i pitanja sigurnosti. Recimo, primjera radi, bi li tu trebalo dati predsjedniku da u okviru zakonodavnog referenduma regulira odnose? Iako ta situacija provocira određena razmišljanja, mislim da postoje važne prepreke u smislu načela diobe vlasti na način da se jasno odredi tko treba i u kojoj proceduri postavljati pravila, a tko treba izvršavati poslove, pa čak ako se odnose i na ono što tradicionalno jesu ovlasti predsjednika Republike. Pitanja sigurnosti svakako jesu, oružane snage sigurno jesu, vanjski poslovi također jesu. Poslovi vezani uz Ured predsjednika, s druge strane, to je već neka interna stvar. Tu bi svakako trebalo poboljšati stvari. Predsjednik treba imati dobar ured, kvalitetan ured, možda i neku autonomiju jaču u smislu toga što može raditi, ali dobro, ostavimo to za eventualnu kasniju raspravu.

Ponavljam, treba ići korak po korak, ne treba brzopleto i preuranjeno zaključivati. Komparativno pravo prilično je interesantno, ali sada ga se neću doticati. Mogu vam poslije reći nešto o tome ako vas bude zanimalo, ali samo da zaključim ovaj prvi set pitanja jednim popisom opaski.

Što se tiče zakonodavnog referenduma, prije negoli se odlučimo za to da damo predsjedniku mogućnosti zakonodavnog referenduma, nemojmo zaboraviti da birači i sami preko građanskih inicijativa po čl. 87., st. 3. Ustava imaju pravo inicirati zakonodavni referendum. Dakle, oni to mogu i ne samo da mogu nego i jesu. U Hrvatskoj postoji niz primjera koji pokazuju da su birači, neće se svi složiti znam, ali ja ću reći da su birači itekako utjecali na zakonodavne aktivnosti. Sjetite se primjera Zakona o radu iz 2010. godine. Na inicijativu sindikata, odnosno birača Vlada je povukla svoj Prijedlog izmjena Zakona o radu. Dakle, postoji efekt: iako je istina da nijedan od tih referenduma nije zbiljski bio proveden, oni su itekako imali praktičan učinak. Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina drugi je primjer iz 2014. godine, ali to je specifičan slučaj. Ta je inicijativa propala jer je Ustavni sud zaustavio tu inicijativu. Treća i četvrta stvar poznati su gospodarski referendumi o zabrani *outsourcinga* i monetizacije javnih cesta. Koja je poanta priče? Poanta je da je 10 % birača, odnosno građanska inicijativa tu inicirala

zakonodavne referendume i da su oni bili uspješni. Zašto onda podcjenjivati birače na taj način i reći im: vi ne možete poduzeti određenu socijalnu akciju, treba vam neki medijator koji će vam dati input, koji će vas zapravo potaknuti. Mislim da praksa referenduma u Hrvatskoj u posljednjih desetak godina, koja nije mala, pokazuje da itekako postoje potencijali. Imamo i posljednji slučaj. Nisam ga stavio na slajd, riječ je o inicijativi za izmjenu Zakona o obveznom mirovinskom osiguranju. Ta inicijativa imala je određene učinke makar nije provedena referendumom. Mislim da je to dobar primjer. Time za sada završavam zakonodavni referendum.

Što se tiče prava veta, odnosno zahtjeva za ocjenu ustavnosti, odmah ću reći da to nisu iste stvari i čini mi se da i s razlogom postoje inicijative da se nešto napravi u vezi s predsjedničkim ovlastima u smislu ocjene ustavnosti zakona. Čini se da je ishodište problema u tom članku 89. našeg Ustava koji govori o promulgaciji. Uvijek tumačim studentima da predsjednik po tom stavku ima jasnu obvezu promulgirati zakon i on je to do sada uvijek činio. Dakle, Ustav navodi: „Proglasit će zakone.“ Predsjednik u vezi s time supsidijarno ima važnu ovlast, a to je ovlast da podnese zahtjev za ocjenu ustavnosti po kojem Ustavni sud mora postupati. Čini mi se da je jedan prijedlog u tom smislu da bi predsjednik, kad već podnosi taj zahtjev, a s obzirom na to da je neposredno izabran, trebao imati specifičnu ovlast i da bi Ustavni sud u toj situaciji trebao reagirati u kratkome propisanom roku, što sada nije slučaj. Ustavni sud mora o tome odlučivati, ali nije propisan rok u kojem mora odlučiti. Rok postoji u jednoj specifičnoj situaciji, a to je ona kad se Ustavnom sudu zahtjevom obrati predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne regionalne samouprave. Ako se pitanje odnosi na njezin specifični status, tada postoji rok od 30 dana. Nije loše da postoji taj rok. To je očito ustavno važno pitanje. Lokalna samouprava ustavna je kategorija, ali čini mi se da nije baš oportuno na toj analogiji, dakle samo na toj analogiji, izvlačiti postulat da postoji obveza da se i predsjedniku omogući da njegov zahtjev bude razmotren u 30 dana. Prije nego što vidimo bi li predsjedniku trebalo dati da se njegov zahtjev ocijeni u roku od 30 dana, pogledajmo tko sve može podnijeti zahtjev.

Ovdje su navedeni svi titulari u tom smislu. Posebno sam istaknuo samo one koji su po mome mišljenju najzanimljiviji. Jedna petina zastupnika Hrvatskog sabora. To je parlamentarna manjina. Zahtjev za ocjenu ustavnosti zakona trebao bi ponajprije biti instrument zaštite parlamentarne manjine, one koja nije u političkoj bitci uspjela dobiti glasove i prihvatiti zakon, ali svejedno ima određene dvojbe u vezi s tim zakonom i smatra da bi zakon trebalo ocijeniti s aspekta ustavnosti. Po čemu bi predsjednik bio zapravo više legitimiran od jedne petine zastupnika za to da njegov zahtjev bude razmotren u roku od 30 dana? Odnosno, čak i nisam protiv toga da se predsjedniku omogućí da njegov zahtjev bude razmotren u roku od 30 dana, ali svakako bi u toj situaciji trebalo dati i jednoj petini parlamentarnih zastupnika. Što je sa sudovima? Vrhovni sud ili drugi sud koji rješavaju slučajeve i pitanje ustavnosti pojavi se pred njima? Mislim da oni nisu manje važni od predsjednika u svojoj poziciji kad sumnjaju da je neki zakon koji treba primijeniti neustavan. Pučki pravobranitelj. Pučki pravobranitelj ima ovlast podnijeti zahtjev za ocjenu ustavnosti samo u situacijama koje se odnose na zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, ali pučki pravobranitelj upravo i jest specijalizirana institucija koja se bavi zaštitom ljudskih prava. On ima cijeli ured koji se bavi time, pa ako on ili ona ocijeni da neko pitanje narušava ustavnost, zašto to pitanje ne bi također zaslužilo oznaku hitnosti? Dakle, u tom slučaju kod tih 30 dana i zahtjeva za ocjenu ustavnosti čini mi se da bi trebalo razmisliti ili predsjednik i barem ta spomenuta tijela ili nitko, a možda bi zapravo trebalo da se svima odredi neki fiksni rok. Ovdje sjede i neki ljudi koji su puno kompetentniji jer su bolje povezani s Ustavnim sudom prirodom svojih funkcija, pa će možda oni dati nekakve primjedbe i ja ih veselo očekujem. To nije pravo veta. Politički veto nešto je sasvim drugo.

Politički je veto kada se predsjednik ne slaže sa sadržajem zakona. Međutim, i tu nam se postavlja pitanje iako mislim da to nije u kontekstu nadolazećih predsjedničkih izbora izneseno kao prijedlog. Kada bi se uvodio veto u Hrvatskoj, pitanje bi bilo na koje zakone – na sve zakone, na organske zakone, na ustavne zakone? Uobičajeno je da, ako postoji pravo veta, naravno tu ne

staje priča, nego se mora omogućiti na neki način da se taj veto prevlada u predstavničkom tijelu nekom kvalificiranom većinom. Tu je praksa vrlo različita, ali u biti ide prema tome da postoji ta vrsta kočnice i ravnoteže. Pogledajte malo situaciju koja je vezana uz organske zakone. Oni se već donose kvalificiranom većinom. Zamislite sada kada bi se predsjedniku dalo pravo veta, političkog veta, dakle mogućnost suspenzije zakona zbog neslaganja sa sadržajem zakona, iz političkih razloga. Zamislimo također da, bez dodatnih kvalifikacija, ta predsjednikova ovlast vrijedi i za organske zakone. Oni se već donose kvalificiranom većinom. Recimo, da bez daljnjih kvalifikacija predsjednik ima pravo suspendirati na taj način organske zakone koji se odnose na pravo nacionalnih manjina. Kojom onda supervećinom bi se ti zakoni trebali prevladati u parlamentu, recimo petšestinskom? Što to provocira? To provocira, i o tome moramo razgovarati, jačanje utjecaja parlamentarne manjine jer bez nje nema tih pet šestina glasova u parlamentu. Slično tako i u situaciji ostalih organskih zakona koji se donose natpolovičnom većinom svih zastupnika. Ako na te zakone veto stavi predsjednik, idemo u drugu fazu gdje nam je potreban dvotrećinski dogovor stranaka odnosno zastupnika. Dakle, nisu stvari potpuno jednostavne.

Treća stvar, predsjednikove izvanredne ovlasti. Srećom, sada nemamo izvanredno stanje u Hrvatskoj, ali nikad se ne zna što bi se moglo dogoditi. Imali smo iskustvo iz 90-ih. Tu imamo nešto što bi trebalo definitivno mijenjati na načelnoj razini. Stvar se svodi na članak 17. i članak 101. Ustava iako to nisu jedini članci našeg Ustava koji se bave problemom izvanrednih stanja, ali su najvažniji. Mislim da će biti dosta jednostavno shvatiti u čemu je problem. Označio sam žutim ono što posebno bude u oči. Prvo je definicija izvanrednih stanja. Članak 17. govori o uvjetima za ograničenje ljudskih prava i sloboda, a članak 101. govori o tome kada predsjednik može donijeti uredbe iz nužde, odnosno uredbe sa zakonskom snagom. Ograničenje prava i sloboda pripada Saboru, i to Sabor čini dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika. Ako se Sabor ne može sastati, to čini predsjednik uz supotpis premijera, i to je sasvim u redu. To je u redu makar se u praksi kod nas dogodilo

90-ih godina da je predsjednik ograničavao svojim uredbama iz nužde prava i slobode iako se Sabor mogao sastati. Takav konkretni prigovor upućen je još tada Ustavnom sudu, ali ga je on odbacio tvrdeći da predsjednik može ograničavati prava i slobode bez obzira na to može li se Sabor sastati ili ne. A takav je zaključak izravno suprotan onomu što je pisalo tada i što piše sada u članku 17. Ustava. I to ostavljam za poslije. Ako vas zanima, vrlo ću rado objasniti detaljnije.

Dakle, prava i slobode ograničava Sabor, a supsidijarno predsjednik. Pod člankom 101. zapravo saznajemo kako to predsjednik radi, pri čemu predsjednik kad donosi uredbu iz nužde može ograničavati prava, a može regulirati i druge stvari. Pogledajte samo ovo. Definicija izvanrednih stanja u članku 101. i članku 17. nije ista. U članku 17. govori se o ratnom stanju, stanju neposredne ugroženosti, neovisnosti, jedinstvenosti i opstojnosti i velikim prirodnim nepogodama, što je na razini definicija sasvim u redu. Međutim, u članku 101. imate ratno stanje i stanje neposredne ugroženosti, ali nemate velike prirodne nepogode. Dodatno, a za razliku od članka 17., u članku 101. imate i četvrtu situaciju, a to je slučaj kad su tijela državne vlasti onemogućena redovito obavljati svoje ustavne dužnosti. Sasvim je jasno da to nije dobro. To treba unificirati da se točno zna što je izvanredno stanje. Postoji inače bogata praksa komparativnih tumačenja, ponajprije francuskih, što to znači kad su tijela državne vlasti onemogućena da obavljaju svoju funkciju. To je jedna stvar.

Druga stvar, pogledajte koji je uvjet po članku 17. da bi predsjednik djelovao ako se Sabor ne može sastati. U članku 101. stoji „ako nije u zasjedanju“, a onda dalje imate „čim se bude mogao sastati“. Zasjedanje i sastajanje dvije su različite stvari, i to treba unificirati na način da bude potpuno jasno kada i kako predsjednik tu može djelovati i što on može raditi. Međutim, najproblematičnije je u tom dijelu Ustava da nema ograničenja koliko mogu trajati izvanredna stanja. To nije službeni prijedlog ustavnih izmjena, barem ga ja nisam vidio, ali ga iznosim jer se time bavim već neko vrijeme. Doktorat mi je iz tog područja pa sam dužan nešto reći o tome. Trend je, ne u svim državama, ali u mnogim državama koje imaju iskustva

izvanrednih stanja, da se ograniči trajanje izvanrednog stanja. Reforma iz 2008. godine u Francuskoj išla je upravo u tom smjeru da se postave kočnice i ravnoteže da Ustavno vijeće provjerava postoje li i dalje uvjeti za izvanredno stanje. Toga kod nas nema. Nema ni norme o tome da se u vrijeme izvanrednog stanja ne smije raspustiti Hrvatski sabor. Mislim da bi to trebalo jasno propisati. Kod nas se zna kad se smije raspustiti Sabor, ali što ako se predsjednik pozove na onaj spomenuti članak 94., stavak 2. Ustava po kojem se mora brinuti za redovito i usklađeno djelovanje i stabilnost državne vlasti? Nadalje, što je s odgovornošću Vlade? O tome nema odredaba u ovom članku. Zamislite da se Hrvatski sabor u kriznom stanju ne može sastati. Ostaje pitanje kakav je u takvoj situaciji odnos između predsjednika i Vlade i može li predsjednik poduzimajući svoje široke ovlasti iz članka 94., stavka 2. reći: „Mi smo u ratnom stanju, ja neću više tog ministra. Sabor se ne može sastati, ali ja, da bih kao vrhovni zapovjednik oružanih snaga učinkovito vodio rat, želim zamijeniti tog ministra.“ O tome nemamo preciznih odredaba u Ustavu.

Što je s produženjem mandata predsjednika i Vlade? Imamo ono što je važno za Sabor. Za Sabor imamo da se mandat može produžiti samo u slučaju rata ili u ostalim izvanrednim stanjima, i to je u redu, ali opet, to se čini zakonom. Zamislite da predsjednik ima pravo zakonodavnog referenduma bez supotpisa i onda u nekome izvanrednom stanju donese zakon kojim skraćuje mandat Hrvatskog sabora, na primjer. Nema tih odredaba koje se odnose na predsjednika i na Vladu. Bi li mogao predsjednik sebi i Vladi ili samo sebi, a ne Vladi, recimo, odrediti koliko mu traje mandat u tome izvanrednom stanju jer nema odredaba o tome koliko traje to izvanredno stanje?

Sljedeće je pitanje, da se odmaknemo od izvanrednih stanja, formiranje Vlade i raspuštanje parlamenta. Imamo zanimljivu praksu kad je 2007. godine tumačena ta odredba Ustava o tome komu se daje mandat za sastav Vlade. Bilo je tada, a i poslije, tumačenja da odredba članka 98. Ustava zapravo implicira da se mandat daje osobi koja ima relativnu većinu u Saboru. Ne, članak 98. traži apsolutnu većinu. Mandat za sastav Vlade daje se osobi koja zapravo može dokazati predsjedniku da

ima apsolutnu većinu u parlamentu. To je i potpuno etablirano praksom koja je uspostavljena 2007. godine kada je tadašnji predsjednik počeo zahtijevati potpise od parlamentarnih zastupnika kojima mu oni „dokazuju“ da uživaju povjerenje većine svih zastupnika u Saboru, makar je riječ o fazi prije samoga formalnog glasanja o povjerenju. Od tada se ti potpisi nose na Pantovčak nakon što su proglašeni konačni rezultati izbora, i to je u redu.

Pri formiranju Vlade imali smo krizu 2015. godine. Neću reći pravu krizu, ali zapravo najzanimljiviju situaciju ako se sjećate, a sjećate se vjerojatno. To je slučaj kada je treća velika stranka na tim izborima dobila znatan broj glasova i mandata i postavila se kao nužan uvjet za formiranje Vlade. Govorim o Mostu, uz ove dvije koalicije. Tada je nastala situacija u vezi s time tko može i treba formirati Vladu i pojavio se jedan vrlo specifičan slučaj. Idemo korak po korak. Vlada se formira tako da predsjednik Republike daje mandat za sastav Vlade i prvi mandatar ima 30 dana da sastavi Vladu i traži povjerenje Sabora. Ako on to ne učini u tom roku, predsjednik ima mogućnost produžiti taj mandat za još 30 dana. Ako ni tada mandatar ne uspije sastaviti Vladu ili dobiti povjerenje Sabora, znači nakon 60 dana, predsjednik Republike mora dati mandat za sastav Vlade drugoj osobi, pri čemu Ustav ne kaže što s tom drugom osobom. Prijašnja tumačenja bila su da ta druga osoba također ima dodatnih 30 dana ako ne uspije sastaviti Vladu u prvih 30. U svakom slučaju, najviše bi se moralo čekati 120 dana da prvi, odnosno drugi mandatar formiraju Vladu. Vlada stupa na dužnost kad dobije povjerenje svih zastupnika. To je druga norma. Međutim, ako Vlada ne bude sastavljena u skladu s člancima 110. i 111. Ustava, predsjednik će imenovati privremenu nestranačku Vladu i istodobno će raspisati prijevremene izbore za Hrvatski sabor.

Podsjetit ću što je bilo 2015. godine. Te je godine bilo zapravo vrlo specifično ne samo to što se nije formirala Vlada, ne to što nije bio imenovan mandatar, nego se u početku nije mogao konstituirati ni sam Sabor. Znači, na početku prve sjednice, nakon što su pozvani na zasjedanje, zastupnici se nisu mogli dogovoriti koga će izabrati za predsjednika Sabora. Dakle,

Sabor se nije konstituirao i zastupnici su se nakon toga razišli te su počele konzultacije koje smo pratili preko medija. To je bila vrlo zanimljiva situacija jer kao takva nije striktno bila predviđena Ustavom.

Što naš Ustav kaže? Naš Ustav dobro predviđa što napraviti ako se Vlada ne formira, ali ne govori o tome što ako se Sabor ne konstituirao. Vrlo je vjerojatno da bi tada predsjednica u nekom trenutku reagirala. Pretpostavljam, da je reagirala na neki način, a bilo je u medijima da će reagirati, reagirala bi po članku 94., stavku 2. Dakle, ponavljam, slijedom one norme koja joj daje ovlast da se brine za redovito i usklađeno djelovanje te za stabilnost državne vlasti. Zašto po čl. 94., st. 2.? Jer po članku 112. ne bi mogla reagirati. Zašto ne bi mogla reagirati po članku 112.? Zato što članak 112. govori o tome da će se imenovati privremena nestranačka Vlada i raspisati izbori za Sabor samo ako bi propali pokušaji formiranja Vlade predviđeni člancima 110. i 111. Ustava. A proceduralna je pretpostavka za postupanje po člancima 110. i 111. da je na prvom mjestu imenovan mandatar. No, mi ovdje mandatara uopće nismo ni imali. Što je u istom slučaju s raspuštanjem Sabora? Sjećam se rasprava o tome i u medijima i u ustavnopravnim krugovima. Bilo je prijedloga da se raspusti Sabor. Takvo rješenje ovdje, međutim, nije propisano. Članak 104. Ustava govori o tome da se Sabor raspušta samo u dvjema situacijama: kad se ne izglasa državni proračun u roku od 120 dana od predlaganja i kada se izglasa nepovjerenje Vladi. A i to je rješenje vrlo nespretno formulirano jer u članku 116. Ustava imamo, osim tih dviju, i jednu dodatnu situaciju. Taj ću problem objasniti malo poslije.

Dakle, u situaciji kakva je specifično bila 2015. godine, striktno gledano, raspuštanje Sabora po mojem bi mišljenju bilo vrlo problematično. Zašto bi bilo problematično? Neki će reći da je ta priča iz 2015. bila jako, jako teška. Bila je teška jer se nije mogla formirati Vlada. Zamislite da Sabor zaista ne može izglasati povjerenje Vladi. Predsjednik imenuje nestranačku Vladu. U redu, i potom raspisuje izbore za Sabor. Nemam ništa protiv toga. Dakle, idemo na izbore gdje će se razriješiti dvojba koja je nastala oko formiranja Vlade, ali što sa Saborom? Sabor je u kaosu, ali nije disfunkcionalan. Za njega, jasno, vrijedi to da

nije mogao izabrati Vladu, ali može li donositi neke manje važne odluke, može li donositi zakone? Zakoni se ne donese istom većinom kojom se bira Vlada. Obični zakoni, na primjer, donose se običnom većinom. Zašto ne pustiti onda Sabor da nastavi obavljati svoje druge funkcije, barem one minimalne, gdje postoji neki konsenzus? Ako ne može Sabor izabrati Vladu, da bar na neki način imamo kontinuitet vlasti. Nadalje, što znači nestranačka Vlada i tko čini Vladu? Ustav govori o „privremenoj nestranačkoj Vladi“. U praksi nismo do sada imali taj slučaj. U kontekstu situacije iz jeseni 2015. godine u medijima su se, istina, pojavila neka konkretna imena ljudi koji su, navodno, trebali činiti moguću privremenu nestranačku Vladu predsjednice Republike. To pitanje vrlo je zanimljivo. Nestranačka u smislu da nijedan član Vlade ne smije biti nikako vezan sa strankom ili da ne može biti tako da većinu u toj Vladi čini neka stranka? Mislim da je ispravan odgovor na to pitanje da bi to trebala biti nestranačka Vlada i da nitko ne smije biti član nikakve stranke. Tko čini Vladu? Koga predsjednik u tom slučaju može birati? Ustav kaže da Vladu čine predsjednik, potpredsjednik i članovi Vlade. Imenovanja predsjednika Republike u takvu scenariju ne bi smjela ići dalje od toga. Na kraju dolazi pitanje komu je odgovorna ta privremena nestranačka Vlada. Da se vratim na svoju maloprije iznesenu opasku: nije ista situacija ako raspustite Sabor i ako ga ne raspustite. Zato je to važno. Takva privremena nestranačka Vlada po prirodi stvari morala bi ili mogla biti odgovorna tom predsjedniku ili toj predsjednici koja ju je imenovala, ali ako Sabor još nije raspušten, i dalje na snazi imamo onu odredbu Ustava koja kaže da je Vlada odgovorna Saboru. Vjerojatno ne bi trebalo to dopustiti jer ako Sabor nije mogao izabrati Vladu pa je izabrana privremena nestranačka Vlada, onda će tu privremenu nestranačku Vladu taj Sabor prilično vjerojatno i svrgnuti, a to bi bio kaos. Tu bi se moglo izričito propisati da je privremena nestranačka Vlada isključivo odgovorna predsjedniku Republike.

Što se tiče raspuštanja Sabora, članak 104. govori o dvama slučajevima kada je to moguće: prvo, kada na prijedlog Vlade da joj se izglasa povjerenje Sabor Vladi izglasa nepovjerenje ili kada

se u roku od 120 dana od dana predlaganja ne donese državni proračun. Prema tome, mi nemamo izričitu odredbu u Ustavu o raspuštanju Sabora u slučaju scenarija predviđenoga po članku 112., odnosno kada ni dva mandatarata nakon održanih izbora ne uspiju sastaviti Vladu. Treba naglasiti i da je odgovornost Vlade različito definirana, nažalost, u člancima 104. i 116. Ustava. Nisam stavio te norme na slajdove, ali pokušat ću kratko objasniti o čemu je riječ.

U članku 104., kao što ste vidjeli maloprije, imamo mogućnost da predsjednik Republike raspusti Sabor (on to ne mora) ako u roku od 120 dana nema proračuna ili ako na prijedlog Vlade da joj se izglasa povjerenje, Sabor izglasa nepovjerenje. U članku 116. Ustava imamo sasvim drukčiju situaciju. To je klasična situacija kad jedna petina saborskih zastupnika traži u Saboru da se izglasa povjerenje odnosno nepovjerenje Vladi ili kada predsjednik Vlade traži glasanje o povjerenju. Ovdje treba uočiti bitnu razliku u formulacijama između članka 104. i 116. Naime, predsjednik Vlade nije isto što i Vlada. Vlada donosi odluke kolektivno. Predsjednik Vlade, sasvim jasno, odluke donosi sam. To je jedno. A drugo, u takvim slučajevima ne dolazi do toga da predsjednik može raspustiti parlament, nego on to mora, ali samo ako prethodno u roku od 30 dana nije izglasana nova Vlada. To se naziva jednom vrstom konstruktivnog izglasavanja nepovjerenja. Mislim da su ta dva članka, dakle članak 104. i članak 116. Ustava, potpuno u neskladu. Možemo poslije detaljnije o tome razgovarati. I potpuno je nejasno što zapravo Ustav u tom smislu govori. Dakle, to bi trebalo mijenjati.

Sjednice Vlade. U izvanrednom stanju predsjednik može sazvati sjednicu Vlade i može na njoj predsjedavati. To ima smisla. U redovnim stanjima predsjednik ne može zahtijevati sjednicu Vlade. On tada samo može predložiti sjednicu Vlade. U praksi je i pravno i politički postalo jasno da Vlada nema obvezu odgovoriti na tu inicijativu predsjednika Republike i bilo je u praksi u Hrvatskoj više premijera i predsjednika koji su imali takav slučaj. Nikada nije na taj način sazvana sjednica Vlade. Možda bi trebalo to dopustiti. Trebalo bi razmisliti, po mom mišljenju, i možda bolje propisati kada se održavaju

zajedničke sjednice Vlade. Postoje, naime, pitanja o kojima Vlada i predsjednik zajednički odlučuju ili bi trebali odlučivati. Odlučuju, recimo, u sukreiranju vanjske politike. To su važna pitanja. Ili, recimo, sigurnosna pitanja ili oružane snage. Tu i Vlada i predsjednik imaju ovlasti. Zašto onda ne bi bilo dobro da se propiše za budućnost da oni zajedno održavaju svoje sjednice na zahtjev predsjednika? Ali ako predsjednik ima pravo tražiti održavanje sjednice Vlade, zašto ne bi i Vlada dobila pravo da saziva sjednicu na kojoj mora biti predsjednik? Imate niz primjera gdje postoje ta sigurnosna pitanja gdje bi trebala i jedna i druga strana sjesti za stol. Baš formalno. Na način da postoji neki zapisnik o tome, neko priopćenje ili slično.

Zatim pitanje imenovanja sudaca Ustavnog suda. Ne bih o modelima. Ima ljudi koji puno bolje od mene znaju kako se imenuju sudci u različitim državama, ali činjenica je da smo s tim u Hrvatskoj imali ozbiljan problem. Od 2010. godine i uvođenja rješenja po kojem se za izbor sudaca Ustavnog suda traži dvotrećinska većina svih zastupnika. To je dobro rješenje jer osigurava legitimnost tih sudaca. Ono što je bilo zamišljeno na papiru, u praksi se izvrnilo u to da nekoliko godina nismo imali izbor sudaca Ustavnog suda. To je završilo 2015., 2016. godine u trenutku koji je bio zapravo kritičan jer je tada prijetilo da će broj sudaca pasti na šest, što bi značilo da ne bi mogli obavljati svoju osnovnu funkciju, a to je ocjena ustavnosti zakona. To je ključno. Mogli bi rješavati ustavne tužbe ako su u vijeću jednoglasni. Broj sudaca potreban za donošenje odluke na plenumu, u slučaju kada u vijeću ne bi bila postignuta jednoglasnost, ne bi imali. To bi bila velika blokada. Svejedno je u parlamentu došlo do dogovora u vezi s izborom ustavnih sudaca. Ustavni sud ne treba ni na koji način ukidati. Njega treba graditi, njega treba kritizirati, hvaliti i tako dalje, ali ostaje pitanje što s postupkom izbora sudaca. Nisam čuo u medijima da je netko imao ideju kako izići iz takve krize eventualno *vis à vis* predsjedničkih ovlasti, ali teoretske rasprave radi zamislite situaciju da je netko došao i sugerirao predsjednici na temelju članka 94., stavka 2. da imenuje sudce Ustavnog suda. Podsjećam, članak 94., stavak 2. kaže da se predsjednik Republike brine za redovito i usklađeno djelovanje te za stabilnost državne vlasti.

Ako nemate Ustavni sud koji bi imao većinu, dakle ako nema čak sedam sudaca, pa vrlo je vjerojatno da on ne može redovito obavljati svoju dužnost. Ne može znatan dio dužnosti obavljati. Kritizirali bismo to jer predsjednik zapravo ne bi trebao, po mom mišljenju, imati ulogu u izboru sudaca Ustavnog suda. Zanimljivo je pitanje što bi se dogodilo da se to dogodilo. Što se tiče imenovanja sudaca Ustavnog suda, postoje prijedlozi da u tome predsjednik dobije određenu ulogu. Naravno, postoje države gdje predsjednik ima određenu ulogu kod imenovanja sudaca. Najpoznatija je prepreka tomu stavu da predsjednik ne bi to trebao raditi jer Ustavni sud odlučuje o njegovoj odgovornosti, a nitko ne bi trebao biti sudac u vlastitoj stvari, odnosno ne bi trebao utjecati na izbor sudaca jer bi na taj način ti sudci bili pristrani, zavisni i tako dalje. Protiv sam toga da predsjednik ima nedefiniranu ulogu u biranju ustavnih sudaca iako to pitanje ovisi i o tome tko bi još sve predlagao sudce i tko bi ih u konačnici birao. Mislim da to nije dobro rješenje. Međutim, što sad? Imamo zaista kritičnu situaciju ako se ponovi da Sabor ne izabere sudce Ustavnog suda. Što napraviti? Vjerojatno se to neće dogoditi, ali što ako se opet dogodi? Treba li dati baš predsjedniku neku ovlast da razriješi krizu?

Reći ću nešto što mi se čini originalno. Hrvatski sabor, kao što sam istaknuo, može biti raspušten u situaciji kada izglasa nepovjerenje Vladi ili kada u roku od 120 dana ne donese državni proračun. To znači da su te dvije situacije ustavnopravno gledano strukturno važni problemi. 120 dana realno je vrijeme u kojem bi trebalo prihvatiti proračun jer država bez proračuna ne može funkcionirati i ako se zastupnici ne mogu dogovoriti oko toga, idemo na nove izbore. Je li jednako pitanje izbor sudaca Ustavnog suda? Što ako Sabor ne izabire sudce Ustavnog suda? Bi li se moglo propisati da i u tom slučaju postoji mogućnost raspuštanja Sabora? Zašto bi se trebalo razmišljati o takvoj opciji? Zato što Sabor u takvu slučaju faktički eliminira drugu važnu, temeljnu ustavnu instituciju. Ne prisiljava se ovdje Sabor zapravo da izabere ove ili one sudce, samo se prisiljava Sabor da obavi svoje dužnosti tako da izabere sudce i da omogući redovito i usklađeno djelovanje te za stabilnost državne vlasti.

Konačno, te inherentne ovlasti, više sam ih puta spominjao danas. Kad pogledate malo tu formulaciju – „Predsjednik se brine za redovito i usklađeno djelovanje te za stabilnost državne vlasti“ – to je toliko široko. Postoje slične formulacije u nekim državama, da budemo jasni. Amerikanci imaju koncepciju inherentnih ovlasti. Oni u tom području imaju i dugogodišnju praksu. Američki ustav u članku 2., naime, navodi: „Izvršna vlast bit će povjerena predsjedniku Sjedinjenih Američkih Država.“ Predsjednik onda svoje inherentne ovlasti vrlo često interpretira kako se sjeti. Naravno, Vrhovni sud to je ograničavao i Kongres je to ograničavao. Ali problem je i dalje postojao. Pogledajte ovo: „Predsjednik Republike brine se za redovito i usklađeno djelovanje te za stabilnost državne vlasti.“

Što znači, pod jedan, usklađeno djelovanje? To znači, ako se Vlada i Sabor oko nečega ne slažu ili ako se zastupnici u Saboru ne slažu oko nečega, da predsjednik na temelju te ovlasti treba intervenirati? Ne bih baš bio sklon to zaključiti. Za redovito djelovanje, što to znači? Sabor sam odlučuje kada i kako će odlučivati, o čemu će odlučivati i kad će se raspustiti, kada će imati svoje sjednice. Da predsjednik intervenira u vezi s tim pitanjima? Zapravo bi tu normu, po mom mišljenju, trebalo brisati iz Ustava jer u državi vladavine prava ne bi trebalo imati neodređene ili široke ovlasti, rezidualne ili inherentne ovlasti, nego treba jasno propisati tko što radi, kada i zašto. Tu normu eventualno bi trebalo preformulirati tako da predsjednik ima dužnost brinuti se za redovito djelovanje i stabilnost vlasti, ali kada „obavlja svoje ovlasti“. Koje „svoje ovlasti“? Izričite ovlasti kako su mu dodijeljene Ustavom Republike Hrvatske. Drugim riječima, članak 94., stavak 2. ne bi smio nikako biti ni shvaćen ni tumačen kao izvor novih ovlasti osim onih koje su Ustavom precizno definirane i numerirane.

Pokušajmo sumirati ono što sam govorio. Referendum ne bi trebalo stavljati u krug ovlasti predsjednika, pogotovo ne zakonodavni, a pogotovo ne prije negoli se riješe one stvari koje su nam problematične. Što se tiče formiranja Vlade, trebalo bi propisati dodatne elemente vezane uz mogućnost nekonstituiranja Sabora, a isto tako i definirati odgovornost one privremene nestranačke Vlade. Što se tiče prava veta, o tome

sam isto govorio. Izvanredne ovlasti vrlo su kaotične. Njih treba unificirati na svaki način. Za izbor sudaca Ustavnog suda, ovdje sam nešto rekao, također bi trebalo razmisliti kako naći rješenje da se izbjegne kriza kao od 2010. do 2015. I, konačno, inherentne ovlasti tako kako su formulirane člankom 94., stavkom 2. treba izbaciti iz Ustava.

Imam još 23 slajda koja nisam pokazao i neću jer je vrijeme da stanem. Puno sam govorio i nadam se da sam vam dao barem nekoliko ideja za diskusiju pa očekujem pohvale, prijedloge, nadam se, ne napade. Sve što sam rekao bilo je u dobroj vjeri.

M. Bratković

Hvala našem uvodničaru na lijepu pregledu problema vezanih uz Ustav i ovlasti predsjednika Republike Hrvatske. Vrijeme je za vaša promišljanja, pitanja, konstruktivnu raspravu. Tko želi početi raspravu? Ima li zainteresiranih?

D. Čepo

Vrlo zanimljivo, hvala, Đorđe, na izlaganju! Potpuno sam šokiran brojem ljudi koji su ti došli i ljubomoran jer je posljednji put kad sam bio ovdje bilo 18 ljudi. Svaka čast!

Dao bih jednu politološku kritiku i jedno pitanje tipa „đavoljeg odvjetnika“. Na pitanjima u vezi s referendumom nekoliko puta pozivao si se na narod. Onda si se ispravio pa si rekao birači. Mi politolozi i sociolozi malo smo osjetljivi na to pitanje naroda. Takav koncept ne postoji. Mislim, u tom slučaju čak i ako govorimo o biračima, tvoj argument da su birači prepoznali građansku inicijativu kao element kojim oni mogu nametati legislativu ili političke procese, ako detaljno pogledaš ili analiziraš svaku od građanskih inicijativa, u biti taj argument ne stoji. Oni koji imaju tu mogućnost i koji su se time koristili, vrlo su snažne interesne skupine kao u slučaju sindikata ili politički poduzetnici koji imaju potporu socio-ekonomskih snaga u Hrvatskoj kao, recimo, konzervativni politički pokreti. Oni su ti koji su mogli organizirati sve to, a vidiš da birači nisu imali tu snagu u činjenici da je na onaj jedan referendum jako malo birača uopće izišlo. Dakle, nisu bili zainteresiran za to. One inicijative koje nisu uspjele, ništa se nije dogodilo nakon što je Ustavni sud nešto rekao ili Sabor nešto rekao ili nije rekao. Jedini koji su se bunili ili kritizirali bili su organizatori, a narod

nije izišao na ulice i tražio to pravo koje im je po njima nepravedno uzeto. To govorim zato što se bojim da se izravno izabran predsjednik ili predsjednica može pozivati na tu ideju izravne povezanosti s narodom/biračima da od njih onda traži kroz građanske inicijative da mu pomognu, a birači nisu uopće ništa radili do sada u tome aspektu. Oni koji su radili politički su poduzetnici i interesne skupine.

Drugo pitanje. Slažem se s tobom da oni koji nemaju stručna znanja – postavio si pitanje proračuna – da oni koji nemaju stručna znanja, ne bi trebali o tome odlučivati, no nije li u tom slučaju i ovlast ili pravo predsjednice odnosno predsjednika da daje pomilovanje neodrživo. Koliko se sjećam, Kolinda Grabar-Kitarović nije pravica i nema stručna znanja treba li pomilovati koga. Bi li se tko mogao koristiti protuargumentom da nije uopće stručno znanje važno za ovlast ili pravo predsjednika ili predsjednice da postavlja određena pitanja?

Đ. Gardašević

Ima ovdje ljudi koji su stručnjaci u kaznenom pravu i ovo što ću reći prilično je laički, ali pomilovanje je jedan arhaičan institut i ono što si rekao, čini mi se vrlo utemeljenim, i to iz više razloga. Ne samo jer predsjednik nema stručnih znanja ili ih ima indirektno, a u konačnici ima neku diskreciju da odredi pomilovanje i na taj način interferira sa sudskim procesom koji je vrlo ozbiljan proces. Ne samo zato nego i jer otvara važno pitanje, ustavno pravo pitanja jednakosti pred zakonom, odnosno jednaka tretmana. Zašto ove pomilovati, a zašto one ne. Institut pomilovanja čini mi se baš arhaičnim. Skloniji sam tomu da se preko zakonodavstva naglasak stavi na mogućnost prijevremenog puštanja na slobodu ili nešto tako uz uvjete koji su precizno zakonom propisani. Što se tiče stručnih znanja za referendum, to je staro pitanje. Više sam za parlamentarnu demokraciju nego direktnu. Direktna ima svoje značenje, ali koliko god bila bogata nedostacima, parlamentarna praksa ona je koja prolazi više različitih faza gdje se kristalizira, fokusira, gdje se pročisti tekst propisa i gdje se izmjenjuju mišljenja, i to su vrlo bitne stvari. Ne treba sve svoditi na opservaciju da parlamentarna većina u konačnici uglavnom ne prihvaća

amandmane oporbe, već da ih galantno odbija snagom većine. Nije to uvijek tako, ali da, načelno se preko toga zakonodavnog postupka puno bolje mogu pripremiti tekstovi zakona. Nije to samo stvar proračuna. Recimo, nabavka vojne opreme. Nemam nikakvih stručnih znanja o tome. Iz te perspektive smatram da kao državljanin mogu ocijeniti bi li trebalo na referendumu donijeti odluku da se pojača, na primjer, sustav mirovinskog osiguranja ili pak oružani sustav. To da, ali što bi konkretno u tom smislu nadalje trebalo mijenjati, ne. Stručna su znanja važna. To je vezano za pitanja iznimaka. Dakle, dati, recimo, predsjedniku mogućnost da raspisuje zakonodavni referendum a da se prethodno ne definira koji zakon, u kojem području i da nema iznimaka, nije mi baš prihvatljivo.

J. Kregar

Nezahvalno je biti tumač nekome nakon tolikog truda na izlaganju. Profesor Gardašević pokazao je veoma jasno dvije stvari. Prvo, da u sadašnjem Ustavu postoje mogućnosti racionalizacije i uklanjanja nejasnoća i mogućih problema. Dakle, da se pročisti ono što imamo kao ustavne i pozitivne odredbe. Tu stvarno ne treba više od onoga što je rečeno.

Druga je stvar nešto što se implicitno u ovom izlaganju ipak objašnjava. Pitanje je kako se mijenja Ustav. Zar se Ustav mijenja licitacijom kandidata za predsjednika gdje oni barataju idejama o kojima će odlučivati sasvim druga tijela, ne oni, pa ni kao izabrani predsjednici? Čini mi se da se dosta jasno pokazuje da se Ustav, ako se mijenja na taj način, pretvara u svoju karikaturu jer će biti puno antinomija, bit će puno onih stvari koje su neriješene, koje će se prepuštati eventualno praksi, ustavnom običaju.

Ono što ste naveli kao uvod, potpuno prihvaćam, ali imam o jednom detalju različito mišljenje. Riječ je o vetu. Mislim da ne bi olako trebalo odbaciti tu mogućnost. Ona postoji, to profesor Gardašević vrlo dobro zna. Postoji u mnogim ustavima, ali ja je vidim kao potrebu u hrvatskoj situaciji. To ću ovako obrazložiti. Veto, možemo ga doista na razne načine formulirati – kao odbijanje potpisa, kao pokretanje jedne procedure u kojoj se zahtijeva ponovno glasanje o zakonu, što bi spriječilo da na snagu stupi zakon koji je neprihvatljiv. Prije svega, velika većina

zakona donosi se u jednom čitanju, na brzinu, bez rasprava. Čak se ni u raznim odborima prijedlozi ne rasprave. Idu na glasanje, prihvaćaju se i donose. Mogućnost predsjednika da u tome zapravo bude jedna vrsta amortizera, tijela koje može razumnim argumentima dovesti do toga da se taj prijedlog ponovno raspravi, čini mi se razumna. To zaustavlja zakonodavni stampedo koji imamo, a ne narušava arhitekturu odnosa između najvažnijih državnih tijela.

Vrag je u detaljima, tu se može svašta regulirati, ali primjedbe koje je profesor Gardašević iznio smatram rješivima. Kojom većinom? Nije problem u dopunskom još jednom glasanju i kvalificiranoj većini. Sada imamo praksu da se dva puta glasa o zakonima raznom većinom ovisno o tome je li organski ili obični zakon. Možemo prihvatiti praksu onih država u kojima se traži neka posebna većina, recimo, ukupna broja zastupnika. To bi bilo korisno. To bi, istina, jako pojačalo ulogu manjine u Saboru, ali ni to ne držim lošim. Po mom razmišljanju veća je opasnost da mi imamo 151 despota, a ne samo jednog (parafraza R. Dahla). Moj je prijedlog da se to uzme kao ozbiljan prijedlog koji ne ulazi u licitaciju koju inače vidimo, a to je da se ukidaju tijela, da se predsjednika bira prema tomu koliko će u tome biti radikalna. To je jedan vrlo pristojan pristup. On je utemeljen na promišljenoj analizi i stručnom razmišljanju.

Đ. Gardašević

Profesor Kregar osoba je kojoj sam dužnik što sam u životu naučio predavati, ako sam naučio, a mislim da jesam. Učio sam najviše i najkvalitetnije od njega i u nizu situacija na mnoštvu različitih konferencija i na fakultetu i izvan fakulteta tako da svaku njegovu sugestiju uzimam s najvećom pozornošću.

Ne bih tu ništa supstancijalno dodavao jer ću ostati pri onome što sam rekao. Nudim svoje prijedloge, a vi razmišljajte o njima. Očito postoji potreba da se odgovori, i to je dobro, ali sam se sjetio nečega što ste davno govorili za jednog kolegu nastavnika koji je znanstvenik, a imao je sljedeću praksu. Vi me ispravite ili dopunite. Praksa mu je bila da bi napisao članak kojim uopće nije bio zadovoljan i onda bi ga poslao u recenzentski postupak i čekao recenzije koje su ga zapravo uništile. Te su recenzije katkad i negativne ili teško uvjetne i tako dalje, a onda

na temelju tih recenzija kompetentnih kolega taj je naš znanstvenik napisao jako dobar članak i u konačnici je imao jako dobar produkt, a zapravo uložio pola truda. Možda ću i ja nešto ovdje prihvatiti od vaših ideja. Razmislit ću o tome i smjestiti barem u fusnotu, ako ne u glavni tekst.

Enes Kulenović, izvanredni profesor, Fakultet političkih znanosti

Ne znam zašto toliko zagovarate *status quo*, koliko ste spremni ići dalje? Jedan od problema koji često dijagnosticiramo, možda češće mi politolozi nego vi pravnici, jest nesklad između ideje da imamo izabranog predsjednika ili predsjednicu i jako malih ovlasti.

Imamo tri moguća scenarija. Jedan je da ostane kako jest, da i dalje biramo predsjednika/predsjednicu s postojećim ovlastima uz jako razborite korekcije unutar Ustava koje ste predložili. Drugi scenarij bio bi da Sabor bira predsjednika i ostane s tim ovlastima. Treća opcija za koju mi se čini da joj niste skloni, ali ipak želim pitati, jest da i dalje biramo mi građani predsjednika/predsjednicu, ali da se time povećaju ovlasti s obzirom na to da je riječ o osobi koja prima izravnu legitimnost od građana. Moje je pitanje samo koji je od tih scenarija Vama najbliži i zašto?

Đ. Gardašević

Što se tiče izbora u Saboru, nisam za to zato što zaista treba imati taj minimum legitimnosti koji je neovisan o saborskoj većini upravo za situacije kada mora nastupati predsjednik kao netko tko je arbitar, ta riječ često se upotrebljava. Ona ima i dobre i loše konotacije. Potječe iz Francuske. Čak je i inkorporirana u francuski ustav, ali to nas vezuje uz de Gaullea i onu praksu 60-ih godina koja nije bila baš potpuno ustavna, i to i Francuzi priznaju, što je radio de Gaulle tada i kako je reagirao pogotovo svojim „ustavotvornim referendumima“.

Da, predsjednik je arbitar i on mora imati neku vrstu legitimnosti koja ga odvaja od parlamentarne većine a da ne bude puki agent parlamentarne većine. Mislim da to nije dobro, a ovaj *status quo* prvi scenarij čini mi se zapravo dobrim, ali ne potpuno *status quo*. Nisam konzervativac ni na koji način, pa

tako ni na ustavnopravni, zato sam rekao „*Reflection and choice*“. Rekao sam: stanimo i razmišljajmo. Sigurno ima stvari koje treba promijeniti, ali da vidimo koje su to i da ne idemo krupnim koracima a da prethodno ne znamo koje su posljedice tih ustavnih izmjena. Dakle, prostora za promjene ima. Pokušao sam reći koje su. Ne mislim da su sve od njih kozmetičke, ali mi nismo u rudimentarnoj fazi ustavne demokracije u Hrvatskoj. U 30 godina, gdje se promijenio polupredsjednički u parlamentarni sustav, bitno smo ograničili predsjedničke ovlasti. Imali smo to iskustvo. Nije ovo vrijeme da sad tražimo rješenja u mesiji koji će nam rješavati pitanja gospodarske politike ili međunarodnih odnosa. Sabor postoji za to.

Predsjednik na raketni pogon. Dat ćemo mu superovlasti i sad će on na temelju činjenice da je izabran neposredno od naroda moći arbitrirati na bolji način. Ni na koji način ne dovodim u pitanje legitimnost bilo kojeg predsjednika koji nije izabran velikom većinom. Prvi predsjednik izabran je velikom većinom. Drugi predsjednici nisu izabrani velikom većinom. Ni na koji način ne dovodim u pitanje njihovu legitimnost, ali to nije ni bitno. Bitno je ovo. Predsjednik je u konačnici jedan, izabrala ga je jedna skupina građana. Druga skupina građana nije birala tog predsjednika. U parlamentu ipak imate zastupljene parlamentarne manjine koje na ovaj ili onaj način mogu utjecati, trebaju utjecati na ono što se događa u kreiranju politike. Predsjednik zapravo vodi neku svoju politiku. Prema tome, ne treba nam nikakav superpredsjednik na raketni pogon. On ima važnu ulogu. Neposredno je izabran. Legitimnost predsjednika neposredan je izbor, ali vodimo računa o tome da je predsjednika zapravo izabrala jedna skupina građana, nisu svi glasali za njega. Drugim riječima, praksa je pokazala da dosta ljudi ne bira predsjednika. I sada mu dati velike ovlasti, imajući na umu te činjenice? Baš ne. Mislim da ne. To je moj stav. Zato sam naglasio da Hrvatska ima dovoljno iskustva. Nikada nije dovoljno iskustva. Ja imam 45 godina pa se čudim kao dijete i uvijek otkrivam. Nije vrijeme za strukturne promjene ako bi trebalo ići korak po korak.

I. Biondić

Profesor Ivan Pađen svojedobno je, nažalost, nezapaženo, detektirao „konstitucijski kaos“. Iz toga se može iščitati da u našem Ustavu nije zastupljena kategorija hrvatskoga političkog naroda ili hrvatske nacije i, čini mi se, to je osnovni problem za bilo koja promišljanja ustavnih promjena. Naime, u Ustavu nema tako jasne razlike između naroda i nacije. S tim u vezi nacionalne manjine zapravo su etničke (narodnosne) manjine. Drugim riječima, Ustav bi trebao konačno jasno definirati taj politički subjekt. Inače, pokraj hrvatske nacije, kao nositelja suverenosti, Ustav je očigledno u funkciji koruptivno-klijentističkoga sustava partitokracije.

Đ. Gardašević

Izlazimo malo iz teme.

I. Biondić

Povlačim pitanje.

Đ. Gardašević

Ne morate povući. Reći ću što mislim. Razumijem Vaše dvojbe i pitanje je legitimno, ali ne vidim direktnu povezanost s temom o kojoj danas govorimo. Podsjetili ste me na nešto. Vrlo često u javnom diskursu daje se ta definicija. Nacionalna suverenost i manjine su definirane i većina i manjina u preambuli gdje se definira da je Hrvatska konstituirana kao država hrvatskog naroda i pripadnika nacionalnih manjina koje su njezini državljani, ali osnova je za pravno promišljanje članak 1. Ustava. Zašto govorim o tome? Zato što je tamo definiran narodni suverenitet, a on glasi da u Republici Hrvatskoj vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu. Često se ispušta onaj drugi dio rečenice koji glasi „kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana“. Nemojte, političari, to zaboraviti naglasiti jer je to važno. To je koncepcija naroda, barem kako smo ju mi prihvatili. Posljednjih 30 godina inzistiramo na njoj, i to je u redu. Nije isto kada kažete da vlast pripada narodu i proizlazi iz naroda i kada kažete da vlast pripada narodu i proizlazi iz naroda kao zajednice ravnopravnih i slobodnih državljana.

Tu postoje drugi problemi koji su vezani uz različite diobe toga biračkog korpusa koji Vas zabrinjava. Nacionalne manjine. Imate dijasporu. Bilo koji diskurs o tome kakva je pozicija nacionalnih manjina nužno povlači za sobom i dijasporu jer tu

su barem za potrebe biračkog prava tri različite kategorije. To su redovni birači, dijaspora i nacionalne manjine. Priznajem, to je jako važno i zanimljivo pitanje. Svakako bi posebnu tribinu trebalo tomu posvetiti. I tko god da to organizira, doći ću.

E. Zadravec

Na 150. tribini Kluba pravника grada Zagreba održanoj 25. 5. 2010. uvodničar je bio prof. dr. Ivo Josipović, tada upravo izabrani predsjednik Republike Hrvatske.

Od 150. tribine pa do 234. tribine održane dana 27. 11. 2019. prošlo je nešto malo više od 10 godina. Pitanje ovlasti predsjednika Republike Hrvatske i dalje je aktualno. Posebno je sporna odredba sadržana u članku 94., stavku 2. Ustava Republike Hrvatske, a koja kaže: „Predsjednik Republike brine se za redovito i usklađeno djelovanje te za stabilnost državne vlasti.“

Svoje izlaganje na 234. tribini počeo ću izlaganjem sa 150. tribine. To izlaganje pokazuje postojanje kontinuiteta izrazito lošega gospodarskog stanja u Lijepoj Našoj, što se bez ikakvih problema može označiti kao katastrofalno stanje. Izlaganje od prije 10 godina i izlaganje 2019. godine vapaj su žednoga u pustinji da konačno predsjedniku Republike dopustimo da postupa u skladu s ovlaštenjem iz članka 94., stavka 2. Ustava RH, dakle da se brine za uredno funkcioniranje sustava.

„Poštovani gospodine Predsjedniče, niste jedini koji ima tremu. Imam je i ja. Čini mi se da smo načinili propust jer smo zaboravili našem profesoru Barbiću zahvaliti na ovih 150 tribina. Osobno sam bio gotovo na svima. Znam da nije lako doći, a sada zamislite kako je njemu koji je sve to morao organizirati. Pa dajmo mu jedan velik pljesak za to.“

Postavio bih pitanje našem Predsjedniku s područja političkih kriterija, dakle s područja vladavine prava. Kad sam to pitanje pisao, a to je bilo 17. svibnja, objavljen je podatak od 60.000 trgovačkih društava koja su insolventna i prezadužena i koja zadovoljavaju uvjete za otvaranje stečajnog postupka. Danas čitam da ima već 66.000 društava. Vi ste spominjali pravni stampedo. Ne znam kako bih to nazvao. Uglavnom, riječ je o jednoj rak-rani ovoga društva. Vama je ograničeno ovlaštenje

suprotno svim onim idejama da je predsjednik fikus, ukras države. Da ima samo nešto malo ovlaštenja u vanjskoj politici. Ne, Ustav Vama daje neograničeno ovlaštenje brinuti se o funkcioniranju cijele države i funkcioniranju cijelog sustava. U to pripada i obveza da provodite i inzistirate da se provodi Ustav, posebice iz čl. 5., st. 2. Ustava koji govore o vladavini prava, odnosno obvezi svih da poštuju zakon. To nije sada akademsko pitanje. To je pitanje našeg preživljavanja, pitanje naše egzistencije. Pitanje je hoćemo li mi, odnosno hoće li kola ići nizbrdo, zavisi i od Vas. Vi ste taj koji ima ovlaštenje stvari u pravom smjeru pokrenuti. Harvard Institute of Economics raspravlja o temi gospodarstva već godinama i rezultat je istraživanja sljedeći. Ne davati poticaj gubitašima, onima koji slabo rade. Održavamo loša poduzeća u gospodarskom životu. Ako hoćete napredovati, treba davati onim uspješnima. Kod nas imamo obrnutu situaciju. Onih 35 mjera koje je gospođa Kosor, predsjednica Vlade, objavila – jedna od centralnih stvari pomaganje je onima koji loše posluju. Što to znači? To znači da će se rak-rana ovoga društva još više razvijati. Loše poslovanje, poslovanje s gubitcima ne koristi nam. Kada ćete upozoriti nadležne organe da moramo poštivati zakonske regulative? Hvala lijepa.

Ovo je jedinstvena prigoda da nam je predsjednik države ovdje na tribini pa Vas molim, nemojte nas u 21 sat poslati kući. Poštovani Predsjedniče, za vrijeme kampanje svi smo strahovali hoćete li Vi s idejom nove pravednosti uspjeti ili će pravednost, kako to često biva, i ovaj put izgubiti. Na sreću, Vi ste uspjeli pobijediti i kao što znate, svi Vas imamo rado. Uputit ću Vas na odredbu čl. 2., st. 3. Ustava kako slijedi: 'Predsjednik Republike brine se za redovito i usklađeno djelovanje te za stabilnost državne vlasti.' Upravo je da se ne povjeruje koliko su široke ovlasti Ustavom. Sada kada ste Vi, odgovarajući na moje pitanje, upozorili na to da je država generator likvidnosti, nekako sam dobio dojam da mi želite reći da se tu ništa ne da napraviti. Kada ćete natjerati državu da se počne ponašati kao normalan čimbenik, da svoje odluke ispunjava kao svaki drugi sudionik u gospodarskom životu? Drugim riječima, kada će načelo vladavine prava koje je ovdje više puta spomenuto početi vladati?"

Prije 10 godina, ova je dvorana puna, ali ona dvorana u prizemlju pet je puta veća i bila je puna. Što je bio razlog? Nastupni govor imao je upravo novoizabrani predsjednik prof. dr. sc. Ivo Josipović. On se odmah nakon izbora uputio na jedno putovanje na Daleki istok. Između ostaloga, posjetio je i Singapur. Jedna neobično prosperitetna država koja je u to vrijeme imala otprilike deset puta veći BDP, a isto ih ima kao nas. Na toj tribini pitao sam našeg profesora: „Predsjedniče, imamo u zemlji alarmantnu situaciju. Imamo 120.000 trgovačkih društava. Od toga je 60.000 više od dvije godine insolventno i ispunjava sve uvjete za stečaj. Oni su rak-rana ovog društva jer oni proizvode samo gubitke. Oni iz zdravih poduzeća izvlače supstanciju i samo nas guraju natrag.“

Vraćam se na Vaše predavanje. Vraćam se na ovlasti. Upućujem na ovu odredbu čl. 94., st. 2. Rekao sam: „Imate ovlast. Smijete napraviti što god hoćete. Prekinite tu situaciju.“ On je odgovorio: „Jedino što mogu jest govoriti. To je jedini alat koji imam.“ Kažem: „Ne, Vi morate nešto poduzeti da se to izmijeni. Mi živimo u katastrofalnoj situaciji. Mora se izmijeniti jer je politička odluka očito takva da sudovi ne smiju voditi stečajevе protiv društava.“

Tog časa prije deset godina imali smo groznu situaciju. Pitam Vas – što je trebao prof. dr. sc. Josipović učiniti? Koje su ovlasti predsjednika? Što je predsjednik trebao toga časa učiniti? Po mom mišljenju trebao se pozvati na odredbu čl. 94., st. 2., brinuti se za uredno funkcioniranje državne vlasti. Državna vlast nije uredno funkcionirala kada je dopustila da imamo 60.000 trgovačkih društava zrelih za stečaj, a ništa se ne događa.

Đ. Gardašević Hvala na pitanju. Tek tu nije trebao ništa napraviti, a pogotovo ne po čl. 94., st. 2.

E. Zadravec Imao je ovlast.

Đ. Gardašević Ne, čl. 94., st. 2. nije njegova ovlast. Rekao sam da je ona tako neodređena, takav pravni standard za koji nitko ne zna što znači. Sam je po sebi diskutabilan, a pogotovo da se miješa u

pitanja dnevne politike. Predsjednik Republike nije fikus i ne smije biti fikus, ali on mora imati pozadinsku poziciju da iskoči u onom trenutku kada stvarno nastupi kriza redovita funkcioniranja, ali strukturna kriza kada se ne može formirati Vlada, kada se ne može konstituirati Sabor, kad su izvanredna stanja. Onda ove neke njegove klasične ovlasti. Ne toliko vanjski odnosi, nego ratne ovlasti. Tada treba netko tko će s tom legitimnošću funkcionirati. Predsjedniku nije mjesto da rješava gospodarska pitanja vezana uz stečajeve. Bi li on trebao nešto govoriti? Ne bi trebao govoriti. Zašto? Zato što smo se opredijelili za to da predsjednik bude nestranačka osoba. Čak ne smije biti član stranke. Čim on zauzima bilo kakvu poziciju, postaje politički aktivan, a to nije dobro. Za to postoje drugi instrumenti. Za to postoji parlamentarna manjina i postoji mogućnost da se građani sami organiziraju.

Svojedobno sam, možda je malo cinično, primijetio da je u Hrvatskoj liberalan sustav organiziranja političkih stranaka. Vi trebate 100 ljudi da se organizira nova politička stranka. Dakle, vrlo malen broj ljudi. Predsjedniku, po mom mišljenju, uopće nije mjesto u tom segmentu. Svakako da on ima svoj stav o tome kakva je socijalna politika, gospodarska politika, i što tu treba mijenjati i gdje treba reagirati. Čim on daje svoje opaske koje se odnose na tekuću politiku, on više nije nestranački akter i dovodi se u pitanje njegova uloga neovisnog arbitra koji će u nekom trenutku biti u poziciji davati mandat za sastav Vlade, recimo.

Osnova je teorije o nepristranosti suda da po onome subjektivnom kriteriju ni sudac ne smije iskazivati svoje mišljenje. Ne smije za vrijeme suđenja govoriti opaske koje se ne tiču suđenja. To što ima reći, mora reći u presudi. Čim on komentira što, ima razlog za isključenje. Tako i predsjednik ili predsjednica. Čim ulazi u taj diskurs, riskira da ga se kvalificira da pripada jednoj određenoj poziciji. Nažalost, tu se ne slažemo.

E. Zadravec

Slažem se da jest, nažalost, jer je riječ o izvanrednom stanju. Ako netko mora nešto učiniti u izvanrednom stanju, to je onda predsjednik.

Vid Josip Kovačić Zanima me s obzirom na pitanje gospodina Zadravca da predsjednik napušta političku stranku kada dođe na položaj. Jeste li protiv te ideje da bi on možda trebao imati malo ulogu u tome kada je riječ o imenovanju sudaca Ustavnog suda jer je njegov cilj da bude politički nepristran, a pritom da se smanji politizacija Ustavnog suda kao takva s obzirom na to da se trenutačno biraju u Saboru? Možda bi predsjednik bio bolja alternativa.

Đ. Gardašević Ne samo zato što Ustavni sud ima znatne ovlasti u pogledu predsjednika i potencijalno odlučuje o njegovoj odgovornosti nego i zato što postoje alternativne mjere. Iznio sam jednu. Raspuštanje Sabora. Malo je radikalno, ali vrijedi razmisliti o tome ako se Sabor raspušta jer nije mogao izabrati Vladu, a bez Vlade nema funkcioniranja države. Ako se u roku od 120 dana nije izglasao državni proračun, a bez državnog proračuna ne može se funkcionirati. Što je važnije, državni proračun i Vlada ili Ustavni sud? Možda imam potpuno krivo. Mislim da nemam. To je u sferi onih mojih prijedloga koje stavljam na stol i čekam komentare ili negativne recenzije pa ću napisati dobar članak. Ionako mi nedostaju članci, a izbor mi ide vrlo brzo. Ne mislim da bi predsjednik tu trebao imati ikakvu ulogu.

M. Bratković Nema više prijavljenih za raspravu pa bih završnu riječ povjerio uvodničaru.

Đ. Gardašević Najviše sam danas govorio pa sam iscrpljen. Još jedanput zahvaljujem. Ako neko pitanje dođe *e-mailom*, nadam se da će to biti dobronamjerno pitanje i da me nećete „napadati“ anonimno preko *mailova*. Imam sutra još jednu konferenciju za koju se nisam spremao kao za ovu tribinu večeras, ali zahvaljujući vašim kvalitetnim pitanjima i komentarima osjećam da sam spreman.

M. Bratković Nagradit ćemo pljeskom uvodničara. Zaključit ćemo večerašnju tribinu i odmah najaviti sljedeću 12. prosinca. Bit će *Novine u zemljišnoknjižnom pravu*. Uvodničari će biti prof. dr. sc. Tatjana Josipović i prof. dr. sc. Hano Ernst. Hvala. Doviđenja i ugodna večer!

NOVINE U ZEMLJIŠNOKNJIŽNOM PRAVU

uvodničari:

*prof. dr. sc. **Tatjana Josipović***

Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

*izv. prof. dr. sc. **Hano Ernst***

Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

voditelj i urednik:

*doc. dr. sc. **Marko Bratković***

235. tribina

Zagreb, 12. prosinca 2019.

NOVINE U ZEMLJIŠNOKNJIŽNOM PRAVU

M. Bratković

Dobra večer! Dobro došli na 235. tribinu Pravnog fakulteta i Kluba pravnika grada Zagreba. Danas su prof. dr. sc. Tatjana Josipović i izv. prof. dr. sc. Hano Ernst uvodničari koji će nam govoriti o zemljišnoknjižnom pravu. Mislim da ih ne treba posebno predstavljati jer su vam svima dobro poznati. Prepuštam im riječ.

Izvolite, profesorice Josipović.

T. Josipović

Poštovane kolegice i kolege, dobra večer! Sve vas lijepo pozdravljam. Danas ćemo vam kolega Ernst i ja uvodno govoriti o novom Zakonu o zemljišnim knjigama koji je objavljen u Narodnim novinama, br. 63/19 i na snazi je od lipnja.

Taj je zakon zamijenio prvi Zakon o zemljišnim knjigama koji je Republika Hrvatska uopće donijela i koji je bio na snazi od 1. 1. 1997. Kolega Ernst i ja bili smo u Radnoj skupini za njegovu izradu. Moram priznati da nam zapravo nije bilo jasno zašto radimo novi zakon jer nije riječ o tako bitnim izmjenama koje bi zahtijevale promjenu i donošenje novog zakona. Najvećim dijelom odredbe su iste kao i u bivšem Zakonu o zemljišnim knjigama.

Međutim, moram upozoriti da su tu i tamo učinjene neke na prvi pogled male, ali ipak vrlo važne intervencije. Dodana je samo pokoja riječ, ali je ipak promijenjen cijeli smisao odredbe. Zato vrlo pažljivo treba čitati svaku odredbu u novom Zakonu o zemljišnim knjigama.

Druga općenita primjedba vezana za pripremu Prijedloga zakona odnosi se na samu pripremu i raspravu u Radnoj skupini. Rad je u početku bio vrlo intenzivan. Raspravljali smo vrlo žustro o pojedinim zemljišnoknjižnim institutima. Međutim, u jednom trenutku zbog plana zakonodavnih aktivnosti više za to nije bilo vremena. Rasprava je jednostavno prekinuta i brojne su odredbe zakona ostale neraspravljene, posebno odredbe o

zemljišnoknjižnom postupku. Po našem mišljenju riječ je o odredbama koje su također zahtijevale intervenciju i doradu.

Nakon što je donesen Zakon o zemljišnim knjigama, doneseno je i nekoliko podzakonskih akata važnih za njegovu primjenu. S druge strane, Zemljišnoknjižni poslovnik još je na snazi. Na pripremi novog poslovnika i dalje se radi. Puno se odredaba u poslovniku mora uskladiti s novim odredbama zakona.

Od novih podzakonskih akata važno je upozoriti na novu Uredbu o tarifi o sudskim pristojbama. U tom je aktu sada uređena odredba koja je nekad bila u prijelaznim i završnim odredbama bivšeg Zakona o zemljišnim knjigama o plaćanju petostruke pristojbe ako se u roku od 60 dana otkad se steknu uvjeti ne podnese prijedlog za upis. Takve odredbe sada više nema u novom Zakonu o zemljišnim knjigama, već se uređuje u okviru tarife o sudskim pristojbama.

Relativno nedavno stupio je na snagu i novi Pravilnik o elektroničkom poslovanju korisnika i ovlaštenih korisnika sustava zemljišnih knjiga. Donesen je i Pravilnik o dopuni Pravilnika o privremenoj javnobilježničkoj tarifi.

U prezentaciji smo novine u novom Zakonu o zemljišnim knjigama grupirali u sedam poglavlja. Riječ je o najvažnijim novinama u uređenju zemljišnoknjižnog prava. To su: nova pravila o elektroničkom vođenju zemljišnih knjiga, nova pravila o elektroničkom podnošenju prijedloga za upis, pravila o uvidu u zemljišne knjige, promjene u vezi s tabularnim ispravama, nove zabilježbe, promjene u redovitom i posebnim zemljišnoknjižnim postupcima. Na kraju smo planirali upozoriti na sve izraženiji trend da se uz Zakon o zemljišnim knjigama neka pitanja važna za provedbu upisa u zemljišne knjige uređuju i drugim zakonima. Sve više u praksi imamo slučajeva da zemljišnoknjižni postupak, uz Zakon o zemljišnim knjigama, uređuju na drukčiji način i posebni propisi kao što su Zakon o cestama, Zakon o vodama, Zakon o koncesijama, Zakon o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara. Zbog toga u svakome konkretnom slučaju, ovisno o tome što je predmet upisa, moramo provjeriti postoji li možda poseban zakon koji uređuje neke specifičnosti vezane za pretpostavke upisa i zemljišnoknjižni postupak.

Novi Zakon o zemljišnim knjigama na samom početku propisuje da se zemljišne knjige vode elektronički. U članku 6. izričito je uređen pojam Zajedničkoga informacijskog sustava (ZIS) koji se sastoji od dviju skupina podataka. S jedne strane, u ZIS-u postoje podatci koji su pohranjeni u Bazi zemljišnih podataka (BZP). To su međusobno usklađeni podatci iz zemljišne knjige i katastra. Za njih vrijede drukčija pravila o funkcionalnoj povezanosti katastra i zemljišne knjige, odnosno o uzajamnom obavješćavanju katastra i zemljišne knjige. S druge strane, u ZIS-u postoje digitalizirani podatci iz katastra i zemljišne knjige koji još nisu međusobno usklađeni. Kako ćemo uvidom u zemljišnu knjigu znati je li riječ o usklađenim podacima? Ako izvadak nosi naziv „izvadak iz zemljišne knjige“, riječ je o međusobno neusklađenim podacima između zemljišne knjige i katastra. Ako izvadak nosi naziv „izvadak iz BZP-a“, riječ je o međusobno usklađenim podacima između katastra i zemljišne knjige. Međutim, neovisno o tome koji naziv ima izvadak, u pravnom prometu svaki izvadak ima istu funkciju.

Pravila o elektroničkom vođenju zemljišnih knjiga primjenjuju se na sve dosad ručno vođene zemljišne knjige. Zakon izričito propisuje kako se ručno vođene knjige prenose u elektronički oblik. Pritom je u elektronički oblik preneseno samo aktualno pravno stanje. Stare ručno vođene knjige čuvat će se u posebnoj središnjoj arhivi zemljišnih knjiga. Osobe koje žele ostvariti uvid u staro povijesno stanje koje nije provedeno u toj digitalnoj knjizi morat će podnositi poseban zahtjev za uvid i tada će dobivati kopije iz ručno vođene zemljišne knjige koje su pohranjene u središnjoj arhivi zemljišnih knjiga. Paralelno se zbirke isprava prenose u elektronički oblik. Zakon predviđa i mogućnost da se na zahtjev isprave prenesu u elektronički oblik. Planira se i uvođenje elektroničke zbirke isprava, što je logična posljedica novog načina podnošenja prijedloga za upis elektroničkim putem kada se i sve isprave podnose u elektroničkom obliku. O tome će više govoriti kolega Ernst.

U Radnoj skupini vodila se vrlo žustra rasprava o uvidu u elektroničku zbirku isprava. Predlagalo se da se ograniči uvid u elektroničku zbirku isprava, tj. da se uvid dopusti samo onomu

tko za to pokaže pravni interes. Mi smo bili protiv takva rješenja jer smo smatrali da se time ograničava javnost zemljišne knjige i da takvo ograničenje uvida nije opravdano. Na kraju je prihvaćeno rješenje da je uvid u zbirku isprava ipak neograničen, ali da se ostvaruje na sudu koji vodi zemljišnu knjigu u kojoj je proveden upis na temelju te isprave u elektroničkoj zbirci isprava. Drugima riječima, koncept uvida isti je kao što je bio i prije, neovisno o tome što se isprava vodi u elektroničkom obliku. Uvid u zbirku isprave ne može se, dakle, ostvariti elektroničkim putem preko sustava „Uređena zemlja“.

I inače je u Radnoj skupini bilo rasprave o tome je li sad kad se zemljišna knjiga vodi u elektroničkom obliku, s obzirom na Uredbu o zaštiti osobnih podataka, tj. nova pravila o zaštiti osobnih podataka, potrebno ograničiti uvid u zemljišnu knjigu. U praksi je, naime, bilo prigovora da se neograničenim uvidom u tabularne isprave na temelju kojih su provedeni određeni upisi ne osigurava odgovarajuća zaštita osobnih podataka. Kao problem istaknute su isprave na temelju kojih su provedene zabilježbe u vezi s oduzimanjem poslovne sposobnosti i sl. Na kraju je zauzeto kompromisno rješenje po kojem tabularne isprave u zbirci isprava nisu dostupne za elektronički uvid kao što su to podatci iz glavne zemljišne knjige, ali uvid je neograničen na sudu koji vodi zemljišnu knjigu. Moje je mišljenje da u Uredbi o zaštiti osobnih podataka i u Zakonu o zemljišnim knjigama postoji dovoljno elemenata koji mogu opravdati neograničen uvid u zemljišne knjige s obzirom na interese koji se time štite i s obzirom na ciljeve radi kojih se uopće zemljišne knjige vode.

Sljedeća je novina da je uz elektroničku zbirku isprava uvedena elektronička zbirka zemljišnoknjižnih rješenja, a uvodi se i eSpis koji se formira kad je prijedlog za upis podnesen elektroničkim putem. Ako nije podnesen elektroničkim putem, prijedlog se sa svim priložima skenira i prenosi u elektronički oblik.

Novina je i da su proširene mogućnosti za podnošenje prijedloga za upis elektroničkim putem. Zakon o zemljišnim knjigama sada na drukčiji način uređuje podnošenje prijedloga za upis. Pritom je i dalje ostavljena mogućnost podnošenja prijedloga za upis neposredno na sudu i poštom. O tome kako

će podnijeti prijedlog za upis, odlučuje sam predlagatelj. Kad se prijedlog za upis podnosi elektroničkim putem, ide preko ovlaštenih korisnika sustava. To su javni bilježnici i odvjetnici. Ujedno je otvorena i mogućnost podnošenja prijedloga za upis elektroničkim putem i putem sustava e-Građani. Ta opcija još ne funkcionira, ali kad se ustroji u okviru sustava e-Građani, bit će moguće i bez posredovanja javnog bilježnika ili odvjetnika podnijeti prijedlog za upis elektroničkim putem.

Nadalje, Zakon o zemljišnim knjigama, slično kao i drugi procesni zakoni, prati trend propisivanja obvezne elektroničke komunikacije između javnopravnih tijela. Državno odvjetništvo i sudovi tako su obvezni podnositi prijedloge elektroničkim putem. Za razliku od bivšeg zakona, sada iz Zakona o zemljišnim knjigama jasno proizlazi da javni bilježnik, kad podnosi prijedlog za upis elektronički, ne postupa kao punomoćnik stranke. To je bio problem u bivšem Zakonu o zemljišnim knjigama jer nije bilo dovoljno jasno određeno postupa li javni bilježnik kao zastupnik stranke. Zemljišnoknjižna su se rješenja, naime, dostavljala javnom bilježniku koji je o tome obavještavao stranku pa je bilo sporno otkad teku rokovi za prigovor i žalbu. Sad je izričito propisano da se odluka donesena u zemljišnoknjižnom postupku dostavlja podnositelju prijedloga i da se javnom bilježniku u njegov e-pretinac samo dostavlja informacija o tome da je odlučeno o prijedlogu za upis.

Sljedeća novina logična je posljedica elektroničkog podnošenja prijedloga za upis. S obzirom na to da se prijedlog podnosi elektroničkim putem, pravilo je da se prvenstveni red upisa koji se zahtijeva elektroničkim putem računa od trenutka kada je taj prijedlog podnesen, tj. kad je stigao u sustav. Pritom se plomba sama provodi. Prijedlog za upis koji podnosi javni bilježnik strukturiran je tako da je omogućeno automatsko provođenje plombe. Međutim, moram naglasiti da je krivo tumačenje da javni bilježnik provodi plombu. Upis plombe jedna je od faza zemljišnoknjižnog postupka i nju provodi sud, tj. automatski sustav u kojem se u elektroničkom obliku vode knjige. Plomba se provodi kada javni bilježnik ili odvjetnik podnesu elektroničkim putem prijedlog za upis, ali to je i dalje radnja suda u zemljišnoknjižnom postupku jer je to tako

uređeno u Zakonu o zemljišnim knjigama. Naravno da sve funkcionira brže nego kad se podnosi prijedlog na drugi način, ali to je i dalje radnja suda. Ako sustav ne provede plombu, država će odgovarati za štetu. To nema veze s javnim bilježnikom.

Još je jedna važna promjena vezana za postupanje javnih bilježnika. Sada više ne odgovaraju za uspješnost provedbe. Javni bilježnici više nisu obvezni kontrolirati tabularne isprave na način kako to radi zemljišnoknjižni sud kad odlučuje o prijedlogu za upis. Javni bilježnici samo su obvezni upozoriti stranke na mogućnost da se prijedlog može poslati elektronički. O tome hoće li javni bilježnik podnijeti prijedlog za upis, odlučuju stranke. Za njih je takav način podnošenja prijedloga jeftiniji jer je tarifa dvostruko manja nego kad se prijedlog podnosi na drugi način. Nadalje, javni bilježnici ne moraju čuvati originale isprava deset godina kao što je bilo dosad u papirnatj arhivi. Oni čuvaju isprave u svojoj e-arhivi kao i sve druge isprave jer više ne postupaju kao punomoćnici stranaka.

Kada se pogledaju statistike vezane za podnošenje e-prijedloga, vidimo da je već i po starom zakonu postojao vrlo izražen trend da se prijedlozi za upis podnose elektroničkim putem. Otkad je stupio na snagu novi zakon, elektroničko poslovanje u zemljišnim knjigama još se više intenziviralo iako to još nije dominantan način komunikacije sa zemljišnoknjižnim sudom. Od lipnja 2019., kad je stupio na snagu novi zakon, uočava se znatan uzlazni trend u broju podnošenja prijedloga elektroničkim putem. Može se očekivati da će taj trend i dalje biti u porastu. To je brže i jeftinije. Javni bilježnik skenira ispravu i ovjerava je svojim elektroničkim potpisom. Time ona dobiva snagu izvornika te dalje u postupku na sudu funkcionira ta elektronička isprava.

Što se pak tiče uvida u zemljišnu knjigu, i dalje postoji isti koncept da se uvid može ostvariti neposredno, izdavanjem izvotka te preko mrežnih stranica Ministarstva pravosuđa. Ovjerene izvotke mogu izdavati javni bilježnici i odvjetnici, a mogu se dobivati i putem sustava e-Građani. Svaki javni bilježnik može izdati izvadak za svaku nekretninu u Hrvatskoj, neovisno o tome koji je općinski sud nadležan za vođenje zemljišne knjige. Katastar i zemljišnoknjižni sudovi također su nadležni za

izdavanje ovjerenih izvadaka za sve nekretnine u Hrvatskoj neovisno o svojoj nadležnosti. S druge strane, preko portala One Stop Shop svatko može ostvariti neposredan uvid u glavnu knjigu za svaku nekretninu u Hrvatskoj. Ako se pogledaju statistike, uočava se trend povećanja izdavanja izvadaka elektroničkim putem iz godine u godinu. Najviše se elektroničkim putem ovjereni izvadci izdaju putem sustava e-Građani. To je i razumljivo s obzirom na to da je takav način izdavanja ovjerenih izvadaka za stranke najjeftiniji i najbrži.

Elektroničko vođenje zemljišnih knjiga povećalo je publicitet zemljišnih knjiga. Uvid u zemljišne knjige za svakoga je neograničen. Pritom je, međutim, važno upozoriti na posebna pravila za bazu Zajedničkoga informacijskog sustava po imenu/nazivu nositelja knjižnog prava.

Zakon o zemljišnim knjigama izričito propisuje da se podatci zemljišne knjige, kad se pretražuju po imenu/nazivu nositelja knjižnog prava, mogu pretraživati samo ako osoba učini vjerojatnim postojanje pravnog interesa za pretraživanje po imenu/nazivu. To ujedno znači da se takav uvid u zemljišnu knjigu može ostvariti samo na sudu, tj. da nije moguće elektroničkim putem preko sustava „Uređena zemlja“ pretraživati podatke po imenu/nazivu nositelja knjižnog prava. Da bi se zemljišnoknjižni podatci pretraživali po imenu/nazivu nositelja knjižnog prava, zemljišnoknjižni bi sud morao donijeti posebno rješenje nakon što utvrdi da su za takvo pretraživanje ispunjene sve pretpostavke. Zakon o zemljišnim knjigama, međutim, o tome nema posebnih odredaba. Stoga je pitanje kako bi se, s obzirom na pravila o zaštiti osobnih podataka, tada trebala osigurati zaštita osobe čiji se podatci pretražuju. S druge strane, naš zakon predviđa primjenu istih pravila o pravnom interesu kad se pojavi potreba za pretraživanjem baze po imenu nositelja knjižnog prava u ostavinskim postupcima koje vode javni bilježnici ili kad odvjetnici, da bi pokrenuli postupak ovrhe, za stranku pretražuju podatke u zemljišnoj knjizi. Pitanje je ne bi li bilo korisno da se i za takve slučajeve na drukčiji način uredi pretraživanje zemljišnoknjižnih podataka po imenu.

S druge strane, zakon je otvorio mogućnost pretraživanja po imenu ili nazivu pravne osobe bez dokazivanja posebnog

interesa za tijela sudbene vlasti, za državno odvjetništvo, za Ministarstvo financija, poreznu upravu, za ostala javnopravna tijela. Zakon izričito uređuje da, kad je to potrebno u pripremi ili u vođenju postupka ili pri obavljanju poslova iz njihove nadležnosti, ta tijela mogu pretraživati zemljišnoknjižne podatke po imenu nositelja knjižnih prava. U zakonu, međutim, nedostaje, a koliko znam i ne postoji provedbeni akt o tome kako ta tijela postupaju pri pretraživanju podataka, kako se kontrolira njihovo postupanje, kako se osoba čiji se podatci pretražuju štiti, a posebno kako se može provjeriti je li neko tijelo pri pretraživanju postupalo u skladu sa zakonom. Smatram da bi novi koncept zaštite osobnih podataka zahtijevao da se ta problematika detaljnije uredi i uskladi s europskim standardima.

Sljedećih nekoliko novina odnosi se na tabularne isprave. O tome će govoriti kolega Ernst.

H. Ernst

Zahvaljujem profesorici Josipović. Što se tiče tabularnih isprava zakon ostaje na polazištima prijašnjeg zakona uz određene izmjene. Sada, kao i prije, postoji mogućnost podnošenja elektroničke isprave. Imamo mogućnost podnošenja i nečega što se zove „u elektronički oblik prenesene isprave“, pri čemu bi zapravo bila riječ o ispravama koje su nastale u papirnatom obliku, a potom su skenirane i pretvorene u elektronički oblik.

Elektronička isprava definirana je Zakonom o elektroničkoj ispravi iz 2005. godine koji određuje na koji način i koje uvjete takva isprava mora zadovoljavati u tehničkom smislu da bi se smatrala elektroničkom ispravom. Hoćemo li u zemljišnoknjižnom postupku imati elektroničke isprave, ostaje otvoreno pitanje, ali u ovom trenutku mislim da to nije slučaj s obzirom na pravila o ovjeri.

Danas nemamo u Zakonu o javnom bilježništvu mogućnosti elektroničke ovjere, što znači da je zapravo nemoguće kreirati elektroničku ispravu a da se prethodno ne izradi papirnata isprava s ovjerom potpisa koja nije elektronička. To znači nužno da je prvo postojala papirnata isprava koja je naknadno prenesena u elektronički oblik. Dakle, elektroničku ispravu u budućnosti možemo eventualno očekivati nakon što

se drugi propisi, ponajprije odredbe Zakona o javnom bilježništvu, tehnički usklade.

Osim toga, postoje još i ograničenja u odnosu na pravni promet, ali to je drugo pitanje. Elektronički oblik smatra se izvornikom. Pritom Zakon o elektroničkoj ispravi također navodi da elektronička isprava ne može imati elektroničku presliku, već da se sve te isprave smatraju izvornicima, a kada je isprva nastala u papirnom obliku pa je prenesena u elektronički oblik, riječ je o samostalnim ispravama. Tu zato ne možemo govoriti o izvornicima i ovjerenim prijepisima, već o samostalnim ispravama.

Isto tako, propisano je da se ispisi iz sustava elektroničkog registra smatraju izvornicima. Dosad je postojalo drukčije rješenje gdje je bila potrebna nadovjera suda, što više nije potrebno. Iako su se pretpostavke za valjanost tabularne isprave malo izmijenile, one se uglavnom primjenjuju na sve isprave na isti način.

Novo je da ovlašteni korisnici, javni bilježnici i odvjetnici koji će prenositi u elektronički oblik jamče da su istovjetne isprave u papirnatom obliku, što ujedno znači da postoji njihova odgovornost u situacijama kada to nije tako. Kod javnih bilježnika to odgovara temeljima njihove službe, kod odvjetnika je nešto novije.

Isto tako, sada postoji elektronički vođena zbirka isprava, o čemu je već bilo riječi.

Što se tiče samih pretpostavaka valjanosti tabularne isprave, OIB je sada postao opća pretpostavka za sve vrste upisa. Dosad je to bila pretpostavka za predbilježbu, odnosno nedostatak je dovodio do predbilježbe. To više nije tako i riječ je o dobrom rješenju s obzirom na to da je u knjigama postojao relativno velik broj predbilježbi zbog tog nedostatka koji možda nije u skladu s funkcijom predbilježbe, pa je to možda jednostavnije rješenje. Po sadašnjem uređenju mora biti naveden OIB svih stranaka u postupku te dan, mjesto i godina sastavljanja isprave, što je postojalo i prije. Postoji presumpcija u korist javnobilježničke ovjere ako takvih podataka nema, što nije najsretnije rješenje. U ispravama koje su nastale prije 1. siječnja 2009. ne moraju biti navedeni osobni identifikacijski brojevi ili

ako je posebnim propisom uređeno da ih takva isprava ne mora sadržavati.

Od drugih pretpostavaka još su u vezi s ovjerom prenesene odredbe koje su nekad bile u prijelaznim odredbama u drugi dio zakona, među opće odredbe koje se odnose na situaciju kada je potreban supotpis osobe koja je raspolagala kao tijelo pravne osobe, a nije ovjerila potpis. U takvim situacijama smatra se da je potpis osobe koja je kao tijelo pravne osobe raspolagala nekretninom ovjerovljen ako postoji supotpis osobe koja je u trenutku ovjere ovlaštena za potpisivanje takvih isprava. Dakle, u situacijama kada je u međuvremenu došlo do promjene u ovlaštenju, potrebno je ispravu supotpisati i ovjeriti potpis ovlaštene osobe u pravnoj osobi koja je pravni sljednik pravne osobe koja je raspolagala nekretninom, a koja je prestala postojati. Ako takve osobe nema, to će učiniti nadležno županijsko državno odvjetništvo umjesto takva pravnog sljednika. Tada je potrebno priložiti izvadak iz sudskog registra iz kojeg je vidljiva ovlast supotpisnika i isprava o pravnom sljedništvu ili nedostatku pravnog sljedništva. Je li to dobro, podložno je diskusiji jer je u prijašnjem uređenju ipak riječ bila o prijelaznim odredbama koje su nastojale riješiti probleme koji su postojali do 1. 1. 1997. godine. Sada primjenjujemo taj režim na sve isprave. Proširuje se područje iznimki, što je u skladu s trendom slabljenja pretpostavaka za upis, a to se najbolje vidi na primjeru pojedinačnoga ispravnog postupka. Važno je istaknuti da je po novom uređenju supotpisnik županijsko odvjetništvo, a ne DORH.

Kod opće punomoći izvršena je svojevrsna korekcija jer se rok starosti računa od trenutka sastavljanja isprave, a ne od dana podnošenja prijedloga. To je bolje rješenje jer su po prijašnjem uređenju uistinu proizlazili neobični rezultati kada je bila riječ o starim ispravama.

Dosta novina ima u vezi sa zabilježbama. Kao prvo, sa zabilježbama prvenstvenog reda postoji stari problem koji se redovito javlja kod svake izmjene ZZK-a – otkad se računa rok u kojem zabilježba gubi učinak. Ona gubi učinak u roku od godinu dana od dana provedbe upisa po novom uređenju. Dakle, rok ne teče više od dana dostave rješenja o upisu, kao što

je to bilo po prijašnjem ZZK-u. To je rješenje izazivalo problem jer je zakon propisao da se naznači kada taj rok istječe, što je bilo teško unaprijed odrediti jer nije bilo poznato kada će dostava biti izvršena, pa je ta odredba brisana i sada smo se vratili na ono staro rješenje da ide od dana provedbe. Međutim, time smo se vratili na problem koji je postojao izvorno jer je datum provedbe interni datum koji zapravo nije vidljiv iz zemljišne knjige. S druge strane, razmatrana je i mogućnost da to bude datum podnošenja prijedloga koji bi bio najlogičniji datum, ali je tu postojao problem neažurnosti sudova, što može dovesti do problema da rok može isteći prije nego što je odlučeno o prijedlogu. To rješenje možda nije osobito dobro jer je riječ o arbitrarno određenom trenutku. Možda bi bilo bolje da je početak roka određen od dana donošenja rješenja ili nekog trenutka koji se može jednostavnije utvrditi. Otpravak rješenja dostavlja se predlagatelju, a ne ulaže se u zbirku isprava premda je prvenstveni red zapravo sadržajno relevantan za upis.

Iduća zabilježba koja nije nova, ali je malo jasnije uređena zabilježba je pokretanja postupka iz čl. 90. ZZK-a koja je omogućila zabilježbu pokretanja postupka pred sudom ili drugim tijelom za koji se ne može zahtijevati zabilježba spora. Veliko je pitanje koji su to postupci.

Osobno sam mišljenja da zabilježba takva postupka nije bila potrebna uz ekstenzivno tumačenje zabilježbe spora koja je zaista u svojoj izvornoj varijanti dopuštala široku interpretaciju, a ne samo ograničenu interpretaciju u smislu da je riječ o klasičnom sporu (parnici) nego i drugim postupcima koji mogu dovesti do promjene knjižnog prava. Sudska praksa prihvatila je malo restriktivnije shvaćanje pa je zakonodavac odlučio intervenirati na taj način. Zabilježba pokretanja postupka podnosi se slično kao i zabilježbe spora na temelju nekog dokaza da je pokrenut postupak ili ju mogu odrediti i sud i nadležno tijelo pred kojim je postupak pokrenut po službenoj dužnosti. Odluka ima učinke slične kao i kod zabilježbe spora u smislu da će prvenstveni red za upis koji će biti proveden u povodu odluke iz tog postupka biti prvenstveni red zabilježbe uz posljedicu brisanja onih upisa koji su provedeni u međuvremenu, a u suprotnosti su s tim upisom. Na primjer, ako je upisana

zabilježba pokretanja postupka ovrhe 1. listopada 2019., a u međuvremenu je došlo do prodaje nekretnine, do zalaganja nekretnine (to su upisi koji inače, kad bi bila upisana zabilježba ovrhe, ne bi bili provedeni). U ovom slučaju nakon što se donese rješenje o ovrsi bit će određena zabilježba ovrhe, ali s učincima takve zabilježbe od 1. listopada 2019. tako da će se upisi koji su provedeni nakon toga brisati po službenoj dužnosti.

Osim toga, treba spomenuti zabilježbu izvanrednoga pravnog lijeka koja je uistinu nova zabilježba iz čl. 93. kojom se omogućava da se zabilježi podnošenje izvanrednoga pravnog lijeka protiv odluke koja je služila kao tabularna isprava za neki upis. Ako je upis u zemljišnu knjigu proveden na temelju odluke protiv koje je izjavljen izvanredni pravni lijek, u praksi se postavio problem što učiniti ako se nakon postupka u povodu izvanrednoga pravnog lijeka ta odluka preinači ili ukine, a u međuvremenu je došlo do pravnog prometa. U takvim situacijama mogu nastati veliki problemi. Zbog toga je omogućena zabilježba da je protiv takve pravomoćne odluke izjavljen pravni lijek. Specifičnost je te zabilježbe da se ona može podnijeti i prije i nakon podnošenja izvanrednoga pravnog lijeka, što je svojevrsna iznimka od općih pravila zemljišnoknjižnog prava da se prije nego što je nastala odgovarajuća činjenica ne može podnositi prijedlog za njezinu zabilježbu.

Međutim, to ima posebno opravdanje s obzirom na to da postoji dugačak rok u kojem se izvanredni pravni lijek može podnijeti. Rok za podnošenje takve zabilježbe propisan je u ZZK-u i odgovara roku za prigovor, odnosno žalbu protiv rješenja donesenog na temelju takve pravomoćne odluke koja se onda osporava i u daljnjem roku od 30 dana koji odgovara zapravo općem roku po ZPP-u za podnošenje revizije kao temeljnoga pravnog lijeka (koji se ovdje imao u vidu premda može biti riječ i o nekim drugim i izvanrednim pravnim lijekovima). Učinci zabilježbe poprilično su jasni. Osigurava se prvenstveni red za eventualnu uspostavu zemljišnoknjižnog stanja koja bi se dogodila u povodu odluke Vrhovnog suda o izvanrednom pravnom lijeku. Na primjer, upisana je zabilježba spora. Upis se provede na temelju pravomoćne presude uz

brisanje zabilježbe spora i onda se podnese izvanredni pravni lijek. Nakon toga dođe do raspolaganja nekretninom, a odluka o izvanrednome pravnom lijeku bude donesena puno kasnije i njome se ukida pravomoćna presuda. Posljedica će biti da se zemljišnoknjižno stanje može uspostaviti na stanje kakvo je bilo prije upisa na temelju pravomoćne presude uz brisanje svih upisa koji su u međuvremenu provedeni, a nespojivi su s tom odlukom. To je dobro rješenje jer je uistinu u praksi postojao velik problem, osobito u upravnim sporovima.

Sada je problem usklađenost s novim ZPP-om. Revizija je znatno izmijenjena. To je sada dvofazni postupak. Prva faza, dakle, podnošenje prijedloga za dopuštenje revizije u slučaju revizije po dopuštenu koja je temeljni oblik revizije sada nije obuhvaćen izmjenama. U jednoj smisljenoj interpretaciji trebalo bi tumačiti da se zabilježba izvanrednoga pravnog lijeka odnosi na prijedlog za dopuštenje, a ne na samu reviziju s obzirom na to da može postojati velik razmak od trenutka podnošenja prijedloga do odluke Vrhovnog suda, što je izvan kontrole stranaka. Sličan problem postoji kod same zabilježbe revizije.

Zabilježba revizije u zemljišnoknjižnom postupku također je nova zabilježba koja se odnosi na problem zabilježavanja činjenice da je podnesena revizija u samome zemljišnoknjižnom postupku. U takvim situacijama dosad je bila dopuštena izvanredna revizija, a sad revizija po dopuštenu, pa postoji isti problem. Rješenje će se zabilježiti, a izbrisati kad se donese odluka. Apeliramo na takvu interpretaciju jer nastaje velika pravna praznina, ali bojim se da će interpretacija biti drukčija.

Moram spomenuti i pitanje o novome oglednom postupku u ZPP-u. Zemljišnoknjižni postupak također ima slučajeve gdje postoji velik broj postupaka koji mogu izazvati potrebu da se zauzme nekakvo stajalište radi jedinstvene primjene zakona i ravnopravnosti građana. S obzirom na to da u zemljišnoknjižnom postupku postoji općim pravilima predviđena supsidijarna primjena pravila izvanparničnog postupka, a onda supsidijarno i parničnog postupka, postoji mogućnost takve interpretacije. Ne čini mi se da postoji zapreka da se primijeni i pravilo o pokretanju oglednog postupka.

Što se tiče samih postupaka, zakon je razgraničio redovite od posebnih zemljišnoknjižnih postupaka na nešto jasniji način. Ono što je novo i što sudove nije oduševilo jest da su propisani rokovi u kojima je potrebno donijeti odluku. Općom odredbom propisano je da su svi zemljišnoknjižni postupci hitni, što je poprilično sporno. Kad je riječ o hitnom postupku, odluku treba donijeti u roku od 15 dana. Kad postoje predbrojevi, tj. kad prethode plombe, potrebno je donijeti odluku u roku od 15 dana od brisanja zadnje plombe, a kad je riječ o odlučivanju o prigovoru, 60 dana od zaprimanja prigovora. Pritom će se postupci započeti prije stupanja na snagu novog ZZK-a dovršiti prema odredbama starog ZZK-a, što zapravo znači da novi postupci imaju prednost jer su oni hitni, a raniji nisu, što nije logično. Velik problem nastat će ako se počnu pokretati postupci zbog povrede razumnog roka.

Nažalost, pravila o dostavi ostala su, osim u jednom dijelu, što je možda bolje rješenje jer je sličnije rješenju iz ZPP-a, u situaciji kad je adresa iz evidencije različita od one na koju je dostava pokušana. Sud treba ponoviti dostavu na tu adresu, a ako je riječ o istoj adresi, mora pričekati 30 dana i nakon toga ponovo pribaviti podatak iz evidencije MUP-a te pokušati dostaviti na tu adresu. Ako ne uspije, dostava se obavlja putem oglasne ploče, odnosno e-oglasne ploče. Kod pravnih osoba sada postoji odredba koja možda nije bila posebno potrebna s obzirom na supsidijarnu primjenu ZPP-a da se pravnoj osobi dostavlja na adresu navedenu u prijedlogu. Ako dostava nije uspjela na tu adresu, ponavlja se na adresu sjedišta te osobe upisane u odgovarajućem registru, a ako ta dostava ponovno ne uspije, onda će se obaviti na oglasnoj ploči suda. Isto tako, ako je adresa sjedišta pravne osobe navedena u prijedlogu, dostava se neće ponoviti na tu adresu, već će se obaviti stavljanjem pismena na oglasnu ploču.

U žalbenoj fazi, odnosno fazi prigovora ili žalbe, uvedene su i neke nove odluke koje su popunile određenu prazninu. Moguće je sada preinačiti rješenje po kojem je dopušten upis. Prije je postojala samo odluka o preinačenju rješenja kojim je odbijen upis. Tu je moguće da je sud dopustio upis koji nema veze s onim što je traženo, ili je dopušten drukčiji upis od onog

koji je trebalo dopustiti. U takvoj situaciji imamo dopušten upis, izjavljen prigovor pa žalbu protiv rješenja jer upis ne odgovara onome što je stranka zahtijevala ili je upis pogrešno dopušten. Druga je situacija mogućnost ukidanja rješenja u dijelu kojem je prekoračen zahtjev bez vraćanja na ponovni postupak u situacijama gdje je jednostavno presuđeno nešto što nije uopće zatraženo. U takvoj situaciji u povodu prigovora odnosno žalbe jednostavno će doći do ukidanja, što prije nije bilo izričito predviđeno, ali je bilo moguće podrednom primjenom ZPP-a.

Novina je i da ako sudac ocijeni da prigovor nije osnovan, odbit će rješenje i potvrditi rješenje doneseno u redovitu zemljišnoknjižnom postupku i odrediti zabilježbu odbijenog prigovora. Prije je postojalo rješenje po kojem se upisivala zabilježba prigovora koju sad više nemamo. Ne čini mi se da je to osobito dobro rješenje jer je analogno žalbi. Kao što imamo zabilježbu žalbe, imali smo i zabilježbu prigovora koja se upisivala. Po novom rješenju upisuje se plomba prigovora koja ostaje upisana dok se o tom prigovoru ne odluči, a nakon toga upisuje se zabilježba odbijenog prigovora ako je prigovor odbijen. Ako je prigovor dopušten, određuje se upis.

Kada govorimo o posebnim postupcima, manje izmjene postoje kod otpisa i pripisa. Uneseno je pravilo da se može po službenoj dužnosti provesti otpis i pripis. Time je napravljena iznimka od pravila da se po službenoj dužnosti ne može provoditi otpis premda su sudovi to kontinuirano radili, a sada je takva praksa ozakonjena.

Kod amortizacije i brisanja hipotekarnih tražbina nije bilo izmjena osim u dijelu koji se odnosi na rok koji je pomaknut na 1. rujna 1980. godine, što je u skladu s protekom vremena od donošenja prijašnjeg zakona. Takve hipoteke brisat će se po službenoj dužnosti ili na zahtjev stranke. U postupku osnivanja i obnove nismo imali puno izmjena. To su odredbe koje su ostale uglavnom na polazištima također poprilično spornima koja su postojala po izmjenama Zakona iz 2017. Rasprava za ispravak više se ne mora provoditi ako su podatci zemljišne knjige istovjetni s podacima prikupljenima u katastarskoj izmjeni ili reambulaciji, odnosno s podacima postojećega katastarskog

operata kada se obnova obavlja na temelju postojećega katastarskog operata.

Novo je da se obavijest o sastavljanju zemljišnoknjižnog uloška dostavlja strankama koje bi trebale sudjelovati u raspravi za ispravak uz napomenu da u roku od 15 dana od dostave te obavijesti mogu pristupiti sudu radi ispravka podataka. Nije jasno što je ispravak podataka jer je nejasno o kakvu se postupku radi. Zakazuje li se rasprava za ispravak ili stranke nepozvane pristupaju sudu pa izvanraspravno dostavljaju isprave? Također, brisana je odredba da nacrt uloška sadržava zabilježbu da je u tijeku postupak osnivanja i da se upisi ne smatraju istinitima te da se nitko ne može pozivati na to da je postupao s povjerenjem u takvo zemljišnoknjižno stanje. To je zabilježba koja je, po mom mišljenju, bila korisna premda nije bila riječ o zemljišnoj knjizi, nego o nacrtu zemljišne knjige, ali time se upravo prema svima trećima publiciralo da nacrti zemljišnoknjižnih uložaka nisu otvorena zemljišna knjiga i da zato ne uživaju povjerenje dok se ne provede ispravni postupak. Ostale su odredbe da će se u novoosnovanoj zemljišnoj knjizi nakon njezina otvaranja upisati zabilježba da se upisi u nju ne smatraju istinitima dok se ne okonča ispravni postupak, ali u fazi prije toga ta je odredba brisana.

Odredbe o pojedinačnome ispravnom postupku ostale su više-manje iste. Ista su ostala pravila o opravdanom razlogu i pravila o ispravama. Moguće je priložiti vrlo širok dijapazon isprava kao dokaze za to da je potrebno otvoriti i provesti pojedinačni zemljišnoknjižni postupak. Novost je da, kad se zahtijeva u pojedinačnome ispravnom postupku upis vlasništva odnosno promjenu upisa vlasništva, potrebno je priložiti povijest promjena u katastru. Zašto povijest promjena u katastru, nije jasno, ali logika koja stoji iza toga i u skladu je s općim pravilima o obnovi i osnivanju zemljišne knjige jest da su katastarski podatci postali predominantni podatci koji uživaju prednost pred podatcima u zemljišnoj knjizi.

Također je omogućeno donošenje odluke bez rasprave u situacijama ako nisu zaprimljene prijave i prigovori. Tada sud mora donijeti rješenje u roku od 30 dana od isteka roka za prijavu i prigovore. Po mom mišljenju to je najvažnija odredba

u izmjenama ovog zakona jer se tom odredbom zapravo omogućava podnošenje prijedloga za otvaranje pojedinačnoga zemljišnoknjižnog ispravnog postupka i dovršetak tog postupka bez sudjelovanja stranaka, bez rasprave, na temelju isprava koje nisu prikladne za upis. To zapravo znači da smo zemljišnoknjižnim sudovima omogućili dva kolosijeka. Jedan je kolosijek redovitoga zemljišnoknjižnog postupka u kojem imamo vrlo stroge pretpostavke za upis. Drugi je kolosijek pojedinačni zemljišnoknjižni postupak koji se provodi praktički na isti način, bez rasprave, neovisno o tome o kakvim je ispravama riječ. To znači da je kroz pojedinačni zemljišnoknjižni postupak omogućen alternativni zemljišnoknjižni postupak koji će vjerojatno dovesti do toga da će sve tradicionalne pretpostavke zemljišnoknjižnog postupka biti maksimalno relaksirane. To se odnosi na sve buduće postupke u kojima se prilažu isprave koje mogu nastati danas, dakle nije ni na koji način ograničeno na stare isprave, stare predmete ili neusklađene podatke, već se primjenjuje kao alternativni zemljišnoknjižni postupak.

T. Josipović

Postoji još jedna vrlo zanimljiva odredba o dostavi koja zapravo ograničava mogućnost dostave rješenja o otvaranju pojedinačnoga ispravnog postupka. Rješenje o otvaranju pojedinačnoga ispravnog postupka dostavit će se osobama na koje se upis odnosi samo ako sud nedvojbeno zaključi da bi dostava bila moguća. Dakle, sudac koji vodi taj postupak odlučit će komu će se sve dostaviti rješenje o otvaranju pojedinačnoga ispravnog postupka.

H. Ernst

Djelomično ublažavanje postoji u odredbi koja ovlašćuje sud da može provesti raspravu čak i ako nisu zaprimljene prijave i prigovori pa sud ima mogućnost prilagoditi provođenje rasprave i kada na prvi pogled možda ništa ne djeluje sporno, ali on smatra da bi trebalo sve podrobnije ispitati. Ovlaštenja zemljišnoknjižnog suda vrlo su široka u usporedbi s tradicionalnim zemljišnoknjižnim postupkom koji je strogo formalni postupak s ograničenim dokaznim sredstvima. Sada pojedinačni ispravni postupak ima isti pravni tretman kao i redoviti zemljišnoknjižni postupak.

U postupku pojedinačnog preoblikovanja također nije bilo velikih izmjena, osim u dijelu gdje je omogućeno kada postoje odstupanja o podacima nositelja prava u zemljišnoj knjizi i katastarskom operatu, a u zemljišnoj knjizi upisano je etažno vlasništvo da se pojedinačno preoblikuje bez obzira na postojeće upise u katastru. S druge strane, kad podatci o nositeljima knjižnih prava u katastru i zemljišnoknjižnom ulošku nisu identični, tada se neće moći provesti pojedinačno preoblikovanje ni prijenos u BZP jer je izričitom odredbom propisano da će se oni moći prenijeti samo ako su ti podatci istovjetni. To rješenje nije dobro jer je zemljišnoknjižni sud opet prisiljen ispitivati katastarske podatke. To je usklađeno s općim pravilima o važnosti katastarskih podataka u postupku osnivanja gdje je njima dana prednost ako su oni novijeg datuma. Tom izmjenom još je više pojačana važnost katastarskih podataka.

Što se tiče kartona zemljišta, propisan je novi rok od pet godina za osnivanje zemljišne knjige gdje ih nema. Predviđeno je da će se od dana stupanja na snagu ZZK-a prijedlozi za polaganje isprava smatrati prijedlozima za donošenje odluke o osnivanju zemljišnoknjižnog uloška. To je novost jer se prije to radilo po službenoj dužnosti. Također, propisan je rok od tri godine za osnivanje zemljišne knjige za pojedine katastarske općine za koje se ne vode zemljišne knjige, već se vode kartoni zemljišta.

Na kraju još napomena o jedinstvu nekretnine. Kod pravila o koncesijama pokušalo se približiti režim upisa režimu koji postoji kod prava građenja pa je propisano da se kod koncesija građevina upisuje odgovarajućom primjenom pravila o pravu građenja, što je logično rješenje. Međutim, istodobno je ostala odredba da će se koncesija upisivati prema odredbama o upisu zakupa. Zakup se upisuje kao knjižno pravo u teretovnici i ne otvara se novi uložak. Postoji, dakle, potpuno dispartno rješenje što može dovesti do velikih problema jer su odredbe jednostavno kontradiktorne.

Isto tako, čl. 19.a Zakona o očuvanju kulturnih dobara predvidio je iznimku od načela jedinstvenosti nekretnine u smislu da je propisana iznimka za građevine arheološkog značenja od interesa za Republiku Hrvatsku. U praksi se pojavio problem s Dioklecijanovim podrumima koji su specifičan slučaj.

Te građevine koje se nalaze ispod površine zemlje čine funkcionalnu cjelinu i nisu povezane s katastarskim česticama koje su iznad. Ideja je da su one javno dobro u općoj uporabi s isključivim vlasništvom Republike Hrvatske s uputom da će se takva odluka koju donosi ministarstvo dostaviti zemljišnoknjižnom sudu za provedbu. U tom zakonu imamo opću odredbu koja kaže da će se na upis tih građevina primijeniti poseban zakon, ali ZZK kao poseban zakon ne kaže kako će to provesti. Vjerojatno će se riješiti razdvajanjem zemljišta i zgrade.

To bi bilo ukratko naše izlaganje o najvažnijim izmjenama. Zahvaljujem na pozornosti.

M. Bratković

Zahvaljujem našim uvodničarima. Mislim da ste čuli vrlo informativan pregled izmjena i novina u zemljišnoknjižnom pravu. Sada su na redu vaša pitanja, razmišljanja koje ste u praksi uočili. Samo bih zamolio jedno razjašnjenje od uvodničara. Možda nisam dobro pratio, ali koja je razlika između zabilježbe revizije i zabilježbe izvanrednog pravnog lijeka.

H. Ernst

Zabilježba revizije zabilježba je kada je u zemljišnoknjižnom postupku protiv drugostupanjskog rješenja izjavljena revizija, a zabilježba je izvanrednoga pravnog lijeka kad je dopušten upis na temelju pravomoćne presude, a onda se protiv te presude izjavljuje revizija.

T. Josipović

Ta revizija može dovesti do ukidanja presude i promjene zemljišnoknjižnog upisa, odnosno uspostave prijašnjega zemljišnoknjižnog stanja.

M. Bratković

Nije mi jasno koji je smisao one mogućnosti zabilježbe izvanrednoga pravnog lijeka prije samoga podnošenja pravnog lijeka.

H. Ernst

Da ne nastane rupa.

M. Bratković

Ali stranka nije još podnijela pravni lijek, nego je samo najavila.

H. Ernst Tako je. Onda ima rok od 30 dana u kojem mora dostaviti te dokaze.

T. Josipović Ideja je da se nositelj knjižnog prava osigura između provedbe upisa i podnošenja pravnog lijeka u kojem bi moglo doći do prometa nekretninom, odnosno da se isključi primjena pravila o zaštiti povjerenja.

M. Bratković Time je i omogućeno stranci da u roku napiše kvalitetan podnesak.

H. Ernst Da, inače bi odmah isti dan morala napisati podnesak.

T. Josipović Poslije zabilježba revizije ne bi ni imala svrhu ako se u međuvremenu raspolagalo nekretninom. Tada se ne bi više ni moglo uspostaviti prijašnje zemljišnoknjižno stanje.

Jakov Hadžija Koja je svrha sudskih rokova za provedbu upisa u zemljišnim knjigama?

H. Ernst Osobno nisam bio oduševljen odredbom, ali svrha je da se sud obveže i da se na neki način ubrza zemljišnoknjižni postupak određenim pritiskom zakonodavca. Kao i svi takvi rokovi, ti rokovi su instruktivni. Različiti zemljišnoknjižni sudovi različito su opterećeni. Siguran sam da će na nekim zemljišnoknjižnim sudovima to funkcionirati bez problema. Pitanje je na onim sudovima gdje imamo jako velik broj predmeta. Mogu li sudovi uzvratiti udarac pa reći: da bismo to proveli, moramo zaposliti još toliko ljudi pa nam odobrite za to sredstva, to je pitanje.

T. Josipović To je kao sa svim instruktivnim rokovima. Lijepo zvuče u zakonu, ali ovdje je problem još jedan. Jedno je uredan prijedlog, ali ako se, da bi se on riješio, mora prethodno riješiti nekoliko plombi koje su u tom ulošku, nije realno da se sve to završi u roku od 15 dana. To je zamišljeno zapravo za idealne situacije kada je zaista moguće gotovo isti dan kad je podnesen prijedlog o njemu i odlučiti.

Karlo Kožina, student Pravnog fakulteta u Zagrebu

Pitanje je vezano uz zabilježbu pokretanja postupka. Ako sam dobro zapisao, u čl. 90. izmijenjeno je da sada i sud po službenoj dužnosti može podnijeti zahtjev za upis zabilježbe pokretanja postupka. Imate li kakva saznanja od početka primjene ovog zakona da su sudovi to tražili? Jesu li možda sudci koji su sudjelovali u toj Radnoj skupini rekli kada bi oni po službenoj dužnosti odlučili za to i koja je uopće svrha toga?

T. Josipović

Svrha je zabilježbe pokretanja postupka osiguranje prvenstvenog reda upisa za osobu u čiju bi korist trebalo provesti upis u postupku koji je ta osoba pokrenula, posebno u slučaju ako u međuvremenu dođe do nekih raspolaganja koja bi mogla spriječiti provedbu tog upisa. Recimo, kad podnesete prijedlog za ovrhu na nekretnini po Ovršnom zakonu, u zemljišnoj knjizi prva će informacija o ovrsi biti zabilježba ovrhe koja se provodi kad sud donese rješenje o ovrsi. Vjerovnik nije, međutim, zaštićen u periodu od podnošenja prijedloga za ovrhu i provedbe zabilježbe ovrhe. Tada dužnik protiv kojeg je pokrenut ovršni postupak može raspolagati nekretninom. Na kraju, kad se odredi zabilježba ovrhe, za provedbu te zabilježbe neće biti ispunjena pretpostavka o knjižnom predniku. Ako je, međutim, provedena zabilježba pokretanja postupka, zabilježba ovrhe provest će se na mjestu u prvenstvenom redu na kojem je provedena zabilježba pokretanja postupka i svi će kasniji upisi biti izbrisani.

K. Kožina

Bi li odvjetnik po službenoj dužnosti mogao to napraviti? Mislite li da će sudovi zaista to raditi?

Andrea Simić Rukavina, viša savjetnica, Ministarstvo pravosuđa

Dok je bio samo upis plombe, sudovi su masovno predlagali upis plombe po Poslovniku, a onda je Vrhovni sud zauzeo stav da sudovi to ne mogu raditi pa je nastala upravo ta rupa, zato se to i vratilo i naši ovršni sudci jako se često time koriste.

T. Josipović

Problem je bio u tome što u bivšem Zakonu o zemljišnim knjigama zabilježba pokretanja postupka nije bila uređena. To se premostilo posebnom odredbom u Zemljišnoknjižnom poslovniku.

Tomislav Mahečić, odvjetnički vježbenik odvjetnice Željke Pilipović

Spomenuli ste da se primjenjuje ZPP na zemljišnoknjižne predmete. Koliko je izgledno, po vašem mišljenju, da bi stvarno Vrhovni sud prihvatio ogledni spor u jednome zemljišnoknjižnom predmetu? Stvarno se zna dogoditi da postoji više od sto zemljišnoknjižnih ispravnih postupka, a koliko je to samo teorijska mogućnost?

H. Ernst

Nema zapreke da se to učini. Mislim da bi to bilo jako korisno u onim situacijama u kojima su ispunjene pretpostavke za to. Je li se pri izradi ZPP-a uzela u obzir ta činjenica i računa li Vrhovni sud s tim, ne znam. Za sada imamo relativno malen broj izvanrednih revizija. Vrhovni sud nije često uzimao u rad zemljišnoknjižne predmete, što se može donekle razumjeti zbog činjenice da je nadležnost u drugom stupnju sada ograničena samo na dva suda, Veliku Goricu i Varaždin. Dakle, s obzirom na to da nemamo tako velik broj kao što smo nekada imali kod županijskih sudova koji su odlučivali u zemljišnoknjižnim postupcima. Već na toj razini, dakle, imamo svojevrsno usklađenje prakse. Međutim, s obzirom na to da i dalje Vrhovni sud ipak ulazi u tu nadležnost, ne vidim zapreke za to. Zapreka je zapravo u količini predmeta.

M. Bratković

Koliko je tu pravnih pitanja važnih za stotine takvih ispravnih postupaka? Nije li tu specifičnost pojedinog slučaja toliko velika da zapravo odgovorom na jedno pitanje ne razrješavate stotine?

T. Mahečić

Evo konkretno. Jedan zemljišnoknjižni odjel dobije npr. sto istovjetnih prijedloga za zemljišnoknjižni ispravni postupak s time da su utemeljeni na istom rješenju eksproprijacije prije 70 godina. U deset je predmeta prihvaćeno, u deset odbijeno, u deset odbačeno, a još o sedamdeset treba odlučiti. To bi bilo idealno za odlučiti.

T. Josipović

Slažem se s Vama. To bi bilo korisno jer bi Vrhovni sud morao voditi računa o tome da to nisu bagatelni predmeti. Tu je riječ o vrlo velikim vrijednostima. To je pitanje pravne sigurnosti.

M. Bratković Ja tu vidim idealnu poziciju za dopuštanje prijedloga revizije jer je upravo ta situacija odličan primjer gdje bi zapravo Vrhovni sud trebao dopustiti reviziju. Postoji različita praksa sudova u vezi s istim pitanjem.

H. Ernst Bojim se da se kod revizije mora dugo čekati s neizvjesnim ishodom, a kod oglednog postupka idemo odmah u glavu.

M. Bratković Mislim da ogledni postupak ipak treba biti rezerviran za iznimne situacije i da važnost pravnog pitanja o kojem treba odlučivati u oglednom postupku mora biti nešto većeg stupnja nego kod revizije po dopuštenju.

Što se tiče brzog odlučivanja, ako revizija po dopuštenju doista zaživi u praksi, odlučivanje o prijedlozima za dopuštenje revizije ne bi trebalo trajati predugo. Ideja je da na mrežnim stranicama Vrhovnog suda postoje objavljeni prijedlozi za dopuštenje revizije koji su prihvaćeni i da se njima pridruže odluke Vrhovnog suda u povodu revizije kao pitanje i odgovor koji se nadovezuju jedno na drugo. Hoće li to zaista biti tako? Onda bi učinak te revizijske odluke trebao biti jednak onome u oglednom sporu s time da u oglednom postupku imamo druge procesne stvari (nemogućnost raspolaganja predmetom spora, prekid postupka) koje još nisu na adekvatan način riješene.

Budući da nema više prijavljenih za raspravu, zamolio bih naše uvodničare za posljednji osvrt. Jesu li se razriješile one ključne stvari kojima biste vi voljeli da se zakon pozabavi, a zapravo nije iz tko zna kojih razloga?

T. Josipović Meni osobno čini se, kao što je rekao i profesor Ernst, da je pojedinačni ispravni postupak ostao još nedovoljno raspravljen pri donošenju novog Zakona o zemljišnim knjigama. Mislim da postoje neki problemi koje je trebalo riješiti. Moram naglasiti da je upravo pojedinačni ispravni postupak izmjenama bivšeg Zakona o zemljišnim knjigama doživio nekoliko važnih promjena. Pojedinačni ispravni postupak, kako je bio uređen na početku kad je stupio na snagu bivši Zakon o zemljišnim knjigama, i pojedinačni ispravni postupak, kako je sad uređen u

novom zakonu, razlikuju se znatno po svojoj svrsi. U početku je pojedinačni ispravni postupak bio zamišljen kao postupak koji se vodi samo iznimno ako u međuvremenu podatci zemljišne knjige i katastra nisu usklađeni (npr. u postupku obnove). Ideja je zapravo bila da u jednom trenutku kad se svi ti podatci usklade prestane potreba za pojedinačnim ispravnim postupkom. Sada, međutim, ispada da je pojedinačni ispravni postupak postao važniji od redovitoga zemljišnoknjižnog postupka te da ga je, neovisno o tome što su podatci već usklađeni, uvijek moguće pokrenuti. Ako je već tako, taj postupak zahtijeva procesna jamstva za stranke.

H. Ernst

Rekao bih da same izmjene nisu bile kardinalne. Pitanje je opravdanosti donošenja ovog zakona, kao što je rekla profesorica Josipović. Dosta je problema za praktičare ostalo neriješeno. Mislim da je to možda jer se malo požurilo samo donošenje, dosta toga ostalo je na ideji ili neraspravljeno. Mislim da će se u budućnosti, ako se bude pristupilo ponovno nekakvoj analizi tog propisa, morati posvetiti više vremena u smislu da se zaista detaljnije neke odredbe iščiste koje su u prijašnjem propisu izazvale problema pa su sada automatski prepisane, a možda nisu trebale biti ili su možda trebale biti na drugi način riješene. Mislim da ima još dosta prostora da se na ovom zakonu radi.

T. Josipović

Moram reći da je u usporedbi s drugim europskim državama uvid elektroničkim putem vrlo napredan kod nas, pa čak i napredniji od nekih država koje imaju jaku tradiciju zemljišnoknjižnog sustava.

H. Ernst

To se vidi i po onim *reportovima*. *Doing Business* Report pokazuje da imamo bolji rezultat nego Njemačka.

M. Bratković

S optimističnim informacijama završavamo posljednju tribinu u ovoj godini. Nagradimo još jedanput pljeskom naše uvodničare. Hvala na dolasku i vidimo se u sljedećoj godini.

Sretan Božić i nova godina!

KNJIŽNICE I E-UČENJE U DIGITALNOM OKRUŽJU

uvodničarka:

izv. prof. dr. sc. Romana Matanovac Vučković
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

voditelj i urednik:

doc. dr. sc. Marko Bratković

236. tribina

Zagreb, 23. siječnja 2020.

KNJIŽNICE I E-UČENJE U DIGITALNOM OKRUŽJU

UDK: 026/027:347.78(497.5)
026/027:004.3/.4(497.5)

M. Bratković

Dobra večer! Dobro došli na 236. tribinu Pravnog fakulteta i Kluba pravnika grada Zagreba. Sve vas pozdravljam kao i izv. prof. dr. sc. Romanu Matanovac Vučković koja će nam danas uvodno govoriti o knjižnicama i e-učenju u digitalnom okružju. Nakon toga bit će prigode za raspravu, pitanja i komentare. Sve što kažete, bit će zabilježeno, moći ćete autorizirati i bit će objavljeno u Godišnjaku. Prepuštam riječ našoj uvodničarki.

R. Matanovac Vučković

Dobra večer! Hvala što ste došli. Zahvaljujem kolegi Bratkoviću na pozivu. Mogu vam reći da večeras imate ekskluzivu jer ću vam pokazati neke od odredaba novog Zakona o autorskom pravu i srodnim pravima koji je upravo u pripremi i u koji ćemo implementirati sve najnovije direktive iz područja autorskog prava. Knjižnica i e-učenja zapravo se najviše tiče Direktiva o autorskom pravu na jedinstvenom digitalnom tržištu Europske unije.

Pokušat ću pokazati sadašnje stanje i novosti koje će Direktiva donijeti za naše zakonodavstvo. Uvodno mogu reći da su te novosti inspirirane željom da se što više toga digitalizira te da se napravi jedan sustav koji će biti dobro izbalansiran.

Vi ste čuli da je Direktiva o autorskom pravu na jedinstvenom digitalnom tržištu prikazana kao vrlo kontroverzna koja prijete da će uništiti Google, YouTube itd.

Kao što znamo, Direktiva je stupila na snagu u travnju 2019. godine. Nije nestalo ni Googlea, ni Facebooka, ni YouTubea. Zapravo, za krajnje korisnike njome se nije ništa promijenilo. Cilj je Direktive bolji odnos snaga na jedinstvenom digitalnom tržištu što se tiče kreativnih i kulturnih industrija o čemu se najviše govorilo, ali o čemu ja večeras neću govoriti.

Autorskoppravna zaštita pojačana je na način da se platforme za dijeljenje sadržaja učinilo odgovornima za korištenje tim sadržajem. Međutim, predmet interesa nije bio drugi dio Direktive koji ću večeras pokazati i koji upravo ide u suprotnom smjeru.

Dakle, što se tiče platformi za dijeljenje sadržaja poput YouTubea te medijskih agregatora poput Google Newsa, autorskoppravna je zaštita pojačana, ne sadržajno u smislu da su se pojavila nekakva velika nova prava, nego na način da je uspostavljena odgovornost tih platformi. Dosad je bio odgovoran krajnji korisnik, a sada će biti odgovorna platforma.

S druge strane, u Direktivi imate niz odredaba koje se tiču institucija kulturne baštine, učenja na daljinu, rudarenja teksta i podataka gdje se zapravo u velikoj mjeri autorsko pravo ograničava. Znanstvenim institutima, znanstveno-obrazovnim institucijama poput sveučilišta te institucijama kulturne baštine kamo pripadaju knjižnice, javni arhivi i muzeji te javne organizacije za radiodifuziju želi se proširiti manevarski prostor na način da se autorsko pravo ograničava. Nastoji se što više građe digitalizirati i da ona bude na nekomercijalnoj osnovi što više dostupna najširoj publici. Nije to velika mudrost ni velika znanost, međutim važno je i dobro je da se sve više širi prostor baš za knjižnice i za druge institucije kulturne baštine, da se njihova građa digitalizira i da mi za neko vrijeme imamo njihove funduse dostupne *online*. Direktiva ide u tom smjeru. Ona neće riješiti sve, ali pokušava uspostaviti novi balans.

Morate imati u vidu da izdavačka djelatnost živi od toga da ima autorska prava i da prodaje svoje sadržaje. Također, važno je uzeti u obzir da se velik dio znanstvenih radova stavlja na raspolaganje preko otvorenih licencija prema kojima je Direktiva u ovom trenutku neutralna. Uvijek kad nositelj prava želi dopustiti da se njegovo djelo slobodno upotrebljava – kao na primjer u okviru *creative commons* licencije – on to po sadašnjem zakonodavstvu vrlo jednostavno može učiniti. Najjednostavnije je da stavi oznaku da je njegovo djelo dostupno u okviru *creative commons* licencije.

To je uvodno da vidite o čemu ću danas govoriti. Sad bih počela po redu i objasnila što je pravni okvir materije uređenja

autorskog prava, zaštite autorskih djela u knjižnicama i u nastavi, odnosno obrazovnom procesu i u znanosti te da vidimo kakve novosti donosi Direktiva. Neću vam prikazivati njezin tekst. Budući da je u tijeku njezina implementacija u novi Zakon o autorskom pravu i srodnim pravima u Hrvatskoj, izdvojila sam najvažnije predložene odredbe o kojima će se raspravljati u Radnoj skupini. Ne očekujem da će nešto biti bitno mijenjano jer je manje-više to ono što piše u Direktivi.

Direktive služe tomu da se harmoniziraju zakonodavstva u Europskoj uniji, prema tome većina država članica nastoji što je moguće vjernije implementirati Direktivu ako nema nikakvih posebnih interesa za što drugo. U ovom su području manje-više interesi jedinstveni i, što se tiče Hrvatske, ide se za tim da je što je više moguće otvoreno autorsko pravo za mogućnost iskorištavanja u knjižnicama, drugim institucijama kulturne baštine te u znanosti, istraživanju i u nastavi.

Voljela bih uvodno istaknuti: jako često nalazimo se pod udarom nekakvih izvora koji ne dolaze iz kontinentalnoga europskog sustava. Zato volim naglasiti da se jako mora voditi računa o tome kad vam netko pošalje kakav ugovor, kada dobijete kakvu ponudu ovog ili onog sadržaja putem interneta ili pristupate određenim stranicama pa gledate njihove opće uvjete korištenja. Morate uvijek gledati iz kojega pravnog sustava dolaze pravila koja vam netko nudi da na njih, recimo, pristanete ili nekakav ugovor koji vam nudi da potpišete. Zašto to govorim? Zato što u kontinentalnome europskom sustavu koji mi imamo vrijede pravila inspirirana jednim načinom gledanja na autorsko pravo, a taj je da je u centru autor, kreativac, stvaratelj, da je industrija nešto što je nadogradnja autora i da u svom sustavu imamo imovinska autorska prava kao imovinsku komponentu, ali i vrlo važna moralna prava kao komponentu koja osigurava i štiti duhovnu vezu između autora i njegova djela.

Kada pogledamo preko Atlantskog oceana, imamo malo drukčiju situaciju i pogled na autorsko pravo. Kada dobijete ugovor iz anglosaksonskoga pravnog područja, uvijek morate imati na umu da je njihov pravni sustav bitno različit od našeg, da njihova pravila nisu harmonizirana kao što su harmonizirana u Europi. Uopće, način gledanja im je drukčiji. Oni gledaju *case*

by case, a mi gledamo apsolutno, apstraktno, kroz pravne norme, gdje onda pokušavamo pojedinačne slučajeve provesti kroz pravnu normu.

Najvažnija razlika između kontinentalnoeuropskog i anglosaksonskog sustava sastoji se u tome da oni gledaju na autorsko pravo ponajprije s komercijalnog stajališta. Njima je autorsko djelo roba kojom se trguje. Autorsko pravo kod njih je u prvom redu imovinsko pravo. Vidite po tome što je tek osamdesetih godina prošlog stoljeća, na primjer, SAD pristupio Bernskoj konvenciji koja počiva na shvaćanju moralnih prava. To nisu htjeli priznati u SAD-u upravo zbog gledišta da je autorsko pravo isto pravo kao i vlasništvo. Vlasnik sad sa svojim stvarima radi što ga je volja, on zapravo njih angažira u zadovoljavanju svojih ponajprije komercijalnih interesa. Tako je i *copyright* u anglosaksonskom sustavu inspiriran time da se ostvari što veća zarada.

U Europi je drukčije. Kad pogledate, recimo, naš propis o autorskom pravu i koja prava pripadaju autoru, vidite prvo da mu pripadaju moralna prava, a onda se spominju imovinska prava. To je toliko važno da su u propisima zapravo moralna prava prva jer su ona tradicionalno bila prva, i to je inspiriralo i sve druge stvari koje su se događale u posljednjem stoljeću i pol.

Međutim, kako smo postali globalan svijet, utjecaj anglosaksonskog načina razmišljanja došao je i k nama. U cijelome svijetu nastojimo štititi na jednak način svoje domaće i inozemne autore, pa dobijemo situaciju u kojoj imamo jako velik utjecaj anglosaksonskih odredaba, prije svega američkog prava ili engleskog prava, na europski sustav i na naše zakonodavstvo.

Htjela sam skrenuti pozornost na to da takvim licencijama koje vam se nude treba pristupiti s oprezom jer one nisu usklađene s našom terminologijom, sadržajno nisu usklađene, imaju drukčiji pogled na svijet i nisu toliko vezane uz moralnu komponentu. Naprotiv, ta je moralna komponenta nešto sporedno u njihovim zakonima i u njihovoj praksi.

Kad govorimo o imovinskim pravima, prvo je i najvažnije imovinsko pravo autora pravo reproduciranja ili umnožavanja.

Važno je smijete li napraviti kopiju djela. To je nekad bilo manje izazovno pitanje zato što je prije 30, 40 ili 50 godina mogućnost stvaranja kopija autorskog djela tehnološki bila bitno reducirana. Privatne osobe to nisu ni mogle činiti. U posljednjih 50 godina mogućnost da pojedinci stvore kopije autorskog djela dramatično se promijenila. Prije ste mogli, budući da vi imate tehnologiju u svojoj ruci, a drugi ju nemaju, na neki način i upravljati autorskim pravom. Mogli ste upravljati komercijalizacijom svojih intelektualnih tvorevina. Znači, neki nakladnik otkupio je rukopis, u tiskari ga je tiskao i umnožio primjerke te ih je distribuirao po dućanima. Pritom je mogao kontrolirati cijenu, broj primjeraka i teritorij. Mogao je sve kontrolirati činjenicom da ima tehnologiju kojom se djelo može umnožavati. U posljednjih 50 godina, a da ne govorim u 10 godina, tehnologija je toliko napredovala da jednim klikom umnožite što god hoćete. To pravo umnožavanja postalo je strahovito važno i prisutno.

Danas je u knjižnicama pravo umnožavanja ključno za digitalizaciju. Ako imate pravo umnožavanja, možete napraviti kopiju jer je digitalna kopija isto tako kopija. Ako ga nemate, ne možete to napraviti jer je pravo umnožavanja i reproduciranja isključivo autorovo pravo koje vrijedi apsolutno prema svima. Ako ga ne dobijete ugovorom, praktički ne možete napraviti nikakvu kopiju. Kad bi to baš uvijek bilo tako, ne bi bilo dobro u sustavu autorskog prava jer ne bi bio dobar balans da ne možete napraviti nikakvu kopiju ni u koju svrhu. Upravo zato, da se postigne balans i da se u nekim posebnim slučajevima autorsko djelo ipak može umnožavati bez autorova odobrenja i bez plaćanja naknade, postoje ograničenja prava reproduciranja ili umnožavanja. Naime, prema isključivom pravu umnožavanja ili reproduciranja ne možete uopće provesti digitalizaciju ako nemate odobrenje za stvaranje digitalne kopije. Tu je sad taj prvi korak koji stoji kao barijera knjižnicama i drugim baštinskim institucijama koje bi htjele napraviti digitalizaciju. One se susreću svaki dan s potrebom da se građa digitalizira, a zapravo im u tome „smeta“ u velikoj mjeri autorsko pravo. I zato se u nekim direktivama, pa i u Bernskoj konvenciji, za neke slučajeve pravo reproduciranja ili umnožavanja ograničava.

Pokazat ću koje odredbe danas omogućuju digitalizaciju bez odobrenja autora ili drugog nositelja prava. Vidjet ćete kako je to Direktiva o autorskom pravu na jedinstvenom digitalnom tržištu riješila za budućnost i što će biti u našem novom zakonu. Međutim, kod prava umnožavanja problem je u tome što onaj tko investira u stvaranje sadržaja mora nekako zaraditi, zato postoji isključivo pravo umnožavanja. Ono je u osnovi autorskog prava. Autorsko pravo prvo se pojavilo u obliku *copyrighta* – prava kopiranja, umnožavanja, u vrijeme izuma Gutenbergova stroja. Pravo umnožavanja esencija je autorskoga prava za knjige, filmove, glazbu, za sve. Kad autoru date isključivo pravo umnožavanja, onda ste mu kao pravni sustav dali mogućnost da kontrolira stvaranje kopija. Ako on može kontrolirati stvaranje kopija, znači da samo on može raditi kopije. U onom svijetu prije 50 ili 30 godina on je to mogao i tehnološki kontrolirati, ali danas mu je ta mogućnost ostvarivanja isključivog prava umnožavanja jedino pravna, ali ne i praktična jer svi možemo napraviti manje-više bilo koju kopiju. Sad postoje tehničke mjere zaštite kao što su onemogućavanje pristupa ili kopiranja – preuzimanja nečega što je dostupno na internetu, ali često protupravno zaobiđeno.

Kod digitalizacije, rekla sam, pravo reproduciranja jako nam je važno, ali također moramo postići balans kad ćemo autoru dati takvo isključivo pravo, a kad ćemo ga ograničiti. U interesu znanosti, istraživanja i stvaranja digitalizirane građe treba ga donekle ograničiti.

Distribuiranje je također vezano uz nakladništvo, znači stavljanje u promet. Pravo distribuiranja ovlašćuje autora da prodaje umnožene primjerke djela, da ih poklanja, iznajmljuje ili da ih posuđuje preko javnih knjižnica. Dakle, pravo distribuiranja znači pravo stavljanja u promet i pitanje je uvijek kako autor može kontrolirati kako će umnoženi primjerak kolati u prometu.

Na našem jedinstvenom tržištu Europske unije kod prava distribuiranja uvedeno je pravilo iscrpljenja prava koje danas možete vidjeti u članku 19. ili članku 20., nisam sigurna, koji kaže da se prvim prijenosom vlasništva jedne kopije autorskog djela na toj kopiji iscrpljuje pravo distribuiranja. To znači da tu

točnu kopiju dalje možete bez odobrenja autora preprodavati. Znači, kad prvi put netko bilo gdje u Europskoj uniji stavi knjigu na tržište, nositelj prava više ne može kontrolirati kako će ta knjiga dalje kolati u prometu. Hoćete li doći pa ju uzeti za knjižnicu, hoće li netko kupiti 100 primjeraka pa skuplje prodavati u nekoj drugoj državi Europske unije... Znači, što se tiče primjeraka stavljenih na tržište iscrpljeno je pravo distribuiranja, i to je velika tekovina europskog tržišta.

Još prije 30 godina Europski sud uveo je iscrpljenje prava distribucije i rekao da to pravo moramo ograničiti na način da, ako se prvi put stavi primjerak djela u promet, više se ne može kontrolirati što se s njime radi. U tome kontekstu vama je aktualno pitanje javne posudbe. Znači, kad knjižnica kupi ili dobije primjerke knjiga, te se knjige posuđuju posredstvom javnih knjižnica. Znači dođem ja, čitam pa vratim, dođe netko drugi, pročita pa vrati. Za javnu posudbu postoji pravo na naknadu. Znači, kad se primjerci posuđuju posredstvom javnih knjižnica, mora se platiti naknada. Iako knjižnice zapravo obavljaju nekomercijalnu djelatnost, s druge strane mora se poticati autore, kreatore na stvaranje i nakladnike na izdavanje, zato je smišljeno to pravo javne posudbe. Budući da je riječ o javnim knjižnicama koje su na državnom budžetu, tu naknadu osigurava Ministarstvo kulture i ostvaruje se preko sustava kolektivnog ostvarivanja tako da autori na kraju dobiju svoju naknadu.

Ono što vama nije bilo dosad toliko zanimljivo pravo je priopćavanja javnosti. Priopćavanje javnosti vezano je u prvom redu tradicionalno uz audio- i videosadržaje. Od 1996. naovamo, kad govorimo o internetu, također je riječ o priopćavanju javnosti. Drugim riječima, ako digitalizirate građu pa ju stavite na mrežne stranice, vi ste zapravo došli do trećega autorskog prava, a to je pravo priopćavanja javnosti. Jedan je od načina korištenja glazbenim sadržajima i videosadržajima na internetu *streaming*. Recimo, *streama* se radijski ili televizijski program – vi pustite na internetu kanal gdje u realnom vremenu ide glazba ili film i netko može pristupiti tom sadržaju, ali kad pristupi, ne može kontrolirati taj *streaming*, nego gdje se uključio, nastavi gledati ili slušati.

Nama je u ovom trenutku puno zanimljiviji drugi aspekt interneta koji nam daje mogućnost pristupa sadržaju na zahtjev. Što se tu događa? Digitaliziranu građu stavimo na internet pa joj može pristupiti svatko s mjesta koje odabere u vrijeme koje odabere, i to se stručno kaže stavljanje na raspolaganje javnosti. To je isto tako isključivo autorovo pravo koje je uvedeno na svjetskoj razini 1996. godine u takozvane internetske ugovore WIPO-a, ali je kao takvo implementirano i u europske direktive te se nalazi u svim europskim propisima o autorskom pravu. Znači nije moguće staviti na internet nekakvu građu ako niste regulirali priopćavanje javnosti, točnije stavljanje na raspolaganje javnosti. Svaki put kad građu stavite na internet da ona bude dostupna na zahtjev, vi ste ju priopćili javnosti i ako nemate za to dopuštenje, narušili ste autorovo imovinsko pravo. Drugim riječima, morate tražiti dopuštenje za takvu radnju.

To nam je kod digitalizacije također velik problem. U situaciji kad imamo knjige koje netko posudi, kod kuće čita, pa ih vrati, to nije problem, ali u situaciji gdje želimo da se knjižnice transformiraju zapravo u digitalne knjižnice, to je itekako velik problem i tu nam opet „smeta“ autorsko pravo.

Pravo prerade posljednje je pravo koje omogućuje da se autorsko djelo na neki način mijenja. Recimo da se glazbeno djelo stavi u film pa se tu događa prerada. Da se knjiga preradi u scenarij za film, znači po knjizi se snimi film, opet imamo nekakvu preradu. Imate glazbeno djelo klasičnog karaktera, Beethovenovu simfoniju koju netko preradi u reklamu za T-com. Možda se sjećate reklame Simpa 098 gdje su upotrijebili Beethovenovu 5. simfoniju, I. stavak, ima karakterističan motiv. Tu isto imamo preradu. Međutim, to nam za knjižnice nije zanimljivo.

Dakle, kad sumiramo imovinska autorska prava i najaktualnije u knjižničnom radu, to je pravo reproduciranja i pravo priopćavanja javnosti. Točnije, njegov aspekt stavljanja na raspolaganje javnosti. To su isključiva prava i sada ostaje na europskom tržištu pitanje kako možemo riješiti ta isključiva prava. Naime, nisu svi autori i nakladnici zainteresirani da vi u knjižnicama digitalizirate njihovu građu. Zašto? Zato što se to protivi njihovu imovinskom interesu da mogu kontrolirati

korištenje njihovim sadržajem i da mogu takvo korištenje naplatiti. Sad treba napraviti jedan dobar balans između toga da se, s jedne strane, omogući nositeljima prava da kontroliraju i zarade na stvaranju i konzumiranju sadržaja, ali opet da se tu ne pretjeruje.

S druge strane, mora se omogućiti digitalizacija. Ako mi to ne budemo napravili, pravno regulirali na ispravan način i u budućnosti organizirali, zapravo ćemo biti u problemu s držanjem koraka s tehnološkim procesima. Knjižnice će izgubiti svoj smisao i nećemo imati pristup građi koja postoji. Naravno, imamo konkurenciju opet s drugim državama koje su to omogućile. Kao dio europskog tržišta moramo gledati kako da držimo korak. Taj balans jako je teško postići – balans između toga da čuvate stvaratelje kreativce, njihovu mogućnost kontroliranja i zarade, a s druge strane da omogućite kulturni napredak, dostupnost sadržaja, da stvarate podatke koji su digitalizirani, da ta građa bude dostupna da se svi mogu njome koristiti na internetu, da se njome što više koriste jer je takav suvremeni svijet. Tu nas je tehnologija dovela do toga da zapravo moramo moći pristupati podacima, sadržaju, pa i onom koji je zaštićen autorskim pravom da bismo držali korak s naprednim svijetom. Jednostavno, to je jako problematičan odnos koji se nastoji riješiti i svakodnevno pokušava izbalansirati. Ključna je riječ balans.

Ne možemo sve, ali opet moramo omogućiti nešto. U čemu je problem? U nekim situacijama licenciju nećete dobiti jer se nositelju prava ne isplati dati vam licenciju za digitalizaciju. On će vjerojatno sam digitalizirati pa će vam dati pravo na pretplatu kojom ćete se ovako ili onako koristiti, ali je pitanje opet koja je cijena te pretplate. Pogotovo u znanstvenim istraživanjima znamo da je problem s pristupom znanstvenim časopisima.

S druge strane, većina znanstvenih istraživanja financira se iz budžeta. Zaista je to problematično. Zašto se financira iz javnog budžeta? Jer nitko od privatnika neće takav rizik snositi. Istodobno, bez obzira na to što je financirano iz javnog budžeta, pravila su takva da pravo pripada istraživačima i autorima kreativcima jer se pokazalo tijekom povijesti da je to isplativije. Amerikanci, recimo, nikad ne bi dali prava natrag sveučilištima

ili znanstvenicima. Uzeli bi to državi. Međutim, država je pokazala da nije dobar gospodar u daljnjem iskorištavanju znanstvenih rezultata, pa se zaključilo da je puno pametnije to vratiti istraživačima i znanstvenicima bez obzira na to što je zapravo financirano iz državnog budžeta. Jedan problematičan niz od samog financiranja stvaralaštva do rezultata pa onda dostupnosti tih rezultata koji treba dobro izbalansirati.

Priča o znanosti isto je tako priča o kulturi i umjetnosti. Kulturno-umjetnička djela vrlo su često financirana iz državnih budžeta raznim poticajima – ili je projekt financiran direktno ili indirektno tako da su umjetnici poticani time što imaju manja porezna opterećenja ili pravo na naknadu za doprinose i slično. Znači, potiče se stvaralaštvo iz državnih izvora, a na kraju opet prava pripadaju pojedincima privatnicima. Zato je potrebno uzeti u obzir i gledati široku sliku te izvući najbolje za društvo i zajednicu.

Nedvojbeno se pokazalo da taj autorskopravni sustav privatnih prava, isključivih prava dosad daje najbolje rezultate jer je najpoticajniji. Morate dati autorima prava nad njihovim djelima. S druge strane, kad je riječ o postizanju viših društvenih ciljeva, primjerice kod digitalizacije, ako ne možete dobiti licenciju, novi Zakon o autorskom pravu olakšat će vam situaciju i tamo gdje ste postupali u najboljoj namjeri, poštovali uzuse i standarde postupanja, a svejedno niste uspjeli dobiti licenciju jer, recimo, niste našli nositelja prava, omogućit će vam digitalizaciju.

Rečenice su dosta komplicirane kad čitate Direktivu i kad budete čitali zakon, ali nakon nekog vremena postat će prirodne. Na prvu izgleda problematično, ali zapravo se svodi na to što sam sad rekla. Još kad pomnožimo s tim da ta isključiva prava ne traju samo za autorova života nego još i 70 godina nakon njegove smrti, zbilja imamo komplikaciju. Postavlja se pitanje zašto tim nasljednicima dati toliko prava. No, zapravo nije stvar u nasljednicima, nego je za toliko dugo vrijeme autorskopravne zaštite lobirala industrija koja u velikoj mjeri zarađuje nakon što autor umre, a nasljednici su samo „nusprodukt“. Nisu se oni izborili za toliko trajanje autorskog prava, već upravo industrija: kulturne, kreativne i medijske industrije, znači oni koji ulažu u

stvaranja autorskih djela. Umre popularan pjevač, recimo, Michael Jackson pa kažu sad će njegov hologram pjevati. Isto postoje prava na tim djelima nakon što je umro. Tko zarađuje? Zarađuju njegovi izdavači, a jedan dio kolača, naravno, ode nasljednicima.

Kad imamo poznatog nositelja prava i s njim takav odnos da znamo da je on pridržao svoja isključiva prava i ne daje licenciju, znate da možete raditi jedino ono što vam je dopustio. Ako vam je dopustio da napravite kopiju, onda ćete ju napraviti. Koliko vam je dopustio, toliko ćete moći. Imate pretplatu na godinu dana časopisa, ali ako prestanete plaćati, jasno je da sljedeće godine više nemate pravo. Tu je jasno tko je nositelj prava i jasno je da će taj ugovorni odnos regulirati smijete li se koristiti kakvim sadržajem.

U nastavku ćemo se koncentrirati na sadržajna ograničenja. Kada se može koristiti autorsko djelo, pa i u knjižnici, bez autorova odobrenja, a u nekim situacijama bez autorova odobrenja i bez plaćanja naknade. Koncentriramo se na to da se na europskoj razini naprave sadržajna ograničenja. Tako ih zovemo. To su *exceptions* i *limitations*. To je u Americi *fair use*. To znači da se smijete koristiti a da niste pitali i da niste platili. Kod njih je ta doktrina *fair use* pravno teorijski i praktično malo drukčija. Oni rade kazuistički. Znači, kad se pojavi nova tehnologija, oni istražuju, kao prvo, postoji li prema postojećim propisima autorsko pravo u odnosu na tu tehnologiju. Nakon ne znam koliko godina parničenja uglavnom zaključuje da ipak postoji, onda gledaju koji je *fair use*, kako bi se to moglo sada dobro izbalansirati da bude fer uporaba u smislu da se smije koristiti jer je društveno opravdano da se na takav način zapravo ograniči autorsko pravo. Oni će to balansirati na sudovima jer imaju takav pristup, a mi balansiramo u propisima.

Kod nas ono što nije u propisu, nije dopušteno. Ono što jest u propisu, dopušteno je i upravo se balans tih sadržajnih ograničenja nekako nastoji postići. Direktiva jako puno govori o tome balansu. Na primjer, imate ograničenja u korist pojedinih ustanova, postojeći članak 84. ZAPSP-a, koji kaže vama kao javnoj knjižnici da iz vlastitog primjerka smijete reproducirati autorsko djelo na bilo koju podlogu za potrebe očuvanja i

osiguranja građe, tehničke obnove i popravljanja građe, upravljanja zbirkom i ostale vlastite potrebe, ali ako pritom ne ostvarujete izravnu ili neizravnu korist. Što tu piše? Piše da smijete napraviti zapravo digitalnu kopiju, ali s njom dalje ne smijete ništa drugo, osim čuvati ju. To je članak 84. On nije bio namijenjen digitalizaciji, nego smanjenju količine papira. To je prvi korak u sadržajnim ograničenjima.

Smijete umnožiti pa su vjerojatno knjižnice u Europi, kao i drugdje u svijetu, uglavnom radile digitalne primjerke radi, recimo, očuvanja i osiguranja građe. Mi imamo, na primjer, u Hrvatskome glazbenom zavodu stare programe, stare manuskripte i želimo da to više ne bude tako staro izloženo raznim problemima, moljcima itd. pa se digitalizira. Na taj način čuvamo prostor i građu. Tu je prvi korak prema stvaranju digitalnih priča, ali za vlastite potrebe. Kad se kaže vlastite potrebe, to je potreba knjižnice. To nije potreba za van i ta vlastita potreba ne smije biti nikakva izravna ili neizravna komercijalna korist.

U ZAPSP-u imamo i zbirke namijenjene nastavi ili znanstvenom istraživanju. O tome nam govori članak 85. postojećeg ZAPSP-a koji kaže da je dopušteno bez odobrenja autora reproduciranje (umnožavanje) i distribuiranje (stavljanje u promet) pojedinih odlomaka zakonito objavljenih djela u obliku zbirke koja sadržava priloge više autora i koja je po svojem sadržaju i sistematizaciji isključivo namijenjena nastavi ili znanstvenom istraživanju, uz navođenje izvora. To je poštovanje autorskih moralnih prava. Kaže da mogu napraviti čitanku, knjigu iz književnosti gdje ću uzeti različite odlomke koji će ilustrirati povijest književnosti ovdje ili ondje, ili mogu napraviti knjigu o povijesti glazbe, ili knjigu o povijesti umjetnosti ili arhitekture. Znači, mogu upotrebljavati bez dopuštenja odlomke ili primjerke djela da bih napravila takvu jednu zbirku koja će služiti nastavi i smijem to staviti u promet.

Propisano je da autori imaju pravo na primjerenu naknadu za reproduciranje i distribuiranje koja se ostvaruje u kolektivnom sustavu. Mi smo dosta iskorištavali mogućnost stvaranja tih zbirki namijenjenih nastavi i znanstvenom istraživanju, ali to nije baš bilo kolektivno ostvarivano pa su autori uglavnom ostali

bez naknade. Međutim, za takav način korištenja smatra se da je postignut balans jer kad biste kod stvaranja čitanke morali pitati sve njih, sve te autore i nakladnike tražiti nositelje prava, nikad ne bi bila na tržištu knjiga iz književnosti za peti, šesti, sedmi, osmi razred i za gimnaziju jer tko bi ju napravio. Ili knjige iz povijesti ili neke povijesti umjetnosti, povijesti glazbe i slično gdje morate davati primjere autorskih djela jer drukčije ne možete održati nastavu. To nam je iznimka za jedno sadržajno ograničenje za nastavu ili znanstvena istraživanja.

Imali smo iznimku u članku 88. ZAPSP-a, koji je vezan uz priredbe u školama i na glazbenim, dramskim i ostalim akademijama. Znači, javno izvođenje ili scensko prikazivanje u okviru nastavnog procesa. Na nastavi ili priredbama vezanima uz produkcije pokaže se što je dosad napravljeno, kako su studenti i učenici napredovali. To je isto rješenje i ne morate plaćati ZAMP ni pitati koga. Izvodite nastavu i možete prikazati, odsvirati ili dovesti koga da odsvira i na kraju producirati rezultat nastavnog procesa.

Nedavno je donesena Direktiva o djelima siročadi koja je jako zgodna za knjižnice pa sam to malo i izdvojila. To je prvi korak prema digitalizaciji, ali ne samo digitalizaciji nego i stavljanju na raspolaganje javnosti. Što je djelo siročče? Djelo siročče ono je za koje ne možemo utvrditi autora ili drugog nositelja prava, ne znamo tko je ili znamo tko je, ali ga ne možemo pronaći. Kaže ovako – javno dostupne knjižnice, obrazovne ustanove ili muzeji i druge pravne osobe koje obavljaju muzejsku djelatnost kao i arhivi i ustanove za filmsku baštinu, recimo kinoteka, te javne organizacije za radiodifuziju – to je recimo HRT – mogu reproducirati djela siročad sadržana u njihovim ustanovama radi digitalizacije, stavljanja na raspolaganje javnosti, indeksiranja, katalogiziranja, očuvanja ili obnove te ih mogu stavljati na raspolaganje javnosti. To smijete raditi samo radi postizanja ciljeva vezanih uz njihove zadaće od javnog interesa. Mogu čak od takvih korištenja ostvarivati prihode, ali njima se koristiti isključivo za pokrivanje troškova digitalizacije. Što to znači? Jedan korak dalje u digitalizaciji u svakom slučaju, ali ne samo kada smijete za vlastite potrebe napraviti primjerak radi obnove građe, očuvanja građe i tako

dalje, nego sad možete stavljati na raspolaganje javnosti. Znači, osim što smijete umnožiti, smijete staviti na internet tako da mogu pripadnici javnosti pristupiti tomu na mjestu i u vrijeme koje sami odaberu. Pretpostavka je za to da ne možete utvrditi tko je nositelj prava ili, ako i utvrdite, ne možete ga pronaći, ali onda vam regulira obvezu da provedete pažljivu potragu prije toga jer je jamstvo toga da ste zaista u dobroj vjeri napravili te radnje digitalizacije i stavljanja na raspolaganje javnosti da se prethodno uistinu potrudite pronaći te nositelje prava. Tek ako vam to ne pođe za rukom, bit ćete ovlašteni po samom zakonu to bez dopuštenja digitalizirati i staviti na raspolaganje javnosti tako da bilo tko može pristupiti toj digitaliziranoj građi. To je prvi korak i usmjeren je tomu da se omogući digitalizacija.

Tu piše kako se provodi pažljiva potraga. Zakonom je po uzoru na Direktivu propisano što sve morate raditi, što sve morate pretražiti: baze podataka, postojeće baze, to vi bolje znate od mene. Vidite po nazivima što sve morate pretražiti u odnosu na knjige te u odnosu na novine, časopise i druge publikacije. Ako ste to napravili i niste i dalje utvrdili telefonski broj, adresu nositelja prava i tako dalje i niste ga našli da biste dobili licenciju, onda smijete napraviti sve što sam rekla: digitalizirati i staviti na raspolaganje javnosti. To je taj prvi korak u digitalizaciji koji nije samo u tome da se naprave primjerci nego i da se to sad stavi da bude javno dostupno.

Naša nova Direktiva o autorskom pravu na jedinstvenom digitalnom tržištu koja je tako strašno kontroverzna i grozna ide prema tome da još više oslobodi knjižnice u vezi s mogućnosti digitalizacije te znanstveno-obrazovne institucije i da se što više daje mogućnost korištenja autorskim djelima u *online* podučavanju i nastavi koji nisu direktno komercijalni te da možete ilustrirati u nastavnom procesu ono što želite koga naučiti o autorskim djelima bez obzira na autorsko pravo.

Sada ekskluziva *de lege ferenda*, što će biti i kako će to otprilike izgledati. Znači, imamo odredbe koje se tiču rudarenja teksta i podataka radi znanstvenog istraživanja koje nam kažu da se smije reproducirati (i to sam ovdje istaknula – institucija kulturne baštine to smije učiniti, istraživačke organizacije) radi rudarenja teksta i podataka za potrebe znanstvenog istraživanja,

što podrazumijeva određene automatizirane analitičke radnje s pomoću kojih ćete pretraživati baze podataka kojima inače imate pristup. Imate pretplate na baze podataka, samo vam tim ugovorima oni nisu dali da radite. Sad ćete moći automatiziranim raznim radnjama pretraživati cijeli taj sadržaj gdje nam puno pomažu ti logaritmi i u budućnosti sigurno i umjetna inteligencija koja će sad razvijati načine pretraživanja i automatski analiziranja da biste generirali rezultate koji mogu poslužiti za daljnje istraživanje. To je maksimalna sposobnost i mogućnost da se iskoriste što je moguće više rezultati znanstvenih istraživanja.

Prva je faza da morate dobiti legalan pristup nekoj bazi podataka. Katkad ćete ga morati platiti, katkad će vam netko dati besplatno. Kada imate legalan pristup, smijete automatizirano rudariti. To se tako kaže zato što su ugovorne odredbe protivne tim sadržajnim ograničenjima ništetne i kao takve neće se primjenjivati. To je taj balans. Naravno, to je protiv nakladnika, protiv proizvođača baza podataka, protiv toga tko je stvorio podatke. To je protivno njegovim interesima, ali se zaključilo na europskoj razini da je nužno omogućiti istraživačkim i baštinskim institucijama da to rade za potrebe znanstvenog istraživanja.

Direktiva o kojoj su govorili da je toliko grozna i toliko nemoguća i da će uništiti sve, a vidite odredbe koje su upravo suprotne takvim tvrdnjama, gdje se za znanstvena istraživanja omogućava upotreba tih rezultata upravo zato da biste mogli provoditi daljnja istraživanja. Isto tako, postoje ograničenja radi rudarenja teksta i podataka. Dopušteno je, bez odobrenja nositelja prava i bez plaćanja naknade, reproducirati autorska djela uključujući autorske baze podataka i računalne programe te prerađene računalne programe, što uključuje radnje izvlačenja dijela sadržaja neoriginalne baze podataka i rezultate radnje. Reproduciranja i izvlačenja mogu se zadržati koliko je potrebno da bi se ostvarila svrha rudarenja teksta i podataka. Ne smijete trajno zadržati ili napraviti svoj komercijalni uradak, ali je omogućeno takvo korištenje.

No, ako su prava pridržana, nećete moći rudariti tekst i podatke onih nositelja koji su na njima pridržali prava. Taj

pridržaj prava sadržan je, recimo, u metapodacima ili u ugovoru piše da to ne smijete. Rudarenje u opće svrhe nije limitirano znanstvenim istraživanjima.

Posebne nove odredbe vezane su uz očuvanje kulturne baštine. Bez odobrenja nositelja prava i bez plaćanja naknade možete reproducirati ono što je i ovako dio vaše zbirke i raditi digitalizaciju. Ovdje je samo umnožavanje za očuvanje kulturne baštine, bez ograničenja. Zbirka namijenjena znanstvenim ili nastavnim istraživanjima. To smo obradili. To i dalje ostaje. Korištenje u nastavi oko priredbe i dalje ostaje.

Nova je digitalna i prekogranična nastava gdje nam novi zakon dopušta umnožavanje i priopćavanje javnosti uključujući stavljanje na raspolaganje javnosti sa svrhom davanja primjera u nastavi u mjeri koja je opravdana nekomercijalnom svrhom, i tu je prvi put definirana ta nekomercijalna svrha.

Što znači nekomercijalna svrha? Ne znači da ništa ne smijete naplatiti u podučavanju, nego ne smijete naplatiti taj izolirani proces. Primjerice, ako imate i privatnu školu, a niste posebno naplatili takav pristup u takvu nastavnom modulu, to se smatra nekomercijalnim. To je ona svrha kod koje zapravo nemamo izravnu zaradu od te radnje, a škola kao takva može biti privatna škola koja naplaćuje školarinu.

Dalje imamo kategoriju djela koja su nedostupna na tržištu. Ako imate primjerke koji su rasprodani i smatraju se nedostupnima na tržištu, kad se u dobroj vjeri može smatrati da cijelo djelo nije dostupno javnosti u okviru uobičajenih kanala trgovine i nedostupno je na tržištu, baštinska institucija može reproducirati i staviti na raspolaganje javnosti. Ako postoji organizacija za kolektivno ostvarivanje, naknada će se naplatiti za autore, ali to je golem korak dalje. Ako se ne može naći knjigu u regularnim trgovinskim kanalima, vi zapravo sve što je malo starije, čega više nema na tržištu možete digitalizirati i staviti na raspolaganje javnosti. Direktiva je zaista napravila važan korak naprijed gdje imate nove mogućnosti iskorištavanja autorskog djela sa svrhom znanstvenog istraživanja radi očuvanja kulturne baštine te omogućavanja razmjene znanja prekograničnog i unutar države.

To je ono što sam večeras htjela pokazati, da vidite koliko se ide u tom smjeru. Vjerujem da će sljedeći korak ići još dalje u smislu ograničavanja autorskog prava u korist knjižnica i drugih baštinskih ustanova jer je nužnost da se na neki način poslovni modeli prilagode toj potrebi, da što je moguće više sadržaja bude dostupno i da se omogući ta javna svrha jer je nužna dostupnost rezultata znanstvenih istraživanja, kulturnih i kreativnih sadržaja. To je nešto što moramo imati na umu. Javne knjižnice platforme su koje će tu dostupnost u budućnosti sasvim sigurno osigurati. Neće se ići dokraja. Mora se omogućiti balans da nositelji prava ostvare naknadu, ali će se vjerojatno modelima djela nedostupnih na tržištu, pa djela siročadi, pa vjerojatno i koji korak dalje ići za tim da se što je moguće lakše preko knjižnica i drugih institucija, muzeja i javnih organizacija za radiodifuziju arhive omogući dostupnost onima koji se bave znanstvenoistraživačkim radom jer su oni nositelji napretka. Autorsko pravo treba služiti tomu da zahvaljujući njemu idemo naprijed. Hvala na pozornosti.

M. Bratković

Molim da nagradimo pljeskom našu uvodničarku. Zahvaljujem na informativnu i poticajnu izlaganju!

R. Matanovac Vučković

Znam da ste uvijek jako aktivni. Bojim se doći ovamo jer znam da jako vodite računa o autorskom pravu i da imate svoje poslanje jer javne knjižnice imaju svoje poslanje. Pokušat ću odgovoriti na sva vaša pitanja.

M. Bratković

Otvaramo raspravu. Čekamo vaša pitanja i komentare. Izvolite!

Iva Melinščak Zlodi, knjižničarka, Filozofski fakultet

Zanima me, s obzirom na to da je Direktiva na snazi, ali još nije implementirana u većinu nacionalnih zakonodavstava, u kojoj mjeri ona za nas vrijedi ili se u Hrvatskoj još uopće ne možemo njome služiti?

R. Matanovac Vučković

Nije još na snazi. Još se moramo ponašati po pravilima koja sam izričito navela i po sadašnjem zakonu. Ovdje sam dala ekskluzivu da vidite kako će to otprilike izgledati u novom zakonu. Kad on stupi na snagu, smije se raditi ono što je njome propisano jer se Direktiva izravno ne primjenjuje. Morate ju implementirati u zakon.

I. Melinščak Zlodi Znači da će to biti poprilična komplikacija u međunarodnim projektima. Onda će neki partneri u svojoj zemlji to moći raditi, a drugi neće.

R. Matanovac Vučković

Rok je za implementaciju Direktive dvije godine od njezina stupanja na snagu, a 1. lipnja krajnji je rok. Nakon toga je država članica odgovorna i kriva ako ju ne implementira. Može biti pod penalima zbog neimplementacije, ali sigurno će mnoge države kasniti. Sada je prijelazno razdoblje. Možemo računati na to da bi se sljedeće tri ili četiri godine mogle događati takve situacije iako, ako uzmemo u obzir način funkcioniranja pravosudnog sustava, to ne bi trebao biti problem jer dok dođe do sudskog spora koji može rezultirati nekom presudom, situacija će već biti regulirana na jedinstven način u cijelom EU-u.

Željka Radvinović, voditeljica Knjižnice Muzičke akademije u Zagrebu

Postavit ću pitanje koje nema veze s knjižnicom. Rekli ste da se pojedincima i institucijama koji su na državnim sredstvima ostvarili neka autorska djela (kao što su znanstvena djela i čitava fonoteka Hrvatskog radija) vraćaju autorska prava i da ih oni mogu naplaćivati. Hrvatski radio vlasnik je svojih dokumentarnih snimaka.

R. Matanovac Vučković

Vlasnik snimke možda jest, ali nije u svakoj mjeri vlasnik autorskih prava odnosno nositelj autorskih prava. U tome je problem korištenja fonotekom i tom arhivom na HRT-u gdje su

sigurno neki ugovori postojali. Njih se sad ne može naći i tako dalje.

Jedan je način rješavanja problema preko djela siročadi, a drugi u konkretnom slučaju kod radio-televizije može biti korištenje MFN snimkama. Dakle, dio toga sasvim sigurno može se riješiti preko tih sadržajnih ograničenja, ali nije to tako jednostavno. Bez obzira na to što su oni vlasnici snimke kao takve, prije toga imate autorska prava i izvođačka prava.

Ž. Radovinović Njihova je fonoteka po statusu kulturna baština. Morala bi biti barem dostupna informacija o njezinu sadržaju. Dobila sam informaciju da oni izričito ne smiju dati informaciju o tome.

R. Matanovac Vučković

Ne znam zašto ste dobili tu informaciju. Što se tiče autorskih prava, nema zapreke da informacija o tome bude dostupna.

Ž. Radovinović Može li se onda legalnim putem zatražiti da bude dostupna?

R. Matanovac Vučković

Uvijek imate razne propise kako možete doći do određenih informacija.

Alka Horvat, umirovljenica

Mnoštvo je različitih licencija s kojima su knjižnice sučeljene. Različite knjižnice surađuju s različitim proizvođačima. Uvjeti su tih licencija različiti. To zbilja zavisi od nakladnika do nakladnika. Pravila u Hrvatskoj mogu se razlikovati od pravila izvan Europe. Je li moguće da mi u nacionalni zakon uvrstimo članak kojim bismo rekli da svaki uvjet licencije, odnosno da svaka licencija koja potire ograničenja i iznimke koje postoje u našem zakonu nije valjana?

R. Matanovac Vučković

To piše. Ako su ugovorne obveze suprotne ograničenjima, onda su ništetne.

R. Matanovac Vučković

Da, ali to nije tako jednostavno. Sasvim je sigurna budućnost i kod knjižnica da ćete u jednom trenutku morati razmišljati o tome da je zaista nužno da imate zaposlene osobe koje se bave isključivo pitanjem reguliranja prava i da rade taj posao na dnevnoj bazi jer je to posao koji se u takvim institucijama mora raditi na dnevnoj bazi. Netko treba biti u stanju svakodnevno pregledavati licencije kad one stignu i gledati postoji li kakav njihov sukob s obvezujućim pravilima u Republici Hrvatskoj te ako želite taj sukob premostiti, gledati kako će se premostiti. To trebaju raditi pravnici svaki dan i vama davati savjete unutar knjižnice. To je jedini način, isto kao i na javnim televizijama i tako dalje.

Autorska prava, pogotovo kada govorimo o digitalnom okružju, općenito više nisu neko sporadično pitanje kojim ćemo se malo baviti i kojim se može baviti bilo tko. To je visoka specijalizacija i biti upoznat s takvim složenim pravilima zahtijeva određena predznanja. Kao što knjižničar zna kako se radi katalogizacija, a ja to ne znam, tako pravnik mora biti specijaliziran u tome pravnom području da bi znao i tumačiti licencije i uređivati s nacionalnim zakonodavstvom pa vama davati tumačenje o tome što s takvim sadržajem smijete ili ne smijete raditi. Takav sustavni pristup mora se osigurati i vjerujem da će se i u Hrvatskoj u dogledno vrijeme podignuti razina svijesti o tome da je to nužnost i da jednostavno s tim moramo računati. Kad netko osniva takvu instituciju, odnosno financira njezino postojanje i njezin rad, mora ukalkulirati ljude koji će se baviti pitanjem autorskoga prava u odnosu na cijelu građu.

Digitalizacija nije proces „ja malo fotokopiram“. To je opsežni proces koji se sustavno provodi u cijeloj Europskoj uniji i koji je vama stavljen u zadatak. Tribine su dobre i ovakav način edukacije omogućuje da osobe koje nisu nužno pravnici saznaju o tome i sigurno vi znate o tome jako puno, ali opet je nužan netko tko će to raditi unutar institucija. To jednostavno mora biti budućnost jer ćemo se inače stalno suočavati s problemima i s pitanjima smije li se nešto i tko je tu pogriješio.

A. Horvat

Velika Britanija i još neke zemlje u svoj su zakon o autorskom pravu unijele tu odredbu. Valjda znaju zašto su to napravile.

R. Matanovac Vučković

Zato što su one drugi pravni sustav, ali imamo i mi u zakonu tu odredbu. Samo je to u Zakonu o obveznim odnosima. Bit će vam i u ovim odredbama da su ugovorne odredbe ništetne. Sigurno će negdje pisati da su suprotne ugovorne odredbe ništetne.

Dragutin Nemec, Knjižnica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

Nisam još vidio novi Prijedlog zakona. Htio sam se osvrnuti na ono što je profesorica Horvat rekla. Zapravo je vjerojatno mislila na to može li se u Zakon o autorskom pravu unijeti te prisilne odredbe, ne da generalno prisilne odredbe same po sebi nadjačavaju ugovore, nego da unesemo stvarne prisilne odredbe u zakon.

R. Matanovac Vučković

Možemo onako kako je Direktiva odredila.

D. Nemec

Imamo odredbu da su ništetne suprotne ugovorne odredbe za rudarenje, za korištenje u nastavi, za očuvanje, ali ne za djela koja su nedostupna na tržištu. Moramo ići preko licencije. Kod korištenja u nastavi općenito vrijedi da su suprotne ništetne ugovorne odredbe, ali imate onu alternativu: ako postoje prikladne licencije, ostvaruje se preko prikladnih licencija. Znači li to da su prikladne licencije one koje imaju u sebi iznimke ograničenja? Jer bi ispalo da nemamo automatsko poništavanje ugovornih odredbi.

R. Matanovac Vučković

To ništa nije slučajno. Sve što piše u Direktivi rezultat je različitih lobiranja. Jedna strana traži jedno, druga traži drugo. One se ne mogu dogovoriti i da bi Direktiva bila donesena,

napišu takvo što pa si vi sad mislite. Mi ćemo dobro o tome promisliti u implementaciji. Nastojanje te politička volja iza pisanja tog zakona jest da se za institucije kulturne baštine, znanstvena istraživanja, javne knjižnice, znanstvene institucije i obrazovne institucije da što je više moguće.

D. Nemec

Direktiva dopušta neka tumačenja koja nam mogu ići u korist. Kod rudarenja knjižnice koje su u istraživačkim ustanovama kažu da same ustanove mogu rudariti. Međutim, recital govori da su to i osobe povezane s njima.

R. Matanovac Vučković

To su znanstvenici.

D. Nemec

U slučaju da je riječ o običnoj osobi koja rudari, ako je ograničite nekakvim općim uvjetima, ubrajaju li se u to i korisnici naših ustanova?

R. Matanovac Vučković

Tu povezanost treba tumačiti na način da su to ili zaposlenici ili znanstvenici i suradnici na nekim projektima. Ta povezanost regulirana je kod rudarenja za znanstvena istraživanja i tu je velika širina. Kod drugog rudarenja to je kao može se rudariti ako se nije pridržalo prava. To je bitno uže rudarenje. Korisnici mogu rudariti ako u licenci ne piše da se to ne smije izričito. To je balans, koji se društveni ciljevi žele postići. Znanost i istraživanje da, ali zabava, znatiželja, komercijalna dobit ne.

D. Nemec

Tu imamo problem. Mi smo u istraživačkoj ustanovi. Naši su korisnici nastavnici i studenti. Nastavnici su znanstvenici.

R. Matanovac Vučković

A studenti to rade po nalogu nastavnika u nastavnom procesu. Mogu i oni zato što su povezani u nastavnom procesu, u znanstvenom, istraživačkom, obrazovnom. To bismo tako trebali tumačiti. Sumnjam da će se studenti time pretjerano

koristiti, ali sigurno je da imamo na seminarima istraživački rad, i to treba smatrati povezanim jer bi inače bilo zaista besmisleno da se studenti ne mogu koristiti istom mogućnošću, a zajedno s nastavnikom rade istraživački rad. Mi ih učimo kako se zapravo radi istraživački i znanstveni rad.

D. Nemec

Kod te frazeologije koja se koristi, sada u zakonu za djela siročad imamo pažljivu potragu. Što se tiče masivne digitalizacije koja je nama jako zanimljiva u knjižnicama, imamo situaciju da je nešto digitalizirano bilo vezano uz članak 8. za djela kojih nema na tržištu ili članak vezan za očuvanje te da želimo to staviti u javnost.

R. Matanovac Vučković

To je vrlo važna razlika. Golema je razlika smijete li napraviti primjerak. U većini slučajeva smijete, ali je stavljanje na raspolaganje javnosti problematično.

D. Nemec

Imamo postupak koji nam nije jasan i koji bi nas mogao dosta zakočiti. Kad sklopimo ugovor s udrugom za kolektivno ostvarivanje, licenciju, što bi svaka ustanova pojedinačno trebala napraviti, trebala bi to napraviti za cijeli fond.

R. Matanovac Vučković

Za djela siročad to ne, a za nedostupne na tržištu možete staviti.

D. Nemec

Imamo tzv. „uobičajene trgovačke kanale“, a nakon toga imamo „razumni napor“ i „u dobroj vjeri“. Više nemamo „pažljivu potragu“, nego imamo „razumni napor“. Imamo kolegice iz jako malih knjižnica do jako velikih knjižnica. Svi smo u problemu s resursima. Jesu li taj razumni napor i uobičajeni trgovački kanali nešto što se može subjektivno procjenjivati ili će postojati neki objektivni? Podrazumijevaju li oni i e-Bay, Amazon? Što je s digitalizacijom, hoće li biti ujednačavanja? Ako ga bude, hoće li to morati svaka knjižnica pojedinačno raditi? Što znači „razumni napor“ meni u knjižnici

s određenim brojem ljudi ili kolegici koja je sama u knjižnici? Je li taj razumni napor subjektivna ili objektivna kategorija?

R. Matanovac Vučković

Objektivna. Mora biti objektivna jer su sve te kategorije objektivne. Pažljiva potraga, marljivi napor, dobra vjera. Sve su to objektivni kriteriji. Imamo metode da ih ustrojimo. Oni nisu definirani zato što ih se ne zna definirati. A tko će ih definirati? Vi ćete ih definirati. Neće sud jer neće doći do suda. Dok dođe do suda, vi ćete već ustaliti svoju praksu. Ideja je cijele priče da se u natezanju na tržištu natežu različiti interesi. Imat ćete s jedne strane one koji ne žele dostupnost na tržištu jer žele od toga zarađivati, a s druge strane vas koji želite provesti tu javnu funkciju. Onda ćete vidjeti tijekom godine, dvije, tri kako će se razviti ti takozvani poslovni modeli, modeli najbolje industrijske prakse. To su sad nove stvari koje se uvode u područje intelektualnog vlasništva gdje se ne može regulirati zakonom. Zapravo se ne zna i to nitko ne zna, nego se želi dopustiti tržištu da se „sučele“ sukobljeni interesi i da iz toga izide nova praksa koja će biti prihvatljiva svima.

Subjektivna bi značilo da svaki knjižničar u skladu sa svojim mogućnostima to radi. To ne može biti. Bit će nešto što je općeprihvaćeno u knjižničarskoj praksi. Tu će vjerojatno neke države prednjačiti i nastojat će neke modele nametnuti kao općeprihvaćene modele. Kod vas je to možda novost.

Dođu na tržište najjači producenti glazbenog djela ili producenti filma i oni nametnu nove modele. Dođu YouTube i Google te nametnu svoj model. Pitanje je koliko će taj model u praksi biti prihvaćen da ga i drugi počnu poštovati. Problem je s YouTubeom u glazbi što se nametnuo model koji su svi prihvatili, osim što je za kreativne i kulturne industrije bio poguban. Onda ste ga morali mijenjati ovom direktivom nakon 20 godina da nekako ispravite krivu Drinu, ali je ideja cijele priče da se ne regulira zakonom.

Sudovi su prespori i zato imamo modele novih arbitražnih načina rješavanja sporova, mirenja itd. Ideja je da se pokuša na tržištu napraviti neka objektivizirana metoda. Vaše je da se

zapravo počnete nekako ponašati. Kad se počnete nekako ponašati i stabilizirate oblik ponašanja prihvatljiv za sve knjižnice u Hrvatskoj, to će zapravo biti pažljiva potraga, razumni napor i objektivno ustrojeni kriteriji, ali radit ćete ih vi sami.

Renata Petrušić, Nacionalna i sveučilišna knjižnica

Njemačka nacionalna knjižnica to je riješila. Oni već neko vrijeme imaju licencije upravo za to i oni su to riješili knjigama u tisku. Popis knjiga u tisku koji održava nacionalna knjižnica uspoređuje se s tim popisom i gleda je li knjiga na tržištu. Kad sam vidjela što se navodi i što će biti u novom zakonu – znači ostatak će i odredbe o djelima siročadi i nove odredbe o djelima nedostupnima na tržištu. To se preklapa. Dodatno me zbunilo i mislim da će nama stvarati problem ono što je bilo pisano uz nedostupna djela. Ako postoji organizacija za kolektivno ostvarivanje prava, obvezno je kolektivno ostvarivanje prava za djela nedostupna na tržištu. Pitam se koje organizacije za kolektivno ostvarivanje prava imaju pravo nuditi licencije za radove.

R. Matanovac Vučković

Samo je jedna za sve. Sustav kolektivnog ostvarivanja prava. I ta jedna daje vam sve. Utvrdite li da je neko djelo nedostupno na tržištu, vi ćete biti ti koji će to odraditi. Imate za glazbu, za film, za knjigu. Znači, nekakvo društvo književnika sutra će biti organizacija koja će dobiti odobrenje Zavoda za intelektualno vlasništvo za obavljanje djelatnosti. Onda ćete od društva književnika ispregovarati na godišnjoj razni, vrlo vjerojatno s Ministarstvom kulture kao za javnu posudbu i ispregovarat ćete određenu količinu novca. Time će vam biti pokrivena sva djela nedostupna na tržištu. Ako nema kolektivne organizacije jer nijedna nije dobila dopuštenje, imate sadržajno ograničenje da se time možete koristiti bez licencije.

R. Petrušić

Kako primjerice organizacije koje se brinu o pravima nakladnika mogu davati licencije za djela nedostupna na tržištu s kraja 19. stoljeća? Otkud im pravo zastupati te autore?

R. Matanovac Vučković

Za to se ne trebate vi brinuti. Vi se trebate brinuti da ćete dobiti licenciju pod vrlo jednostavnim mehanizmom i da će ta djela koja su nedostupna na tržištu vama biti dostupna.

R. Petrušić

Ali ta će licencija u sebi uključivati neka financijska sredstva.

R. Matanovac Vučković

Što se tiče javnih institucija, to će se sve ispregovarati na vrijeme.

Vikica Semenski, Knjižnice grada Zagreba

Imamo situacije za one autore čija su autorska prava istekla. Međutim, uvijek se pojavi i situacija kada nije prošlo 70 godina od autorove smrti, a mi ne možemo ustanoviti nasljednike autorskih prava.

R. Matanovac Vučković

To su onda djela siročad.

V. Semenski

Moje pitanje glasi postoji li mogućnost da se odredba u zakonu sroči na način da olakša rješavanje tog problema. Budući da znamo autore, poštujemo moralna prava autora i navodimo njihova imena, odnosno njihov udio u djelu, može li nam se omogućiti da zapravo prepustimo samim nasljednicima autorskih prava da nas otkriju? Naime, naša digitalizirana građa javno je objavljena i svi su podatci ustanove javno dostupni.

R. Matanovac Vučković

To je bit djela siročadi. Ako ne znate tko su ili ako ne možete doći do njih, oni se moraju javiti. To je upravo tako uređeno.

V. Semenski

Zabrinjava me taj razumni napor i eventualno naknada.

R. Matanovac Vučković

Piše vam što je razumni napor. Morate gledati. To ste prošli, niste ga našli, razumni napor je učinjen. Pa ne možete provesti osam dana nad jednim djelom.

R. Petrušić

Upravo je o tome i riječ. Ta je direktiva propala. Ostalo je u zakonu da su oni odgovorni ako se autor naknadno javi.

R. Matanovac Vučković

Već puno puta to govorim. Nema nijednoga sudskog spora u kojem je itko na išta osuđen. Budući da nema nijednoga sudskog spora da je itko na išta osuđen, pitam vas zašto se toga bojite.

Ako se i pojavi taj autor koji će tražiti naknadu, kao prvo zastara je otkad je saznao godinu dana, a kao drugo, samo tri godine otkad je saznao može to tražiti jer je inače prekluzija njegovih prava. Kao treće, kod određivanja naknade imate i jako pažljivo sročenu odredbu koju sam ja pisala i kaže da naknada ne smije biti takva da vas optereti jer ste vi cijelo vrijeme bili u dobroj vjeri. Dakle, naknada smije biti takva da uzme u obzir sve što radite da poduzmete razumni napor, da nema smisla da osam dana sjedite nad jednom knjigom, nego ju morate riješiti u osam minuta. To je razumni napor. Prema tome, ako nemate dosad nijednoga sudskog spora, nitko nije morao nikad ništa platiti, nemojte se bojati, radite to.

R. Petrušić

Mi ne želimo biti prvi.

R. Matanovac Vučković

Moja je poruka vama da pogledate, molim vas, što je napravio YouTube. Oni nisu nikoga ništa pitali. Oni su jednostavno uzeli. Znali su što je, čije je i još su tvrdili da to smiju raditi. Onda su tumačili Direktivu o elektroničkoj trgovini kao da nisu korisnici sadržaja, i Europski sud to im je čak i priznao. Vi nemate nijedan sudski spor, nemate nijednu tužbu. Nemojte se bojati to raditi. Nije moglo biti bolje sročeno u korist javnih institucija što se tiče djela siročadi. Jako će dobro biti propisano i što se tiče djela nedostupnih na tržištu. Radite to, digitalizirajte, koristite se zakonskim iznimkama jer je to njihov cilj. Ako vi to ne budete radili, nitko drugi umjesto vas to neće početi raditi. Ne mogu vam dati recepte.

V. Stilin

Posljednja sam pomoćnica ravnatelja za autorsko i srodna prava u Državnom zavodu za intelektualno vlasništvo. Imam dva pitanja. Spomenuli ste da Radna skupina radi na Zakonu o autorskom i srodnim pravima. Možete li nam reći gdje: u Ministarstvu kulture ili u Državnom zavodu za intelektualno vlasništvo?

R. Matanovac Vučković

Radna skupina broji oko 60 članova. Državni zavod za intelektualno vlasništvo i Ministarstvo kulture.

V. Stilin

Znači oboje. Drugo pitanje: uvodno, radila sam na pravu javne posudbe, jedina u Zavodu, napravivši svojedobno analizu zakonodavstva 21 države. S tim u vezi, a protivno preporukama Europske unije ukinut je Sektor za autorsko i srodna prava Zavoda kojem sam bila na čelu. Književnicima Hrvatske, prema Nacionalnoj strategiji razvoja sustava intelektualnog vlasništva RH od 2005. do 2010., koju je donijela Vlada RH, a izradio Državni zavod za intelektualno vlasništvo, trebale su početi isplate naknada za posudbe njihovih knjiga u javnim knjižnicama. Odnosno književnici su trebali početi dobivati naknade za posudbe svojih knjiga u roku koji je određen u navedenom dokumentu Vlade RH, i to 2006. na 2007. godinu. Ukinućem moga mjesta 2008. (nitko u Zavodu nije preuzeo poslove prava javne posudbe) književnici su na godišnjoj razini izgubili otprilike 2.000.000 kuna. Tek 2014. godine počela se davati naknada za posudbe knjiga u javnim knjižnicama umjesto 2008. godine. Sami književnici, izdavači, koji sudjeluju u naknadi oštećeni su za oko 12.000.000 kuna u tom razdoblju (od 2008. do 2014.). Možete li nam objasniti zašto 2008. godine, kao tadašnja zamjenica ravnatelja Zavoda, niste poduzeli apsolutno ništa u vezi s pravom javne posudbe i književnika?

R. Matanovac Vučković

Ne znam točno dokad sam bila zamjenica ravnatelja. Mislim od 2008. do 2015. pa onda više nisam mogla ništa u vezi s time. Koliko mi je poznato, točno je što ste rekli da se od 2014. plaća iz državnog proračuna novac za pravo javne posudbe.

I. Melinščak Zlodi Zanimaju me djela koja nisu na tržištu. Podrazumijevaju li se samo djela koja su bila objavljena na tržištu pa rasprodana ili, recimo, i djela koja nikad nisu bila, poput doktorskih disertacija i ocjenskih radova koji su nama knjižnicama važniji dijelovi zbirki i koje bismo rado stavili na raspolaganje?

R. Matanovac Vučković

To moramo još malo raspraviti u okviru Radne skupine. U Zakonu o znanosti postoji obveza stvaranja repozitorija koji će biti javno dostupan za nekomercijalne svrhe završnih radova, doktorskih disertacija i tako dalje. Prijedlog je da se u tom smislu ograniči autorsko pravo da to bude javno dostupno za nekomercijalne svrhe.

D. Nemec

Možemo li se, što se tiče procedura koje su problematične kolegicama i kolegama, osloniti na to da će neke stvari, pažljivu potragu, izbrusiti praksa, uvjetno rečeno? Međutim, početne stvari, budući da je tu recimo ambivalentna direktiva – institucija kulturne baštine, institucija sama, pojedinačna u ovom slučaju, knjižnica treba ugovarati s kolektivnom udrugom. Hoće li to ugovaranje za nju na neki način napraviti država jer se pitanje ugovaranja licencije svodi i na pitanje naknada, kao i tko će plaćati te naknade?

R. Matanovac Vučković

To zakonom neće biti propisano. Rekla sam da će biti sličan model kao kod prava javne posudbe.

D. Nemec

To znači da neće ugovarati institucija ili će barem država sama s kolektivnim udrugama ugovoriti neku tipsku licenciju koju ćemo znati unaprijed?

R. Matanovac Vučković

To je bit kolektivnog pregovaranja. Bit je kod tih djela nedostupnih na tržištu da se nitko ne obogati, nego da se učini najbolje u balansu. Tako da vjerujem da te licencije neće biti previše opterećujuće.

D. Nemec

Pitanje troškova digitalizacije?

R. Matanovac Vučković

To je i ovako sve iz javnih izvora pa je vrlo vjerojatno da će biti i to. Ne mogu to jamčiti. Jedino mi izgledno djeluje da to sve skupa bude iz javnih izvora, ali na to ne mogu ja odgovoriti. Mogu dati prijedlog.

D. Nemec

Imamo situaciju da se nositelj prava može povući u svakom trenutku iz tog procesa. Dakle, troškovi koje bi same sebi zapravo stvorile institucije za digitalizaciju, za stavljanje na raspolaganje javnosti, sredstva za materijale i resurse, a u nekom trenutku autor se povuče iz tog postupka.

R. Matanovac Vučković

Kako povuče? Ne mogu se izjasniti ako je za nedostupna djela propisano obvezno kolektivno ostvarivanje, onda znači da autor sam ne može raditi. Ako postane dostupno na tržištu, postalo je dostupno na tržištu, onda više nije nedostupno.

Ž. Radovinović

Hoće li se oko repozitorija završnih radova razmisliti i o umjetničkim radovima?

R. Matanovac Vučković

Da. Hoće.

M. Bratković

Može li završna riječ uvodničarke?

R. Matanovac Vučković

Zahvaljujem svima na pozornosti. Moram priznati da mi nije bilo lako pripremiti se za vas jer uvijek imate jako puno pitanja i razmišljate o tome svaki dan.

Na kraju želim poručiti da se ne bojite propisa i velikih financijskih posljedica jer su odredbe zakona pisane upravo tako da kad se netko ponaša u skladu sa sadržajnim ograničenjima, ako se i ispostavi da se situacija promijeni na

način da se ili nađe autor ili da postane ponovno komercijalno jer se stavi na tržište, nikada posljedice ne mogu biti tako pogubne jer ste dosad bili u dobroj vjeri.

Činjenica da nema sudskih sporova ni presuda o tim pitanjima, da nisu nositelji prava otvarali to kao problem govori u vašu korist. Prema tome, treba se što više koristiti sadržajnim ograničenjima u istraživanju znanosti, u baštinskim institucijama da biste na kraju krajeva stvorili ono što se zove objektivan model postupanja jer objektivan model postupanja, ako bi se i dogodio neki sudski spor nakon tri ili pet godina, uzima se kao uobičajeno u tom području djelovanja. To smo već vidjeli jako puno u glazbi i u filmu. Takozvani poslovni modeli koji su zaživjeli postali su zapravo model za nekakva zakonodavna rješenja. Prema tome, uzmite stvari u svoje ruke i radite svoj posao na dobrobit cijele društvene zajednice.

M. Bratković

Mislim da uvodničarka ponovno zaslužuje pljesak. Hvala još jedanput. Hvala svima vama. Danas je bila uglavnom nepravnička publika. Nadam se da ste dobili neke korisne odgovore na svoje dileme. Hvala vam i doviđenja!

NOVI ZAKON O SUSTAVU DRŽAVNE UPRAVE

uvodničari:

*doc. dr. sc. **Jasmina Džinić***

Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

*doc. dr. sc. **Teo Giljević***

Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

voditelj i urednik:

*doc. dr. sc. **Marko Bratković***

237. tribina

Zagreb, 27. veljače 2020.

NOVI ZAKON O SUSTAVU DRŽAVNE UPRAVE

M. Bratković

Dobra večer! Dobro došli na još jednu tribinu Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i Kluba pravnika grada Zagreba. Danas se bavimo još jednom aktualnom temom. Naime, u srpnju prošle godine na snagu je stupio novi Zakon o sustavu državne uprave koji je u mnogim aspektima promijenio dotadašnji istoimeni zakon. S nama su stručnjaci sa zagrebačke Katedre za upravnu znanost koji se tom temom bave doc. dr. sc. Jasmina Džinić i doc. dr. sc. Teo Giljević.

Pozivam vas da se uključite u raspravu nakon njihova uvodnog izlaganja pa da u njoj iznjedrimo i neke plodonosne zaključke. Sve što kažete, mi ćemo zabilježiti, a poslije ćete imati prigodu autorizirati te će biti objavljeno u Godišnjaku.

J. Džinić

Dobra večer! Hvala vam što ste došli na tribinu koja se tiče Zakona o sustavu državne uprave i općenito uređenja obavljanja poslova i organizacije državne uprave u Hrvatskoj. S obzirom na to da nas je dvoje uvodničara i da imamo ograničeno vrijeme za izlaganje, ja ću dati uvod o samom zakonu, njegovoj strukturi i razlozima donošenja te ću dio posvetiti poslovima državne uprave. Kolega Giljević više će govoriti o organizaciji državne uprave i upravljanju u njoj te iznijeti neke zaključne napomene koje bi trebale potaknuti raspravu i vaša pitanja ili komentare.

Zakon o sustavu državne uprave donesen je u lipnju, a stupio je na snagu u srpnju prošle godine. Riječ je o organskom zakonu kojim se uređuju ustrojstvo i poslovi državne uprave te način njihova obavljanja. To je treći zakon tog tipa koji se uvijek donosio pod istim nazivom. Godine 1993. donesen je prvi Zakon o sustavu državne uprave koji je više puta bio izmijenjen, a 2011. donesen je novi Zakon o sustavu državne uprave koji zapravo i nije u bitnome drukčije izgledao niti je sadržavao bitno drukčije materijalne odredbe od prijašnjeg zakona.

Kod najnovijeg Zakona o sustavu državne uprave struktura je u nešto većoj mjeri izmijenjena. On je sažetiji i pregledniji. Uklonjene su određene odredbe koje su se ponavljale, ali i neke koje su regulirale institute čija je regulacija sada izostala. Pod tim najprije mislim na dio koji se odnosio na uređenje odnosa uprave i građana. Pod obrazloženjem da su sada ti instituti regulirani drugim zakonima, ponajprije ZUP-om i Zakonom o pravu na pristup informacijama, načela kojima se regulira odnos građana i uprave podvedena su pod opće odredbe i svedena na minimum. Iz strukture zakona vidljivo je da se nastojalo staviti veći naglasak na poslove državne uprave pa se ne koristi više izraz *ustrojstvo*, nego *tijela državne uprave*.

Promjene se tiču poslova, primjerice odredbe o donošenju provedbenih propisa izdvojene su iz poslova državne uprave te su provedene i neke druge manje izmjene, ali u cjelini je sama ideja ostala ista. Naglasak je i dalje na sustavu i organizaciji, a ne na obavljanju poslova državne uprave.

Potreba donošenja novog zakona ili drukčijega normativnog uređenja poslova i organizacije državne uprave naglašena je u više strateških i planskih dokumenata počevši od Strategije razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine gdje se upozorava na trend centralizacije obavljanja poslova državne uprave, posebno inspekcijskih poslova te na neracionalnost ustroja dekoncentrirane državne uprave.

Slijedom toga Akcijski plan provedbe Strategije razvoja javne uprave od 2017. do 2020. predviđa šest mjera za racionalizaciju sustava državne uprave. Riječ je o normativnom uređenju poslova i određivanju poslova koje obavljaju središnja tijela državne uprave, zatim prijenosu određenih poslova na jedinice lokalne i područne samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima, uređenju agencijskog modela uprave jer je to jedan od problema u širem sustavu državne uprave, zatim jačanju ureda državne uprave, i to na način da im se prenese dio poslova središnjih tijela državne uprave i da im se pripoji dio područnih jedinica središnjih tijela državne uprave te o racionalizaciji unutarnjeg ustrojstva tijela javne uprave.

Nacionalni programi reformi za 2018. i 2019. opet upozoravaju na probleme neracionalne organizacije obavljanja

poslova državne uprave. U programu iz 2018. izričito se kao aktivnost za provedbu mjere racionalizacije i normativnog uređenja organizacije i obavljanja poslova državne uprave navodi donošenje Zakona o sustavu državne uprave. Već u sljedećemu nacionalnom programu 2019. spominje se mogućnost povjeravanja određenih poslova jedinicama lokalne i područne samouprave i s tom se svrhom planira provesti jedan projekt u okviru kojeg bi se utvrdili kapaciteti lokalnih i područnih jedinica za pružanje javnih usluga i obavljanje poslova. Strateški planovi Ministarstva uprave također ponovno navode sve te probleme koji se tiču obavljanja poslova državne uprave.

Što se tiče razloga donošenja samog zakona koje je Vlada kao predlagač navela u Konačnom prijedlogu zakona, oni nisu izričito tako navedeni, ali mogu se svrstati u tri skupine. Ponajprije se Vlada poziva na ono što je utvrđeno u prijašnjim programima. Dakle, upućuje opet na u Nacionalnom programu reformi iz 2018. istaknutu hijerarhijsku i funkcionalnu nelogičnost i nedosljednost u obavljanju poslova državne uprave. Pozivanje na model obavljanja poslova državne uprave od upravnih tijela Grada Zagreba kao učinkovit i održiv model upućuje na opredijeljenost Vlade za ukidanje ureda državne uprave u županijama i prijenos njihovih poslova na županije, što je u suprotnosti s ranije prihvaćenim strateškim i planskim dokumentima. Kao drugi razlog navodi se depolitizacija, odnosno jačanje profesionalizacije, i to tako da se ukida jedan dio dužnosničkih pozicija koje bi se trebalo zamijeniti rukovodećim državnim službenicima koji bi upravljali upravnim organizacijama u sastavu ministarstava. Te su dvije promjene najavljivane u medijima kao temeljni razlozi za donošenje novog zakona. Kao treći razlog u obrazloženju se još navodi usklađivanje s drugim zakonima, ponajprije sa ZUP-om, Zakonom o upravnim sporovima, Zakonom o pravu na pristup informacijama, nizam zakona kojima se reguliraju različita tržišta javnih usluga, drugim zakonima, prekršajnim, kaznenim odredbama i tako dalje.

Prvi istaknuti razlog bio je najvažniji za donošenje novog zakona i mišljenja smo da je to tema koja bi mogla odvesti

raspravu u smjeru toga da se govori samo o uredima državne uprave u županijama i njihovu ukidanju. Stoga smatramo da bi se tom pitanju trebala posvetiti posebna tribina. Kolegica Iva Lopižić doktorirala je na temi dekoncentrirane državne uprave te je pisala radove koji se odnose na urede državne uprave. S kolegicom Romeom Manojlović Toman nedavno je u Zborniku Pravnog fakulteta u Zagrebu objavila članak o tome. Nismo htjeli da se zanemare ostale promjene koje nisu nikad stavljene u prvi plan jer nisu atraktivne za širu javnost, ali smatramo da su jako važne pa ćemo se danas više posvetiti tim temama.

Na temelju novog Zakona o sustavu državne uprave doneseni su odnosno izmijenjeni i neki drugi propisi. Tako je izmijenjen Zakon o ustrojstvu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave. Naslov je ostao stari, pa je i pogrešan jer sada više nema podjele na središnja i prvostupanijska tijela državne uprave. Izmijenjeni su zakoni kojima se uređuju poslovi koje su nekada obavljali uredi državne uprave u županijama i koji su povjereni županijama. Iz tih izmjena također se vidi da je glavni razlog donošenja novog zakona bilo ukidanje ureda državne uprave u županijama jer su u nekim zakonima, primjerice Zakonu o socijalnoj skrbi, izmijenjene samo odredbe o poslovima, dok ostale odredbe nisu usuglašene s novim Zakonom o sustavu državne uprave, primjerice odredbe o upravnom nadzoru. Na temelju zakona Vlada je bila dužna donijeti i novu Uredbu o općim pravilima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave, što je učinjeno. Većina je uredaba o unutarnjem ustrojstvu pojedinih tijela državne uprave usklađena s novim zakonom. Izmijenjeni su još neki zakoni i drugi propisi koji su trebali biti izmijenjeni.

Što se tiče poslova državne uprave, naglasit ću samo novine. Neki poslovi ostali su jednako regulirani. Tako su neposredna provedba zakona i inspekcijski nadzor uređeni na gotovo jednak način kao prije. Inspekcijski nadzor izmijenio se u organizacijskom smislu, o čemu će govoriti kolega Giljević.

Treba pohvaliti novu tipologiju poslova državne uprave gdje se dijelu poslova koji su nekada bili u rezidualnoj kategoriji drugih upravnih stručnih poslova i na neki način obezvrijeđeni daje veću važnost jer su stavljani u kategoriju provedbe državne

politike. Riječ je o poslovima koje obavljaju isključivo tijela državne uprave; tu ulaze izrada nacрта prijedloga zakona, prijedloga uredaba i drugih akata Vlade, nacрта strateških i planskih dokumenata, praćenje učinkovitosti provedbe zakona, uredaba i drugih akata Vlade, neki europski poslovi, zastupanje Republike Hrvatske u europskim tijelima i tako dalje. Međutim i ovdje je bilo određenog prostora za unaprjeđenje jer su izostavljeni poslovi vezani uz javne politike. Dakle, stavljanje problema na dnevni red i oblikovanje javnih politika, pa onda i praćenje, evaluacija njihove provedbe. Sam naziv te kategorije opet upućuje na instrumentalnu ulogu državne uprave, ona se i dalje doživljava kao izvršitelj političkih odluka te se zanemaruje njezina uloga u pripremi propisa i javnih politika. Zadržali smo staro shvaćanje uloge državne uprave.

Kategorija drugih upravnih i stručnih poslova i dalje je zadržana. Možda ih se moglo na drukčiji način organizirati s obzirom na to da obuhvaćaju jedan dio poslova koji se odnosi na *policy* ciklus koji ostaju odvojeni od provedbe državne politike iako su usko vezani za te poslove. Dio se pak poslova odnosi na stručnu suradnju, pružanje pravne i stručne pomoći, davanje mišljenja o odgovarajućim primjenama zakona i drugih propisa pravnim i fizičkim osobama i tako dalje. Usput se u okviru tih poslova spominje postupanje po predstavkama i pritužbama, što je nekada bilo posebno regulirano. Riječ je opet o zatvorenom krugu poslova.

Odredbe o upravnom nadzoru izmijenjene su na tako da su uklonjene odredbe o nadzoru djelotvornosti, ekonomičnosti i svrhovitosti rada te svrhovitosti unutarnjeg ustrojstva. Pitanje je koliko se i prije u praksi upravni nadzor provodio u tim dimenzijama. Upravni nadzor provodi se nad obavljanjem povjerenih poslova državne uprave, dakle onih koje obavljaju jedinice lokalne i područne samouprave, odnosno pravne osobe s javnim ovlastima. Propisuje se da je posao državne uprave i svaki posao koji je zakonom kojim se uređuje pojedino upravno područje povjeren određenoj pravnoj osobi te određen kao posao koji se obavlja kao javna ovlast. Riječ je o tome da se tako općim zakonom reguliralo obavljanje poslova od pravnih osoba s javnim ovlastima, odnosno agencija koje te poslove obavljaju

prema posebnim zakonima. Tu predlagač ističe kako zapravo želi napraviti distinkciju prema obavljanju javnih službi koje se ne moraju obavljati kao javna ovlast.

U prošlom zakonu donošenje provedbenih propisa smatralo se poslovima državne uprave. Novo je rješenje da su ti poslovi izdvojeni i označeni kao normativna ovlaštenja jer je doista riječ o normativnim ovlaštenjima za koja je potrebno odobrenje izričito u zakonu i mogu se donositi samo u granicama koje je zakonodavac odredio.

Isto tako, naredbe se više ne smatraju provedbenim propisima, nego se ubrajaju u privremene interventne mjere koje se donose iznimno u slučajevima propisanim zakonom, ograničena su trajanja, opsega i mogu ih donositi samo tijela državne uprave, dok provedbene propise osim tijela državne uprave donose pravne osobe s javnim ovlastima, što je već bilo regulirano posebnim zakonima. Tek je sada opći zakon regulirao to pitanje i na neki način ozakonio već postojeće stanje uređeno posebnim zakonima.

Što se tiče nadzora Vlade, to se preklapalo s upravnim nadzorom. Sada je on izdvojen i odnosi se samo na normativna ovlaštenja. Nešto je jači intenzitet nadzora nad tijelima državne uprave nego nad agencijama, odnosno pravnim osobama s javnim ovlastima, što je i logično s obzirom na veći stupanj njihove autonomije. Prije nije bilo regulirano koji se poslovi državne uprave mogu povjeriti na obavljanje drugim upravnim tijelima. Sada je to regulirano. Riječ je o neposrednoj provedbi zakona u prvom stupnju, zatim o drugim upravnim i stručnim poslovima i, u slučaju pravnih osoba s javnim ovlastima, o inspeksijskim poslovima. Isto tako, reguliraju se uvjeti pod kojima se ti poslovi mogu povjeriti tim upravnim tijelima, što je određen napredak u odnosu na prijašnje stanje.

T. Giljević

Hvala, Jasmina. Dobra večer! Ja ću govoriti o organizacijskim pitanjima kojima se bavi novi Zakon o sustavu državne uprave te upravljanjem u državnoj službi (pitanje profesionalizacije i politizacije).

Nedavno sam čitao rad profesora Koprića napisan prije nekoliko godina u kojem govori o floskulama u upravnim reformama. Među floskulama o upravnoj reformi ističu se one da je reforma javne uprave nužna, da se političari zalažu za temeljitu reformu, da će reforma povećati efikasnost, da će se reformom uvesti nagrađivanje po uspješnosti. Na to ću se malo poslije nadovezati.

Nije donesen novi Zakon o plaćama u državnoj upravi. Međutim, ponovno je uveden institut političkih savjetnika kako se sada naziva osobe koje će pružiti potporu ministru. Zanimljivo je da se na njih ne primjenjuje nagrađivanje uspješnosti, zapravo se uopće ne govori o tome da je i za njih potrebno mjeriti uspješnost, a isto je zanimljivo koje uvjete te osobe uopće moraju imati.

Još je jedna floskula da će se smanjiti upravu smanjivanjem broja ministarstava. Možemo reći da se periodički smanjuje broj ministarstava. Neki se predsjednici Vlade hvale da je smanjena i državna uprava. Međutim, to je isto tako prividno kao i treća floskula kako je potrebno depolitizirati javnu upravu uvođenjem profesionalnih javnih službenika, o čemu će biti riječi.

Što se tiče organizacijskih pitanja, prethodnim Zakonom o sustavu državne uprave bila su ustrojena 52 tijela državne uprave. Tijela državne uprave dijele se na 32 središnja tijela državne uprave, 20 ministarstava, pet središnjih državnih ureda, sedam državnih organizacija i 20 prvostupanijskih tijela državne uprave, odnosno ureda državne uprave. Po novom zakonu dogodila se racionalizacija državne uprave tako da su sad tijela državne uprave ministarstva i državne upravne organizacije.

U skladu sa Zakonom o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave ustrojeno je 20 ministarstava i 12 državnih upravnih organizacija, za što, ako bismo usporedili s brojem 32, možemo reći da je znatno smanjen broj tijela državne uprave. Također se odustalo od prijašnje kategorizacije tijela državne uprave na središnja i prvostupanijska. Uredi državne uprave ukinuti su, dok su središnji državni uredi pretvoreni u državne upravne organizacije. Zanimljivo je kako zapravo nije promijenjen i naziv zakona, što je kolegica Đžinić istaknula. Još

se zove Zakon o ustrojstvu i djelokrugu središnjih tijela državne uprave.

Također, ukidanje ureda suprotno je strateškim dokumentima, što smo mogli čuti, gdje se zapravo govorilo o problemu fragmentacije u hrvatskoj javnoj upravi i onome što se nije uopće dotaklo, pitanju bujanja broja područnih jedinica. Posljednjih godina sve više raste broj područnih jedinica.

Možemo se osvrnuti i na prije pet godina neuspjeli pokušaj reorganizacije prvostupanjskih tijela kada su zapravo trebali biti pretvoreni u *One Stop Shop*, odnosno točke jedinstvenog kontakta građana s državnom upravom. Naš Zakon o sustavu državne uprave sad spominje da se u uredbama o unutarnjem ustrojstvu tijela državne uprave može predvidjeti jedinstven *One Stop Shop*, odnosno jedinstveno mjesto. Čini mi se da još nije iskorištena ta mogućnost.

Uza sve imamo i mrežu dekoncentriranih ureda javnih ustanova (Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje). Isto tako i mrežu ureda dekoncentriranih ureda i javnih agencija također se zakonom zadržalo. Zakonom je zadržano i organizacijsko dvojstvo tijela državne uprave. Vratili smo se na 1990. kada smo imali dva osnovna tijela državne uprave: ministarstva koja obavljaju pretežito autoritativne poslove i državne upravne organizacije koje obavljaju pretežito stručne poslove. Također je zanimljivo da danas imamo 20 ministarstava. Krajem 1990. godine imali smo republičku upravu koju je činilo 19 republičkih organa koji su onda preimenovani u ministarstva te su zavodi ostali upravne organizacije. To imamo i sada. Zakon o sustavu državne uprave preuzeo je, možemo reći, staromodan koncept gdje su još ključna tijela ministarstva.

Sljedeće je pitanje postoje li određeni kriteriji za povjeravanje obavljanja određenih poslova državne uprave drugim tijelima. Ne postoje kriteriji za osnivanje ministarstva te broj ministarstava ovisi jedino o potrebama trenutačnih nositelja političke vlasti. Ako ćemo govoriti floskulama o upravnim reformama, reforma uprave ostvaruje se smanjenjem broja ministarstava. Primjerice, 2003. godine Hrvatski sabor donio je novi Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih

upravnih organizacija te je njime znatno smanjen broj ministarstava s 19 na 13. Bio je jedan velik skup u Hrvatskoj akademiji znanosti i umjetnosti o reformi državne uprave i tada smo mogli slušati (danas možemo o tome čitati u knjizi) da su zapravo to bili veliki uspjesi te da su ostvarene važne mjere u racionalizaciji državne uprave.

Što se tiče državnih upravnih organizacija koje su po organizacijskom kriteriju izdvojene kao zasebna tijela državne uprave, one imaju istovjetno ustrojstvo bez kabinetskog sustava i prema Zakonu o sustavu državne uprave državne upravne organizacije u pravilu se osnivaju kao središnji državni uredi, državni uredi i državni zavodi. Zakon predviđa mogućnost državne upravne organizacije, posebnim propisom osnivaju se državni inspektorati. Osnovan je državni inspektorat, a mogu se osnovati kao državna ravnateljstva ili neke druge državne upravne organizacije.

Ponovno izostaju kriteriji po kojima bi se moglo ustvrditi koje su nam državne upravne organizacije potrebne. Isto tako, pitanje je koja je razlika između državnih upravnih organizacija i ministarstava. Imamo neka ministarstva, odnosno urede državne uprave koji poprilično sličie ministarstvima. Može se reći da ponovno izostaju kriteriji te da je u sustav uveden još veći stupanj nekoherentnosti zbog velike raznolikosti državnih upravnih organizacija.

Kad pogledamo u praksi, pod nazivom državnih upravnih organizacija imamo niz različitih tijela koja se po svojim funkcijama i načinu djelovanja kreću od organizacija vrlo sličnih ministarstvima do onih koje bi se mogle potpuno izdvojiti iz sustava državne uprave. Kako izdvojiti? Neke bi se mogle osamostaliti u javne ustanove ili agencije, neke financirati iz vlastitih sredstava, a neke privatizirati ili uklopiti u postojeća ministarstva i agencije.

Novi Zakon o sustavu državne uprave uvodi promjene i u vrste upravnih organizacija u sastavu ministarstva tako da se sad u ministarstvu mogu ustrojiti uprave, zavodi i inspektorati. Zanimljivo je da su upravne organizacije u sastavu ministarstva i inspektorati bez obzira na to što imamo Državni inspektorat kao posebno tijelo državne uprave za provođenje inspeksijskog

nadzora. Očita je stoga intencija zakonodavca da pri određenim ministarstvima ostanu inspekcije te da Državni inspektorat neće obavljati sve inspekcijske poslove pa možemo reći da je to korak unatrag.

Što se tiče agencija, izostalo je jedinstveno i cjelovito uređenje sustava. I dalje imamo nepostojanje zakonske regulacije kojom bi se regulirala ključna pitanja osnivanja, upravljanja nadzora i odgovornosti. Što je umjesto toga Hrvatski sabor napravio? Prihvaćena je novela Zakona o ustanovama koja je zapravo vatrogasna mjera, a poziva se na to da je na taj način ispunjena obveza predviđena strategijom razvoja javne uprave, što upozorava na određenu razinu nepoznavanja struke.

Što se tiče agencija, već se deset godina govori o potrebi racionalizacije javne uprave. Već 2010. imali smo prijedlog organizacije agencija. Zanimljivo mi je istaknuti da je 2018. Vlada ponovno donijela zaključak o smanjenju broja agencija. Znači nećemo donijeti zakon ili na sustavan način to urediti Zakonom o sustavu državne uprave. Međutim, stalno se govori o nekoj racionalizaciji odnosno smanjivanju broja.

Što se tiče upravljanja u državnoj službi, odnosno politizacije i kad će doći do profesionalizacije, zakon izričito propisuje tko su službene osobe u tijelima državne uprave, državni dužnosnici i službenici, a najvažnija je novina da se sada uvode rukovodeći državni službenici koji upravljaju radom upravnih organizacija u sustavu ministarstva. Međutim, ponovno je to jedna hibridna kategorija s obzirom na to da ih imenuje i razrješava Vlada. Samo za usporedbu, imali smo tri razine dužnosničkih mjesta (u ministarstvu ministri, državni tajnici i pomoćnici). Sad će se ukidanjem mjesta pomoćnika smanjiti broj dužnosnika, međutim pitanje je hoće li doći do profesionalizacije. Tu se mogu pozvati na nalaze istraživanja koje sam proveo prije više od pet godina. Jedan je bio da su najniža dužnosnička mjesta – pomoćnika ministra – najmanje politizirana s obzirom na to da je među njima i bio najmanji broj članova određenih političkih stranaka, samo jedna trećina, tako da i to govori u prilog potrebi profesionalizacije. Rukovodeće državne službenike prema noveli Zakona o državnim službenicima imenuje Vlada RH na mandat od četiri godine. Još

je akademik Pusić jasno rekao da službenik ne može biti neovisan ako se imenuje na mandat koji traje koliko traje i dužnosnički mandat.

Važno je naglasiti da su uvjeti za imenovanje ravnatelja upravnih organizacija u sustavu ministarstva vrlo blagi. Ako ih usporedimo s radnim mjestima nižih i viših državnih službenika za koje se izbor kandidata u postupku javnog natječaja obavlja na temelju rezultata, provjere znanja, sposobnosti i vještina, vidimo da je za rukovodeće državne službenike postupak pojednostavnjen s obzirom na to da se za imenovanja na ta radna mjesta provodi samo intervju s čelnikom tijela ili osobom koju on ovlasti. Možemo se samo zapitati je li vjerojatno da će oni moći procijeniti da te osobe raspolažu određenim sposobnostima u skladu s kriterijima.

Također je uvedena nova kategorija osoba koje obavljaju poslove radi potpore ministru. Vezano uz pitanje ravnatelja, to je kao da imamo *déjà vu*, da se nešto dogodilo prije. Vrijeme prolazi tako da je to bilo i prije više od 10 godina i ponovno se vraćamo na rješenje. Znači idemo na profesionalizaciju, ali nećemo propisati neke stroge uvjete te ćemo tako omogućiti da na ključne pozicije u državnoj upravi dođu osobe u neskladu s merit-kriterijima. Ustavni sud ukinuo je 2016. godine odredbe Zakona o državnim službenicima u dijelu koji se odnosi na političke savjetnike (osobe koje pružaju potporu ministru). Međutim, nedugo nakon toga nova je Vlada ponovno pokušala uvesti nov sustav, nove političke savjetnike, međutim politička kriza dovela je do privremenih izbora pa nije bilo dovoljno vremena da se ponovno uvedu politički savjetnici. Sad se zapravo bez obzira na to što se načelno ističe – da su važni profesionalni službenici, nagrađivanje prema uspješnosti – opet uvode osobe koje ulaze u sustav bez javnog natječaja i ne trebaju ispunjavati uvjete koje bi trebale ispunjavati osobe koje žele biti službenici.

Kao zaključno razmatranje, s obzirom na to da vrijeme brzo prolazi, može se reći da donošenjem novog Zakona o sustavu državne uprave imamo novu tipologiju poslova državne uprave, kao što smo mogli čuti od kolegice Džinić, čime možemo biti donekle zadovoljni. Pitanje je kako ćemo promatrati upravu

te hoćemo li se odmaknuti od tradicionalnog poimanja uprave kao organizacije koja treba samo poslušno izvršavati ono što kaže politička vlast, bez uvažavanja njezine ključne uloge u oblikovanju i analizi javnih politika, što je opet u novom zakonu stavljeno pod druge poslove.

Drugo je pitanje smanjenja broja dužnosničkih položaja u ministarstvima. Je li to prividna profesionalizacija s obzirom na to da su uvjeti za imenovanje, odnosno za postavljanje osoba na ta radna mjesta iznimno blagi? Znači, ako dobro prođete na razgovoru s ministrom, sutra već možete postati ravnatelj upravne organizacije u sastavu ministarstva.

Treća stvar, reorganizacija s naglaskom na ukidanje prvostupajskih tijela i predviđanje prenošenja njihovih poslova u djelokrug županija potpuno je u neskladu s prijašnjim ciljevima i mjerama predviđenima i strateškim dokumentima, znači i sa strategijom razvoja javne uprave i akcijskim planom.

Kad sam pisao disertaciju, provodio sam istraživanje u Ministarstvu uprave otprilike u vrijeme donošenja Strategije razvoja javne uprave 2015. – 2020. koja se, prema razmišljanju većine dužnosnika i službenika, donosila isključivo zbog fondova EU-a, a ne zato što nam je to potrebno. O preporukama stručne i znanstvene javnosti za strategiju uopće neću govoriti jer većinom nisu uvažene.

Za kraj, iz obrazloženja donošenja novog zakona te njegove strukture i sadržaja vidljivo je da ni ovog puta nije bila intencija napraviti neki odmak, dakle važniji reformski korak prema modernizaciji, maknuti se više s pitanja ustrojstva i tijela na pitanje koji su to poslovi državne uprave, koji katalog poslova usmjeriti na korisnike. Nova tipologija donekle je krenula u tom smjeru, međutim ne možemo reći da je praćena adekvatnim organizacijskim promjenama koje bi zapravo osigurale i potporu za moderniji pristup obavljanja poslova državne uprave. Toliko od mene. Hvala!

J. Džinić

Dodala bih samo da se kod poslova državne uprave koji se sada povjeravaju županijama otvara pitanje provedbe nadzora. Prema zakonu, za obavljanje tih poslova odgovara izvršno tijelo,

odnosno u županijama župani koji su, kako znamo, po postojećem sustavu gotovo nesmjenjivi. Iako postoje mehanizmi u okviru upravnog nadzora, pitanje provedbe tih mehanizama u praksi ostaje otvoreno.

M. Bratković

Molim vas da pljeskom nagradimo današnje uvodničare. Pitaoh bih što se promijenilo iz perspektive građanina nakon što je donesen novi Zakon o sustavu državne uprave kada se obraća državi.

J. Džinić

Ne znam je li se puno promijenilo. Kod ukidanja ureda državne uprave u županijama intencija je bila da se poslovi decentraliziraju. Barem je tako Vlada tvrdila i zakonodavac je prihvatio takvo rješenje. Županije su preuzele službenike, opremu i sredstva od ureda državne uprave u županijama. Sve je ostalo u istim zgradama, samo se drukčije zove. Čak se na isti broj telefona može dobiti nekadašnji ured državne uprave iako su poslovi sada formalno prebačeni na županije. Broj ureda državne uprave u županijama bio je jednak broju županija i u načelu su njihova sjedišta bila u sjedištima županija, s iznimkom Istarske županije. Stoga je upitno je li se uopće išta promijenilo u odnosu prema građanima, odnosno može li se govoriti o približavanju obavljanja poslova državne uprave građanima.

M. Bratković

Odmah mi se nameće drugo pitanje. Što su pravi razlozi za donošenje novog zakona? Vi ste govorili o nekima koji su formalno predviđeni u zakonodavnoj proceduri i o nekima koji nisu.

J. Džinić

Mogu se pozvati na ono što su kolegice Lopizić i Manojlović Toman pisale u radu koji sam čitala i u kojem su analizirale, između ostalog, i napise u medijima. Metodološki gledajući, provele su jako dobro i kvalitetno istraživanje iz kojeg proizlazi da se donošenjem novog zakona iz političkih razloga htjelo opravdati postojanje županija. Ukidanje ureda državne uprave u županijama htjelo se podvesti pod priču o decentralizaciji.

Međutim, to nije prava decentralizacija jer nisu ispunjeni neki drugi preduvjeti da bi se moglo govoriti o političkoj decentralizaciji. Riječ je o prenesenom djelokrugu obavljanja poslova. Ono što je izišlo u medijima, bilo je populistički. Govorilo se o decentralizaciji te o depolitizaciji ukidanjem položaja pomoćnika u ministarstvima i uvođenjem rukovodećih službeničkih pozicija. S druge strane, novinari su si dali truda pa su računali koeficijente i nastojali utvrditi hoće li se zapošljavanjem rukovodećih službenika povećati trošak za državni proračun.

Osim internih razloga, određen pritisak na donošenje novog zakona došao je i izvana. Naime, Europska komisija stalno nam upućuje kritike da nam je državna uprava neracionalno organizirana. Međutim, pitanje je hoće se tako zaista ostvariti racionalizacija.

Katarina Milas, odvjetnica, Odvjetničko društvo Rašica & partneri d. o. o.

Kako biste komentirali novinu u novom Zakonu o sustavu državne uprave, mogućnost donošenja i objavljivanja uputa tijela koje ima upravni nadzor? Koja bi tu bila distinkcija u odnosu na provedbene propise i naputke? Koji bi bio sadržaj tih uputa koje će se objavljivati u Narodnim novinama kao mogućnosti tijela koja imaju upravni nadzor?

J. Džinić

U prijašnjem zakonu te su upute bile nazvane naredbama, pa u nazivlju nije postojala razlika u odnosu na naredbe koje su privremene interventne mjere i donose se iznimno, kada je riječ o ugrozi života, zdravlja ljudi, imovine većeg opsega. Terminologija je promijenjena da se uputi na blažu narav internih uputa o načinu obavljanja posla. Postoje pojedinačne ili opće upute koje se daju općenito svim tijelima ili pojedinim tijelima, što ne znači da im se smije nalagati kako da rješavaju stvari u pojedinačnim slučajevima, ali su dužni postupati po tim uputama. Što se tiče razlike u sadržaju upute i naputka, i jednim i drugim aktom opisuje se način obavljanja posla, odnosno rada pa bitne razlike ne bi trebalo biti.

K. Milas Opće upute i naputak? Naime, naputak je provedbeni propis i njime se propisuje način rada.

V. Stilin U zakonu se spominje od 1996. godine da su državne upravne organizacije odgovorne za svoj rad nadzornom ministru. Određena ministarstva ne samo da predlažu Vladi imenovanje čelne osobe, već trebaju, ako ih se upozori, provesti nadzor. Što u slučajevima kad zapravo nadzorno ministarstvo ne odrađuje nadzor nad državnom upravnom organizacijom? Koji su mehanizmi, po vama, dostupni? S obzirom na to da je formalno Vlada odgovorna Saboru, ministar je dio Vlade, pretpostavlja li nereagiranje nadzornog ministarstva postavljanje tog pitanja u Hrvatskom saboru ili postoje neki drugi mehanizmi?

J. Džinić Bojim se da ne postoje mehanizmi druge odgovornosti osim te političke pred Saborom.

M. Bratković Što ministarstvo čini ministarstvom, a što državnu upravnu organizaciju državnom upravnom organizacijom?

J. Džinić Zakonom o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave propisan je djelokrug svakoga pojedinog tijela državne uprave, ali načelno gledajući, nemamo razliku između organizacija tipa ministarstva i organizacija koje se osnivaju kao državne upravne organizacije. Takvo je stanje pogoršano i time što se pod nazivom državnih upravnih organizacija osnovalo niz tijela za obavljanje različitih tipova poslova, od Državnoga hidrometeorološkog zavoda do Središnjega državnog ureda za šport, čiji su poslovi nekada bili u djelokrugu Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa. Posebno su se središnji državni uredi dosta mijenjali. Neki od njih preoblikovani su iz ministarstva u središnji državni ured. Sada imamo situaciju da su središnji državni uredi državne upravne organizacije, čime se organizacija državne uprave učinila prilično nejasnom i konfuznom.

M. Bratković

Što bi, po vašem mišljenju, činilo idealtip ministarstva, a što ureda?

T. Giljević

Po mom mišljenju, pitanje je je li uopće potrebno da su ta tijela u sustavu državne uprave. Iz komparativnih iskustva možemo reći da se dio tijela može preoblikovati u izvršne agencije koje je onda potrebno osamostaliti, odnosno dati čelnicima agencije veću autonomiju u radu kako bi mogli očekivati veću učinkovitost. Na pitanje zašto su Središnji državni ured za šport ili Središnji državni ured za Hrvate izvan Republike Hrvatske državne upravne organizacije, a ne neki drugi organizacijski oblik, ne može se racionalno odgovoriti. Nema racionalnog obrazloženja.

Što se tiče pitanja nadzora rada državnih upravnih organizacija, može se načelno reći da su te organizacije dužne pridržavati se propisa. Što se događa ako tijelo ne poštuje propis i koji su neki drugi alternativni načini? Mislim da je važno da se državne upravne organizacije izdvoje iz sustava državne uprave te da se profesionaliziraju. Na taj način ne bismo više imali politički imenovanu osobu na čelu tih organizacija te bi tijekom određenog vremena trebalo doći do kvalitetnijeg obavljanja poslova i poštivanja zakona jer kad govorimo o poslovima inspekcijuskog nadzora, govorimo o pitanju poštivanja zakona. Poštuje li se zakon? Čini mi se da je jedino rješenje stvarna profesionalizacija i edukacija državnih službenika, ne samo prividna profesionalizacija gdje umjesto pomoćnika ministra imamo ravnatelja, a uvjeti za to radno mjesto gotovo su nikakvi odnosno blagi. Neke razlike je li to dužnosnička pozicija ili službenička pozicija tad gotovo i nema.

J. Džinić

Vratila bih se na organizaciju. Trend je da se u ministarstvima koncentrira jedan tip poslova, i to onaj koji se odnosi na pripremu nacrtu prijedloga propisa, kreiranje, praćenje i evaluaciju javnih politika itd., dok izvršne poslove kao što je neposredna provedba zakona te općenito pružanje potpore ministarstvima obavljaju druge organizacije koje mogu biti i izvan sustava državne uprave, kao što su primjerice izvršne agencije.

Što se tiče središnjih državnih ureda, prije je postojala formulacija da se oni osnivaju za obavljanje poslova potrebnih za učinkovitiji rad Vlade. To su bili horizontalni poslovi, odnosno oni koji se odnose na cjelokupan sustav, a ne na pojedino upravno područje kao što su primjerice poslovi središnje javne nabave. Međutim, s vremenom se to pretvorilo u ovo što sada imamo – mješavinu svega i svačega.

M. Bratković Ja li bilo posebnih razloga za ubranu proceduru donošenja novog zakona?

J. Džinić Na kraju je ispalo da je donesen po hitnom postupku.

T. Giljević Ne samo po hitnom postupku. Ako sam dobro zapamtio, i javno savjetovanje trajalo je svega 15 dana bez realnog razloga za kraći rok savjetovanja. Zanimljivo je istaknuti da je bilo nekoliko pripremljenih zakona o sustavu državne uprave tijekom proteklih deset godina koji su trebali biti upućeni u proceduru, ali su ostavljeni u ladici. Neki racionalni razlog zašto je to tako, ne znam.

M. Bratković Oni koji su ostali u ladicama ni na koji način nisu utjecali na sadržaj ovog novog zakona?

T. Giljević Nisu.

I. Koprčić Čini mi se da znam odgovore na neka pitanja. To što smo danas slušali o Zakonu o sustavu državne uprave zapravo je vrh ledenog brijega. Trebao bi biti bitan, trebao bi postaviti neke temelje za sustav državne uprave. Međutim, u hrvatskoj praksi tretirao se uvijek kao zakon drugog reda, ne kao organski, čak ni kao sistemski, nego uvijek kad Vlada želi napraviti konkretne promjene, onda čak i u redoslijedu zakona kad ih prihvaćaju prvo prihvate tu konkretnu promjenu pa mijenjaju Zakon o sustavu državne uprave. Jedna strašna praksa i sve vlade to su radile na vrlo sličan način. Nisu se po stilu uopće razlikovale.

Htio bih početi od jedne ključne stvari, a to je fragmentacija naše državne uprave. Kolega Giljević počeo je s javnim

ustanovama, a da sad govorimo još o javnoj upravi, bila bi to dodatna dimenzija. Europska unija prigovara od 2014. Svake godine u preporukama u okviru europskog semestra ima jednu te istu preporuku i prigovor da se konačno počnemo baviti tom fragmentacijom javne uprave jer ona dovodi do onoga što ste pitali – slanja građana od vrata do vrata. Dakle, nije samo pitanje koliko je to neracionalno, skupo itd., nego kakvu uslugu građanin dobiva, odnosno gdje ju on dobiva. Dobiva ju idući od vrata do vrata, pa ga šalju ovamo i onamo, pa donesi još ovu potvrdu da mi vidimo ispunjavaš li ovu pretpostavku i tako dalje. Dakle, nama registri nisu povezani, organizacije nisu povezane.

One Stop Shop kod nas se pojavljuje kao neka mitska figura, pjesnička figura stavljena u Zakon o upravnom postupku 2009., a odonda se gotovo ništa nije napravilo, osim nešto malo u sustavu e-Građani. On je začetak toga digitalnog *One Stop Shopa* za građane, i to je nesumnjivo napravljeno dobro, ali se razvija vrlo, vrlo sporo. Dapače, rekao bih da je posljednjih godina teško primijetiti neki napredak. Manje-više ono što je napravljeno sad se održava, a i to bi se moglo znatno poboljšati. Ne možete praktički naći neku aplikaciju pa da *One Stop Shopu*, odnosno platformi pristupite preko *smartphonea*, što je nužno danas. Ne nosimo svi kompjutore sa sobom da bismo pristupili tomu.

Strategija 2015. o kojoj je bilo neke javne rasprave u Milanovićevoj Vladi odnosno Saboru bila je prihvaćena, ali s velikim našim kritikama. Mi smo ju kritizirali kao vrlo blag čaj od kamilice koji neće dovesti do ozbiljne reforme javne uprave ni državne uprave. Čak se i od svega toga odstupilo. Gotovo ništa iz te strategije nije ostvareno. Sada je kraj, dakle 2020. godina posljednja je godina na koju se strategija odnosila, a do dana današnjega nije napravljeno gotovo ništa. Ono što je napravljeno išlo je u suprotnom smjeru od onoga što je njome bilo predviđeno. Razlozi su, naravno, politički jer je Milanovićeva Vlada završila mandat, došla je Oreškovićeve, pa prva Plenkovićeva, pa druga i tako dalje i tu su se postavili drugi prioritete. Ne u nekom stručnom smislu. Nisam zapazio da je u proteklih pet godina bilo riječi o bilo čemu što ima veze sa

strukom, nego jedino što je bilo naznačeno kao prioritet koji je forsirala Vlada, a čak je i predsjednica Republike imala neko savjetodavno tijelo, bilo je jačanje županija.

Dakle, ključ je svih promjena koje su se dogodile ojačati županije. Sad smo dobili situaciju da je u županijama gdje je bilo zaposleno oko 2.500 ljudi došlo do organizacijske promjene tako da bi one trebale preuzeti još 2.500 ljudi. To su uredi državne uprave. To je ono što su kolegice Lopižić i Manojlović Toman istraživale. Nigdje u stručnoj literaturi nisam našao takav primjer da jedna organizacija od 2.500 ljudi poždere drugu koja isto ima 2.500 ljudi. To je samo po sebi dosta teško napraviti. U organizacijskom smislu praktički je nemoguće izvesti. Može se samo nasilno provesti. Neću govoriti o svim drugim aspektima koje su danas kolege otvorile kao uvodna pitanja, nego samo ovo.

Kada se postavilo pitanje kako će županije preuzeti 2.500 ljudi, netko je počeo razmišljati o tome. Neki su rekli da imaju uvjete za mirovinu. To nije danas spomenuto. Nadam se da će to na sljedećoj tribini biti spomenuto. Vlada je odlučila i odvojila vrlo bitan fond novca za prijevremeno umirovljenje ljudi koji su radili u tim uredima državne uprave. Kako su ti ljudi došli sada u situaciju te mirovine? Javljali su mi se neki od njih. Ne bi oni još išli u mirovinu, ali su bili izloženi pritiscima. Kako je išao taj pritisak? Tako da bi župan određene županije poslao određenu poruku na sastanku koji se održao i rekao – mi vas nećemo, imamo svoje ljude koje želimo zaposliti, a vi koji imate uvjete idite u mirovinu jer vam je država osigurala novac u državnom proračunu. Po jednom službeniku u prosjeku je osigurano 150.000 kuna za otpremninu. To nije mali novac. Bilo je predviđeno da takvih bude do tisuću. Na kraju ih je bilo malo manje, nešto više od 600. Nije potrošen sav taj fond koji je bio osiguran.

Jučer čujem iz jednoga ureda koji je sada dio županije da nema ljudi. Građanima nema tko riješiti predmete jer su ljudi otišli u mirovinu. Došli su ili tek dolaze novi koji ne znaju raditi. Sada se rokovi rješavanja predmeta pomiču, a svi ti novi županovi su ljudi. Naša priča o profesionalizaciji uprave i kriterijima pada u vodu.

Kada ste pitali o uslugama koje građani dobivaju, riječ je o uslugama na razini ureda državne uprave koje će preuzeti županije. To je relativno malo. Manje-više matičarski poslovi. Matice rođenih, umrlih i vjenčanih. Sve su drugo lokalni i mali poduzetnici. Što ti uredi rade? Izdaju dozvole za turističke vodiče, za raznorazne te male poduzetnike. Tu je ključni interes zašto su to župani htjeli preuzeti jer su na taj način počeli kontrolirati malo i srednje poduzetništvo na cijelom području županije. Dakle, i na području gradova. Nikad se nije dogodilo da bi na taj način gradovima netko s više razine, sa županijske razine odlučivao o stvarima koje su njihovo lokalno malo gospodarstvo. To nije decentralizacija. To je centralizacija, samo je na razini županije, nije na razini Republike Hrvatske, nego su to poslovi na koje ni dosad nisu mogli u političkom smislu utjecati gradonačelnici. Gdje bi uvijek trebalo izdavati dozvole na temelju nekakvih pretpostavaka koje je određeni poduzetnik ispunio, a primjenjujući zakonsku normu, sada će se to moći tako da na kraju župan kod potpisivanja kaže – čekajte, tko je ovaj, zašto njemu izdajemo dozvolu za rad itd., zašto ne ovome, pričekajmo, nećemo itd. Njegove mogućnosti sada su vrlo velike.

Slušao sam meni drage uvodničare, ali malo su okolišali kao mačke oko vruće kaše. To treba reći. To je život. U zakon se uvijek stave neke riječi, pogotovo kada su zakoni sistemskog karaktera. Onda se tu pišu velike floskule kao što su povećat ćemo efikasnost, bit će ovako i onako, a zapravo političari jako dobro znaju što rade. Oni su to napravili s namjerom da konačno župani dobiju instrumente realne moći u županijama. Dosad su imali nešto. Mnogi su imali nešto, ali župani su bili slabiji od gradonačelnika. Županije su imale manje proračune nego takozvani veliki gradovi na njihovu području. Dakle, župan je imao ipak neku manju moć, a sad će se to okrenuti. Sada ćemo imati doista moćne župane jer županijska skupština tu ništa ne može kontrolirati. Ona je potpuno bez mogućnosti, pogotovo u poslovima preuzetima od tih bivših ureda državne uprave županijska skupština nema apsolutno nikakvu mogućnost ni ikakve kontrole ni utjecaja. Jedino župan tu dobiva utjecaj.

Samo da spomenem još jedan detalj koji kolege nisu spomenule, barem nisam čuo. Postoji u praksi situacija koja će

biti u županijama. To je situacija Grada Zagreba. U Gradu Zagrebu nisu bili razdvojeni poslovi državne uprave kao u ostalim županijama. Grad Zagreb isto ima status županije, ali rečeno je da su tu tradicionalni područni gradski uredi i nećemo to sada dijeliti na poslove državne uprave i samoupravne poslove. To je bilo 2001. godine kad se drugdje te dvije stvari razdijelilo. Odakle onda Bandiću ta moć koju ima? Upravo odatle jer kontrolira poslove državne uprave od 2001. To nijedan župan u Republici Hrvatskoj dosad nije imao. Sada ćemo imati još 20 Bandića u Hrvatskoj i onda ćemo se čuditi za 5 ili 10 godina kad stvari eskaliraju.

Zašto je to tako? Zato što se sada taj model Grada Zagreba prenio na sve županije. Kod Grada Zagreba Vlada ima mogućnost da, kada Grad Zagreb ne obavlja dobro poslove državne uprave, može imenovati povjerenika za poslove državne uprave. Koliko znam, u sadašnjem Zakonu o sustavu državne uprave to za ostale županije ne postoji. Kako Vlada može sada utjecati na župana? Vidjeli smo na primjeru onog župana koji je tukao svoju ženu da je predsjednik Vlade bio slabiji od župana. On mu nije mogao ništa. Prema tome, ni sada neće moći ništa napraviti. Te županije obavljaju prenesene poslove državne uprave za koje je odgovorna Vlada. U toj brzini, u želji da se napravi to što se napravilo čak su previdjeli neke stvari koji ni običan pučkoškolac ne bi previdio.

A. Musa

Nastavno na pitanje strukture državne uprave i odnosa sa županijama o kojem nisam mislila govoriti, ipak bih se osvrnula na jedan kuriozitet.

Naime, kada sam još 2006. godine istraživala pitanje prenesenih poslova državne uprave u Gradu Zagrebu, bilo je više nego jasno da u praksi ni rukovoditelji ni službenici ne rade razliku između poslova iz prenesenog i samoupravnog djelokruga, a ona nije bila vidljiva ni u pitanjima odgovornosti ili financiranja s obzirom na to da Grad nije dobivao sredstva za obavljanje tih poslova. Dakle, bila je riječ o konfuziji oko uloge lokalne samouprave i uloge države, i jako je važno da se ista situacija ne dogodi u 20 županija koje su dobile poslove prenesenog djelokruga po modelu Grada Zagreba.

Druga moja načelna opservacija tiče se tona i smjera zakona koji je, usput rečeno, prilično težak za čitanje i razumijevanje – on inzistira na državnoj politici, državnim tajnicima, državnim upravnim organizacijama, u koje ulaze dva bitno različita koncepta upravne organizacije – horizontalni središnji uredi koji su uvedeni 2003. i specijalizirane, tradicionalne državne upravne organizacije koje smo praktički naslijedili iz prijašnjeg sustava. Opći ton upućuje na jednu mjeru tradicije, s naglaskom na državnost, na snagu i moć države, a manje na servis, efikasnost i djelotvornost uprave, što je moto reformi. O tome da ne rješava pitanje agencija da ne govorim. One su i dalje svrstane u javne službe, što je pak u oštrom kontrastu s orijentacijom tog zakona – bilo bi očekivano da su i one privučene centripetalnoj sili državne uprave.

Moja je primarna intencija bila osvrnuti se na pitanje savjetnika ministara s obzirom na to da je taj institut sada uveden i Zakonom o sustavu državne uprave. Kažem *i Zakonom o sustavu državne uprave* jer je to ustvari treći tip savjetnika ministara, a k tome je koncept nespretno shvaćen i neadekvatno uređen.

Naime, mi smo do 2015. godine imali uređeno pitanje savjetnika Zakonom o Vladi te Zakonom o državnim službenicima, koji je predviđao dvije vrste savjetnika – one koji dolaze izvan sustava i one koji su već u sustavu, ali se faktički premještaju u kabinet ministra da bi mu bili potpora za vrijeme mandata. Godine 2015. Ustavni sud ukinuo je odredbu Zakona o državnim službenicima čl. 74.c koji je predviđao angažiranje savjetnika od osoba izvan službe. Problem je bio što su oni tako na mala vrata mogli ući u državnu službu i imali su prava iz službe. Sindikat državnih službenika pozvao se na odredbu Ustava čl. 43. u jednakoj mogućnosti ulaska u javne službe. Ključni problem bio je da karakter njihova položaja nije kao pandan imao obvezan javni natječaj, s čime se složio Ustavni sud. Međutim, novi Zakon o sustavu državne uprave uvodi koncept drugih osoba koje na temelju oglasa imenuje ministar odlukom, pri čemu tu uključuje posebne savjetnike i administrativne asistente. Uz posebne savjetnike koje može imenovati prema Zakonu o Vladi te savjetnike prema čl. 74.b

Zakona o državnim službenicima koje može instalirati povlačeći ih iz sustava, ministar sada može posegnuti za osobama od još većeg povjerenja da mu pružaju potporu za vrijeme mandata, ali pritom treba raspisati oglas. To je u oštroj suprotnosti s koncepcijom savjetnika koji postoje u svim suvremenim državama prema kojem su to osobe od ministrova povjerenja i ne očekuje se da ih traži preko oglasa. Nepotrebno formaliziranje stvaranje je dimne zavjese, tipično za Hrvatsku, ali zapravo izvor nepovjerenja. K tome, druge države umjesto da multipliciraju oblike savjetnika, rade konfuziju ili propisuju zakonom njihove plaće koje su tim izmjenama veće i od profesionalnog specijalista savjetnika najvišeg ranga u ministarstvu, pa dojučerašnji junior iz stranke postaje moćniji od stručne državne uprave, uređuju to pitanje tako da definiraju broj savjetnika, inzistiraju na objavi njihovih kvalifikacija i plaća na stranicama ministarstava te skupno na stranicama vlade i reguliranju sukoba interesa.

Dakle, uloga je savjetnika da oni budu potpora ministru ili drugom čelniku, i to na temelju odnosa povjerenja, i vlade uređuju to pitanje *policy* dokumentima, sigurno ne u tri zakona, i to pogrešno i polovično. Kod nas osobu od povjerenja koja mu pomaže pri oblikovanju i implementaciji politike, komuniciranju s javnošću ili odnosima s drugim ministrima i tijelima, i koja dolazi i odlazi s njim, dakle, isključivo je vezana za njegovu osobu, ministar uzima oglasom. Ponavlja se primjer s agencijama koje su također neshvaćeni suvremeni oblici koji nisu našli mjesto u našem sustavu i stoga su stalan izvor kontroverzija – ako nešto ne regulirate na odgovarajući način jer uporno to želite promatrati kao postojeći oblik (državnog službenika kod savjetnika ili ustanova kod agencija – nebitno) neizbježno ćete imati problema jer nije riječ o istim stvarima, nego kruškama i jabukama.

V. Stilin

Kao osoba koja je provela cijeli život u državnoj upravi rekla bih nešto o odgovornosti, odnosno činjenici da državna upravna organizacija nije nadgledana, a po zakonu bi je morao nadgledati nadzorni ministar. Ovo što ću reći moje je glasno razmišljanje kao nekog tko pokušava potaknuti odgovornost u državnoj upravi.

Mislim da bi put te odgovornosti mogao biti sljedeći, uz ono što sam spomenula kao direktno prema Saboru, ali blaža, mekša varijanta, da bi se zapravo dotaknulo pitanje odgovornosti da se tom ministru podnese zahtjev za stegovni postupak protiv službenika koji nije odradio posao. Je li to šef pravne službe, nebitno. Zna se tko je odgovoran odraditi nešto. Ako vi 20 godina upozoravate na jednu eklatantnu nezakonitost, a oni prelaze preko toga, i to se objavljuje u Narodnim novinama, netko unutar kuće mora biti odgovoran. Znači prvo zahtjev za stegovni postupak ako ministar ili ministrica to ne odradi u zakonom određenom roku, jednostavno upozoriti prema članku mislim 115. Ustava – vi ćete osobno biti odgovorni prema Saboru jer se ne poštuje propis, odnosno niste nekoga ispod sebe proglasili odgovornim u okviru stegovnog postupka zbog kršenja dugogodišnjeg zakona. To je moje razmišljanje koje uključuje eventualno povjerenika za etiku, a to je osoba koja bi trebala čelnika upozoriti na sve propuste. Bojim se da u praksi nema tu moć i snagu. Dakle, prvo zahtjev za stegovni postupak, potom upozorenje bit ćete osobno odgovorni prema Saboru. Ne znam što vi mislite.

M. Bratković

Javlja li se još tko za raspravu ili bismo mogli dati završnu riječ uvodničarima koji ujedno mogu odgovoriti na nešto što je još ostalo?

T. Giljević

Za kraj bih se nadovezao na ono što je profesorica Musa govorila o političkim savjetnicima. Prije pet godina istraživao sam za doktorat u dva ministarstva i zapravo se nalaz tog istraživanja dijelom odnosio i na postupanje političkih savjetnika. Tada je jasno bilo rečeno da politički savjetnici mogu savjetovati ministra, međutim službenici su mi govorili da su se s političkim savjetnicima, tako je bilo 2014. godine, zapravo stvorile paralelne strukture vlasti i da su politički savjetnici davali upute, i opće i pojedinačne, službenicima te da, pogledamo li unutarnje ustrojstvo kako je formalno bilo, možemo reći gotovo da se to raspalo.

Što se tiče profesionalizacije i depolitizacije, pitanje je na koji broj treba smanjiti dužnosnike. Taj golemi broj koji je

narastao kad smo imali pomoćnike i više pomoćnika i više državnih tajnika i ministara sada je smanjen jer više nećemo imati pomoćnike. Nijedna vlada dosad nije išla za tim da imamo ministra i da imamo jednog dužnosnika prije ovog zakona.

Najvažnije novine u Zakonu o sustavu državne uprave bile su zapravo mijenjanje terminologije kako se dužnosnik zove – je li zamjenik ministra ili državni tajnik. Kada je na vlasti bio HDZ, imali smo državne tajnike. Kada je bio SDP, imali smo zamjenike ministra. Ključna stvar smanjiti broj dužnosnika isto tako znači sve rukovodeće pozicije popunjavati na temelju javnog natječaja, ali onda i jasno propisati stroge uvjete. Ako su rukovodeći državni službenici, to bi trebali biti najbolji službenici. Između ostalog, prije je za neke pozicije bilo propisano 10 godina radnog staža u upravi. Imao sam iskustva gledati kako se snalaze recimo i odvjetnici i ljudi iz privatnog sektora kad dođu na mjesto pomoćnika ministra i državnog tajnika koji uopće ne poznaju sustav. Poznavanje rada u upravi je bitno. Doći izvana i misliti da vi sve znate nije moguće tako da mislim da je važno i da bi trebalo biti za rukovodeće pozicije i ako ih želimo profesionalizirati staviti radno iskustvo, i to radno iskustvo u upravi.

Što se tiče organizacije i kada ćemo izdvojiti državne upravne organizacije koje su zapravo agencije i ono što je Državni zavod za statistiku, sjajan je primjer kako imamo tijelo na čelu kojega je dužnosnik, ali on ne smije biti pa mi stavimo iznimku u zakon da može biti i rukovodeći državni službenik, a uvijek imamo isprike ako želimo neko profesionalno rješenje. Uvijek je zapravo pritisak Europske unije. Europska unija nalaže da nešto moramo napraviti, onda najednput više nije nužna politika, već može biti i službenik. Hvala.

J. Džinić

Pitanje koje se potegnulo u raspravi, a o tome nismo puno govorili tiče se nadzora i odgovornosti. Nismo upozorili na konkretne probleme iz prakse. Što se tiče dužnosnika, to je sada pitanje primjene i shvaćanja što je politička odgovornost i kada se treba pozvati nekoga na političku odgovornost. Razmišljala sam o uputi i naputku. Razlika bi se mogla pojaviti u nadležnosti kod utvrđivanja njihove zakonitosti. Naputci su podvedeni pod

provedbene propise pa bi za ispitivanje njihove ustavnosti i zakonitosti bio nadležan Ustavni sud. S druge strane, mislim da se upute ne mogu podvesti pod propise.

M. Bratković

Time bismo zaključili današnju tribinu. Hvala uvodničarima. Hvala svima vama koji ste se uključili u raspravu i time oplemenili naše spoznaje o sustavu državne uprave. Veselimo se nekoj novoj tribini. Hvala vam i doviđenja!

IZVANREDNA STANJA I USTAV REPUBLIKE HRVATSKE

uvodničar:

*izv. prof. dr. sc. **Đorđe Gardašević***
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

voditelj i urednik:

*doc. dr. sc. **Marko Bratković***

238. tribina

Zagreb, 29. listopad 2020.

IZVANREDNA STANJA I USTAV REPUBLIKE HRVATSKE

UDK: 342.4:342.77(497.5)

M. Bratković

Dobra večer! Drago mi je što nastavljamo Tribine Pravnoga fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i Kluba pravnika grada Zagreba. Kontinuitet Tribina prvi je put od njihova pokretanja 1993. godine prekinut u ožujku, travnju, svibnju i lipnju 2020. zbog pandemije bolesti COVID-19, ali i zbog posljedica razornog potresa koji je oštetio sve zgrade našeg Fakulteta, a najviše glavnu zgradu na Trgu Republike Hrvatske 14.

Radujem se što Tribine u e-obliku, preko platforme Google Meet ipak možemo nastaviti. Tribine će do kraja ove godine sigurno biti posvećene posebnom stanju u kojem se nalazimo. Govorit će se o primjeni prava u doba ove pandemije.

Listopadska je tribina posvećena najvišem pravnom aktu Republike Hrvatske – Ustavu. Naš je uvodničar izv. prof. dr. sc. Đorđe Gardašević i izložit će svoja razmišljanja pod naslovom *Izvanredna stanja i Ustav Republike Hrvatske*. Napomenuo bih još da se sve snima i da će svi sudionici moći autorizirati svoje tekstove. A sada prepuštam riječ Đorđi.

Đ. Gardašević

Dobra večer! Hvala, Marko, na uvodnoj riječi i hvala na pozivu na tribinu. Ovo mi je drugo gostovanje, prošlo je bilo jako ugodno, zanimljivo, konstruktivno te nosim samo dobra sjećanja s toga susreta i veselim se što sam opet ovdje.

Tema je mojega današnjeg predavanja pandemija, odnosno epidemija bolesti COVID-19 i Ustav Republike Hrvatske. Nažalost, riječ je o temi koja nas zaokuplja proteklih mjeseci, i to ne samo nas, nego globalnu zajednicu. Nesretna je okolnost što epidemija ne samo što nije prošla nego i uzima sve više maha. Tijekom prošlih mjeseci imali smo određena zdravstvena, društvena, politička kao i ustavnopravna iskustva, a moja se

tema, naravno, tiče razmišljanja o potonjem – što bismo, gdje i kako trebali napraviti.

Predložio bih da počnemo s teorijom te bih ponudio nekoliko konstitutivnih elemenata za raspravu koje ću poslije pokušati izložiti u detaljnijim obrazloženjima, a tiču se našega Ustava i zakona koji su na snazi i primjenjuju se u kontekstu epidemije.

Vjerojatno je dobro poznato u javnosti da ja od početka epidemije tvrdim da ovo jesu krizne okolnosti – kolokvijalno se nazivaju izvanredno stanje – makar odmah treba reći da izvanredno stanje nije pojam koji naš Ustav navodi upravo u tom izričaju. Ustav, naime, u tom smislu predviđa više različitih kategorija. Nedvosmisleno je kod nas na snazi ono što Ustav naziva „velika prirodna nepogoda“. To je pojam koji spominje čl. 17. našeg Ustava. Pokušat ću obrazložiti zašto mislim da je tako.

Okolnosti se mijenjaju, a poznato vam je da je u međuvremenu Sabor odbacio paradigmu i prijedlog da je riječ o velikoj prirodnoj nepogodi, što je Ustavni sud verificirao. Ta su stajališta suprotna mojem viđenju stvari. Ja se s time ne slažem, mislim da je to pogrešno, no poštujem odluku Ustavnoga suda i Sabora. Smatram da se u društvu u kojem živimo moraju i mogu postavljati pitanja te da konstruktivne kritike ne bi trebale donijeti ništa loše. Mi ne živimo u diktaturi. Ovo je demokratska zemlja i čl. 38. našega Ustava omogućava i jamči da o tome javno razgovaramo.

Prvo bih htio istaknuti konstitutivne elemente izvanrednih stanja. To sam uočio, saznao i naučio dok sam se bavio temom izvanrednih stanja pišući svoj doktorat i poslije knjigu. Riječ je o elementima koji se javljaju i u teoriji i u praksi izvanrednih stanja. Možemo sumirati nekoliko ključnih stvari o kojima bismo trebali voditi računa kada razgovaramo o bilo kojem tipu kriznoga, odnosno izvanrednog stanja.

Prvo se trebamo zapitati kada ona počinju, koji su uvjeti njihove aktivacije. To može biti rat, stanje neposredne ugroženosti, velika prirodna nepogoda ili, govorim o našem Ustavu, situacije u kojima tijela državne vlasti ne mogu obavljati svoje ustavne funkcije. To su neki materijalni uvjeti po kojima nastupa krizno odnosno izvanredno stanje.

Sasvim je zasebno pitanje tko ih inicira i kako, dakle tko o njima odlučuje i kada ih stavlja u aktivaciju. To je jako važno pitanje jer se time daje odgovor na to tko je titular izvanrednog stanja.

Iduće je pitanje koje su posljedice izvanrednih stanja. Što se događa u izvanrednim stanjima za ustavnopravni poredak? Vidjet ćemo poslije da ima više tih posljedica, tri su ključne, a to ću još naglasiti. Najviše nas vjerojatno zanima krizno ograničenje ljudskih prava i sloboda, dakle što se događa s ljudskim pravima i slobodama u izvanrednim stanjima.

Drugo, krizna koncentracija ovlasti. U kriznim (specijalnim) okolnostima pojedina tijela dobivaju ovlasti koje nemaju u redovitim stanjima. U pravilu je uvijek riječ o tome da egzekutiva, dakle izvršna vlast, dobiva jače ovlasti nego što bi ih imala inače. To ne znači da nestaju ostala tijela vlasti, da ona nemaju svoju ulogu. Dakle, za izvanredno stanje tipična je koncentracija ovlasti na strani egzekutive.

Treća je stvar vertikalna koncentracija ovlasti – tijela koja su, recimo, u federacijama na vrhu dobivaju proširene ovlasti u svoju korist, a u odnosu na tijela koja su na lokalnim razinama. Iako Hrvatska nije federalna država, i kod nas je moguće uočiti, za potrebe razmatranja posljedica izvanrednih stanja, usporedivu situaciju. U tom smislu valja analizirati poziciju Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske koji je Novelom Zakona o sustavu civilne zaštite, odnosno novim člankom 22.a, zapravo dobio dodatne, posebne ovlasti u odnosu na stožere na nižim razinama.

Sljedeće je pitanje tko primjenjuje izvanredne mjere. To je bitno različito od pitanja tko proglašava izvanredno stanje.

Peto je konstitutivno pitanje tko nadzire izvanredne mjere. Tipično postoje dvije vrste nadzora. Jedno je sudski, odnosno ustavnosudski nadzor, koji postoji i kod nas. Drugo je parlamentarni nadzor, dakle nadzor predstavničkog tijela. I taj tip nadzora postoji kod nas, ali mislim da ne u onom obliku u kojem bi trebao postojati.

Pretposljednje je pitanje kada prestaju izvanredne mjere. To je vrlo važno pitanje jer se kod instituta izvanrednih stanja radi o određenom poremećaju nadležnosti i o kriznim

ograničenjima ljudskih prava i sloboda te o koncentraciji ovlasti na vertikalnoj razini, pa je sasvim jasno da tu ne bi trebalo biti riječi o mjerama trajnoga karaktera. Ustavi različitih država predviđaju različita rješenja o tom pitanju.

Posljednje je pitanje tko odlučuje o prestanku izvanrednog stanja, tko će reći da mi više nismo u kriznim okolnostima.

Nadalje, izvanredna stanja mogu se kategorizirati po različitim osnovama pa razlikujemo izvanredna stanja nasilnoga karaktera u što ulaze ratno stanje ili, recimo, stanje neposredne ugroženosti državnog ili pravnog poretka. Američki ustav govori o pobunama ili invazijama, dakle uzroci mogu nastati unutar ili izvan države. Izvanredna stanja mogu biti i nenasilnoga karaktera, primjerice velike prirodne nepogode. Znamo i po našem Ustavu, čl. 17., da to jest jedan od uzroka izvanrednog stanja, ali povijest pamti i da su se u gospodarskim krizama primjenjivale izvanredne mjere makar nije riječ o klasičnom tipu izvanrednog stanja kao što je ratno stanje. Ona mogu biti vanjska ili unutarnja (rat, npr. građanski rat ili neka vrsta prijetnje koja dolazi iz samoga poretka), a mogu biti prirodnog, ekonomskog ili internacionalnog podrijetla.

Kod posljedica izvanrednih stanja ključno je voditi računa o tome da imamo, ponavljam, krizna ograničenja ljudskih prava i sloboda te moramo vidjeti koje su ustavne norme predviđene upravo za ta pitanja. Drugo, imamo krizno postupanje pojedinih ustavnih institucija, dakle poremećaji nadležnosti među njima na horizontalnoj razini. Treće, postoji vertikalna koncentracija ovlasti, za što je primjer kod nas članak 22.a Zakona o sustavu civilne zaštite.

Nadalje, tri teorijska i praktična pitanja koja su se javila u povijesti izvanrednih stanja ključna su i u promišljanju o tome koje izazove izvanredna stanja postavljaju pred nas. Prvo je tendencija da izvanredna stanja postanu stanja trajnoga karaktera. To znači da ona mogu trajati dugo, a problem je ako traju predugo, više od onoga što je nužno da bi se riješila određena kriza. Ne mislim da je to situacija kod nas. Povijest upozorava da je u pojedinim državama bilo izvanrednih stanja trajnoga karaktera, pogotovo nakon određenih revolucionarnih zbivanja. U arapskim državama prije 40-ak godina uvedena su

izvanredna stanja koja su s vremenom transformirana u stanja trajnoga karaktera. I to je, naravno, za ustavne pravnike važan problem. Iznimka postaje pravilo jer rješenje prihvaćeno u vrijeme krize postupno postaje trajno rješenje. Sada se upotrebljava novi termin, to je „novo normalno“. Ali u teoriji se nalaze i drugi pojmovi, npr. „transformirana realnost“ (A. Arato), „normalizacija izvanrednih okolnosti“ (B. Ackerman) i tome slično. Ključno je voditi računa o tome jesu li ta stanja trajnoga karaktera. Ona ne bi smjela biti trajnoga karaktera jer ustav krize, odnosno izvanredni ustav po definiciji mora biti nešto što traje samo dok traje kriza. I sva rješenja koja dolaze s njim moraju nestati nakon krize. Dakle, u tom se kontekstu može govoriti o „ustavu krize“ s jedne te o „redovitom ustavu“ s druge strane.

Sljedeća je važna stvar da kod izvanrednih stanja nailazimo na tendenciju da se ta stanja definiraju kao pojava *sui generis* tipa, dakle pojava koja u biti nema presedana jer je nova, s njome se nismo suočavali i kao takva ona nije anticipirana u našem ustavnopravnom poretku. Ja ovdje, dakle, ne govorim o uobičajenim poremećajima nadležnosti i nekim manjim nepogodama koje se mogu rješavati redovitim djelovanjem institucija vlasti i ograničenjima ljudskih prava, nego o novoj prijetnji koja nema presedana. U tome leži i osnovna zamka. Naime, ako prijetnja nema presedana, ključna je poruka da državnoj ili javnoj vlasti koja se suočava i mora suočiti s tom prijetnjom trebaju nove ovlasti jer one koje je imala dotad nisu dovoljne da riješi novonastalu prijetnju. U osnovi je takva tumačenja uvijek da je riječ o novoj vrsti prijetnje koja ujedno mora biti iznimno ozbiljna. To nije „redovita“ ili pravno relativno predvidiva situacija koja nastaje kada se, na primjer, dogodi teško ubojstvo ili neko drukčije vrlo ozbiljno kazneno djelo koje možemo riješiti institutima redovitoga kaznenopravnog zakonodavstva. Klasični terorizam, na primjer, kao pojava koja jest predviđena redovitim kaznenopravnim rješenjima, ne ulazi u opseg tih pitanja. Ali međunarodni moderni terorizam, rat protiv terorizma koji je kao pojam nastao nakon 11. rujna, u američkim raspravama podrazumijeva izvanredno stanje upravo kao tu kategoriju *sui generis* tipa.

U američkim teorijskim debatama vodile su se i vode se velike rasprave o tome što je međunarodni terorizam i iz toga je proizišla dvojba o tome koja pravila primijeniti na borbu protiv Al Qaide. Smatrali su, prevladavajuća struja, da to nije klasični terorizam jer je prijetnja bila bez presedana, i po broju mrtvih, i po materijalnoj šteti, i po prijetnji za Ameriku općenito. U istom je smislu istaknuto da se to pitanje ne može rješavati redovitim kaznenim zakonodavstvom. S druge strane, nije prihvaćeno ni tumačenje da je riječ o klasičnom ratu. Rat, naime, podrazumijeva primjenu određenih međunarodnih dokumenata, konvencija, određene standarde zaštite ratnih zarobljenika, određena pravila u postupcima s njima, kao i vrlo jasno određeno pitanje prestanka ratnog stanja, u pravnom pogledu.

Sve je to navelo Amerikance da ponude novu sintagmu – „rat protiv terora“ ili „rat protiv terorizma“. Rat protiv terorizma kao *sui generis* pojava podrazumijeva da mu se ne može suprotstaviti ni samo redovitim ratnim ovlastima predsjednika i Kongresa ni redovitim kaznenim zakonodavstvom, nego novim rješenjima. Iz toga su potom nastala upravo takva rješenja koja su zarobljenike Al Qaide i drugih terorističkih mreža klasificirale kao „neprijateljske borce“, a ne kao ratne zarobljenike ili okrivljenike u kaznenom postupku. Posljedično, s obzirom na to da je riječ o novoj kategoriji, za nju trebaju nova pravila koja se kreiraju *ad hoc*, u trenutku kad smo suočeni s prijetnjom.

Zbog tih je neprijateljskih boraca proizišla i praksa njihova pritvaranja u Guantanamu, koji je, uz to, ekstrateritorijalno područje. Nalazi se na Kubi, ali je pod potpunom američkom kontrolom i stoga je, teorijski rečeno, svojevrsna iznimka od pravila. A to znači da na području Guantanamo vrijeđe nova pravila, primjer kojih su vojne komisije koje, kako je u početku tumačeno, nisu pod jurisdikcijom federalnih sudova SAD-a. Taj je primjer vrlo ilustrativan jer pokazuje da s neprijateljskim borcima kao novom prijetnjom trebamo nova rješenja, a ta rješenja kreira egzekutivna vlast. Tomu se suprotstavio američki Vrhovni sud koji je 2004. godine u seriji odluka (najvažnija je *Hamdi v. Rumsfeld*) opovrgnuo tu teoriju i utvrdio da američki federalni sudovi ipak imaju jurisdikciju u postupcima nad neprijateljskim borcima, odnosno da nije došlo do suspenzije

instituta *habeas corpus*. U praktičnom je smislu, dakle, Vrhovni sud preuzeo nadležnost i protumačio kakav ustavni standard kvalitete moraju imati postupci koji se primjenjuju u slučajevima neprijateljskih boraca.

Ozbiljna prijetnja u raznim je dokumentima različito definirana. Na primjer, prema Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, u stanju rata ili drugoga izvanrednog stanja koje ugrožava opstanak naroda bilo koja visoka ugovorna strana može poduzeti mjere koje derogiraju od njezinih obveza pod tom konvencijom pod uvjetom da je to striktno razmjerno, odnosno zahtijevano potrebama situacije i da one nisu nekonzistentne s drugim obvezama države po međunarodnom pravu.

Pandemija koronavirusa, po onome što vidimo u mnogim državama, a i kod nas, kvalificirana je kao pojava *sui generis* tipa. Globalno gledano, imali smo različite stvari u povijesti, primjerice španjolsku gripu u 20. stoljeću, ali to je bilo u razdoblju koje još ne karakterizira ova razina ustavnopravnog razvoja koju imamo nakon Drugoga svjetskog rata i dosad takve opasnosti nije bilo.

U izvanrednim stanjima suspendira se redoviti ustav ili, šire rečeno, dolazi do određene suspenzije načela „redovite“ vladavine prava. Teorijski gledano, ta suspenzija može biti potpuna ili parcijalna. U praksi je ona parcijalnog karaktera. To znači da se pravila redovitog ustava ne primjenjuju na novonastalu situaciju, nego nam, kako sam objasnio, trebaju nova ili pak alternativna pravila. To mogu biti pravila predviđena u ustavu, npr. čl. 17. ili čl. 101. našega Ustava, ili pak neka koja nisu uopće predviđena pa ih tek treba kreirati.

U političkom smislu, ideja suspenzije redovitog ustava poznata je od davnina, a javlja se u različitim devizama, kao npr. da „između oružja zakoni šute“, da je „spas republike najviši zakon“ i da „nužnost nema zakona“. Teorijski gledano, ideja suspenzije redovitog ustava javlja se vrlo rano, u vrijeme novovjekovnog razvoja društva od 17. stoljeća nadalje. O tome su raspravljali različiti teoretičari i politički analitičari, počevši od Johna Lockeja koji je već tada u svojoj „Drugoj raspravi o vladavini“ (poglavlje 14, pod naslovom „O prerogativi“) iznio

ideju da u izvanrednom stanju dolazi do neke vrste suspenzije ustava, s time da u njegovu univerzumu tu suspenziju ustava u svojim rukama ima princ odnosno vladar. On je taj koji odlučuje što treba napraviti u izvanrednom stanju. Prerogativa je u svojoj srži ništa drugo doli pravo činiti mjere koje nemaju utemeljenje u pravu, ili čak nasuprot pravu. John Locke pripada tradiciji zapadnoeuropske političke misli i ne može ga se tretirati kao osobu koja zagovara diktaturu. Poznata je njegova teorija društvenog ugovora, pozivanja na revoluciju i inspiracija koju je dao američkim utemeljiteljima odnosno revolucionarima. On pripada pozitivnom kontekstu rasprave o tome kako urediti društvenu zajednicu.

Carl Schmitt, s druge strane, nezaobilazna je referentna točka bilo kakve rasprave o izvanrednim stanjima. Ima loše atribute i položaj u povijesti jer je bio član nacističke stranke, zagovaratelj i teoretičar toga režima. Njegova je teorija izuzetka iz 1922. godine bitna jer pokazuje do koje mjere može dovesti izvanredno stanje. Počinje jednom od najcitiranijih rečenica u povijesti literature o kriznim stanjima, naime da je suveren onaj koji odlučuje o izvanrednom stanju, a potom slijedi kratak, ali bogat esej čije ideje, doduše, nisu potpuno originalne. On se dosta oslanja na Johna Lockeja, ali svoju teoriju dovodi do ekstrema tvrdeći da je jedino pravo izvanredno stanje ono koje dovodi do potpune suspenzije ustava. U izvanrednom stanju jedino što možemo reći jest tko odlučuje, ne kako, kada, koliko dugo odlučuje... Dakle, tko je suveren i tko ima apsolutnu vlast. Možete pretpostaviti tko je za njega u tim 20-im i 30-im godinama 20. stoljeću suveren. U potpunome izvanrednom stanju država ima supremaciju nad pravim sustavom i jedino je važno da država opstane, a ne pravni sustav.

Zanimljivo, inspiracija mu je bio Abraham Lincoln koji je uspješno vodio i okončao Američki građanski rat. Međutim, Lincoln je napravio iznimku i na početku toga rata poduzeo mjere koje su se smatrale potpuno neustavnima. Pokrenuo je vojsku, suspendirao je *habeas corpus* i ograničavao je prava i slobode, ali na način koji je bio potpuno prihvatljiv Amerikancima jer je nakon završetka rata došlo do restauracije američkoga ustavnog poretka pa Lincoln nije ostao zabilježen

kao negativna pojava. Zbog odlučnosti njegovih akcija i opsega mjera koje je poduzeo, Schmitt je u Abrahamu Lincolnu vidio uzor i praktičan primjer za svoju teoriju. No, ostaje činjenica da je teorija Carla Schmitta paradigma onoga što se ne smije dopustiti jer vodi prema tome da suveren postaje apsolutni vladar koji supstancijalno nije ničime ograničen. A u kontekstu Schmittova vremena to ima sasvim posebne, dobro poznate, konotacije.

Nakon Drugoga svjetskog rata javljaju se drugi autori, među kojima su najvažniji C. L. Rossiter i C. J. Friedrich. Oni zapravo iznose reakciju na Carla Schmitta. Razrađeniji Rossiter piše knjigu *Ustavna diktatura*. Taj pojam nema lošu konotaciju, ishodište nalazi u praksi institucija rimskoga diktatora koji se u vrijeme republike bira na šest mjeseci radi rješavanja izvanrednoga stanja. To je bio poremećaj nadležnosti s punim ovlastima, ali s vremenskim ograničenjem. Rossiter predlaže što bi novi ustavi nakon II. svjetskog rata trebali imati u svojim odredbama a da se ne ponovi loše iskustvo Weimarske Njemačke i čl. 48. njezina Ustava koji je doveo do nacističke diktature.

Clinton Rossiter napisao je svoju knjigu 1948. Bila je to jasna reakcija na Carla Schmitta. Napravio je široku komparativnu analizu izvanrednih kriznih institucija do toga vremena. Imao je predodžbu onoga što se dogodilo tijekom dvaju svjetskih ratova. Promatrao je Rimsku Republiku, Njemačku, Francusku, Veliku Britaniju i SAD. Na temelju tih iskustava izgradio je teoriju ustavne diktature i pravila koja treba imati svaka ustavna diktatura. Ona nije loš pojam, to je institucija koja nastoji očuvati pravni poredak, a ne ga urušiti. Rossiter iznosi svojih 11 temeljnih pravila.

Prvi kriterij kaže da samo najteže, ekstremne krize podrazumijevaju mogućnost aktivacije neke institucije ustavne diktature. Taj model nije primjenjiv na manje poremećaje koji se mogu riješiti redovitim ustavom.

Druga je važna stvar proceduralna. Ona kaže da diktator nikada ne bi smio biti samoimenovan. To je pouka iz rimske povijesti jer onaj koji samoga sebe imenuje ima takvu tendenciju. Kada zna da to može učiniti, vjerojatno će to iskoristiti jer u tom slučaju dobiva izvanredne ovlasti. Ustavna diktatura, kao i sva

ustavna pravila, rađena je uz predodžbu da vlast može doći i u ruke loših, a ne samo dobrih. To je poruka američkih teoretičara iz vremena *The Federalist Papers* koji su upozoravali da su kočnice i ravnoteže nužna mjera da bi se ambicija suprotstavila ambiciji te ograničila vlast.

Treće, nijedna vlada ne bi smjela inicirati ustavnu diktaturu a da ne kreira specifičnu odredbu za njezino okončanje. Time je postulirana koncepcija privremenosti izvanrednog ustava. Izvanredni ustav privremeni je ustav i mi moramo znati kada njegova primjena prestaje.

Četvrto, sve uporabe izvanrednih ovlasti moraju se temeljiti na ustavu ili zakonu, što je izravna referencija na Schmitta koji ne nalazi utemeljenje u zakonu, nego u suverenu. Diktatura bi po Rossiteru trebala biti legitimna.

Peto, nijedna institucija diktature ne smije se prihvatiti ili upotrebljavati niti se procedure smiju izmijeniti više nego što je to apsolutno nužno za okončanje konkretne krize. Jasno, riječ je o primjeni načela razmjernosti iako Rossiter to ne zove izričito na taj način. Vidite referenciju prema tendenciji da stanja izvanrednoga karaktera postaju trajna stanja pa Rossiter evidentno promiče ideju da kriza u jednom trenutku, pravno gledano, mora prestati.

Šesto, mjere prihvaćene na taj način nikada ne bi trebale biti trajne. Svrha im je restauracija normalnih uvjeta, ne smiju se zlorabiti, prijetnja mora biti okončana i redoviti ustav mora se vratiti na snagu.

Sedmo, diktaturu trebaju provoditi osobe koje predstavljaju svaki dio građanstva, dakle to nije suveren, to nije jedan. Poruka je da je parlamentarni nadzor koji je inherentan suvremenim ustavnim poredcima zapravo *conditio sine qua non* svakog nadzora nad izvanrednim mjerama. I to se pitanje javlja vrlo očito i kod nas s epidemijom.

Osmo, mora biti uspostavljena krajnja odgovornost za svaku radnju poduzetu pod ustavnom diktaturom. Schmittov je suveren, naravno, neodgovoran. Zanimljivo, kod J. Lockeja princ (vladar) može poduzimati sve što je potrebno, pa čak i ako je suprotno pravu. Doduše, Locke predviđa mogućnost da bi princ

mogao zlorabiti svoje ovlasti protiv naroda, ali u tom će slučaju Svevišnji odrediti tko ima pravo. Locke ovdje i ne nudi drugo rješenje, makar ima svoju teoriju društvenog ugovora i mogućnosti revolucije pa bi se vjerojatno u tome mogao naći neki odgovor. Kod Rossitera je to više orijentirano u pozitivnopravnom smislu. On govori da krajnja odgovornost mora postojati.

Deveto, odluka o aktivaciji i okončanju ustavne diktature nikada ne bi smjela biti u rukama diktatora. To mora biti netko drugi, to su kočnice i ravnoteže, to je uzajamna provjera i suradnja, to je parlamentarni ili ustavnosudski nadzor.

Deseto, nijedna diktatura ne bi se smjela produžavati nakon završetka krize zbog koje je aktivirana. Ne smije biti trajnoga izvanrednog stanja. Rossiter upozorava zapadne demokracije da moraju u svoje ustave ugraditi rješenja koja će voditi računa o tome da kriza mora stati.

I na kraju, nakon završetka krize mora slijediti, koliko je god moguće, potpun povratak na političke i vladavinske uvjete koji su postojali prije aktivacije ustavne diktature. Rossiterova je ideja da okončanjem krize treba stupiti na snagu stari ustav, to ne smije biti novi ustav suverena koji je potpuno transformirao ustavne relacije i sebi prigrabio vlast.

Francuski ustav, recimo, u čl. 16. nakon revizije iz 2008. ugrađuje jednu važnu vrstu kontrole i propisuje da Ustavno vijeće, dakle Ustavni sud Francuske Republike, nakon 30 dana može razmatrati jesu li i dalje na snazi uvjeti koji su doveli do aktivacije izvanrednog stanja, a nakon 60 dana mora o tome odlučivati. Ovdje namjerno dajem referenciju na vrlo poznat francuski ustav koji u krugovima onih koji se bave izvanrednim stanjima često služi kao paradigma neke vrste ustavne diktature.

Prije negoli otvorimo prostor za pitanja, komentare, kritike, pohvale, ponudio bih vam sljedeću strukturu nastavka izlaganja. Prvo je pojam izvanrednih stanja po Ustavu Republike Hrvatske. Drugo, kakve se strukturne promjene mogu uočiti u ovih posljednjih devet mjeseci. I na kraju nešto o Ustavnom sudu koji je 14. rujna objavio seriju odluka vezanih uz izvanredne okolnosti. Kao što je dobro poznato, naš Ustavni sud odbacio je

tumačenje da je u okolnostima postojeće epidemije riječ o izvanrednom stanju. Nažalost, okolnosti se mijenjaju i pitanje je što će biti dalje.

Po Ustavu RH, jesmo li mi u izvanrednom stanju? A kad kažemo izvanredno stanje (što je kolokvijalni, a ne ustavnopravni pojam), mi govorimo o velikim prirodnim nepogodama. Pokušat ću to obrazložiti slijedom čitanja čl. 17. i 101. Ustava Republike Hrvatske te čl. 22.a Zakona o sustavu civilne zaštite.

Ja sam javno govorio i stojim iza toga – mi jesmo u stanju velike prirodne nepogode. Brojke nam nisu nimalo sklone i pitanje je što nas čeka u sljedećim tjednima i mjesecima na globalnoj razini. Konkretno argumente vidim u onome što se događalo posljednjih mjeseci. Jedan je primjer Prijedlog Novele Zakona o elektroničkim komunikacijama iz ožujka ove godine koji, doduše, nije prošao u zakonodavnom postupku u Saboru. U sadržajnom smislu taj je prijedlog predviđao mogućnost praćenja ljudi preko mobitela radi prilagodbe sigurnosnih epidemioloških mjera. Načelno, takva vrsta mjere može biti legitimna i potrebna, ako to zaključi epidemiološka struka.

Međutim, mene je kao ustavnog pravnika zabrinula činjenica što u tom prijedlogu zakona nije bila predviđena vrsta specifične kontrole prikupljanja tih podataka ni eksplicitno trajanje tih mjera. Ako je mjera nužna, epidemiolozi nam vrlo jasno i egzaktno moraju reći da je to mjera koja je njima potrebna da bi se borili s epidemijom i da nema alternative. Ona u budućnosti možda i nije isključena, ne znam što nas čeka. No, kada bi bila uvrštena u naš pravni sustav, smatram da bi morala imati nužne kočnice i ravnoteže, odnosno provjere u smislu toga tko prikuplja podatke, gdje se čuvaju, koliko se čuvaju i koliko to sve traje. Kao pravnik smatram da takve vrste mjera moraju biti precizno definirane u zakonu. Uz to, takva bi mjera **u našem** pravnom sustavu bila novina. Dakako, mjere praćenja građana postoje u svakoj uređenoj državi, ali za druge svrhe, primjerice za kaznene postupke ili ako je riječ o nacionalnoj sigurnosti. Međutim, budući da bi ovdje bila riječ o mjeri koja se kao novina donosi upravo u kontekstu epidemije, a čime se ujedno i potvrđuje ozbiljnost cjelokupne situacije, smatrao sam da je o tome trebao odlučivati Sabor RH, i to upravo u postupku

predviđenom za ograničavanje ljudskih prava i sloboda u slučajevima velikih prirodnih nepogoda, dakle dvotrećinskom većinom svih zastupnika.

Nadalje, što se tiče pitanja jesmo li mi u izvanrednom stanju, vidim i određene pojave u funkcioniraju Sabora. Sabor nedvosmisleno dobiva sekundarnu ulogu u našem ustavnom sustavu, a to ne smije biti tako. Ustavni sud verificirao je da smo u redovitom stanju, dakle da se primjenjuje čl. 16. našeg Ustava, a to znači da institucije ustavnog poretka redovito funkcioniraju. To znači da one moraju redovito zasjedati, raspravljati, predlagati, pitati, kritizirati, replicirati i kontrolirati mjere izvršne vlasti. Međutim, Sabor sve više zasjeda u reduciranom obliku.

Na početku epidemije Odbor za izbor, imenovanja i upravne poslove Hrvatskoga sabora odlučio je da se svi izostanci saborskih zastupnika u vezi s epidemijom smatraju opravdanima. To, naravno, može imati svoje utemeljenje u realnim okolnostima. Ali tu ujedno nastaje i bitan problem. Naime, ako se tvrdi da je na snazi „redovito stanje“, onda treba primjenjivati i pravila predviđena za redovito stanje. A to znači da, kako to propisuje Zakon o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru, u slučajevima izostanaka zastupnici trebaju dostaviti i određenu dokumentaciju o razlozima izostanka. Stoga takav otklon od zakonske norme prilično jasno upućuje na to da okolnosti ipak nisu potpuno redovite.

Drugo, odmah na početku epidemije postavilo se pitanje kako će saborski zastupnici zasjedati. S obzirom na to da epidemiološki razlozi, jasno, upućuju na to da zastupnici ne smiju biti u fizičkom doticaju, usmenim dogovorom predstavnika klubova parlamentarnih stranaka i Predsjedništva Sabora ponuđeno je najprije *ad hoc* rješenje da zastupnici više neće zasjedati u plenumu, nego će dolaziti na sjednice Sabora po dvoje po pojedinom klubu. To rješenje nije bilo propisano Poslovníkom, ali u travnju ove godine promijenjen je i Poslovník – uveden je čl. 293.a Poslovníka Hrvatskog sabora koji je uredio kako se tijekom epidemije zastupnici trebaju pojavljivati na plenarnoj sjednici te je prošireno da nije više po dvoje po klubu, nego proporcionalno broju zastupnika koji ima klub. U tome je

važna poruka – iznimka koja je uvedena na početku postala je pravno pravilo. Poslovnik je poslije došao, kao što znate, na Ustavni sud koji je ukinuo njegove odredbe i naveo da nema razloga da saborski zastupnici tako zasjedaju jer je moguće da se plenarne sjednice održavaju onako kako je bilo predviđeno za saborske odbore, odnosno za glasanje, dakle elektronički. Sada je u pripremi nova norma koja bi uredila zasjedanje zastupnika u ovim izvanrednim okolnostima.

Vidio sam neki dan da je Odbor za izbor, imenovanje i upravne poslove ponovio svoj zaključak da su izostanci zastupnika opravdani. Nažalost, mislim da treba raditi korak po korak. Ako postoji mogućnost elektroničke komunikacije ili videoveze, ne vidim razloga zašto se to ne bi moglo organizirati i za sjednice naših najviših ustavnih institucija, uključujući i Sabor. A to bi posljedično značilo da svim zastupnicima treba omogućiti da istodobno sudjeluju u svim oblicima sjednica.

Htio bih sada razjasniti što piše u našem Ustavu, što on nalaže, pa da nam to bude polazišna točka za dalje. Izvanredna stanja u našem su Ustavu u ključnome dijelu uređena u čl. 17. i 101. Članak 17. propisuje da se u doba ratnog stanja, neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti države te velikih prirodnih nepogoda prava i slobode zajamčene Ustavom mogu ograničiti. Nastupanje jednog od tih uvjeta hipoteza je primjene pravnog pravila, a ja mislim da se nedvosmisleno nalazimo u stanju velike prirodne nepogode jer virus dolazi iz prirode i napada živa bića, globalna je pojava i nepogoda jer utječe na zdravlje i živote ljudi. Prava i slobode mogu se ograničiti i čl. 16., dakle u redovitim stanjima, kako ih i mi sada službeno ograničavamo. Čl. 17. zamišljen je kao institucija Rossiterove koncepcije. Naš Ustav predviđa rješenje ako imamo određenu prijetnju, i to je rješenje načelno dobro. Slobode i prava mogu se ograničiti, a o tome odlučuje Hrvatski sabor dvotrećinskom većinom svih zastupnika. Ako se Sabor ne može sastati, tada odlučuje predsjednik Republike, ali na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade. Zastanimo na trenutak jer druga zabluda koja se javlja jest da predsjednik Republike dobiva neograničene ovlasti. Ne dobiva! On može odlučivati tek uz dva uvjeta: ako se Sabor ne može sastati ili ako dobije prijedlog

Vlade i supotpis predsjednika Vlade. Primarna je odgovornost Sabora. Sabor izlazi iz igre jedino ako se ne može sastati. Čl. 17., prema tome, označava koncepciju kočnica i ravnoteža.

Treća vrsta zablude koja se javlja jest da bi Sabor u ovim okolnostima, kada bismo ih proglasili stanjem velike prirodne nepogode, o svim ograničenjima ljudskih prava i sloboda trebao odlučivati dvotrećinskom većinom svih zastupnika. Čl. 17. tu ne daje preciznu uputu, pa je normu potrebno tumačiti. Moj je stav da Sabor ne mora odlučivati o svakoj mjeri dvotrećinskom većinom svih zastupnika, ako je ta mjera otprije predviđena našim zakonodavstvom. Svaka uređena država, pa tako i Hrvatska, priprema se unaprijed za krizu i ima zakone za krizu. Hrvatska ima Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti u kojem su navedene mjere koje može nalogati ministar zdravstva, odnosno nakon novele toga zakona i Stožer civilne zaštite RH.

Međutim, pitanje je što s novim mjerama, s mjerama koje nisu predviđene hrvatskim zakonodavstvom, a ograničavaju ljudska prava i slobode? Smatram da o njima, upravo u skladu s koncepcijom kočnica i ravnoteža, mora odlučivati Hrvatski sabor dvotrećinskom većinom svih zastupnika. To je ujedno upravo ono što ste vidjeli kod Rossitera – pravilo da svaki dio građanstva mora biti uključen u donošenje odluka.

Dodatno, postoje određeni prigovori da dvotrećinsku većinu svih zastupnika u ovim okolnostima nije moguće postići. To je pogrešno. Na početku epidemije prihvaćena je Novela Zakona o sustavu civilne zaštite kojom je Stožer dobio ovlasti da koordinira rad nižih stožera. Čl. 22.a prihvaćen je nakon jednog dana rasprave sa 108 glasova zastupnika u Hrvatskom saboru. Dvotrećinska je većina 101 zastupnik. Stoga pada u vodu argument da se saborski zastupnici ne mogu dogovoriti o tome da treba prihvatiti novu važnu epidemiološku mjeru. Mogu se dogovoriti i taj zakon to dokazuje. Ako se traže nove ovlasti, treba voditi računa o tome da u to treba uvjeriti parlamentarne zastupnike. To je također model kočnica i ravnoteža.

Još jedan detalj. Na početku krize iznesena je ideja da se situaciji pristupi uporabom zakonodavne delegacije. Riječ je o institutu iz čl. 88. našeg Ustava koji predviđa mogućnost da Sabor ovlasti Vladu da svojim uredbama uređuje određena

pitanja kad Sabor zapravo nije u zasjedanju, uz bitno ograničenje da se takvim uredbama ne može uređivati sva pitanja, između ostaloga ne može se uređivati pitanje pozicije ljudskih prava i sloboda. Od te se mjere odustalo, koliko ja znam, nije ni upućena u saborsku proceduru. Ali je sve skupa indikativno za ono što sam tvrdio na početku – ako tražite takvu zakonodavnu delegaciju u kontekstu epidemije, znači da priznajete da ste u nekoj vrsti stanja velike prirodne nepogode, odnosno izvanrednoga stanja, odnosno da su vam potrebne vrlo široke ovlasti.

Čl. 101. govori o uredbama iz nužde. U vrijeme kriznih okolnosti postoji mogućnost ili potreba da netko drugi odlučuje umjesto Sabora i da se definira u kojoj formi odlučuje umjesto Sabora. Pogledajmo čl. 101., st. 2. koji kaže da kad su tijela državne vlasti onemogućena redovito obavljati svoje dužnosti (to se srećom još nije dogodilo, ali moglo bi se dogoditi; ako se saborski zastupnici razbole, oni neće moći redovito obavljati svoje ustavne dužnosti), tada predsjednik Republike može donositi uredbu sa zakonskom snagom, ali na prijedlog predsjednika Vlade i uz njegov supotpis. Predsjednik ne odlučuje sam. Čl. 101. može biti aktualna opcija ako situacija eskalira. Čl. 17. i 101. sadržavaju dodatne kočnice i ravnoteže, načela razmjernosti, izuzeta područja i potvrdu uredba iz nužde od Hrvatskog sabora (čl. 101.). Predsjednik Republike podnijet će uredbu Saboru čim se bude mogao sastati, a ako predsjednik ne podnese te uredbu ili ako ih Sabor odbije, one prestaju vrijediti.

Pogledajmo još samo Zakon o sustavu civilne zaštite i Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti i kratko Poslovnik Hrvatskog sabora.

Što se tiče Zakona o sustavu civilne zaštite, ključno je na početku epidemije bilo donošenje čl. 22.a. Riječ je o novoj normi koja podrazumijeva događaje ili određeno stanje koje se nije moglo predvidjeti (vidimo pouke iz teorije izvanrednih stanja), na koje se nije moglo utjecati, a koje ugrožava život i zdravlje građana, imovinu većće vrijednosti, narušava okoliš, gospodarsku aktivnost, izaziva znatnu gospodarsku štetu. Prema članku 22.a Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske donosi odluke i upute

koje provode stožeri civilne zaštite jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Inicijalno rješenje bilo je da sigurnosne mjere nalaže ministar zdravstva na prijedlog Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo, a poslije je, dakle, istu ovlast dobio i Stožer. Može se, naravno, raspravljati o tome koliko je to prikladno ili prihvatljivo rješenje. Određene ozbiljne kritike u tom kontekstu mogu se naći i u izdvojenim mišljenjima sudaca Ustavnoga suda u koronapredmetima. Ja ih osobno prihvaćam jer mislim da su vrlo utemeljene. No, nezavisno od toga, jasno je da netko mora donositi odluke. Kako je sasvim moguće da u odlučivanju, u kontekstu takvih iznimno raširenih pojava kao što je epidemija, dođe do bitnih nekoherentnosti, nije nerazumno zaključiti da je nužno osigurati organizacijski unisoniji pristup. Odnosno, potrebno je osigurati da niži stožeri slušaju ono što nalaže nacionalni stožer. Ali, time ujedno dolazimo i do zaključka da je članak 22.a Zakona o sustavu civilne zaštite u svojoj biti zapravo norma proceduralnog karaktera.

S druge strane, ovdje je zanimljivo pitanje što znači zakonska sintagma „odluke i upute“. One nisu specificirane i Stožer civilne zaštite RH donosi odluke i upute na temelju čl. 22.a, ali i čl. 47. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, s time da su upravo u tome drugom pobrojene konkretne sigurnosne mjere. To je jedna vrsta delegacije ovlasti Stožeru, koja može biti u redu, ali mene kao ustavnog pravnika zabrinjava, i to sam napisao u članku koji sam objavio proljetos u *Informatoru* i u članku koji slijedi na proslavi 30. godišnjice Ustava RH u HAZU-u u prosincu, što to znači odluke i upute.

Može ih se tumačiti na dva načina: odluke i upute koje imaju svoju daljnju konkretizaciju u drugim postojećim zakonima RH, konkretno u Zakonu o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, a može značiti i šire od toga. No u drugom slučaju, ako se tumači da odluke i upute ne moraju biti vezane definicijama mjera u drugim zakonima, nastaje problem. U pravu ovlasti javnih tijela moraju biti definirane koliko je god to moguće.

Nadalje, 22.a navodi mogućnost da Stožer djeluje u slučaju posebnih okolnosti, a naveli smo koje su to. Međutim, i prije te

Novela taj je zakon imao jednu drugu vrstu definicije, a to je definicija katastrofe. Katastrofa je stanje izazvano prirodnim i/ili tehničko-tehnološkim događajem koji opsegom, intenzitetom i neočekivanošću ugrožava zdravlje i živote većega broja ljudi, imovinu veće vrijednosti i okoliš, a čiji nastanak nije moguće spriječiti ili posljedice otkloniti djelovanjem svih operativnih snaga sustava civilne zaštite područne (regionalne) samouprave na čijem je području događaj nastao te posljedice nastale terorizmom i ratnim djelovanjem. To je vrlo slično čl. 22.a. Zanimljivo je da se zakonodavac odlučio za novelu zakona (čl. 22.a) umjesto proglašenja katastrofe.

Čl. 47. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti kaže da radi sprečavanja i suzbijanja zaraznih bolesti, među kojima je i COVID19-, na prijedlog Zavoda za javno zdravstvo ministar može narediti posebne sigurnosne mjere za zaštitu pučanstva od zaraznih bolesti. Uobičajene su mjere koje se provode u izvanrednim okolnostima dezinfekcija, karantena, zabrana putovanja, zabrana ili ograničenje kretanja te prometa pojedinih vrsta robe i proizvoda, obvezno sudjelovanje zdravstvenih ustanova i drugih u suzbijanju bolesti, zabrana uporabe objekata, izolacija ili samoizolacija i, konačno, druge potrebne mjere. Potonje je generalna klauzula vrlo česta u pravu koja uvijek izaziva posebnu pozornost jer je upitno što ona praktično znači. Maske, na primjer, nisu predviđene tim zakonom, one bi ulazile u druge potrebne mjere. Ja nemam ništa protiv maski, one su uobičajen način zaštite u epidemijama ili, na primjer, pri izvođenju medicinskih operativnih zahvata i slično.

Međutim, treba upozoriti na to da se „druge potrebne mjere“ može upotrebljavati na različite načine. Pogotovo ako uzmemo u kombinaciju, molim posebnu pozornost, čl. 22.a Zakona o sustavu civilne zaštite i čl. 47., st. 2., t. 9. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti. U toj kombinaciji Stožer može donositi odluke i upute da se naredi druge potrebne mjere. Za mene je to preširoka formulacija. Ne dovodim u pitanje potrebu da se na učinkovit način suprotstavi epidemiji, ali kao ustavni pravnik volio bih da je to definirano preciznije. Pogotovo ako je riječ o uvođenju novih mjera za koje se može čuti, kao što je policijski sat, *lockdown* itd.

Imamo još i st. 4. članka 47. Zakona o zaštiti pučanstva prema kojem mjere može narediti i Stožer civilne zaštite. To je novelirano naknadno, nakon što je uočena pogreška koja je bila u tome što je od početka epidemije sve mjere donosio Stožer, a ne ministar zdravstva na prijedlog Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo. On nije ni bio član Stožera, i to je važan pravni problem. Mislim da nije bilo nikakvih neslaganja u vezi s utvrđivanjem da to jest problem jer ne može Stožer donositi odluke ako nije za to ovlašten, a k tomu ministar zdravstva koji jest ovlašten nije član Stožera. Sabor je to korigirao novelom čl. 47. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti i retroaktivno je potvrdio sve odluke koje je donio Stožer.

Zanimljivo je što je taj argument došao na Ustavni sud gdje se vodila rasprava o pitanju je li riječ o retroaktivnoj mjeri te je li Stožer na pravilan način dobio ovlasti. Ustavni je sud utvrdio čak i više od onoga što je tumačila Vlada, naime da je retroaktivnost opravdana. Sud je utvrdio da Stožeru nije ni trebala ovlast iz st. 4. da može poduzimati te mjere, nego ih je on već imao po čl. 22.a Zakona o sustavu civilne zaštite. U tom smislu, prema Sudu, Stožer je sve mjere mogao poduzimati po normi koja ga ovlašćuje, podsjećam, da može donositi „odluke i upute“. Ja mislim da je to potpuno pogrešno shvaćanje i s njime se ne slažem. Mislim da je nužna interpretacija da Stožer donosi odluke po čl. 22.a koji je proceduralna norma, dakle na način da koordinira rad svih nižih stožera, ali u materijalnom smislu te odluke ipak mora povezati s mjerama koje su navedene u čl. 47. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti.

To što je Ustavni sud zaključio da čl. 22.a od početka epidemije daje Stožeru pravo da donosi mjere mimo onih koje su dane ministru zdravstva za mene je zapravo korak dalje na koji želim upozoriti. To je vrlo neodređeno područje. Zašto? Zato što se pitam, ne dovodeći u pitanje potrebu da netko donosi odluke, a kod nas je to Stožer, gdje su mjere propisane, odnosno do koje mjere one moraju biti propisane. To je za mene prilična *terra incognita*, odnosno prostor široke interpretacije. Donosi odluke i upute, može narediti druge potrebne mjere i ne treba mu, po shvaćanju Ustavnog suda, konkretno uporište u zakonu kojim epidemiološke sigurnosne mjere inače jesu definirane.

Konačno, čl. 293.a Poslovnika uveo je reduciran način rada Sabora. Taj članak govori o radu Sabora u vrijeme proglašenja epidemije. Rekao sam na početku da je Sabor reducirano djelovao na temelju usmenoga dogovora Predsjedništva Sabora s klubovima zastupnika. To je, naravno, bilo *ad hoc* rješenje koje nije imalo uporište u Poslovniku. Poslovnik je tada imao uređeno samo pitanje rada Sabora u doba ratnog stanja ili stanja neposredne ugroženosti. Ne znam zašto nitko nije predvidio što se događa u situaciji velike prirodne nepogode.

Čl. 293.a uveo je ograničenje vremena parlamentarne rasprave po pojedinim točkama dnevnoga reda, skratio je minutažu i broj replika i prisutnost zastupnika u sabornici zbog epidemioloških razloga. Nitko ne dovodi u pitanje da i saborske zastupnike treba zaštititi. Međutim, predviđeno je i da sjednice radnih tijela Sabora mogu biti održane elektroničkim putem, odnosno audio- ili videokonferencijom. Dakle, sjednice radnih tijela Sabora, ne plenuma. Ne znam zašto ne plenuma. Ustavni sud to je rješenje ukinuo i osobno sam zadovoljan time. Osim u dvorani za sjednice Sabora, glasanje može biti organizirano elektronički ili dizanjem ruke u jednoj prostoriji ili više prostorija izvan nje. Prema tome, ako se mogu organizirati sjednice radnih tijela Sabora i glasanje, nisam vidio nikakva razloga da to ne bude organizirano i za zastupnike u plenumu. Ustavni sud, po mojem mišljenju, dobro je zaključio da to nema racionalnu osnovu i sada čekamo novo rješenje.

No, ovdje je i dalje ostalo sporno pitanje koje Ustavni sud nije razmatrao. Riječ je o stavcima 1. i 2. spomenutog članka 293.a Poslovnika Hrvatskog sabora. Stavak 1. kaže: U slučaju proglašenja epidemije zarazne bolesti ili opasnosti od epidemije zarazne bolesti te pandemije zarazne bolesti, koju proglašava nadležno tijelo u skladu s posebnim zakonom, Sabor nastavlja s radom u skladu s odredbama Ustava i ovog poslovnika. Dakle, nadležno je tijelo koje proglašava epidemiju Vlada RH. U skladu s iznesenim Rossiterovim kriterijem, po kojem onaj tko dobiva ovlasti ne bi trebao odlučivati o tome kada ih može dobiti, epidemiju bi trebao proglasiti Sabor.

No, poseban problem vidim u st. 2. koji kaže: Početak i prestanak posebnog načina rada Sabora u slučaju iz st. 1. može

utvrditi Predsjedništvo Sabora u skladu s odlukom nadležnog tijela određenog posebnim zakonom i o tome izvješćuje zastupnike. Dakle, na temelju odluke Vlade RH Predsjedništvo Sabora odlučuje o tome kako Sabor funkcionira u reduciranom obliku. Predsjedništvo Sabora legitimno je tijelo Sabora, ali to je tijelo koje čini malen broj ljudi, kod nas šest. I to tijelo ne može zamijeniti plenum Sabora u tako važnoj odluci. Ne smije! Način rada Sabora ovisi o Ustavu RH i Poslovniku. Čl. 17. Ustava RH kaže, vidjeli smo, jedino ako se saborski zastupnici ne mogu sastati, odlučuje predsjednik s premijerom. Ako smo mi u redovitom stanju, što je parlamentarna većina rekla pa Ustavni sud potvrdio, nema nikakva razloga da se ne zaključi da u redovitom stanju redovite institucije, a Sabor je jedna od najviših institucija vlasti, moraju djelovati redovito, a ne u reduciranom obliku. A ako i djeluju u reduciranom obliku, odnosno u posebnome epidemiološkom režimu, o tome moraju odlučivati sami zastupnici, a ne Predsjedništvo Sabora. Za mene je to vrlo ozbiljna intruzija u načelo diobe vlasti.

Dodatno, kako u Predsjedništvu Sabora prevladava parlamentarna većina, matematički to znači da zapravo samo **četiri** zastupnika mogu utvrditi kako 151 drugi zastupnik treba zasjedati. I to je, po meni, neprihvatljivo. Ne zaboravimo da u plenumu Sabora nije samo parlamentarna većina, nego ondje ima i drugih koji moraju moći reći nešto o tome kako Sabor treba zasjedati. U to bi rješenje, dakle, trebalo biti ugrađeno da saborski zastupnici odlučuju kako će i koliko će zasjedati te kada će prestati zasjedati po posebnom režimu rada. To sam također uputio kao prigovor i nisam zadovoljan što Ustavni sud nije o tome raspravljao. Vidjet ćemo što nam slijedi. Time završavam svoju uvodnu riječ.

M. Bratković

Hvala našem uvodničaru na ovom izlaganju koje je zaista nadmašilo očekivanja za uvodno izlaganje na tribini i preraslo u pravo predavanje koje nisam htio prekidati unatoč prekoračenju vremena predviđenog za uvodno izlaganje. Bilo je veoma strukturirano i pripremljeno, a mislim da su zaključci i iznesene kritike dobar povod za konstruktivnu raspravu koju sada otvaram.

Ž. Potočnjak

Prije svega, želim pohvaliti organizatore zbog odabira današnje, po mojem mišljenju, vrlo aktualne teme. Ta me tema na neki način vraća na početak 90-ih godina, u vrijeme kada je novi Ustav već bio na snazi, ali su donošene tzv. ratne predsjedničke uredbe koje su uređivale različita važna područja života, a njihova je ustavna utemeljenost bila upitna. Javljale su se čak i situacije da takve uredbe nisu bile ni službeno objavljene. U uvjetima rata i tranzicije pravni je sustav bio vrlo nestabilan. Do ljudskih prava i njihove zaštite nije se puno držalo.

Posljednjih godina, pod utjecajem članstva u Vijeću Europe i ratifikacije Europske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama te članstva u EU-u, taj smo sustav počeli pomalo stabilizirati. Međutim, bojim se da će kriza s kojom smo sada suočeni vrlo ozbiljno narušiti stabilnost toga još uvijek slabšašnjega pravnog poretka i mislim da će pravne posljedice krize biti jako loše i dugoročne.

Stoga se moje prvo pitanje odnosi na ustavnopravnu usporedbu stanja s početka devedesetih godina i onoga što se sada događa. Naime, tada smo imali rat koji nikada nije bio proglašen, nismo imali ratno stanje. Sada imamo krizu – možemo je označiti kao izvanredno stanje ili veliku prirodnu nepogodu – međutim, opet se odbija proglasiti to stanje i podvesti ga pod odgovarajuće ustavne norme. Nameće nam se da prihvatimo „novo normalno“. Sugerira nam se da mi živimo normalno iako ništa nije normalo. Ni politički ni pravni sustav ne funkcioniraju normalno, a stvara se privid normalnog. Dakle, zamolio bih Vas za usporedbu između činjenice da smo imali pet-šest godina rata koji nikada službeno nije deklariran, objavljen i situacije da sada imamo izvanredno stanje, odnosno veliku prirodnu nepogodu koja nije proglašena i podvedena pod odgovarajuće ustavne odredbe.

U tom kontekstu spomenuo bih i promjene zakona relevantnih za uređenje odnosa u doba pandemije. Iako je pandemija COVID-19 zaista nešto novo i izvanredno, mi smo i prije nje imali Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti koji je uređivao postupanje u situacijama velikih epidemija. Taj zakon to i danas čini uz neke manje i formalne izmjene. Stoga mislim da je važnije uključivanje sustava civilne zaštite u pitanja

suzbijanja pandemije bilo uvjetovano, prije svega, političkim razlozima. Stožer civilne zaštite uključen je u područje osiguravanja zdravstvene zaštite iz, po mojem mišljenju, političkih razloga. Ti razlozi bili su, prije svega, osobne naravi, povjerenje u jedne i nepovjerenje u druge ljude. Iako je Stožer šire tijelo s nešto većom infrastrukturom, strašno me muči odbijanje priznavanja stanja u kojem jesmo i pravnih posljedica koje iz toga proizlaze.

Mislim da bi pravno bilo najprikladnije da smo sadašnje stanje podveli pod ustavnopravni pojam „velike prirodne nepogode“ i da se počnu primjenjivati pravna rješenja predviđena za takve situacije. Međutim, čini mi se da se to opet ne želi iz jednostavno političkih razloga jer proglašenje velike prirodne nepogode zahtijeva dvotrećinsku većinu u Saboru, a to onda daje mogućnost i oporbi da sudjeluje. Oporbi se ne želi dati mogućnost sudjelovanja, a ne želi se dati mogućnost ni predsjedniku Republike da sudjeluje u donošenju odluka u nekim situacijama. To je, po mojem mišljenju, nedemokratski. Pritom se slažem s Vašim stavom da je za deklaraciju velike prirodne nepogode potrebna dvotrećinska većina, ali ne slažem se s time da je uvijek kada je riječ o ograničenjima temeljnih prava potrebna takva većina. Po mojemu mišljenju, za neka od ograničenja u Saboru dovoljna je i kvalificirana, natpolovična većina.

Što se tiče širine ovlasti, u pravu je puno toga uređeno pravnim standardima, ali dio je naše pravne tradicije da, kada se nekomu daje ovlast, moraju mu se odrediti i granice tih ovlasti. Konstrukcija „donosi odluke i upute“ toliko je nejasna ovlast da mislim da će imati dalekosežne negativne pravne posljedice. Ja na to gledam iz područja radnih odnosa. Kažete poslodavcima da pošalju radnike kući, ne uredite što je s budućim plaćama tih radnika. Imat ćemo dugogodišnje sporove, zastara potraživanja traje pet godina pa će se netko nakon četiri godine sjetiti utužiti ugovorene, ali zbog pandemije neisplaćene plaće.

Čini mi se da je Vaše upozorenje na problematičnost pravnog uređenja u uvjetima pandemije potpuno opravdano. U Ustavu imamo dovoljno mehanizama koji omogućavaju da se uredi takva situacija. Nedemokratski je tvrditi da je situacija

normalna, a zakonodavac ne uređuje pitanja koja bi trebala biti u njegovoj nadležnosti, nego daje posebnom tijelu vrlo široku ovlast u odlučivanju. Hvala!

Đ. Gardašević

Zahvaljujem, profesore Potočnjak, na intervenciji, pohvali, ali i na konstruktivnoj kritici, odnosno neslaganju u dijelu gdje govorite da možda ne bi trebalo o svim stvarima odlučivati dvotrećinskom većinom.

Odmah da naglasim i ponovim – ni ja ne mislim da bi o svemu trebalo odlučivati dvotrećinskom većinom. O potrebnim mjerama Sabor treba odlučivati dvotrećinskom većinom samo ako one nisu predviđene u postojećem zakonodavstvu. Meni je povod za uključenje u javnu raspravu bilo predlaganje Zakona o elektroničkim komunikacijama. Možda nam je i takva mjera nužna, ne dovodim to u pitanje. Ali to se ne može odlučivati bez široke demokratske participacije koja je predviđena našim Ustavom i govori o dvotrećinskoj većini.

Slažem se s Vama, to je stanje koje zahtijeva demokratsku participaciju. Oporba u političkom i ustavnopravnom smislu nije neprijatelj. Ponovno ću se referirati na Schmitta koji u jednom drugom eseju govori o prijatelju i neprijatelju. To je egzistencijalna borba o opstanku političke zajednice gdje je bitno prepoznati prijatelja i neprijatelja. Hrvatska nije diktatura ni totalitarna država. Hrvatska je demokratska država s uređenim parlamentarnim sustavom i ustavnim pravilima i institucijama. Mi se ne moramo slagati u vezi s nekim stvarima, i to je dobro jer ako je dobronamjerno, vodi prema konstruktivnom dijalogu. Ako imamo stanje velike prirodne nepogode, primijenimo ono što Ustav o tome propisuje. Ustav je to predvidio.

Domovinski rat 90-ih formalno nije bio deklariran, ali **činjenično** je bio rat. To nije sporno i važna je poruka cijeloj ovoj priči. Pojam izvanrednog stanja čak ne ovisi o formalnoj deklaraciji, nego o **činjeničnom** stanju. Ili imamo ili nemamo virus. Domovinski rat važan je i zbog djelovanja Ustavnoga suda. Uredbe koje je donio predsjednik Republike došle su na razmatranje Ustavnom sudu koji je 1992. odbio sve prigovore ustavnosti tih uredaba. Bilo je više prigovora, a najvažnije je bilo

da predsjednik nije bio ovlašten donositi te uredbe jer se Sabor cijelo vrijeme mogao sastajati. Ustavni sud to je jednostavno zaobišao. Sudovi su u vrijeme krize vrlo neskloni proglašavati neustavnima izvanredne mjere poduzete u vrijeme izvanrednoga stanja. To nije isključivo primjer Hrvatske, navest ću i primjer Amerike.

Poznat je slučaj američkih Japanaca iz 1942., odnosno 1944., razmatran na Vrhovnom sudu u predmetu *Korematsu vs. U. S.*, gdje su američke državljane japanskog podrijetla zbog straha od invazije na zapadnu obalu SAD-a stavili u kampove, odnosno u izolaciju jer su rekli – njih ima na stotine tisuća i mi ne možemo u kratkom vremenu provesti pravičnim postupkom kontrolu tko je od njih prijetnja ako dođe do invazije. To je bila diskriminatorna mjera jer je primijenjena po kriteriju podrijetla iako su ti ljudi bili državljani SAD-a na teritoriju SAD-a, dakle trebali bi uživati punu zaštitu Ustava SAD-a. Taj je predmet došao na Vrhovni sud koji je o tome odlučio 1944. rekavši da je to nemila mjera koja je teško breme za sugrađane japanskog podrijetla, ali je, nažalost, u takvim okolnostima nužna. Vrhovni sud SAD-a proveo je najstroži test kontrole ustavnosti, tzv. *strict scrutiny*. Utvrdio je da postoji potreba za poduzimanje te mjere i prihvatio je navode vlade. Rat je tada još trajao, što pokazuje da sudovi u krizi nisu skloni ići protiv odluka izvršne ili čak zakonodavne vlasti.

Argumenti su za to da sudovi nisu eksperti za ta pitanja, i nisu, ali ustavni i vrhovni sudci jesu eksperti za ustavno pravo i njihov je zadatak procijeniti jesu li razlozi koje im daje vlast dovoljni da opravdaju potrebu prihvaćanja tih mjera, odnosno jesu li dobro obrazloženi da bi se pristupilo toj mjeri.

Praksa našega Ustavnog suda iz 1992. ulazi u kategoriju samoograničavanja suda, a i praksa iz rujna pokazuje sličnu tendenciju. Ustavni sud rekao je u odluci koja se bavi prijedlogom za ocjenu ustavnosti dvaju glavnih zakona, Zakona o sustavu civilne zaštite i Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, da se ne može baviti pitanjem jesmo li mi u režimu čl. 17. ili čl. 16. jer o tome odlučuje Sabor. Meni to nije bilo neočekivano jer je Ustavni sud već prije dao naznačiti da ide po čl. 16., jedino me zanimalo kakvo će biti obrazloženje. Iako je pitanje bi li Ustavni

sud ipak trebao ući u taj prostor, biti jak i hrabar, da ne kažem aktivistički sud, koji će reći – okolnosti koje su oko nas upućuju na to da je ovo stanje velike prirodne nepogode i mi moramo odlučivati po tom režimu.

Naš Ustavni sud nije htio reći jesmo li u čl. 17. ili 16., ali je u kasnijoj analizi vrlo jasno rekao da jesmo u stanju koje predviđa čl. 22.a Zakona o sustavu civilne zaštite, dakle ipak je kvalificirao stanje, podveo je činjenice pod pravnu normu. A ako je ustanovio da mi jesmo u čl. 22.a Zakona o sustavu civilne zaštite, ne znam zašto nije rekao što misli o tome jesmo li u čl. 17. ili u čl. 16. Čak nije rekao da nismo, prihvatio je da jesmo u čl. 16., ali je protumačio da je to odluka koju donosi Sabor. Mislim da je to interpretativna pogreška. Ako tumači normu, a mora je tumačiti da bi je primijenio na konkretni slučaj, Ustavni sud mora tumačiti Ustav. On je pozvan kazati što je velika prirodna nepogoda na temelju podataka koje je dobio od struke.

S. Barić

Lijep pozdrav! Najviše me zabrinjava činjenica da Ustavni sud potpuno prepušta Hrvatskom saboru odluku je li riječ o primjeni čl. 16. ili 17. Mislim da je to posve nedopustivo.

Nadalje, zabrinjava me, kada su analizirali načela razmjernosti, kako su uopće mogli propustiti sve te mjere. Načelo razmjernosti čl. 16. i čl. 17. izrazito se razlikuje. Čl. 16. zahtijeva puno ozbiljniji nadzor mjera koje se donose i prakse našeg Stožera.

Treće što me zabrinjava jest činjenica da nije jasno koju mi pravnu zaštitu imamo pred mjerama našeg Stožera. Ustavni sud retroaktivno je proglasio da je riječ o neustavnoj mjeri zatvaranja trgovina nedjeljom nekoliko tjedana u svibnju. Ali za to nema nikakvih pravnih posljedica. A što je s nekim budućim mjerama? Ne dovodim ih u pitanje s epidemiološkog stajališta, u to se ne razumijem. Želim reći da mi kontinuirano nemamo jasne podatke. Nema jasnoće za donošenje odluke i nema jasnoće u pravnom putu pravne zaštite. A to je dodatno urušavanje pravnog poretka koji će, ja se duboko nadam, proći, ali čini mi se da pokazuje, kao što su naglasili profesor Potočnjak i Đorđe, našu spremnost da se odmaknemo od pravnog poretka čim nam je to zgodno. Ovo jest jako teška situacija, ali doista – zašto

se ne koristimo postojećim zakonima i ustavnim odredbama? U konačnici, možda ne bi bila ni posebno različita rješenja, ali bila bi donesena u skladu s postojećim pravilima i verificirali bismo svoju predanost ustavnosti i vladavini prava. A bojim se da ova situacija još dodatno narušava upravo to – našu vjeru i našu spremnost da se pozivamo na vladavinu prava. Politika nas upravo na to upućuje. Hvala!

Ž. Potočnjak

Puna suglasnost sa stajalištima kolegice Barić.

Đ. Gardašević

Hvala, Sanja, što si večeras s nama. Mi znamo da se slažemo u vezi s time jer dugo o tome razgovaramo i drago mi je što smo došli do tih zaključaka. Ne bih ništa posebno dodavao jer ne moram ni oponirati ničemu što si rekla. Samo jedna kratka napomena.

Ne moramo se bojati rasprave. Dobar je primjer i ono što je bilo s Poslovníkom Sabora. Ustavni sud reagirao je u redu, sasvim utemeljeno i trebalo je tako riješiti. Poruka je da upravo dijalogom pozicije i opozicije dolazimo do boljeg rješenja. To nije urušavanje sustava. Isto kao što su kritike u javnosti i prije imale odjeka. Ti si na društvenim mrežama govorila o teretanama pa je ta mjera bila povučena. To je važno. Ljetos je bilo riječi i o izborima pa je i ta mjera bila povučena jer je bilo očigledno da je bila neustavna. Ja mislim da ne treba isključivati druge sudionike društva jer kritika nije upućena u smislu mi i oni, prijatelji i neprijatelji. Prijetnja je globalna, svi imamo isti interes.

Vid Josip Kovačić

Dobra večer! Razmišljao sam o problemu u vezi s našim izbornim zakonom. Određeni ljudi u oporbi upozoravali su na taj postupak. Vlast koja je upitne legitimnosti, barem prema stajalištima nekih članova oporbe, donosi restriktivne odredbe na temelju zakonskih članaka. Kada bi se, hipotetski govoreći, proglasio policijski sat, to bi sa sobom moglo povući dosta nepoželjne društvene posljedice. Društvo je dosta podijeljeno u vezi s time koliko mjera treba, postojale su inicijative da se Stožer posve ukine. Stajalište je vladajuće većine da treba biti Stožera i da se mjere trebaju provoditi.

S obzirom na to da mi po uzoru na europske zemlje možemo uvesti policijski sat, moje je pitanje bi li Ustavni sud mogao na to reagirati i reći da policijski sat možda ipak nije prikladna mjera ni u skladu s čl. 22.a Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, nego da je to prekoračenje koje nije bilo predviđeno u prethodnim odlukama kada je potvrđivao druge mjere koje je Stožer dosad donio? Hvala!

Đ. Gardašević

Hvala, kolega, na komentaru i na pitanju. Policijski sat mjera je koja se očito primjenjuje u drugim državama i ona ima svoj *ratio* u okolnostima kao što su ove. Naravno, to je iznimno restriktivna mjera koju nitko ne želi.

Čitao sam u medijima, ali ne sjećam se više tko je to rekao, da ne trebamo zazivati izvanredno stanje jer to znači da će nam vojska dolaziti na vrata i kontrolirati gdje smo, što smo i kako smo. Ako imate policijski sat i redovito stanje, onda vam ne treba izvanredno stanje da vam dođe vojska. Vrlo je zanimljivo da se sad pojavljuje ta opcija iako smo mi u redovitom stanju. A vojska je već i bila na ulicama u Hrvatskoj, doduše zbog potresa u Zagrebu. I nakon obavljenog posla raščišćavanja terena, vojska se povukla u vojarne. Jasno, nikakve opasnosti od uvođenja diktature nije bilo.

Što se tiče reakcije Ustavnoga suda, on formalno može odlučivati o mjerama kad su one donesene. No Sud ima i dodatne opcije kojima se katkad služi. Riječ je o djelovanju na dva načina. Prvo, da daje određena izvješća o pojavama neustavnosti. Toga je u proteklih desetak godina producirao više. To su više opaske na strukturne probleme, uključujući i izbornu zakonodavstvo gdje je Ustavni sud rekao da nam izborne jedinice nisu ustavne. Druga je varijanta djelovanje preko priopćenja. Ustavni je sud kod referendumu o braku korigirao anticipirano ponašanje Sabora. Početna je interpretacija u Saboru bila da promjenu Ustava treba provesti u dvije faze. O promjeni Ustava predloženoj referendumskom građanskom inicijativom najprije bi se odlučivalo na referendumu, a potom bi se cijeli postupak nastavio i dovršio upravo u Saboru. Ustavni je sud rekao da referendum o ustavnoj promjeni ima konstitutivni učinak i da je to u biti jedina faza

koja je ovdje moguća. Poslije je doneseno još nekoliko priopćenja. Jedno se tiče tumačenja opće sjednice Visokoga prekršajnog suda proljetos zbog pozdrava „za dom spremni“ kada je Ustavni sud ponovio ono što je još prije rekao u vezi s tim spornim pozdravom. Konačno, reagirao je uoči izbora na upute Državnoga izbornog povjerenstva da osobe u izolaciji i samoizolaciji imaju ograničenje prava glasa i time je dobro korigirao situaciju te je DIP ispravio te upute.

Što se tiče policijskog sata, mislim da Ustavni sud neće reagirati jer vjerojatno smatra da je riječ o epidemiološkoj mjeri koja, ako epidemiolozi dokažu, mora biti donesena. To je moje mišljenje, ne znam što misle naši ustavni sudci, ali na temelju svega dosad viđenog, mislim da neće reagirati. To više što komparativna praksa pokazuje da policijski sat postoji, to nije nova mjera.

S. Barić

Čini mi se da su mjere od nedjelje zabrana privatnih okupljanja više od 15 osoba u privatnom aranžmanu te da je tumačenje da policija može provjeriti stanje, to jest ući u domove. Nije li i to zabrinjavajuće?

D. Badovinac

Da, i meni se čini da sam to vidio negdje u medijima. No nije li dom nepovrediv?

S. Barić

Sve to podsjeća na klasičnu metaforu o kuhanju žabe. Sve smo više toga spremni prihvatiti kao „prihvatljivo“.

Đ. Gardašević

Izvršno pitanje! Hvala, Sanja. Da, to je nova mjera. Ondje stoji da je, između ostaloga, u privatnim prostorima dopušteno okupljanje maksimalno 15 osoba. A u jednoj kasnijoj točki stoji da će te mjere provjeravati sanitarni inspektori, inspektori iz sustava civilne zaštite i MUP, dakle policija. Mislim, kao i ti, da je to vrlo zabrinjavajuća mjera jer govori o tome da stanje koje imamo zadire sve više u privatnost ljudi. To je područje ljudskih prava. Pitam se kao ustavni pravnik gdje je granica. Naravno da se i u privatnom prostoru mogu organizirati opasne aktivnosti, ali kada se tako ulazi u privatni prostor, to itekako prelazi paradigmatično redovitog stanja. Naglašavam, ako smo mi u

redovitom stanju, ne bi smjelo biti nikakve šanse da se iz epidemioloških razloga ulazi u privatni prostor.

M. Bratković Hvala! Ako se nitko više ne javlja za komentar, dao bih našem uvodničaru završnu riječ.

Đ. Gardašević Puno sam večeras govorio i iznio svoja stajališta. Iako su mi specijalizacija izvanredna stanja, bio bih najsretniji da to nije predmet našeg interesa i da sve što sam pisao, bude i dalje sadržano u knjigama i člancima te da se vratimo na redovite okolnosti.

M. Bratković Đorđe, oprost, javlja nam se kolega Šimić pa bih te zamolio da uključiš komentar na njegovo pitanje u svoju završnu riječ.

H. Šimić Članak 34. kaže da je dom nepovrediv. Samo sud može obrazloženim pisanim nalogom utemeljenim na zakonu odrediti da se dom ili drugi prostor pretraži.

D. Badovinac Da, tako je. Dom je svakako nepovrediv.

Đ. Gardašević Hvala, kolega Šimiću. Naravno, čl. 34. govori o tome pod kojim se uvjetima ulazi u dom i to je pravilo koje vrijedi. Međutim, on nije sveden samo na tu uvodnu definiciju iz prvih triju stavaka.

Članak 34. u st. 4. navodi sljedeće: U skladu s uvjetima što ih predviđa zakon, redarstvene vlasti mogu i bez sudskog naloga ili privole držatelja stana ući u dom ili prostorije te izvršiti pretragu bez nazočnosti svjedoka ako je to nužno. I sad postoje tri razloga. Prvo, radi izvršenja naloga o uhićenju. Drugo, radi hvatanja počinitelja kaznenoga djela. Treće, međutim, i radi otklanjanja ozbiljne opasnosti za život i zdravlje ljudi ili imovinu većeg opsega. Mislim da tu leži ključ buduće interpretacije tih mjera ako one budu predmet analize. Ipak, smatram, kao što Ustav i nalaže, ako je riječ o ograničenju mimo šire definicije ustavne norme, ona mora biti propisana zakonom i o tome treba odlučivati Sabor. Dakako, pod uvjetom da se prethodno

suglasimo da stanje nije redovito, odnosno da je riječ o „velikoj prirodnoj nepogodi“ iz članka 17. Ustava Republike Hrvatske.

S. Roksandić

Prema čl. 74. Zakona o policijskim poslovima i ovlastima policijski službenik može bez pisanog naloga ući i obaviti pregled tuđeg doma i s njim povezanih prostora ako to držatelj stana ili stanar traži, ako je to prijeko potrebno zbog poziva upomoć ili radi provjere dojave o smrti osobe, ako je to prijeko potrebno radi otklanjanja ozbiljne opasnosti za život i zdravlje ljudi ili imovinu većeg opsega i radi izvršenja zapovijedi ili naloga o dovođenju.

S. Šop

Pohvale svima, a posebno prof. Gardaševiću na izvrsnom i iscrpnom izlaganju današnje teme.

M. Mudrinić

Hvala puno! Sjajno izlaganje!

S. Barić

Hvala organizatorima. Hvala, Đorđe!

B. Ljubić

Odlično, svaka čast!

G. Veselski

Odlično izlaganje. Hvala!

B. Matković

Hvala na ugodnoj raspravi.

M. Bratković

Zahvaljujem našem uvodničaru koji je dao odlične polazišne točke za promišljanje o vrlo poticajnoj temi i smjestio je u teorijski kontekst. Nisam na tako sustavan način o tome razmišljao niti sam imao dovoljno znanja, no sada sam dobio referentni okvir. Vjerujem da je i Vama tako.

Ovo je bila prva e-tribina, nadam se da je sve dobro funkcioniralo, zahvaljujem na sudjelovanju i veselim se idućim susretima. Prosljeđujte pozive, svi su dobrodošli i što je veći krug različitih mišljenja, rasprava može biti zanimljivija i plodonosnija.

Naša kolegica Sunčana Roksandić bit će uvodničarka na sljedećoj tribini, također posvećenoj pandemiji. Doviđenja!

COVID-19 I KAZNENO PRAVO

uvodničarka:

doc. dr. sc. Sunčana Roksandić
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

voditelj i urednik:

doc. dr. sc. Marko Bratković

239. tribina

Zagreb, 24. studenog 2020.

COVID-19 U KAZNENOM PRAVU

M. Bratković

Dobra večer! Iznimno mi je drago što večeras mogu pozdraviti docenticu Sunčanu Roksandić s Katedre za kazneno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, našu istaknutu kaznenopravnu stručnjakinju koja se bavi i bioetičkim pitanjima, u čemu je postigla zapažene uspjehe. Vjerujem da će i ti elementi biti integrirani u današnje izlaganje jer upravo tema *COVID-19 i kazneno pravo* otvara brojna pitanja koja možda nisu vidljiva iz samoga naslova.

Sunčana, izvoli!

S. Roksandić

Dobra večer! Marko, hvala ti puno. Hvala što ste došli i zaista se veselim raspravi koja će uslijediti nakon uvodnog izlaganja.

Kazneno pravo dolazi uvijek na kraju, obično kao *ultima ratio* kada drugi društveni mehanizmi kontrole određenoga ponašanja ne funkcioniraju. Sada ćemo vidjeti koliko u ovoj pandemiji kazneno pravo uopće treba biti pozvano. Ali da bismo došli do tog pitanja, ne možemo samo govoriti o normama kaznenog prava jer to nema smisla. Moramo poznavati cijelu situaciju da bismo mogli odlučiti treba li primijeniti određenu kaznenopravnu normu.

Smatram da na COVID-19 treba gledati kao na prijetnju za ljudsku sigurnost pod pojmom koji je poznat u okvirima UN-a kao *human security*. Da bismo to učinili, trebamo se prisjetiti pandemija tijekom povijesti jer nam to pruža širu sliku onoga u čemu se potencijalno sada nalazimo. Neizostavno je zapitati se što je s pravom na zdravlje i odgovornosti za zdravlje drugih. Imamo li mi to pravo, što to znači kada govorimo o bolesti COVID-19?

Danas je stigla vijest da je Hrvatska udruga bolničkih liječnika (HUBOL) upozorila da je sustav praćenja kontakata

urušen i da za dva tjedna nećemo više moći odgovoriti na sve zdravstvene potrebe. S obzirom na to da je riječ o kaznenom pravu, mi ga ne možemo primijeniti ako ne znamo i druge norme, a to su ponajprije Zakon o sprječavanju širenja zaraznih bolesti i Zakon o sustavu civilne zaštite. I tek potom dolazimo do dvaju kaznenih djela (možda ćete se začuditi kad čujete drugo) koja, po mojem mišljenju, dolaze u obzir za primjenu i regulaciju eventualno širenja i sprječavanja širenja zaraznih bolesti.

Za razliku od nekih drugih pandemija, danas živimo u razdoblju ljudske civilizacije gdje je pravo na zdravlje nešto što svi imamo, ili bismo barem trebali imati. Ne smijemo zaboraviti da, iako je to pravo katkad povrijeđeno ili neostvareno, danas imamo pravo na sustav zdravstvene zaštite koji pruža jednake mogućnosti svima da uživaju najvišu moguću razinu zdravlja. Iz toga proizlazi da imamo pravo i na prevenciju, liječenje i kontrolu bolesti, pristup osnovnim lijekovima te jednak i pravodoban pristup osnovnim zdravstvenim uslugama i zdravstvenom obrazovanju i informacijama.

Ako je točno ono što je danas izišlo u medijima i ako se doista dogodi ono na što su upozorili HUBOL i neki drugi (da nam za dva tjedna prijeti vrlo ozbiljan nedostatak kapaciteta zdravstvenoga sustava u pružanju određenih mogućnosti), mi pravo na zdravlje kako nam je zajamčeno više nemamo.

Pravo na zdravlje zajamčeno je, između ostaloga, Paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima iz 1966. u čl. 12. gdje nam je priznato pravo na uživanje najviših dostignutih standarda tjelesnog i mentalnog zdravlja, a države moraju reagirati (kao što vidimo u točkama c i d koje sam izdvojila) u prevenciji, liječenju i suzbijanju epidemija, endemičnih, profesionalnih i drugih bolesti, ali i u stvaranju uvjeta koji bi osigurali svu medicinsku službu i medicinsku pomoć u slučaju bolesti.

Osim toga, imamo ključnu, zapravo jedinu pravno obvezujuću konvenciju koja se tiče područja o kojemu govorimo – Konvenciju o ljudskim pravima i biomedicini Vijeća Europe, gdje je, slično kao i u njemačkome Ustavu, ljudsko dostojanstvo stavljeno kao primarna vrijednost. Kada govorimo o medicini,

sve usluge, dobra i sadržaji moraju biti dostupni, prihvatljivi i kvalitetni, temeljeni na nediskriminaciji i jednakosti da bismo sačuvali ljudsko dostojanstvo u pružanju medicinskih usluga. I opet se ponavlja ono što imamo u Paktu: države moraju osigurati najmanje minimalnu razinu pristupa bitnim materijalnim komponentama prava na zdravlje poput pružanja osnovnih lijekova i osnovne primarne zdravstvene zaštite. Postavlja se pitanje što znači *osnovno*, ali kada govorimo o pandemijama, zajamčeno je da države moraju reagirati.

Nadalje, na snazi je Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda kao i neke vrijednosti i načela nastali na temelju djelovanja Europskog suda za ljudska prava. Kada govorimo o zaraznim bolestima i o ograničenju prava radi sprječavanja zaraznih bolesti, presuda *Enhorn protiv Švedske* kaže da je zakonito ograničenje slobode u slučaju sprječavanja zarazne bolesti moguće, ali samo ako postoje okolnosti da je širenje zarazne bolesti opasno za javno zdravlje ili sigurnost i da je lišenje slobode zaražene osobe jedina mjera kojom se može spriječiti širenje zarazne bolesti zato što su sve druge mjere isprobane i bile neuspješne. Dakle, pitanje iscrpljivanja drugih, manje ograničavajućih mjera za neko pravo ili slobodu jedan je od osnovnih koraka u primjeni načela razmjernosti.

Sve dosad istaknuto znači da živimo u razdoblju poštivanja ljudskih prava i kada je pravo na zdravlje zajamčeno. Sve nas to razlikuje od nekih drugih situacija i pandemija u prošlosti. No da sve nije tako idealno u praksi, što je zajamčeno u većem ili manjem opsegu, vidljivo je i iz Izvješća posebnog izvjestitelja UN-a o pravu svih na uživanje najviših dostignutih standarda tjelesnog i mentalnog zdravlja u 2017. godini. Rečeno je posebno da je zdravstveni sektor u mnogim zemljama među najprofitabilnijim, ali i najkorumpiranijim sektorima. Već sada različite države pokreću određene kaznene postupke vezane uz pandemiju COVID-19, prije svega Slovenija, zbog korupcije u nabavi medicinske opreme. Riječ je o političko-gospodarskim kaznenim djelima.

Svjetska zdravstvena organizacija 30. siječnja 2020. proglasila je epidemiju COVID-19 javnozdravstvenom prijetnjom koja ima međunarodno značenje, a 11. ožujka

proglasila ju je pandemijom. Prema jučerašnjim podacima (23. 11.) u svijetu je oboljelih 58.767.143, a u Hrvatskoj 105.691. Budući da se brojevi dnevno ažuriraju, možemo sami vidjeti kako Hrvatska stoji u odnosu na druge zemlje i koliko je došlo do porasta oboljelih i umrlih u odnosu na razdoblje prije ljeta 2020.

Nadalje, u ovoj pandemiji mi pravnici cijelo vrijeme postavljamo određena pitanja koja se tiču različitih ograničenja zajamčenih prava. Primjerice, što je s ograničenjima ljudskih prava za vrijeme pandemije zaraznih bolesti, kakve su bile okolnosti prije izmjene Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti (dalje u tekstu: ZZPZB), koji je opseg ograničenja prava na slobodu kretanja i nadležnosti za donošenje odluka (to smo čuli i na prošloj tribini), što je s pravom na slobodu, što je sa samoizolacijom, što je s prekršajnom ili kaznenom odgovornošću, kako štitimo svoju privatnost, ako dobijemo narukvice i imamo elektronički nadzor, koja se naša prava tada krše, što je s izmjenama i dopunama ZZPZB-a, jesu li uopće ustavne, što je rekao Ustavni sud, je li dobro to što je rekao i je li ispravno tumačio, koje su ovlasti policije... Dobro je što pravnici i druge struke kao što su epidemiolozi o tome razmišljaju jer se moramo nadopunjavati.

Prekršajni sud već je raspravljao i isključio protupravnost za određeno kršenje mjera jer je osoba imala ugrađen stent i trebala je hodati iako je bila u samoizolaciji. Kazneni sud u Virovitici prije dva dana uvjetno je osudio osobu koja je kršila mjere izolacije jer je dvaput išla čistiti septičke jame i jedanput u kafić. Dakle, triput su kršene mjere. Naš Ustavni sud nije prihvatio prijedloge za pokretanje postupaka za ocjenu suglasnosti određenih mjera na temelju članaka ZZPZB-a. U drugim se državama pak takva ispitivanja često događaju. Na primjer njemački je sud dosta agiln i dosta je mjera proglašeno nedopustivim i nerazmjernim. To ispitivanje s druge strane ne znači da Nijemci nemaju svijest o važnosti pridržavanja mjera, nego samo da ispituju njihovu razmjernost. Europski sud za ljudska prava već ima tri-četiri predmeta u razmatranju vezano uz COVID-19 i je li u konkretnim slučajevima došlo do povrede prava na obiteljski život, na vjeroispovijest, na okupljanje itd.

U svakom se slučaju moraju vagati određena naša prava, i to moraju raditi sudovi. U ovoj pandemiji testira se i naše poimanje ljudske sigurnosti. Koliko smo globalno svjesni što taj pojam znači i kako ga oživotvoriti, pokazuje i kako odgovaramo na trenutačni javnozdravstveni problem.

Sada ćete vidjeti sličicu na kojoj su prisutne figure koje predstavljaju koronavirus, španjolsku gripu i kugu gdje koronavirus kaže da njegova vizija nije ubijati ljude tek tako, nego skrenuti pozornost prema javnom zdravlju, što je i lajtmotiv moje prezentacije.

Moramo biti svjesni da su dosadašnje pandemije iz temelja promijenile naše društvo geopolitički, ekonomski, demografski, utjecale su na rušenje carstava, jačale su kršćanstvo... Ova pandemija nije najgora dosad, to je bila variola. Tijekom antoninske „kuge“ umrlo je pet milijuna ljudi, tijekom ciprijanske „kuge“ bilo je po pet tisuća smrti u danu na vrhuncu pandemije. Tijekom Justinijanove kuge od VI. do VIII. stoljeća umrlo je od 25 do 100 milijuna ljudi, u XIV. stoljeću slijedi druga pandemija kuge, a u XIX. stoljeću treća. O španjolskoj gripu dosta smo čitali u posljednje vrijeme. Zove se tako jer su prvi izvještaji o gripu bili u Španjolskoj gdje je cenzura medija bila najmanje prisutna jer Španjolska nije bila sudionica I. svjetskog rata. Prema podacima bilo je između 50 i 100 milijuna umrlih.

Budući da smo mi u Hrvatskoj, moramo spomenuti dubrovačku karantenu iz 1397. godine. Riječ je o jednoj od prvih karantena nastalih radi prevencije kuge kojoj je cilj bio omogućiti donekle normalan život i trgovinu te odvojiti zaražene od zdravih. Tu se spominju i kazneni elementi za one koji bi prekršili posebne mjere. Kažnjeni su novčanom kaznom, tamnicom ili teškom fizičkom kaznom, čak bi specijalni odbor udaljavao vlastelu iz grada.

U XVIII. stoljeću na području Vojne krajine imali smo sanitarni kordon ustanovljen carskim patentom. Vojna krajina nije služila samo za obranu od Otomanskog Carstva nego i od zaraznih bolesti i taj je sustav bio jedan od najopsežnijih i najtrajnijih sustava za suzbijanje zaraza na liniji dugačkoj 1.900 km s više od 10 tisuća stražara. Ukinut je 1872. nakon gotovo 200 godina postojanja. Sam je sustav bio jako skup, ali kuga ga je

uspjela proći (samo) pet puta. Poslije se nakon kuge pojavljuje kolera.

Nadalje, valja spomenuti kako je u Jugoslaviji došlo do proboja još jedne zarazne bolesti u novijoj povijesti – variole vere 1972. kada je jedna osoba s Kosova išla na hodočašće u Meku i Medinu gdje je bila pandemija u punom jeku. Iako su sanitarne mjere bile uspostavljene i u Jugoslaviji, osoba ih je uspjela proći. U Jugoslaviji je umrlo 35 ljudi, a sama je bolest u svijetu u XX. stoljeću odnijela između 300 i 500 milijuna života. Virus je cijepljenjem iskorijenjen 1980. Ne smijemo zaboraviti da je to bio i virus koji su španjolski konkvistadori prenijeli u osvajanje novoga svijeta, najprije Kube i Meksika. Kada su vidjeli koliko šteti domicilnom stanovništvu, katkad su ga upotrebljavali i kao snažno biološko oružje protiv moćnih carstava Asteka i Inka te mnogih autohtonih plemena.

S obzirom na povijesna iskustva i trajanje ove pandemije, nitko više ne dvoji da je pitanje pandemije sigurnosno pitanje. U Republici Hrvatskoj to je bilo jasno čim se Stožer uključio u davanje odgovora na pandemiju. Prema ZZPZB-u, prije travanjskih izmjena, ovlast u donošenju mjera za suzbijanje pandemije imao je samostalno ministar zdravstva. Iako to dosad nije bio slučaj, mislim da je samo pitanje vremena kada će naše različite sigurnosne politike uključiti pitanje ljudske sigurnosti i zaštite prava na zdravlje u svoje prioritete, kao što je Austro-Ugarska učinila uspostavljanjem sanitarnog kordona. Posljednja sigurnosna politika EU-a iz 2015., koja će se sigurno mijenjati, kao ključne prijetnje navodi terorizam, organizirani i kibernetički kriminalitet. Od 2018. ozbiljna korupcija navedena je u Vijeću sigurnosti UN-a kao prijetnja miru i sigurnosti. Mislim da bi bilo zaista pogrešno da pandemiju i pravo na zdravlje u budućnosti ne uključimo u sigurnosna pitanja.

Međutim, ne smijemo nikada reakciju na pandemiju i pravo na zdravlje štititi na sljedeći način: u travnju 2020. u SAD-u je poslan dopis iz ministarstva za pravosuđe koji upućuje na mogućnost da bi pojedinci koji su namjerno širili koronavirus mogli biti optuženi za terorizam zbog namjernog izlaganja i zaraze drugih te da se prijetnje ili upotrebe bolesti COVID-19 kao oružja protiv Amerikanaca neće tolerirati. U jednom se

trenutku činilo da će bilo kakvo širenje zaraznih bolesti biti smatrano terorizmom. Srećom, svijet zasad ipak nije krenuo u tom smjeru.

Trebamo gledati politiku suzbijanja zaraznih bolesti i prava na zdravlje tako da konačno oživotvorenje ljudske sigurnosti (*human security*) uđe u sigurnosne politike i da je svi ozbiljno shvate. Ostvarenje ljudske sigurnosti znači zaštitu čovjeka od ozbiljnih i raširenih prirodnih i društvenih prijetnji te osnaživanje pojedinaca i zajednica u razvijanju sposobnosti za donošenje informiranih izbora i djelovanja. Naše ključne slobode koje štiti ljudska sigurnost zajamčene su ne samo u Općoj deklaraciji o ljudskim pravima nego i u dvama paktima – u Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima i u Međunarodnom paktu o ekonomskim, društvenim i kulturnim pravima – i trebale bi konačno biti oživotvorene. Sva su ljudska prava nedjeljiva i ako je pravo na zdravlje narušeno, to znači da imamo problema s jamčenjem sigurnosti.

Sigurnost trebamo gledati u okviru ostvarenja sedam vrsta sigurnosti, a to su ekonomska, prehrambena, zdravstvena, okolišna, osobna, društvena i politička sigurnost. Prema UN-u, prijetnje ljudskom preživljavanju i zaštiti dostojanstva čovjeka koje donosi COVID-19 ilustriraju da je pandemija mnogo više od zdravstvene krize. COVID-19 rezultirao je zapanjujućim rastom nezaposlenosti i višestrukim globalnim ekonomskim krizama te je otkrio temeljne slabosti u pružanju socijalnih usluga. A poseban je problem nastao za države već pogođene ratom ili nesigurnošću. Primjerice, Jemen slovi kao država koja će imati najviše gubitaka. Dakle, moramo ponovno oživiti interes za ljudsku sigurnost kao temelj za napredovanje stabilna i inkluzivna društva.

Prema glavnom tajniku UN-a, pandemija produbljuje već postojeće nejednakosti otkrivajući ranjivosti u socijalnim, političkim i ekonomskim sustavima koji zauzvrat pojačavaju učinke pandemije. Žrtve su upravo ovdje najugroženiji dio stanovništva – pacijenti, ranjeni, neuhranjeni, starije osobe.

Sada dolazimo i do normativnog okvira sprječavanja širenja zaraznih bolesti u RH. Navest ću što smo ključno napravili, koji su zakoni izmijenjeni, a sve to samo kako bismo

došli do pitanja kako i zašto i treba li uopće široko primijeniti u praksi čl. 180. Kaznenog zakona koji regulira sprječavanje širenja zaraznih bolesti.

Naime, sviđalo nam se to ili ne, mi za razliku od nekih drugih država nismo proglasili izvanredno stanje i ne živimo u njemu te se i dalje primjenjuje čl. 16., st. 1. Ustava koji propisuje da se slobode i prava mogu ograničiti samo zakonom da bi se zaštitili sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje. U iznimnim situacijama možemo dakle pojedinačno i razmjerno ograničiti naša prava, u ovom slučaju radi zaštite zdravlja.

U slučaju epidemije zarazne bolesti kod nas je mjerodavan Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, koji je zapravo nastavak jake i odgovorne tradicije koju još otprije imamo, što je vidljivo i iz povijesnog prikaza reakcija na zarazne bolesti. Ključno je sada za razumijevanje pravnog okvira znati i razliku između uputa, preporuka i mjera jer nije uvijek isti kaznenopravni odgovor. Što to znači? Ako je u pitanju preporuka, vrlo je upitno bi li se moglo dokazati ponašanje zabranjeno u čl. 180. KZ-a. Prema ZZPZB-u mjere donosi ministar nadležan za zdravlje na prijedlog Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo, osim iznimno. Stožer je nadležan kada je proglašena epidemija zarazne bolesti ili opasnost od epidemije zarazne bolesti u odnosu na koju je i Svjetska zdravstvena organizacija proglasila pandemiju. To je upravo ono što smo promijenili u travnju da i Stožer civilne zaštite ima pravo naređivati mjere u određenim slučajevima i one se zajedno s mjerama ministra nadležnoga za zdravlje objavljuju u Narodnim novinama. Nitko više ne može reći da mjere ne zna.

Sada možemo razlikovati dvije ili tri situacije. Ministar nadležan za zdravlje proglašava opasnost od epidemije i koje je zaraženo područje, a Vlada na prijedlog ministra nadležnoga za zdravstvo proglašava epidemiju odnosno pandemiju. Ovisno o tome što radi Svjetska zdravstvena organizacija, imamo ili nadležnost za mjere ministra ili Stožera. Mjere za sprječavanje i suzbijanje bolesti raspoređene su u sljedeće kategorije: opće mjere, posebne mjere, sigurnosne mjere i ostale mjere. Dobro je da imamo otvorenu klauzulu u ZZPZB-u – mogućnost

određivanja i „drugih mjera“ jer se medicina razvija i ne možemo imati navedene sve mjere. Naravno, one moraju biti opravdane i razmjerne, u skladu s ustavnim jamstvima te ograničenjima kako su propisane Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Nadalje, meni je bilo zanimljivo vidjeti kakve su mjere bile uvedene u vrijeme španjolske gripe na našim područjima. Godine 1918. u Zagrebu je objavljeno da je „povodom tim, što se je influenza (španjolska bolest) pošasnim značajem diljem cijele zemlje pojavila, poziva se naslov, da u smislu čl. 20. i 21. [što je dobro jer se poziva na zakon] provedbene naredbe od 6. siječnja 1908. uputi svoje područno pučanstvo o pošasnoj naravi ove bolesti, tj. da se zrakom širi (mijazmatična) i da tom širenju veoma pogoduje sticanje ljudi, te da ga pozove, da u slučaju oboljenja ne postupa svojim životom lakoumno, da smjesta legne u krevet, po mogućnosti da se pozove liječnik i da se strogo drži njegovih odredaba, nakon prestanka vrućine da sveudilj ne ustaje i ne izlazi iz kuće niti da ne radi do posvemašnjega ozdravljenja, jer će time najlaglje doskočiti moći raznim nemilim i vrlo teškim posljedicama (komplikacijama) ove bolesti, kao što je upala pluća i drugih ustroja tijela. Osim toga je uputno u početku bolesti, ako prizvani liječnik ino ne odredi, crijeva pročistiti i dobro se proznojiti lipovim čajem uz dodatak 1/3 vina, a više puta na dan ispirati usta. Osobito se ističe da su djeca, starci, te slabo hranjeni ljudi ponajpače i izvrgnuti opasnosti koja od te zloćudne bolesti prijeti.“

Vraćamo se u današnje vrijeme i na izmjenu ZZPZB-a iz travnja 2020. gdje je nepotrebno dodano da se zakon odnosi i na (jer je ionako mjerodavan za sve zarazne bolesti) „bolest COVID-19“. Razrađene su posebne mjere, dodana je samoizolacija, ali, posebno naglašavam, i prije je postojala mogućnost primjene drugih mjera. Dodana je mogućnost da se možemo liječiti u vlastitom domu jer je dosad prevladavalo liječenje u zdravstvenim ustanovama.

Također je dodano da, kad je opasnost od epidemije ili pandemije proglasila Svjetska zdravstvena organizacija ili nadležno tijelo EU-a, Vlada RH može utvrditi bitan interes te iznimno iz budžeta i proračuna ići u nabavu roba, usluga i

radova u slučaju suzbijanja i sprječavanja zarazne bolesti. To je jako bitno radi ostvarenja ljudske sigurnosti. Prije ljeta bilo je u stranim medijima stalno objavljivano kako određene države nabavljaju ili se trude nabaviti opremu i lijekove u takvim količinama da druge države ne mogu doći do potrebnih materijala i lijekova. Nisu to države radile namjerno, da drugima uskrate, nego su htjele imati dovoljno za svoje stanovništvo, ali tako su druge države ostale bez svojih zaliha. EU je to prepoznao i nedavno rekao da je bitno stvoriti zdravstvenu uniju u smislu jamčenja zdravstvene sigurnosti. Svjetska zdravstvena organizacija također je preporučila jedinstven sustav za nabavu cjepiva.

Prema čl. 57. ZZPZB-a, u slučaju zlouporabe biološkog agensa ili elementarnih nesreća koje mogu dovesti do epidemije ili oboljenja velika broja osoba ministar može narediti mobilizaciju zdravstvenih radnika i drugih osoba, rekviziciju opreme, lijekova, medicinskih proizvoda, prijevoznih sredstava, privremenu uporabu poslovnih i drugih prostorija za pružanje zdravstvene zaštite, izolaciju i liječenje te određivanje posebnih zadataka pravnim osobama koje obavljaju zdravstvenu djelatnost i privatnim zdravstvenim radnicima. Dakle, u zakonu postoje odredbe koje bi trebale omogućiti što uspješniji odgovor na pandemiju virusa COVID-19 (SARS-CoV-2).

Osim općih mjera koje bi se trebale i inače provoditi radi zaštite od zaraznih bolesti, mogu se odrediti i posebne sigurnosne mjere. One su: provođenje obvezne protuepidemijske dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije; osnivanje karantene; zabrana putovanja u državu u kojoj postoji epidemija bolesti; zabrana kretanja osoba, odnosno ograničenje kretanja u zaraženim ili neposredno ugroženim područjima; ograničenje ili zabrana prometa pojedinih vrsta robe i proizvoda; obvezno sudjelovanje zdravstvenih ustanova i drugih pravnih osoba, privatnih zdravstvenih radnika i fizičkih osoba u suzbijanju bolesti; zabrana uporabe objekata, opreme i prijevoznih sredstava; izolacija osoba u vlastitom domu ili drugome odgovarajućem prostoru, samoizolacija i druge potrebne mjere. Ministar nadležan za zdravlje može predložiti zabranu ulaska u RH osobama koje dolaze iz područja na kojima postoji epidemija

zaraznih bolesti. Sigurnosne pak mjere koje nam se mogu pojedinačno izreći regulirane su u čl. 47. i dosad su tripud izmijenjene od početka pandemije.

Nadzor nad mjerama imaju nadležni sanitarni inspektori Državnog inspektorata čije su ovlasti u travnju ove godine proširene. Protiv tih mjera koje se naređuju rješenjem može se žaliti. Iznimno inspektor, ako je hitna situacija, može i usmenim rješenjem naložiti provedbu određene mjere bez ikakva odgađanja. Žalba odnosno tužba protiv takvih rješenja ne odgađa njihovo izvršenje.

Iznimno, a prema epidemiološkoj ocjeni HZJZ-a, odnosno zavoda za javno zdravstvo županije/Grada Zagreba ili prema procjeni doktora medicine specijalista epidemiologije, odnosno drugoga nadležnog doktora medicine određene specijalnosti, te se mjere mogu izreći i bez inspektora i tada nemamo žalbe. U redu, riječ je o zdravstvenim radnicima koji obavljaju javnu djelatnost, ali i o jednom od pitanja koje Ustavni sud nije do detalja razradio. Znači li to da se možemo žaliti kada mjere izriče inspektor, ali ne kad iste mjere izriče liječnik? Kada je pandemija, jasno je da smo u posebnoj situaciji, ali ne smijemo zanemariti zaštitu zajamčenih ljudskih prava do najviše moguće razine očuvanja svoga i tuđega zdravlja.

Propisane su i prekršajne kazne. ZZPZB propisuje novčanu kaznu od 8.000 do 15.000 kuna za fizičke osobe ako se ne pridržavaju sigurnosne mjere za zaštitu pučanstva od zaraznih bolesti ili karantene. Državni inspektorat može na licu mjesta naplatiti kaznu od 5.000 kuna.

Kolega Mamić iz MUP-a došao je do podataka da je bilo više od 1.000 takvih postupaka i prijava. Nakon ljeta prikupljeno je više od milijun i dvjesto tisuća kuna, dok je prije ljeta bilo oko 250.000. U podatke koje imam uključene su i pravne osobe.

Treba istaknuti da je u ožujku izmijenjen i Zakon o sustavu civilne zaštite na način koji je omogućio Stožeru civilne zaštite RH donošenje različitih odluka i uputa.

ZZPZB ima u čl. 7. odredbu koja propisuje kako je svaka fizička i pravna osoba obvezna postupati u skladu s mjerama za zaštitu pučanstva od zaraznih bolesti određenim tim zakonom i

propisima donesenima na temelju njega. Osobe oboljele od zaraznih bolesti imaju pravo (to naglašavam zbog situacije koja potencijalno prijete u našim bolnicama) i obvezu liječiti se i pridržavati propisanih mjera i uputa pravnih osoba koje obavljaju zdravstvenu djelatnost i privatnih zdravstvenih radnika. Osobe koje stalno ili povremeno izlučuju klice zarazne bolesti obvezne su pridržavati se propisanih mjera i uputa koje je odredio nadležni doktor opće (obiteljske) medicine ili doktor medicine specijalist epidemiologije.

Sada dolazimo na kazneni dio jer Kazneni zakon ne možemo primjenjivati kao da on postoji sam za sebe i kao da nije donesen da bi omogućio zajednički život ljudi u društvu. Hrvatska, ali i neke druge države imaju posebnu glavu Kaznenog zakona koja štiti ljudsko zdravlje. Glava tih kaznenih djela koja štite zdravlje ljudi počinje u RH kaznenim djelom širenja i prenošenja zaraznih bolesti (**čl. 180**). Ponovno ističem da se u Kaznenom zakonu zabranjuju ona ponašanja koja ne možemo drukčije suzbiti. Kaznena djela moraju biti propisana kao *ultima ratio*. Širenje i prenošenje zarazne bolesti u čl. 180. kaže sljedeće: Tko ne postupi po propisima ili naredbama kojima nadležno državno tijelo naređuje preglede, dezinfekciju, dezinfekciju, deratizaciju, odvajanje bolesnika ili drugu mjeru za sprječavanje ili suzbijanje zarazne bolesti među ljudima, odnosno za sprječavanje i suzbijanje zarazne bolesti životinja od kojih mogu oboljeti i ljudi (što se ovdje i dogodilo) pa zbog toga dođe do opasnosti od širenja zarazne bolesti među ljudima ili prenošenja zarazne bolesti sa životinja na ljude, kaznit će se kaznom zatvora do dvije godine. Drugi je stavak ozbiljniji, što vidimo i po propisanoj kazni do tri godine. On će doći do primjene ako dođe do zaraze drugoga opasnom zaraznom bolešću. Mi dakle već kažnjavamo ako dođe do opasnosti od širenja. Treći stavak naglašava da će kazna biti manja ako je kazneno djelo počinjeno iz nehaja. To znači da navedeno kazneno djelo možemo počinuti i namjerno. Namjerno izlazimo, slažem se (uglavnom bi to bila neizravna namjera), ali i onda kada smo lakomisleni i mislimo da se ništa neće dogoditi ili uopće ne mislimo, a trebali bismo misliti. Četvrti se stavak odnosi na spolno prenosive bolesti, ali to nam nije tema.

Poanta je i razlikovati prekršaje propisane ZPPZB-om i to kazneno djelo. Prekršaji su odgovornost i za nastalu apstraktnu opasnost, npr. ne pridržavamo se samoizolacije. Čini mi se da mora postojati konkretna opasnost za primjenu čl. 180. Sada sve više takvih predmeta pristiže i na prekršajni sud, pa ćemo vidjeti kada će biti isključena protupravnost. Imamo zasad 13 prijava za kazneno djelo iz čl. 180. (podatci su od prije dva tjedna). Jedna je protiv pravne osobe. Imamo jednu nepravomoćnu presudu gdje je osoba triput kršila mjere. O pitanju je li riječ o produljenome kaznenom djelu u tom se predmetu nije, koliko mi je poznato, raspravljalo.

Privodim izlaganje kraju, ali još moram spomenuti drugu glavu Kaznenog zakona i povredu prava na socijalno osiguranje, čl. 134. koji propisuje da tko drugomu uskrati ili ograniči pravo iz mirovinskog ili zdravstvenog osiguranja ili osiguranja od nezaposlenosti utvrđenog zakonom ili uskrati uplatu doprinosa za zapošljavanje osoba s invalidnošću, ako time nisu ispunjena obilježja nekoga drugoga kaznenog djela, kaznit će se kaznom zatvora do jedne godine. Prijevod je sljedeći: ako mi ne damo nekomu pravo na, primjerice, zdravstvenu zaštitu ili mu ga ograničimo ili uskratimo, činimo kazneno djelo. Naravno, možemo diskutirati može li i tu doći do isključenja protupravnosti. Mi pravo na zdravstvenu zaštitu, na lijekove, na medicinsku skrb kao i nepružanje liječničke pomoći u hitnim stanjima koje je još dodatno i posebno kazneno djelo shvaćamo ozbiljno, ako je suditi po hrvatskome Kaznenom zakonu.

Za kraj naglašavam da je svatko dužan brinuti se o vlastitom zdravlju i ne ugrožavati zdravlje drugih. I smatram da, dok je god navedeno moguće raditi bez primjene instituta kaznenog prava, treba primijeniti blaže institute. Moramo razvijati svijest pojedinaca o odgovornome zdravstvenom ponašanju. Uostalom, vidjeli smo tijekom povijesti koliko su pandemije ozbiljne i koliko mijenjaju naše društvo.

Hvala vam što ste me poslušali. Nadam se da imate pitanja.

M. Bratković

Hvala, Sunčana, na zanimljivu kontekstu bolesti COVID-19, ne samo u kaznenopravnoj materiji. Meni se osobito sviđaju povijesne crtice koje si nam iznijela. Nažalost, nismo u

dvorani da te nagradimo pljeskom, ali zaslužila si ga. Sada otvaram raspravu.

B. Moslavac

Dobra večer! Zamolio bih profesora Gardaševića da iznese svoje mišljenje o ZZPZB-u (ustavnost ključnih normi) i kaže imaju li „mjere“ karakter naredbi jer u suprotnom nema aktivacije kaznenog prava (čl. 180., st. 1. KZ-a).

Đ. Gardašević

Dobra večer! Na početku pandemije postavio se niz pitanja o tome što se može poduzimati. Ja sam odmah uputio na Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti. Svaka uređena država priprema se na situaciju epidemije ili pandemije i ima to u svojem zakonodavstvu, pa tako i u ZZPZB-u postoje konkretne mjere. To nije ništa neuobičajeno. U međuvremenu je, kao što je Sunčana jako lijepo objasnila, došlo do noveliranja i toga zakona i Zakona o sustavu civilne zaštite na način da je u cijeli model interpoliran Stožer. Stožer postoji otprije, ali on ima drugu funkciju u sustavu civilne zaštite, a sada je dobio tu ulogu u sustavu zaštite pučanstva od zaraznih bolesti. Znamo da je Ustavni sud rekao da je to rješenje u skladu s Ustavom, ali svakoga bih uputio na to da pročita što su rekli sudci koji su imali izdvojeno mišljenje.

Oni su iznijeli vrlo ozbiljan niz prigovora ustavnosti cijelog modela sa Stožerom. Postavili su pitanje kakav je smisao toga da Stožer na čelu s ministrom unutarnjih poslova odlučuje o stvarima za koje je inicijalno, dakle i sada naknadno, kao što je Sunčana dobro objasnila, nadležan ministar zdravstva. To su dvije različite stvari. Ako je riječ o epidemiji, bilo bi logično da o tome odlučuje ministar zdravstva, a ne Stožer kojemu je na čelu ministar iz posve drugog resora. Drugi tip kritike koju su uputili bio je da je nejasno po kojim postupovnim pravilima postupaju Stožer. Nismo imali prigode vidjeti način na koji Stožer odlučuje. Mi imamo presice, dnevne izvještaje itd., ali osim nekoliko ljudi u javnosti, nisam vidio ostale članove Stožera u akciji, a njih ima 20-ak. Treće, nejasan je odnos između Stožera i Vlade, što je Sunčana također istaknula u izlaganju. Prigovor je bio da je ministar zdravstva jedini kojega je Sabor izravno ovlastio za donošenje odluka. Ovdje imamo jedan hibrid gdje je nejasno

tko daje tempo: Vlada ili Stožer. Praktično gledano, mislim da je sasvim jasno da je to Vlada. Ona postavlja okvir za djelovanje Stožera, a zapravo bi trebalo biti obratno.

Kada je noveliran ZZPZB i Zakon o sustavu civilne zaštite, najvažnije pitanje bilo je pitanje retroaktivnosti te izmjene. U jednom je trenutku uočeno da ministar Beroš nije član Stožera civilne zaštite. Od početka epidemije, dakle od 19. ožujka pa do kraja travnja odluke je donosio isključivo Stožer, a za njihovo je donošenje bio ovlašten isključivo ministar zdravstva. To ostavlja pitanje pravne ovlasti za donošenje tih mjera. Sabor je išao to mijenjati (zakonski ovlastiti i Stožer za donošenje mjera), a čak je i Vlada rekla da je to retroaktivna primjena izmjene ZZPZB-a. Međutim, Ustavni je sud rekao, a to je i najvažnije, da to nije pitanje retroaktivnosti. Novelom ZZPZB-a Stožer nije dobio ovlast koja je sad retroaktivna da pokrije sve što je radio proteklih mjesec dana jer mu nije ni trebala. On je tu ovlast već imao u Zakonu o sustavu civilne zaštite. Sunčana vam je pokazala koja je formulacija njegovog čl. 22.a. On govori da Stožer ima ovlasti donositi odluke i upute.

Dolazimo do moga osnovnog prigovora. S jedne je strane ZZPZB model koji imamo otprije, on je u redu, mora postojati. No mene zabrinjava način na koji se on interpretira, a pogotovo u kombinaciji sa Zakonom o sustavu civilne zaštite. Mislim da je preširoka formulacija *odluke i upute*. To jednostavno mora biti konkretizirano. Ustavni je sud potvrdio da Stožer može djelovati isključivo po Zakonu o sustavu civilne zaštite, dakle da donosi odluke i upute, a da se pritom zapravo ne mora referirati na konkretni zakon gdje su te mjere pobrojane. Da je bilo suprotno, morao bi prihvatiti da je pitanje retroaktivnosti ovdje relevantno. Dao je široku ovlast Stožeru da donosi odluke i upute, što god to značilo.

Za mene je najproblematičnije pitanje interpretacije tih dvaju zakona. Osim članka 22.a Zakona o sustavu civilne zaštite, čl. 47., st. 2., t. 9. ZZPZB-a ima jednu generalnu klauzulu gdje stoji *druge potrebne mjere*. Primjerice, maske nisu predviđene tim zakonom i očito ulaze u druge potrebne mjere. One nisu sporne, ali što je s drugim potrebnim mjerama kao što je sada novi *lockdown* ili policijski sat.

Imam sada dva pitanja za Sunčanu. Članak 79. ZZPZB-a propisuje generalno da će se kazniti fizička osoba s 5.000 kuna za kršenje toga zakona. Koliko se ja sjećam iz kaznenog i prekršajnog prava, jedna je od ključnih stvari pravna determiniranost bića kaznenog ili prekršajnog djela koja zahtijeva da ako dobivaš kaznu, imaš vrlo jasno propisano što je zabranjeno. Zadovoljavaju li stoga potrebne mjere koje Stožer može donositi, što god to bilo, taj uvjet preciznosti pravne norme do te mjere da se može kažnjavati po čl. 79. ili bi to trebalo biti konkretnije propisano? To pitam jer otpočetak tvrdim da smo u stanju velike prirodne nepogode i da bi nove mjere koje nisu u postojećem zakonu trebao propisivati Sabor, a ne Stožer. Sabor bi trebao ovlastiti Stožer ili ministra zdravstva da donosi te mjere, ali vrlo precizno.

Dakle, jedno je pitanje preciznosti pravne norme, vidim problem u čl. 79. I, naravno, u vezi s time još nešto: kako tretirati različito postupanje prije i poslije ljeta? Sad se počelo kažnjavati. Ako imaš propisanu kaznu i ako je sankcija tu, ona se mora primjenjivati.

I još me zanima zabrana privatnih okupljanja. Bilo je 15, sad je deset osoba uz mogućnost policijske provjere. Kako gledaš na to u smislu zaštite privatnosti, ulaska u dom i pretrage doma? To je odluka Stožera od 25. listopada i nova je verzija stupila na snagu u nedjelju u ponoć i smanjila je broj na deset osoba. Nismo mi jedinstveni, to postoji i u nekim drugim zemljama. Zanima me misliš li da Stožer može to propisivati ili bi takvu vrstu mjere trebao propisati Sabor. Može li uopće policija ulaziti na taj način u privatni prostor i provjeravati?

S. Roksandić

Hvala, Đorđe! Mislim da je nužno raspravljati o tim pitanjima.

Europski sud za ljudska prava i Venecijanska komisija naglasili su puno puta da pravo mora biti primjenjivo. Ne možemo govoriti da živimo u vladavini prava dok god pravo zaista ne primijenimo. S druge strane, **što** se tiče korištenja kaznenopravnih mehanizmima u pandemiji, ja sam malo oprezna jer mislim da kazneno pravo treba biti posljednja mjera kojom se koristimo. Ako možemo ostvariti poštivanje mjera bez

primjene kažnjavanja ili drastičnijega kaznenog prava, trebali bismo to napraviti.

Imali smo mjere koje nismo primjenjivali, nismo neprimjenu ni kažnjavali i sad plaćamo danak i moramo kažnjavati. Tu zaista vidim problem i slažem se s tobom. U konačnici se gube legitimnost i učinkovitost ako nismo sustavni i konzistentni, a to je najvažnije.

Policija po svojim ovlastima može ući u dom ako postoji opasnost od činjenja kaznenih djela i opasnost za javno zdravlje po Zakonu o policijskim poslovima i ovlastima (čl. 73. i 74.). Hoće li oni to raditi? Sumnjam. Nismo proglasili izvanredno stanje. Smatram da će više ići po objektima kao što su noćni klubovi, kafići, restorani i pritisnuti pravne osobe do donošenja novih mjera.

Z. Burić

Izlaganje je bilo jako zanimljivo. Ja bih se malo vratio na kazneno pravo, tiče se ovlasti policije, ali primarno je vezano za materijalno kazneno pravo. Sunčana je spominjala čl. 180. KZ-a koji se odnosi na širenje i prenošenje zarazne bolesti.

Zanima me, u kontekstu odredbe st. 2. (tko, ne pridržavajući se mjera zaštite, drugoga zarazi opasnom zaraznom bolešću) može li se svaki slučaj zaraze koronavirusom smatrati opasnom zaraznom bolešću? I kako to uopće određujemo? Velik broj ljudi nema nikakve simptome iako je zaražen. Također, mnogo ljudi ima blage oblike te bolesti. Međutim, dio populacije ima ozbiljne simptome koji u nekih dovode i do smrti. Moramo li u kontekstu primjene čl. 180., st. 2. čekati što će se dogoditi s određenom osobom da bismo zaključili je li to bila ozbiljna zarazna bolest ili je svaka zaraza koronavirusom opasna jer u sebi nosi potenciju zaražavanja nekoga drugog za koga bi to mogao biti ozbiljan zdravstveni problem?

Jako je slična i odredba koja policiji daje ovlast ulaska u dom. Ona kaže da policija može ući u dom ako je to prijeko potrebno radi otklanjanja ozbiljne opasnosti za život i zdravlje ljudi. Je li svako okupljanje više od deset ili 15 osoba ozbiljna opasnost za zdravlje ljudi? Je li kod koronavirusa tako *a priori* ili čekamo koje će biti posljedice toga druženja?

S. Roksandić

Pitanje je odlično. Ti govoriš o st. 2. čl. 180. Da sam ja državno odvjetništvo ili policija, išla bih na st. 1. Naime, ići ćemo na ono što nam je lakše dokazati, a lakše nam je dokazati da je došlo do kršenja propisa i do potencijalne (konkretne) opasnosti da nekoga zarazimo.

Za st. 2. čl. 180. KZ-a dobro si rekao, mi trebamo čekati da se netko zarazi. I ne samo to, za st. 2., moramo dokazati i uzročnu vezu da se zarazio upravo zbog nas, što je katkad teško u jeku pandemije. Vjerujem da će, nakon analize primjene st. 1. čl. 180. KZ-a, što će biti i po medijima, policija i državno odvjetništvo za prijavu ići na st. 1.

Što se tiče tvoga drugog pitanja, kad je pandemiju proglasila Svjetska zdravstvena organizacija, svakako je riječ o opasnoj zaraznoj bolesti. Da moram odlučivati o čemu je ovdje riječ, da sam sutkinja, ako je pandemiju proglasila Svjetska zdravstvena organizacija, ako imamo toliko smrti i broj zaraženih i smrti raste, mislim da je jasno da je riječ o opasnoj zaraznoj bolesti.

Iako sada nije tema, možemo se zapitati što je sa spolnim bolestima. Jesmo li svjesni da širenje spolnih bolesti može također ići pod taj stavak?

Što se policije tiče, pitanje je što će poslije biti s prijavom. Ako se čuje da negdje ima više osoba, nije problem za policiju da postupa u tom slučaju. Ne mislim da je to najbolji način, ali mislim da, ako su ispunjeni preduvjeti za postupanje po Zakonu o policijskim poslovima i ovlastima, policija može i mora reagirati. Napominjem, bilo bi izvrsno da do toga ne mora doći.

A. Miletić

Dobra večer! Zahvaljujem na izlaganju, bilo je jako zanimljivo. Htjela bih se nadovezati na pitanje kolege Zorana. Profesorica je spomenula st. 2. i dokazivanje uzročnosti, što je mene također zanimalo. Kako se to u slučaju COVID-a uopće može dokazati? Možeš se, naravno, zaraziti i drugdje. Hvala!

S. Roksandić

Mogu samo ponoviti da je dokazivanje uzročnosti ovdje komplicirano, pogotovo kad govorimo o COVID-u jer smo svi povezani i u kontaktu. Bilo bi drugo da smo svi kod kuće i da nekoga zarazimo unutar kuće, a svi smo blokirani kao u filmu

Variola vera gdje su nam stavljene daske na prozore i ne možemo izići. Ako je s nama u stanu još jedna osoba, ona se zarazi, a nije nigdje drugdje bila, jasno je da zaraza potječe od nas. Vidim i komentar liječnice Dunje Gorup koja kaže da se teoretski virus može genotipizirati, što pretpostavljam da znači da se može dokazati da je došao od konkretne osobe.

No da odgovorim na pitanje, zbog svega toga pametnija je strategija ići na st. 1. čl. 180. KZ-a jer je dovoljno dokazati da smo potencijalno izložili druge opasnostima. Ako već idemo na kazneno djelo, bolje je ići na st. 1.

Dunja Gorup

Dobra večer! Zahvaljujem na izvrsnom izlaganju i raspravi. Tema je jako važna i nadam se da ću i u budućnosti moći sudjelovati na sličnim raspravama.

Kao i kod dokazivanja očinstva možete napraviti testiranje gena virusa koji je dosta varijabilan. Na temelju takva istraživanja može se dokazati povezanost i otkriti tko je koga zarazio. Uvijek se može vidjeti gdje je ishodište virusa. U znanosti se rade takve studije i vidi se da se poseban soj razvio u Europi u odnosu na originalni koji je nastao, recimo, u Kini.

S. Roksandić

Zato i moramo raditi na ovom pitanju interdisciplinarno!

H. Fištrek

Dobra večer! Odlično predavanje profesorice Roksandić, jako zanimljiva tema.

Kad smo već kod druženja kod kuće i širenja zaraze, htio bih se nadovezati na variolu veru. Ona je došla kad je čovjek s Kosova išao na hodočašće u Meku i Medinu i kad se vratio, donio je sa sobom razne drangulije. Kod njega su se okupili ljudi, a budući da je donio frulice, svi su svirali na tim frulicama kao da on sam po sebi već nije bio dovoljno zarazan.

S. Roksandić

Frulica se pojavljuje i na kraju filma *Variola vera*. Policajac koji je trebao spaliti opremu i odjeću zaraženih osoba podignuo je frulicu s hrpe gdje se nalazila oprema i film tako završava. Vjerujem da su scenarist i redatelj time htjeli pokazati da ćemo imati nove pandemije. Zanima me kako ćemo reagirati i što će

vrijeme pokazati – je li naša reakcija bila uspješna u sprječavanju širenja ove bolesti. Počeli smo dobro, ali sada broj smrtnih slučajeva raste, i to me zabrinjava.

M. Bratković

Ova je tribina doista ujedinila različite struke. Nemamo samo pravnike kao što je obično slučaj, ali tema COVID-19 i zahtijeva sveobuhvatnu raspravu.

L. Kovačić

Dobra večer! Pohvalio bih temu i uvodni dio koji je bio fantastičan. Kada čitam odredbu čl. 180. Kaznenog zakona da to djelo može počiniti osoba koja nije postupila po naredbama, primjerice po naredbi da ne ulazi u društvo veće od propisanoga broja ljudi, mislim da je tu važno da ta osoba zna da je zaražena. Dakle, ako je riječ o osobama koje su u samoizolaciji i koje nemaju saznanja o tome da su zaražene, po mojem mišljenju, one ne bi mogle počiniti to kazneno djelo. One ne znaju da prenose ili da mogu prenositi zarazne bolesti.

S. Roksandić

Hvala, to je zanimljivo pitanje, ali ako govorimo opet o st. 1., čini mi se da ovo djelo možemo počiniti svi ako smo potencijalno zarazni. Gospodin sudac ima pravo. Ako ne dođe do opasnosti zbog toga našeg ponašanja, ne ostvarujemo obilježja tog djela. Tek ćemo vidjeti kako će pravni postupci završiti i koliko će se u praksi raspravljati o toj problematici. Jako je bitan komentar sudca Kovačića. U prekršajnim je sferama odgovoran svatko tko krši mjere. Možda bi kazneno djelo trebalo i tako tumačiti da imamo još jasniju razliku toga kaznenog djela od prekršaja.

D. Gorup

Postoje lažno negativni i lažno pozitivni rezultati testova, svi smo toga svjesni, svaki test ima parametre. Osjetljivost nije nikada 100 % savršena. Na temelju jednoga pozitivnoga testiranja završite u karanteni i ne testira vas se ponovno. Primjerice, ako ste pozitivni na HIV, vrlo je velika vjerojatnost da je to lažno pozitivno te morate napraviti puno složenije testove da bi se to potvrdilo. S COVID-om se to ne radi.

Zanima me postoji li zakonom propisana mjera koliko testovi moraju biti osjetljivi i koliko se puta moraju ponoviti da

ne bismo držali ljude u samoizolaciji, a oni su zapravo lažno pozitivni?

M. Bratković Dobro pitanje. Stalno se postavljaju pitanja u vezi s testovima koja nisu toliko pravna, ali imaju veze s pravom.

S. Roksandić Ne znam je li koji epidemiolog i dalje s nama jer su oni mjerodavniji za davanje odgovora u vezi s testiranjem. Što se tiče prava, sud mora biti uvjeren u sve dokaze, sudac će ispitati stručnjake/vještake jesu li testovi mjerodavni u kaznenom postupku. Ali tvoje je pitanje bitno i izvan kaznenopravne sfere. Osoba ide u samoizolaciju na temelju testa. Vjerujem da se može žaliti, odnosno tužbom (ako nema prava na žalbu) ući u upravni postupak, odnosno tražiti neovisno i novi test. Koliko su i koji testovi mjerodavni, to bi trebali reći i epidemiolozi. Ali u kaznenom postupku sigurno će se gledati koliko su testovi mjerodavni i može se prigovarati i utvrđivati da možda test nije mjerodavan. Dakle, u pojedinom slučaju možda ponovno treba testirati da bi se dokazala prisutnost virusa ili antitijela.

M. Bratković Kazneni postupak dolazi tek na kraju. Mjere koje se određuju puno su bliže ljudima. Do kaznenog postupka rijetko će doći.

B. Moslavac Posebno je pitanje što epidemiolozi šalju u samoizolaciju telefonskim putem.

S. Roksandić Trebala bi svakako postojati mogućnost preispitivanja, npr. žalba ili mogućnost tužbe što se tiče određivanja pojedinih mjera. Bilo je u medijima da se testirao neki političar koji je trebao biti u samoizolaciji još u samim počecima samoizolacije, test koji je samoinicijativno napravio bio je negativan pa je izašao iz samoizolacije. Je li to bilo opravdano, tako određena samoizolacija, posebno je pitanje, ali slučaj pokazuje da se mjere moraju moći preispitivati. Dakle, treba postojati mogućnost kontrole pojedinih mjera jer inače možemo zlorabiti određeni institut koji nas treba štititi.

K. Mamić

Dobra večer! Referirao bih se na dio izlaganja u kojem profesorica stavlja pandemiju u kontekst sigurnosti. S obzirom na sekuritizaciju pandemije kao i činjenicu da trenutačno od posljedica bolesti umire oko 50 osoba dnevno, mislite li da zdravstvena sigurnost zaslužuje važnije mjesto u konceptu nacionalne sigurnosti?

S. Roksandić

Apsolutno! Hvala Kreši na pitanju. Moramo o tome raspravljati kao društvo i kao stručnjaci iz različitih područja. Krajnje je vrijeme da zdravstvenu sigurnost shvatimo kao vrlo ozbiljnu. Ako dnevno umire 50 ljudi od jedne bolesti, situacija je itekako ozbiljna.

T. Nemeth Blažić

Što se tiče testiranja, svaki test može biti lažno pozitivan i lažno negativan, no testovi koji se koriste moraju zadovoljiti određene standarde kvalitete i biti visoko osjetljivi i visoko specifični. Kod tumačenja rezultata testa treba znati protumačiti značenje rezultata testa. Kod testiranja važno je gledati u kontekstu cjelokupne kliničke slike, simptoma koji upućuju i kompatibilni su s COVID-19, i u skladu s epidemiološkom anamnezom, tj. vezom.

M. Bratković

To je doprinos onomu o čemu smo prije govorili o testiranju, odnosno o naravi testova koji mogu služiti u kaznenom postupku, ali češće služe za neke druge mjere. Time bismo mogli završiti večerašnje druženje.

S. Roksandić

Ja sam se potrudila podijeliti s vama svoja razmišljanja i promišljanja o temi te istaknuti njezinu ozbiljnost. Moramo zadovoljiti pravne kriterije, ali i gledati pandemiju kao izazov za ljudsku sigurnost te biti ujedinjeni u promišljanju i oživotvorenju prava na zdravlje i dostupnu zdravstvenu zaštitu.

Više i detaljnije o toj se temi može naći u pisanim tekstovima kolege Grđana i mene koji smo pratili pravne odgovore na pandemiju od proljeća 2020. (i nastavljamo je pratiti) pod naslovom *Covid i naše slobode* na *Autograf.hr* te u članku Roksandić/Mamić koji je objavljen u *Hrvatskom ljetopisu*

za kaznene znanosti i praksu u prosincu 2020. naslova Širenje zaraznih bolesti kao prijetnja ostvarivanju ljudske sigurnosti i kaznenopravni mehanizmi u sprječavanju širenja bolesti COVID19-.

Drago mi je što se potreba i važnost suradnje struka tako lijepo i jasno vidjela na ovoj tribini. Nadam se da ćemo svi biti odgovorni najviše što možemo i da ćemo se kaznenim pravom koristiti tek kao krajnjom mjerom. Hvala!

M. Braković

Hvala, Sunčana! Hvala svima na sudjelovanju. Bila je ovo još jedna zanimljiva tribina na kojoj su se otvorila brojna pitanja, manje se njih riješilo jer nemaju jednoznačan ili jednostavan odgovor.

Najavljujem novu tribinu u prosincu. Tema će opet biti COVID-19, ali u kontekstu radnih odnosa. Uvodničar će biti naš kolega s Fakulteta Viktor Gotovac.

RADNO PRAVO U DOBA COVID-19

uvodničar:

izv. prof. dr. sc. Viktor Gotovac
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

voditelj i urednik:

doc. dr. sc. Marko Bratković

240. tribina

Zagreb, 10. prosinca 2020.

RADNO PRAVO U DOBA COVID-19

UDK: 349.2:343.2:616.921.5
(497.5)
349.243:616.92(497.5)
331.101.3:331.45(497.5)

M. Bratković

Dobra večer! Ponovno vrlo aktualna tema. Radni odnosi u doba pandemije COVID-19. Uvodničar je izv. prof. dr. sc. Viktor Gotovac s Katedre za radno i socijalno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Vjerujem da će njegovo izlaganje biti dobar poticaj za kasniju raspravu i komentare. Sve što kažete, poslat ćemo vam na autorizaciju radi objave u Godišnjaku.

V. Gotovac

Dobra večer! Danas je dan kad smo riješili veliku dilemu gdje je nestala Ivana D pa se možemo posvetiti i nestanku radnog prava u vrijeme pandemije COVID-19.

Predavanja *online*, koja su u skladu s epidemiološkim mjerama, već su razlika u odnosu na raniji rad i moj radni odnos jer se moj rad sve više iskazuje kroz brojke, slova i slike koje čovjek vidi na ekranu, a ne kroz sadržaj diskusije o pravima i obvezama. Vama koji ste se uključili i iza svojih slova i sličica pijete neko dobro vino želim da svakako uživajte. Barem u svome vinu, ako ne i u ovom predavanju.

Izlaganje je u obliku pitanja i dilema, a rješenja, čini mi se, moramo tražiti sami jer nam zakonodavac nije puno pomogao.

Ljubav u doba kolere prelazi u izgledu radnog prava u doba COVID-19. Radno pravo jedno je od onih prava kojih se sjetimo, kao i raznoraznih znanstvenih savjeta Vlade ili Civilne zaštite, kad je neki problem na sceni. Mi smo jedna od disciplina koja se pojavila u javnosti i pokušava, s više ili manje uspjeha, riješiti otvorena pitanja.

Na početku imamo jedan vic koji je slika onoga što se događa danas. Ide ovako: Konobare, molim šalicu kave bez šlaga. Konobar odgovara: „Ispričavam se, nemamo šlaga, ali imamo mlijeka. Može li kava bez mlijeka?“ Nisam siguran imamo li kave, šlaga ili mlijeka, ali rješenja nemamo. To je

pitanje iz filma *Ninočka* koje je u svojoj knjizi o COVID-19 iskoristio Slavoj Žižek. Učinilo mi se zanimljivim, a vidjet ćete na kraju i zašto.

Situacija u kojoj smo se zatekli globalno je bila potvrda ideje koju su autori prošlo ljeto izložili u časopisu *Foreign Affairs* da će se svjetski poredak od novoga, nastalog nakon rušenja željezne zavjese, mijenjati i da je gotovo vrijeme „velike“ globalizacije: države će se povlačiti same u sebe. Tu će biti više dobitnika i više gubitnika. Jedni dobitnici bit će najrazvijenije države koje vjerojatno više neće htjeti dijeliti svoja tehnološka rješenja, proizvodnju i seliti se u siromašne države. Na neki su način dobitnici već sada Kina i države jugoistočne Azije koje su toliko agregirale znanja u posljednjih 20 ili 30 godina i napravile kvantni skok u svojoj razvijenosti. Gubitnici će biti svi oni koji su siromašni. I to će biti vrijeme zatvaranja u kojem će se proizvodnja vraćati u vlastite države i bit će orijentacija na unutarnje događaje. Taj je tekst napisan kada još nismo ni naslućivali da bi nam se mogla dogoditi pandemija. No, 30. siječnja 2020. dobili smo upozorenje od Svjetske zdravstvene organizacije o postojanju globalne prijetnje, a u veljači je bolest izazvana koronavirusom dobila naziv – COVID-19.

Pogledajte kako su se stvari mijenjale. Kao izravnu posljedicu bolesti i epidemije dobili smo strah i paniku, ali i vrlo veliko ubrzanje cijele situacije. Države su se počele zatvarati same u sebe, utvrđivati da im nedostaju brojne proizvodnje koje su izdvojile (*outsourcing*) u države s jeftinijom proizvodnjom. To je naglasilo pitanje svih pitanja radnog prava koje se postavljalo i prije – postoji li situacija ili globalno tržište ili tržište rada bez radnog prava? Radni odnos bez radnog prava više, naravno, neće postojati, ali možemo li za društvo tražiti neke nove opcije? Mi smo zapravo u određenu dilemu koja se tiče uređenja radnih odnosa i primjene prava iz radnih odnosa već davno prije uronili. Same ideje te regulacije povratak su u prethodno stanje. Stoga situacija nakon epidemije nije izdvojena, ona je već i prije potencirala pitanja za radno pravo i uopće za njegovu egzistenciju. Radno pravo već je bilo u procesu mijenjanja, ono je uvelike promijenilo neke svoje naglaske u odnosu na ono što smo imali prije izrazite globalizacije

gospodarskih odnosa u svijetu pa je bolest COVID-19 samo isforsirala i ubrzala promjene te poslužila kao katalizator.

COVID je imao dvojaku valorizaciju u radnom pravu. S jedne je strane prva reakcija posvuda, pa tako i kod nas, bio *lockdown* koji je ugasio gospodarstvo i uveo restrikcije te doveo u pitanje uređenja radnog prava koja nisu bila odgovarajuća u jednoj takvoj promjeni preko noći. S druge se strane dogodila globalna valorizacija koja je dala značenje posvuda u svijetu radnom pravu i radnim odnosima na način da su bitna postala očuvanja radnih mjesta i gospodarske situacije, želja da se očuvaju radni odnosi kao temelj postojanja gospodarskih odnosa. Svugdje u svijetu počelo se razgovarati o tome da se potiče skraćeni rad, da se potiče i one radnike za radom kojih ne postoji trenutačna potreba.

Sjetite se kako je kod nas počelo. Poslodavci su prvo razmišljali hoće li davati otkaze, ali kada je država rekla da će za svako radno mjesto dati poticaj od 4.000 kn neto, to je potaknulo valorizaciju radnog prava i činjenicu da su svi željeli imati te radnike u radnom odnosu.

U toj prvoj fazi – fazi „karantenizacije“ – počeo je i proces koji možemo nazvati „kretinizacijom“ društva te smo si počeli postavljati i naglašavati pitanja koja su, ustvari, bila posve nebitna. Osim za samu primjenu uređenja koje se nije nikada dogodilo: tada se počelo debatirati o nečemu što bi trebalo biti sasvim jasno i normalno – o primjeni čl. 17. Ustava koji je „složen“ za upravo takvu izvanrednu situaciju. Svi su odjednom postali epidemiološki znalci. Sada ću vam pokazati poruke sveučilišnog nastavnika koji se često pojavljuje u javnosti interpretirajući pitanje čl. 16. i 17. Ustava. Našu situaciju dobro oslikava sljedeće: tom teoretičaru netko predlaže da je najbolje čl. 17. izbaciti iz Ustava kad čak i u ovoj situaciji, kada bi bilo logično govoriti o izvanrednosti potrebe, on zagovara da nema mjesta čl. 17. Odgovor je tog znanstvenika bio da članak ne treba izbaciti, nego da njegova primjena (zamislite – primjena Ustava!) ovisi o političkoj volji koja postoji samo kod oporbe. To je najbolja slika prve faze. Sve je postalo podložno politici i prva žrtva koja je pala bio je – pravni poredak!

Hrvatska i inače prigodno, sada već generacijski, njeguje nepoštivanje vlastitoga pravnog poretka i sabotira vlastiti izričaj vladavine prava, barem u ovome pravno pozitivnom smislu, a sada smo već doveli u pitanje i same temelje ustavnosti i uređenje naše države i društva te smo počeli debatirati o nečemu što je možda puno manje važno od radnog prava. Postavljala su se pitanja što, kako, zašto. I svi smo sve znali kao komentatori na nogometnoj utakmici, ali ništa se nije događalo. S druge strane, ta politika koja bi navodno trebala znati je li čl. 16. ili 17. izišla je s nekim uputama koje su često bile *contra legem*, s nekim „instant“-rješenjima, ponudili su se čarobni štapići i magični prahovi, svi bismo trebali biti sretni i zadovoljni, svi bismo trebali dobiti pomoć... I zapravo smo uopće poništili logiku krize koja je nedvojbeno vezana za to i koju vidimo. Mi smo i danas u prvoj fazi u kojoj govorimo o padu BDP-a od 10 %, ali svi imamo smiješak, zadovoljstvo i ne osjećamo izrazite posljedice ove situacije.

U radnom je pravu situacija doista bila izvanredna, ali ne izvanredna u smislu odlična. Kod nas se pojavila činjenica da nemamo više potrebe za radom, onemogućili smo velikom dijelu ljudi rad na mjestu rada jer nije bilo prijevoza, zabranili smo prijevoz između mjesta. Nisu radili ni trgovački centri, što je dovelo do toga da nije bilo ni potrebe da se roba prevozi i slično. Postavilo se pitanje plaća. Kod nas se odmah kao posljedica karantenzacije pojavilo pitanje potpuna narušenja sustava radnog prava. Država se tada, i to je bilo jedino što je ponudila dosad, pojavila s nekim uputama i rekla tko može, neka radi od kuće i „spašavaj se tko kako može“.

Prvo smo sve uništili, odustali smo od pravnih pravila, pravnog sustava i pravne sigurnosti. Nisam siguran što nam je više ni ostalo. Faza koja je trebala biti samo prva faza zapravo je faza u kojoj smo mi i dalje, nismo se maknuli od početka. Mi deset mjeseci nismo napravili apsolutno ništa u radnom pravu da bismo osnažili ili vratili radno pravo u njegov rakurs u kojem ono djeluje sa svrhom promocije radnih odnosa, podupire gospodarske odnose i ekvidistanciju rada i kapitala te da omogućimo da stvari funkcioniraju – da preživimo i radimo.

Mi smo počeli lutati. Kad su poslodavci saznali da im je u interesu zadržati radnike, a ne ih otpustiti, poslati kući, oni su zapravo odlučili radnike osloboditi obveze rada, što je imalo posljedicu koju su različito doživjeli radnici i sindikati. Naime, kad su poslodavci oslobodili radnike obveze rada, mislili su da mogu, djelujući preko pravilnika o radu, spustiti radnicima plaće i isplaćivati minimalac kako su oni odlučili. Zakon o radu ne govori o tome na taj način, nego se vezuje uz prosjek plaća posljednja tri mjeseca. Moglo se dogoditi da ta plaća, ako su bila neka povećanja u prethodnom razdoblju, bude veća od one koja je ugovorena. Postoje odluke Vrhovnog suda koje omogućavaju da kada ne postoji potreba za radom radnika, poslodavac i pravilnikom predvidi tu situaciju na način da smanji plaću u odnosu na onu koja je bila prethodno uređena i odmakne se od onog prosjeka posljednja tri mjeseca, što je zapravo potpuno *contra legem*. Osim toga, pokazuje da nam je i Vrhovni sud u nekim prethodnim fazama, bez saznanja o tome što bi nas moglo snaći, pripremio teren nesigurnosti gdje su neki poslodavci možda počeli loviti u mutnom, dok su drugi bili zbunjeni što napraviti, a nudili su se i razni stručni članci koji su stvari, čini mi se, dovodili u pitanje. Vjerojatno ćemo se s takvim dilemama susretati i kad iziđemo iz ove krize slijedom one naše odredbe da je zastarni rok pet godina jer radnici možda i utuže te razlike – ono što su prema Zakonu o radu trebali dobiti u odnosu na ono što im je poslodavac isplaćivao.

Kada se pokazalo da smanjenje obveze rada neće izravno djelovati na smanjenje troškova poslodavcu, počeli su poslodavci razmišljati o tome da pošalju radnike na godišnji odmor u nadi da će dobiti aktivno radno vrijeme radnika preko ljeta. Tada se dogodio drugi fenomen da su poslodavci, ne slijedeći odredbe Zakona o radu, upućivali radnike odmah na godišnji odmor da uštede to vrijeme i ne moraju davati godišnji u vrijeme godišnjih odmora. Vidio sam nekoliko slučajeva gdje su se radnici preko odvjetnika usmjerili naknaditi štetu od poslodavca govoreći da je to upućivanje na godišnji odmor bilo nezakonito i nedopušteno te da radnici nisu mogli ostvariti godišnji odmor u nekome drugom razdoblju, nego su to morali tijekom prvog razdoblja kada smo svi bili u *lockdownu*.

Sljedeća situacija tiče se rada od kuće i ugovora o radu na izdvojenom mjestu. Pristup iz prakse bio je da smo odjednom, poput paroksizma, umjesto terminologije iz Zakona o radu o radu na izdvojenom mjestu rada govorili o radu od ili kod kuće kao da je to nešto različito. Zašto? Ugovor o radu na izdvojenom mjestu rada bio je prerigidno uređen zakonom. Tražio je previše preffaza u vezi sa zaštitom na radu i dokazivanja da taj rad može biti odrađen od kuće. Poslodavci su jednostavno uputili radnike da rade od kuće. Nisu im uopće davali nove ugovore o radu, nisu im pokrivali troškove koje su oni imali radeći od kuće, često ih nisu ni pitali imaju li kod kuće odgovarajuće uvjete za rad... To je stvorilo potpunu kakofoniju i urušilo sustav koji je Zakonom o radu bio predviđen kao ugovor o radu na izdvojenom mjestu rada, kako god on bio uređen.

Time smo došli do sljedeće situacije. Poslavši radnike kući, poslodavci su zapravo smatrali kako su jednostrano izmijenili ugovore o radu i dopunili ih, a isto se može reći i za plaću i radno vrijeme. S druge strane, radnik koji je to u nekom trenutku prihvatio, u drugom trenutku kaže: ja se sad više ne bih vratio na posao, odgovara mi raditi kod kuće. To će se pitanje otvoriti kad se budemo vraćali u normalno stanje i htjeli imati rad radnika na mjestu rada, a ne od kuće. Činjenica je da je došlo do jednostranih izmjena u vezi s radnim vremenom, plaćama i uređenjem rada. Nadalje, gotovo nitko od poslodavaca nije uredio pitanje povećanih troškova radnika. Država uopće nije omogućila da se to porezno tretira kao trošak jer bi svako plaćanje poslodavca radniku za neko njegovo korištenje opremom od kuće trebalo biti oporezovano kao dohodak. Sve to otvara prostor za niz tužbi sa zahtjevima koji će biti usmjereni na pokrivanje tih razlika koje su posljedica jednostranih izmjena ugovora ili na plaćanje tih troškova koji se nisu plaćali.

Zanimljivo, kada su poslodavci poslali radnike kući, prestali su plaćati troškove prijevoza iako bi u svjetlu činjenica da nisu ništa promijenili bilo logično da barem nastave plaćati troškove prijevoza, čak i čineći porezni prekršaj, ali da ipak valoriziraju činjenicu da radnici rade kod kuće gdje upotrebljavaju vlastitu struju, računalo i slično pa da barem na taj način imaju „sretna“ radnika. Međutim, dogodilo se suprotno.

U praksi poslodavci nisu kretali prema otkazima. Već sam rekao da se pomoć države vezala uz zadržavanje broja radnika. Također, poslodavce koji nisu imali sredstva za otkazivanje ugovora o radu moglo je to gurnuti preko granice i dovesti do dugoročne nelikvidnosti i nesolventnosti. Nije se dogodilo ono što se trebalo dogoditi i što je trebalo biti odgovor na manje rada i više radnika, nisu se provodile organizacijske promjene. Čuo sam da je bilo i dosta problema s time kako uopće provesti organizacijske promjene jer neki radnici nisu bili na poslu pa je cijela koordinacija promjena, pravilnika o radu i slično bila nemoguća. To bi, naravno, značilo da bi i potpisivanje ugovora i primanje otkaza bilo na neki način otežano, stoga se poslodavci nisu u taj dio upuštali.

Na temelju svih primjera iz prakse vidjeli smo da je prema individualnome radnom pravu došlo do pristupa kao da u Hrvatskoj postoji *ius variandi*. Potpuno smo zaboravili ugovorni karakter radnih odnosa, intervenirali smo jednostrano, što možda možemo objasniti činjenicom da se sve dogodilo doslovno preko noći. Iako to nije sasvim točno jer se sve događalo tjednima prije u Italiji i mogli smo se spremati prije negoli se prelilo k nama. Međutim, posve je neprihvatljivo da stanje kakvo smo odjednom tada živjeli održavamo već desetak mjeseci i ništa ne mijenjamo. I dalje živimo na jednostranim postupanjima, država ni na koji način nije intervenirala u radne odnose. Dopuštena je situacija koja je na granici zakonitosti, ali s krive strane. Da poslodavcima dođe inspekcija rada, utvrdila bi niz prekršaja zakonskih odredbi, što bi bilo problematično za njih.

Što se tiče kolektivnih radnih odnosa, tu nismo ni došli do pitanja iz prakse jer smo mi već u mjesec-dva bili veliki „pobjednici“, pobijedili smo epidemiju te nismo ni došli do iznimno važnih pitanja.

U Zakonu o radu uopće nemamo odgovarajući način prestanka kolektivnog ugovora za ovu situaciju jer ondje gdje se kolektivni ugovor i može otkazati, imamo otkazni rok i produženu primjenu. Imamo minimalno šest mjeseci da nešto moramo primjenjivati. Zamislite sada poslodavca koji bi u ožujku ili travnju išao otkazivati. Njemu bi kolektivni ugovor

trajao toliko dugo. Čuo sam da je bilo poslodavaca koji bi nešto i napravili, ali taj odgovorni efekt koji smo uveli 2014., gomilajući produžene primjene i odgađajući stvarni prestanak primjene kolektivnog ugovora, nimalo ne odgovara ovoj situaciji. Mislim da bi to područje trebalo propitati i vidjeti treba li kolektivni ugovor neku vrstu izvanrednog otkaza.

Drugi su problem kolektivni ugovori na više razina. Oni se tiču države koja je u tome ključni akter jer sama ima kolektivne ugovore na više razina. Morali bismo otkazivati sve kolektivne ugovore, što bi cijelu situaciju otežalo i vjerojatno odgodilo. Nekoordiniranost primjene kolektivnih ugovora na više razina uopće nije otvorena kao pitanje. Gotovo sam siguran da se pitanje iz kolektivnih radnih odnosa uopće ne postavlja u okviru tajanstvenih pregovora i razgovora koji se vode u vezi s izmjenama radnog zakonodavstva.

Država kao stranka kolektivnih ugovora u javnom sektoru ima povlašten položaj jer je mogla djelovati kao vlast i interventnim zakonima promijeniti ono što je uređeno kolektivnim ugovorima, ali, naravno, zbog nas u ovoj situaciji COVID-a i epidemije koja je vrlo brzo nastupila, a i u svezi s izborima, to se nije dogodilo jer nitko nije htio „talasati“. Sada imamo pad BDP-a od 10 % u posljednjem tromjesečju i rast prava u javnom sektoru od 4 % koji će nastupiti samo slijedom činjenice da je to ugovoreno kolektivnim ugovorom. To nitko ne propituje, ta dva brojana dispariteta nitko ne dovodi u pitanje.

Nadalje, naš je Pravilnik o izboru za radnička vijeća pisan za izbore koji se stvarno moraju dogoditi, a ne provesti virtualno-elektronički. Znamo da je kod nekih poslodavaca, a jedan je od njih i velika hrvatska naftna kompanija na tri slova, doista bilo pitanje može li se provesti izbore. Radnici rade u timovima ili od kuće, ne mogu dolaziti na posao, ne mogu se provesti izbori, stoga silom prilike ostajemo bez izbora za radnička vijeća i, ako nema dogovora sindikata, možda idemo prema situaciji latentnih problema jer radnici nisu mogli formirati svoja radnička vijeća i ostvariti razinu zaštite koju bi inače imali.

Jedno od specifičnih pitanja koja su se pojavila u vezi s radnim pravom tiče se zaštite na radu i bolesti COVID-19. To možemo apostrofirati u svjetlu zapreke ili ključne barijere većega

korištenja rada na izdvojenom mjestu rada jer nam se zaštita na radu nameće kao prva stepenica koju bi trebalo riješiti da bi se radnika uputilo i s njim ugovorilo rad na izdvojenom mjestu rada – rad od kuće.

Drugo pitanje koje se javlja u vezi sa zaštitom na radu pitanje je tretmana bolesti COVID-19 kao profesionalne bolesti. Tu je čak država zbunila, prije svega sindikalnu javnost, jer je za liječnike COVID-19 počela tretirati gotovo kao profesionalnu bolest, no ne definirajući je kao profesionalnu bolest, ali govoreći da će se sve zaposlene liječnike tretirati kao da su to dobili na poslu bez obzira na to što se ne može dokazati gdje se netko zarazio i da će njima plaćati punu plaću dok ne rade zbog bolesti.

Sljedeće je pitanje nošenja maski na radnom mjestu koje uopće nismo sustavno riješili. Ne znamo koga maske štite. Šire se ideje antivaksera, čuo sam da se pripremaju problematizirati i maske kao nešto što šteti radniku i nije nikakva potrebna zaštita na radu.

Što se tiče socijalnog prava, vidimo da smo opteretili sustav usmjeren prema nezaposlenosti preko kojeg se isplaćuju sve naknade pomoći poslodavcima u vezi s COVID-om. S druge strane, opteretili smo i socijalna osiguranja jer radnici iz straha odlaze u mirovinu, a opteretili smo i zdravstveni sustav izvanrednim troškovima. Dakle, istodobno imamo veće troškove, a nemamo povećane priljeve u te sustave. To će dugoročno naš sustav osiguranja od nezaposlenosti i naša socijalna osiguranja dodatno unazaditi. Ta naša situacija, koja se temelji na tome da jedan dio radnika nije primao ugovorenu plaću, nego 4.000 kn i državnu subvenciju u vidu doprinosa, smanjit će priljeve socijalnih osiguranja. Naravno, nakon povećanih troškova u sljedećoj se fazi može očekivati pad broja zaposlenih zbog otkazivanja koja će se dogoditi zbog krize koja nam slijedi, a to će dodatno apostrofirati probleme sustava koji su postojali i prije, a sad će ih biti samo još više te će slabije odgovarati potrebama koje se nameću.

Kod nas se počelo odmah govoriti o rješenjima, ali su se predložila i neka „rješenja“. Još se nismo pomaknuli od one početne faze je li trebalo mijenjati Zakon o radu ili je trebao brzi interventni zakon kada bi se stvar riješila za ovu epidemiju. Sada

nakon devet ili deset mjeseci mislim da bi bilo opskurno uopće otvoriti pitanje da donosimo nekakvo krizno zakonodavstvo. Vidimo kraj krize, barem epidemijskog dijela, iako ne i financijskog i gospodarskog. Čini mi se da se s inovacijama normativnog okvira Zakona o radu nije mnogo odmaknulo. Zapitajmo se znamo li mi i jesmo li pokazali prethodnim zakonima da možemo poboljšati Zakon o radu. Rekao bih da ne možemo. A pogotovo sada kada ponovno proživljavamo ovu dilemu da popravljamo brod na otvorenom moru jer u problemima radnih odnosa pokušavamo mijenjati Zakon o radu. Mislim da to neće imati nikakva efekta i bojim se da unaprijed možemo propitivati treba li sad raditi izmjenu Zakona o radu. U boljim vremenima kad smo imali mir i dobru situaciju nismo postigli odgovarajuće rezultate, a kakvi bi tek sada mogli biti rezultati. Možda jednako katastrofični kao i situacija u kojoj se nalazimo.

Činjenica da smo Zakon o radu onako mojsijevski ukucali u kamene stijene dovodi do toga da nema promjene, čak i kada bi poslodavci i radnici nešto željeli, primjerice dogovoriti se da radnik iskoristi godišnji odmor ako je u pitanju karantena pa će raditi u drugo vrijeme. Zbog rigidnog pristupa uopće se ne spominje neka vrsta „relaksacije“ uređenja. Vrlo bismo jednostavno kod rada na izdvojenom mjestu rada mogli samo prebaciti da se za neke poslove pretpostavlja da su sigurni za rad od kuće, a ne da to treba dokazivati. Svako takvo pitanje kod nas interesno je pitanje i od onoga što bi moglo biti rješenje, uklanjamo se, mičemo, ne ulazimo u to.

Kada govorimo o preuređenju rada na izdvojenom mjestu rada, to je obratno od *res non verba*. Naime, mi se bavimo time kako ćemo ga zvati. Sada je popularno govoriti o radu kod kuće, a ništa ne radimo u sadržaju uređenja. I to je vrlo jasan signal da se bavimo raznoraznim spinovima, medijskim diskusijama i porukama, a zakon stoji i ne primjenjuje se u onim situacijama kada bi se trebao primjenjivati.

Otkaz i situacija s našim rigidnim uređenjem otkaza. Ja nisam osoba koja se zalaže za otkazivanje jer je smisao radnog prava održati radni odnos, ali ne pod svaku cijenu. Kako imamo formulirane otkazne razloge, koliki su nam otkazni rokovi,

kolike su pretfaze, kolike su otpremnine... Posljedica je toga da je otkaz rijedak i samo u ekstremnoj situaciji koja nije vezana uz ovakve događaje, nego kada radnik napravi nešto izvanredno veliko, prekrši neku odredbu iz radnog odnosa. Kada razmatrate troškove otkazivanja, proceduru i otkazne rokove, postavlja se pitanje je li smisleno otkazivati kada ćete možda brzo nakon krize trebati te iste radnike, a njih možda neće biti, stoga ih ipak zadržavate. Mislim da nam treba promjena uređenja otkaza ugovora o radu. I to ne samo za ovu situaciju nego i inače. Da radnici nemaju tako jaku kartu u svojoj ruci, nego da budu svjesni da doista mogu dobiti otkaz ako ne prihvate promjenu ugovora o radu koja je u tom trenutku nužna ili realna. Nažalost, kod nas ništa od toga, a jednaka je stvar i s kolektivnim ugovorima. Njih treba riješiti s kraćim rokovima otkazivanja, predviđanjem rokova i za ove situacije. Treba imati na umu da se države, primjerice Njemačka, već počinju pripremati za sljedeće mogućnosti epidemija, a mi, ako ništa ne promijenimo, ponovno ćemo se suočavati s istim pitanjima i imat ćemo jednako nemoćne odgovore na istu situaciju. Mislim da moramo dinamizirati područje kolektivnih ugovora i situaciju da se samo zamjenjuju ugovorima koji imaju višu razinu prava, a to se ponajprije tiče javnog sektora.

Također, izbore za radnička vijeća treba drukčije urediti i omogućiti da u ovakvim situacijama ne budemo prepušteni kao glineni golubovi i da gubimo predstavnike u radničkim vijećima, nego da se ipak može izabrati radničko vijeće koje je promotor prava u radnom odnosu i koje upravo u krizi treba jamčiti prava radnika, brinuti se da se poštuju zakoni, a ne da gubimo mogućnost za izbore u radnička vijeća.

Godine 2008. dio je država potražio spas od krize (a kriza se sada i nama sprema jer kada ovo preživimo, bit će nam otvorene oči za financijsku krizu) tako što je zapostavio načelo povoljnosti i išao s *derogatio in peius*. Dakle, da bliži izvor bude primjenjiviji i da u kriznim vremenima možemo jednostavnije stavljati cijelu hijerarhiju pravnih izvora izvan snage. Na primjer, da zakon koji dođe posljednji može promijeniti situaciju koja je bila vezana uz pravilnik ili kolektivni ugovor. Kod nas promijenite zakon, ali ako je povoljnije u kolektivnom ugovoru

ili u pravilniku o radu, činjenica promjene zakona ništa ne mijenja.

Dio je država u toj manjoj važnosti načela povoljnosti i u drukčijem uređenju bliskosti i primjenjivosti izvora radnog prava na radne odnose tražio rješenje. Mislim da se to kod nas pogotovo tiče kolektivnih ugovora. Trebali bismo barem u vezi s time napustiti načelo povoljnosti pa da se ne moraju mijenjati svi kolektivni ugovori – kod nas se ionako provodi *cherry picking* izbor između dijelova odredaba i onih dijelova koji su povoljniji za radnike – i da tako dođemo do lakše prilagodbe situacijama koje smo i prije trebali predviđati, a danas imamo saznanje da se one i ubuduće mogu događati.

Čini mi se da smo u ovoj krizi našli mnoge alternativne izvore. Kako bi se pobjeglo od radnih odnosa i usuglasile potražnja i ponuda na tržištu, danas imamo dostave i prijevoze svih oblika (Wolt, Glovo, Bolt). Kriza je doista afirmirala ili reafirmirala ono što je alternativa radnim odnosima. Budući da možemo pretpostaviti da će se to nastaviti, radno pravo treba tražiti način kako inkorporirati te odnose u okvir svojih zaštita za te radnike. Ako se to ne dogodi, ako stvorimo diferencirana tržišta rada, možemo očekivati da će nam se radni odnosi u Hrvatskoj svesti na državni i javni sektor, a svi ostali izbjeci će ona ograničenja koja im Zakon o radu daje.

Pitanje je prije svega za sindikat je li inzistiranje na starim rješenjima koja su naglašavala radnika kao slabiju stranu moguće u ovim novim stvarnostima ili ćemo trebati tražiti nov pristup zaštite radnog prava. Isto je pitanje otvorila globalizacija prije 20 ili 30 godina. Nismo odgovorili sada, ali uz katalizator krize koja se dogodila na to ćemo brzo morati dati odgovor. Imamo rigidno uređenje koje ne mijenjamo. Guramo ljude u neprimjenu samoga zakona i dovodimo se u situaciju da će im poruka biti: izbjegavajte u punom smislu radne odnose i tražite nešto novo. Trebamo tražiti razloge zašto primjenjivati radno pravo i zašto bi ono bilo interesantnije.

Nema nikakve dileme što moramo učiniti – preurediti radne odnose, i to što prije i što bolje. I bez obzira na to što nam normativni historijat nije naklonjen. U protivnom će se postaviti pitanje za koga će radno pravo uopće postojati. Za javne

službenike, za državne službenike, za javna poduzeća? Svi ostali će, poučeni time da im to nije bio odgovarajući okvir za uređenje radnih odnosa, izbjegavati radne odnose. Dodao bih da broj radnika preko agencije za privremeno zapošljavanje, suprotno očekivanjima, nije jako pao. Pao je djelomično na početku, ali se prema kraju godine vratio. Poslodavci koji su trebali radnike rekli su da si neće dopustiti neizvjesnost pitanja ako se dogodi drugi ili treći val epidemije i radnike su angažirali preko agencija za privremeno zapošljavanje. Naravno, pitamo se za koga je drugo uređenje iz Zakona o radu.

Kako ponovno osnažiti radno pravo? Odgovor nije upotreba metoda iz pedesetih, šezdesetih ili sedamdesetih godina, upravo suprotno. Trebamo tražiti rješenja za pitanja koja nam se danas postavljaju, za probleme s kojima se suočavamo, a ne inzistirati na virtualnom uređenju.

Pandemija bolesti COVID-19, kao što je rekao i Fukuyama, globalni je politički stres-test. To nije nov problem. U ovoj smo situaciji itekako pretresli i tresemo svoje institucije i zakone, a Zakon o radu taj test nije položio, kao ni zakonodavac koji ga ne mijenja, kao ni svi mi koji sudjelujemo u (ne)primjeni. Pozitivno nisu djelovale ni inspekcije koje ne rade svoj posao i dopuštaju te nezakonitosti. Problema sa Zakonom o radu imamo već dugo. Govoriti o problemima izazvanim COVID-om potpuno je netočno. COVID je samo istaknuo postojeće probleme, no niti ih je prouzročio niti nameće rješenja. Jednostavno ih sada bolje vidimo.

Koji je recept? Kod nas se traže vrlo jednostavni recepti. Mora biti nekakva „vegeta“ koja će se ubaciti pa će se sve malo zakuhati. Recept je uvijek jedan jedini i jedinstven: imati temeljne postulate, uvažiti različitosti, uvažiti činjenicu da nije isti rad u vrtiću, vozača Ubera, u državnoj službi, nastavnika na fakultetu, liječnika u bolnici, noćnog čuvara, vatrogasca... Treba dakle uključiti sve te heterogenosti u okvir jedinstvenog zakonodavstva i primjenjivati ga. Bez primjene riječ je samo o zakonu na papiru. Doista prihvaćamo gotovo blagonaklono da su naši zakoni nužno zlo. Svi ih imaju, imajmo ih i mi. Ne! Zakoni su zakoni samo kada se primjenjuju. Dotad nisu čak ni mrtvo slovo na papiru, nisu ništa.

Bilo bi jednostavno kada bi riječ bila samo o radnom pravu. Svako naše izbjegavanje Zakona o radu, svaka naša evazija poreza i doprinosa te radnog odnosa narušavaju strukture socijalne države. Uništavajući radno pravo, izgubit ćemo posve kontrolu nad onim što već vozi svojim putem – socijalna osiguranja i sve instrumente socijalne države. Svaki manjak utemeljenosti na radnom odnosu i odlazak u neki drugi odnos znači da dolazi do doprinosne i porezne evazije i do manjka sredstava za naš socijalni sustav. Moramo inzistirati na nekoj utemeljenosti i usidrenosti socijalne države u radnom odnosu i u radnom pravu.

Treba ići prema općenitijim kategorijama, baviti se radom i statusom radnika, a ne definirati isključive kategorije, npr. radnik je samo onaj koji radi osam sati pet dana u tjednu na poslu itd. S druge strane, moramo početi predviđati u radnim odnosima. Odmah poslije Nove godine vidjeli smo što se događa u Italiji, mogli smo pretpostaviti što će se dogoditi i kod nas, ali bili smo zgranuti kad se to i dogodilo, a i dalje smo zgranuti. Zakoni se moraju pisati s nekim elementom okrenutosti budućnosti, a ne pozitivizacijom dobrih praksi ili dobrih želja i nastojanja u sadašnjem rakursu gledanja. Moramo gledati da radno pravo doista potiče zapošljavanje i da zaposlenost potiče socijalnu sigurnost, a ne da nam mirovina slijedi iz radnog odnosa i da to gledamo kao jedan pripadak koji je nebitan. Pitanje evolucije ili revolucije mislim da je savršeno jasno. Trebamo promjenu, fraze nam nisu bitne.

Ja bih rekao da se danas pokazuje da je manje radnog prava i manje „držanja za vrat“ radnika i poslodavca bolje i više osigurava prostor primjene za radno pravo. Radno pravo moramo doživjeti u svijetu rada, a ne u nekim zamišljenim kategorijama koje su vrlo često vezane uz naša iskustva u prošlosti. Rješenje mora biti inkluzivno i uključiti što više radnika, sve pogurati prema jedinstvenom metauređenju ne stvarajući odvojene kategorije, a onda pustimo da se jedan dio tih prava samouređuje kolektivnim ugovorima, djelovanjima radničkih vijeća, možda i djelovanjem poslodavaca koji će različite pravilnike imati za različite radnike.

Reforme treba provoditi u vremenima rasta, kad se sredstva akumuliraju. U doba ekonomske krize to će biti vrlo teško, ali bojim se da će sada biti nužno koliko i ružno i da ćemo morati odgovoriti na globalno okružje. Primjerice, u Njemačkoj se skraćeno radno vrijeme primjenjuje od prethodne krize, a mi smo sredinom prošle godine ukinuli skraćeno radno vrijeme pa smo ga morali iznova uvoditi. Uvodili smo ga preko nekih programa HZZ-a, a zakon smo izgubili jer se moralo opravdati politički da nije bila pogrešna odluka kad su se poticaji za skraćeni rad ukidali.

Konačna ideja mora biti ta da radno pravo uvijek mora nuditi ljudima human pristup. Ne može biti usmjeren prema instrumentalizaciji u rukama ekonomije. To doista mora biti načelo radnog prava, on tu jest zbog radnika, mora jamčiti minimume dostojanstva svakoga čovjeka koji se nalazi u radnom odnosu. Jednako je važna i perspektiva poslodavca da mu poslovanje u srednjem i dugoročnom razdoblju bude sigurno i da mu se omogući konkurentnost i na globalnom tržištu.

U Hrvatskoj se više nego ikada govori o neoliberalnim pristupima, o onima koji nas guraju u kojekakva rješenja. Ne treba nam deregulacija, nama treba reregulacija, ali ne po dosadašnjem obrascu jer se pokazalo da smo tim rješenjem dobili možda zamišljeno savršen zakon, ali zakon u kojem je pravni poredak prva žrtva krize. Kako je on savršen kada je prvi postao žrtva i ne primjenjujemo ga jer nam ne pruža rješenja za one probleme koji nam se nameću ne samo u ovoj krizi nego i inače? Naravno, to nije jedina žrtva. Imamo i ljudske žrtve, umrle i bolesne. Statistika je također žrtva. Balansirano i pažljivo prikazuje se statistika oboljelih od COVID-a. Osim toga, kao da se maše brojem zaposlenih koji je bio prije i poslije krize. Danas imamo više zaposlenih nego u ožujku, a pritom zaboravljamo koliko nas sve to skupa košta. Koliko smo novca potrošili ove godine koji će nam prije ili poslije nametnuti neka teška rješenja, možda ukidanje drugoga mirovinskog stupa, pad kreditnog rejtinga, u vremenu kada se bude još teže zaduživati zaduživat ćemo se još teže nego drugi i onda će gospodarstvo postati žrtva. Kad iziđemo iz borbe za preživljavanje, imat ćemo gospodarsku krizu.

Ne bih bio zloguki prorok, ali kao što je rekao Joe Strummer iz *The Clash* – Budućnost je nenapisana! – sami si je pišemo. No, bojim se da ne pišemo dobro, stoga se ne trebamo čuditi kakva će biti kada nam se dogodi.

Sada se možemo vratiti na onu priču iz *Ninočke* s početka, kada nemamo šlaga, ali imamo mlijeka pa možemo dobiti kavu i bez mlijeka. Mi ćemo iz ove krize izići siromašniji, s puno društveno potenciranih problema, raslojenim društvom, velikim problemima za javni sektor, još većima nego prije, a koji će se još više nego prije opirati bilo kakvim promjenama.

Nietzsche je imao ideju da bi sve trebalo raditi po redu. Da biste naučili letjeti, trebate prvo stajati, hodati, trčati, puzati, igrati se. Ne možete odjednom naučiti letjeti.

U nekoj našoj primjeni to možete pročitati ovako: ako ne znaš letjeti, brzo uči padati. Kod nas je pametnije naučiti padati jer obično taj let i nije baš dugačak let.

Toliko od mene za početak, to je više sredstvo za provokaciju diskusije, da zajedno dođemo do komentara i rješenja, možda i utječemo na ono što se zbiva u pregovorima o Zakonu o radu. Nažalost, nisam dovoljno kvalificiran ponuditi dobra rješenja, a kad bih ih imao, vjerojatno bih ih pokušao zamijeniti za mlijeko i šlag, ne bih ih samo ovako nudio. Hvala vam lijepa!

M. Bratković

Hvala našem uvodničaru na vrlo zanimljivu, informativnu i nadahnutu izlaganju u kojem nije bilo samo riječi o radnom pravu i COVID-19, nego još više o onome što slijedi nakon prestanka pandemije kojemu se svi nadamo. Nadam se da je bilo dovoljno provokativno za one koji se žele uključiti u raspravu koju sada otvaram.

Ž. Potočnjak

Dobra večer! U cijelosti se slažem sa stajalištima kolege Gotovca. Jedino bih želio posebno istaknuti da osim što će COVID rezultirati teškim ljudskim žrtvama i financijskim štetama, bojim se da će imati posebno pogubne posljedice za pravni poredak i funkcioniranje pravne države. Na to me navodi iskustvo iz radnog prava gdje svjedočimo lakom odustajanju od primjene prava. Inspektori koji bi inače proganjali poslodavce

koji bi organizirali rad od kuće jer je on nezakonito organiziran sada ganjaju ljude koji nemaju maske. Vrlo olako pristalo se na nepoštivanje prava. Nije riješeno pitanje što će biti s isplata plaća onih koji ne rade ili rade za plaću za koju sredstva osigurava država. Nije jasno što će se događati sa sustavom socijalnog osiguranja, posebno mirovinskog osiguranja itd.

Mislim da pravo nije krivo za neprimjenu prava, to je prije svega stvar politike. Politička odluka bila je reći da nećemo primjenjivati radno pravo, nego ćemo dati ovlasti Stožeru da pošalje ljude kući i da nitko ne pita kako oni to rade. Iako su to manje-više svi prihvatili kao dobro rješenje, ja mislim da je loše što se dobro rješenje ne temelji na primjeni prava, već na njegovu kršenju. Tako smo na primjer pravila o radu izvan prostorija poslodavca, sada uglavnom govorimo o radu od kuće, mogli i trebali promijeniti puno prije, ne zbog COVID-a, nego zbog digitalizacije.

COVID nam je pokazao da je rad na daljinu ne samo učinkovit način kontrole pandemije već i snažan alat u očuvanju gospodarske aktivnosti. Međutim, ni nakon tako dobrih iskustava politika nije spremna mijenjati pravnu regulativu. Prihvatljivija im je neprimjena prava nego njegova izmjena u skladu s pozitivnim iskustvima. Pritom se posve zanemaruje da radno pravo ima mehanizme namijenjene uređenju izvanrednih situacija. To je i bio jedan od razloga da smo ga u posljednjih 30-ak godina nastojali pozicionirati kao dio privatnog prava. U ugovornom pravu imamo rješenja za krizne situacije. Trebali smo aktivirati i primjenjivati pravo, a ne sve prepustiti izvanpravnim rješenjima čije će najveće žrtve biti radnici. Oni koji su slabiji, neće biti zaštićeni pravom.

Problem je što je ideja pravne države u Hrvatskoj još uvijek slabo prihvaćena. Pravom uređene odnose i poštivanje prava uglavnom ne žele oni koji imaju političku moć. Njima odgovara da ih pravo ne sputava u njihovu djelovanju. Bojim se da će radnici, socijalno ugroženi, pa i sindikati, snositi loše posljedice napuštanja ideje pravne države koje se opravdava COVID krizom. Stoga imam ovdje potrebu izraziti svoje žaljenje za pravom, i to ne samo za radnim pravom, nego za pravom općenito zbog ove krize.

V. Gotovac

Mi se kao pravnici možemo osjećati izazvano ili poraženo činjenicom da je ono što trebamo primjenjivati, potencirati i što podučavamo ekspresija naše nemoći, a ne stvar neprimjenjivosti situacije. Naš je najveći problem što odgovore uopće ne tražimo, a pritom ne primjenjujemo ni one koje imamo. To nije od jučer, a bojim se da će biti i sutra. Ali se nadam da nekakav izlaz ipak postoji.

K. Rožman

Dobra večer! Hvala na pozivu i na odličnom izlaganju. Imamo situaciju neprilagođenih propisa koji se onda ne primjenjuju, što vlast i prihvaća, to joj je stav. Pitanje je ima li volje i mogućnosti izmijeniti i prilagoditi propise tako da se oni doista poštuju. Ima li ova vlast, koja dosad to nije radila, sposobnosti to napraviti i imaju li socijalni partneri volje to ozbiljno rješavati? Ja se bojim da nemaju. Što nam je činiti? Vjerojatno je još dugo produžavanje vrlo lošega stanja. To je realna budućnost radnog prava u Hrvatskoj.

V. Gotovac

Slazem se s Krešom i imam u vezi s tim tamne slutnje. Vizije koje su pred nama dosta su surove. Nadići će nas troškovi koje mi agregiramo, novac koji smo potrošili održavajući statistike zaposlenih, održavajući te fikcije u kojima živimo. To su takve razine potrošnje i opterećenja koje će naše gospodarstvo morati vraćati. Neće ih vraćati po kamatama za Hrvatsku, vraćat će europski novac po europskim kamatama, ali vraćat će ga. Bojim se da će nas ta stvarnost demantirati, da ćemo postati doista rubna država koja će samo formalno biti dijelom Europske unije, a zapravo ćemo biti neka Afrika u Europi, ili ćemo biti potpuno nekonkurentni i vječno osuđeni da budemo, ono što sam na početku rekao, država koja je gubitnik u tome globalnom procesu. Mislim da smo dosad 20 godina padali. Nisam siguran imamo li resursa i rezerve za još 20 godina pada.

Morat ćemo se promijeniti ne zato što to hoćemo ili jer nam je pala na pamet briljantna ideja kako to učiniti, nego zato što alternative neće biti. Ili će možda alternativa biti u našem ponašanju, ali će se opet pojaviti neka trojka, četvorka, petorka ili šestorka koja će se prema nama danas-sutra ponašati kao prema Grčkoj u nekom trenutku.

M. Bratković

Ako imamo u Zakonu o radu predviđen ugovor o radu na izdvojenom mjestu rada, zašto je on neprikladan za primjenu u doba ove krize?

V. Gotovac

Riječ je o proceduri koja bi pretpostavljala troškove raznoraznih procjena u vezi sa zaštitom na radu prije nego li bi se omogućilo sklapanje takvih ugovora. Imamo koncept dokazivanja da je neki rad siguran iako bi bila pretpostavka da se dio uredskih poslova može obavljati od kuće bez velikih rizika. Postoji koncepcijsko opterećenje primjene takva ugovora, i ono stoji.

Drugo je financijski aspekt. Poslodavac kojem radnici dolaze na rad u njegove prostorije može im neoporezivo davati troškove prijevoza, plaćati neke naknade, trošak za svu opremu koju je kupio i instalirao može odbijati od poreznih obveza prema državi.

S druge pak strane, u ovom neuređenju sve ono što bi plaćao radnicima koji rade od kuće, bilo bi porezno opterećeno i praktički dvostruko skuplje. Poslodavcima je to nemoguće. Osim toga, nekim je poslodavcima velik problem što se mora sklapati novi ugovor pa za radnike koji bi možda jedan ili dva dana u tjednu ili pak u nekom razdoblju radili od kuće trebaju imati dvije vrste ugovora. Postojalo bi dvojako uređenje istih odnosa. Činjenica da se to mora tako formalizirati, a s obzirom na početak epidemije, prestanak prijevoza, potres, za većinu je naših poslodavaca bila nemoguća. A onda su se navikli da ništa ne mijenjaju, vidjeli su da se ništa ne kontrolira i da imaju potpunu slobodu reći radnicima *dođi, nemoj doći*, što bi inače bio primjer kako se u ugovornim radnim odnosima ne smije ponašati.

M. Musulin

Sada su mijenjali pravilnik o izborima za radnička vijeća, a uopće nisu uzeli u obzir pandemiju.

V. Gotovac

Već sam komentirao s nekim kolegama situaciju koja se dogodila u velikoj naftnoj kompaniji s tri slova čije ime neću reći. Ondje su se suočili s činjenicom da ne mogu provesti izbore za radnička vijeća i da imaju više sindikata koji se možda mogu

ili ne mogu dogovoriti u vezi s tim tko bi preuzeo ovlasti radničkog vijeća. Idemo u situaciju gdje postoje zapreke tomu da imamo radnička vijeća i zapreke učinkovitoj zaštiti prava i interesa radnika u radnom odnosu.

S druge pak strane postoji problem s kolektivnim pregovorima. Čuo sam da su bili pokušaji kolektivnih pregovora na daljinu, preko Google Meeta, ali dosta je teško na taj način štrajkati. Puno je problema u vezi s institutima radnog prava i njihovom mogućom provedbom.

Izbori za radnička vijeća nemaju toliki politički teret da se ne bi mogli provesti na daljinu, to bi vjerojatno trebalo predvidjeti. Radnička vijeća ne odlučuju o svim pitanjima o kojima odlučuje Sabor, ne moraju se baviti čl. 16. i čl. 17., njihove odluke ili dogovori s poslodavcem neće završiti na Ustavnom sudu. Mislim da bismo mogli napraviti jedan pokušaj da vidimo kako bi se ti izbori proveli.

B. Damjanac

Dobra večer! Hvala Vam na lijepom izlaganju.

Kada ste rekli da bi mogle uslijediti tužbe zbog naknada za neisplaćeni dio rada od kuće, smatrate li da će tužbe ići na utvrđenje postojanja radnog odnosa na izdvojenome radnom mjestu, dakle od kuće, i da će se onda tužiti zbog tog dodatka koji bi se trebao isplaćivati za rad od kuće i koji bi bili prihvatljivi iznosi? Mislim da ti dodatci i ne mogu biti veliki, ne veći od 200 kn.

Što se tiče postojećega zakonodavnog uređenja radnog prava, ono nam je dalo sve mogućnosti da tijekom COVID-a uredimo radne odnose za rad od kuće s dodatcima ugovora o radu. Na poslodavcima je bila odluka hoće li se odlučiti za rad od kuće i plaćati dodatne troškove. Moje je viđenje da bi radni odnos trebao biti fleksibilniji, da se može prekinuti i da radno mjesto radnika u vezi s njegovom potrebom za fizičkom prisutnošću mora biti fleksibilno.

Rekli ste da će poslodavci izbjegavati radne odnose i da će tražiti novo rješenje. Sumnjam, jer inspektori rada, čim vide ugovor o djelu i zateknu nekog radnika u prostorijama poslodavca, smatraju da to nije ugovor o djelu iako je tako

zaključeno, nego to tretiraju kao radni odnos. Stoga poslodavci neće izbjegavati radne odnose, nego će ići dalje. Mislim da će osnivati agencije i nove firme u kojima će fiktivno zapošljavati radnike i usluge iznajmljivati pravoj firmi gdje su im radnici potrebni.

V. Gotovac

Mislim da troškovi korištenja vlastitom opremom i resursima zaista nisu troškovi koji se mjesečno mogu mjeriti u tisućama kuna, ali kod nas se sporovi mogu voditi i zbog nekoliko desetaka ili stotina kuna koji će se akumulirati tijekom mjeseci u kojima nisu isplaćivani, i to će dodatno opteretiti naše sudove. Oni su zastali s postupanjem tijekom *lockdowna*, a sada ćemo ih dodatno opteretiti možda nekim novim tužbama. Istodobno imamo tužbe za 6 % radnika u javnim službama. Agregiramo sporove i najgora će posljedica biti da će sve kasniti sve više. I kada se napokon radni sporovi rješavaju kraće nego prije 10 ili 15 godina, sada ćemo to ponovno odužiti. Naravno, problem je s tim troškom, koji nije velik. Većina poslodavaca nije sklopila novi ugovor za rad na izdvojenom mjestu rada za rad od kuće. Prema mojem bi mišljenju bilo razumno da su im ostavili troškove prijevoza pa da se to nekako izjednači. Nažalost, većina je poslodavaca obustavila troškove prijevoza, a ništa nisu radnicima nadomjestili u vezi s njihovim troškovima.

Što se tiče toga što bi radnici mogli tražiti, mislim da bi zahtjevi mogli biti različiti, ali da bi njihovo usmjerenje moglo biti da se utvrdi da su radili na izdvojenom mjestu rada i da iz toga povlače financijske zahtjeve.

Nadalje, hoće li poslodavci pribjegavati drugim oblicima rada? Poslodavci će kod rada kod kuće utvrditi da im radnici na taj način dobro rade, da im je problem sklopiti s njima ugovor o radu na izdvojenom mjestu rada pa će s njima sklopiti ugovor o djelu da rade od kuće. Tu neće biti velike mogućnosti nadzora. Ili ono što Vi kažete, ponovno ćemo prelaziti *outsourcinge* i te neke druge oblike koji će voditi radnicima koji su samo na papiru samostalni, a rade za jednog poslodavca. Mislim da će se upotrebljavati cijeli dijapazon onoga što poslodavcima stoji na snazi.

Malo sam popratio brojeve. Nakon izlaska iz *lockdowna*, ondje gdje se kod poslodavaca stvarala potreba za radom, većina poslodavaca, čak i turističkih agencija, nije sama zapošljavala radnike jer su bili u strahu da će morati davati otkaze i da će morati brzo reagirati, nego su uzimali radnike preko agencija za privremeno zapošljavanje koje su od ljeta doživjele jednu vrstu vrhunca, što pokazuje da će poslodavci izbjegavati ono što bi u nekoj našoj ideji bio redovit rad i tražiti sve drugo umjesto toga.

M. Musulin

Htjela sam komentirati Viktorovo izlaganje i reći da sam očekivala da ću pronaći neki drugi odgovor večeras od onoga koji je iznio i koji me rastužio jer je potvrdio sve ono što mislim posljednjih devet mjeseci. Mi koji svaki dan radimo „na terenu“ shvaćamo da zaista temeljne postavke radnog prava nestaju. Pokušavamo napraviti nešto u zakonskim okvirima, ali ne ide. Idemo prema nestanku nacionalnoga radnog zakonodavstva. Zato bih željela vidjeti cjelovit prijedlog Katedre za radno pravo. Rado bih da se Fakultet uključi na bilo koji način u sadašnju inicijativu za izmjenu radnog zakonodavstva. Možemo li to očekivati?

I. Grgurev

Marina, mi ćemo dati sugestije u svojim radovima, a ako nas se uključi u radnu skupinu za izmjenu propisa, rado ćemo pomoći.

V. Gotovac

Ja mislim da je to pitanje za profesora Potočnjaka kao šefa Katedre.

Ž. Potočnjak

Ne, ne vjerujem da ću u tome sudjelovati. Naime, problem je što se stvari ne rješavaju u okviru prava, u ovom slučaju radnog prava. Pravo postaje suvišno i traže se izvanpravna rješenja. Umjesto da se neprikladne norme radnog prava prilagode izvanrednim situacijama, traži se opravdanje za njihovu neprimjenu u primjeni propisa iz područja civilne zaštite i sprječavanja zaraznih bolesti. Dakle, ja se prije svega zalažem za primjenu prava, i onoga koje se odnosi na radne odnose i onoga koje se odnosi na civilnu zaštitu ili zaštitu pučanstva od zaraznih bolesti. Pritom kada imate dugotrajnu

krizu i potrebu da i onako promijenite određene propise, mislim da je najprikladnije te propise promijeniti i osigurati funkcioniranje pravne države, a ne krizom opravdavati nepoštivanje prava. Funkcija je radnog prava, po mojem mišljenju, pošteno uređenje odnosa između radnika i poslodavca, da to ne ide na štetu nijedne strane u tom odnosu, vodeći pritom računa o njihovoj različitoj snazi i drugim bitnim okolnostima. Nažalost, u tome nismo osobito uspješni.

No, kada sam već uzeo riječ, upozorio bih na još jednu pogubnu posljedicu krize prouzročene COVID-om o kojoj se, po mojem mišljenju, nedovoljno vodi računa. To su posljedice koje će ta kriza imati za mlade. Kolega Gotovac u dijelu svog izlaganja spomenuo je troškove krize. Političari se hvale brzim i učinkovitim pronalaskom rješenja za to u povećanju javnog duga. Da, to je trenutačno čarobno rješenje za njih. Ali je problem što će taj dug netko morati vratiti. To su mladi i buduće generacije. Prethodna gospodarska kriza najviše je pogodila mlade. U literaturi se počelo govoriti o „izgubljenoj generaciji“ i sl. COVID kriza sa zdravstvenog aspekta (npr. smrtnosti) najteže pogađa starije osobe. Jasno da su **životi i zdravlje** najvažniji, ali ne smije se zaboraviti da će troškove te krize snositi mladi. To je za mene velik problem o kojem se dosad, po mojem mišljenju, nedovoljno vodi računa.

Rješenja radnopravnih pitanja moguća su u okviru politike radnih odnosa, no ta rješenja pretpostavljaju ozbiljnu uključenost socijalnih partnera, ali i drukčiji odnos prema pravu i znanosti. Nažalost, pravo se ne doživljava ozbiljno, a pri traženju prikladnih pravnih rješenja ne uzimaju se u obzir ona koja imaju znanstvenu utemeljenost. Radno je pravo, bez ikakve sumnje, znatno politizirana grana prava – izložena različitim izazovnim odnosima s politikom. Međutim, moje me iskustvo uči da je u svemu tome moguće **izgraditi pošten** odnos između politike i pravne znanosti. Problem je što politika nije spremna za promjene. Neke smo stvari, na temelju europskih iskustava, trebali promijeniti već prije dvadeset godina. Međutim, politika za to nije bila spremna. Možde je čak točnije reći da to nije željela. Pitanje je sada kada će to htjeti. COVID kriza nije posebno povoljno okružje za reforme, ali možda će problemi

koje će ona stvoriti biti poticaj za njih. Europska unija, uza sve svoje mane, stvorila je brojna dobra pravna uređenja, a traži i dalje prikladna rješenja za nove izazove. Na primjer, one uvjetovane digitalizacijom i prekarizacijom rada. Stoga mislim da se puno toga dobrog može napraviti, ali politika treba to odlučiti jer bez nje nema ničega.

M. Bratković

Hvala profesoru Potočnjaku. Čini mi se da je općenito problem tko piše zakone, u kojoj se mjeri čije mišljenje uvažava i koji interesi u konačnici prevladaju. Sasvim sigurno nije poticajno sudjelovati u veoma zahtjevnju poslu pisanja propisa koji onda nerijetko ne postanu zakoni u tom obliku. Ako dobro razumijem, to su bile i riječi profesora Potočnjaka, a pretpostavljam da se i Viktor s time slaže.

M. Jurić

Sve više mi se čini da pravo postaje samom sebi svrhom, a primjena ovisi o političkoj volji onih koji ga primjenjuju. Možemo se pozvati na mentalitet, ali to nije opravdanje. Teško mi je gledati ovakvu situaciju s obzirom na broj stručnjaka koje imamo.

M. Musulin

Zato me Viktor svojim kao i uvijek izvrsnim izlaganjem doista rastužio.

G. Veselski

Radno pravo nije postalo, kako profesor Potočnjak kaže, suviše, nego višak. U praksi je bitno poreznopravno pitanje. Nadam se da ovdje ima poreznih stručnjaka koji će to potvrditi. Zaključak je da nam je sudbina nepisana, kako je to predavač i moj profesor Gotovac potvrdio. Poslodavci danas pišu praksu u radnom pravu. To je karakteristika trgovačkog prava kojim se bavim. Danas su poslodavci inovativni, ali samo vođeni poreznim olakšicama i neplaćanjima poreza.

M. Musulin

Ne bih generalizirala, ima puno poslodavaca koji žele poslovati u okviru radnog zakonodavstva, ali, kako je Viktor naglasio, zakonodavni okvir ne da se prilagoditi ovim uvjetima.

M. Jurić

Možda bi trebalo naći način kako sankcionirati poslodavce prije svega na nekoj normalnoj razini, ali svakako višoj nego sada, da ne povrijedimo njihovo pravo na poslovanje, ali zaštitimo radno pravo kao krajnji cilj.

G. Veselski

Istina je da puno njih želi poslovati u okviru radnog zakonodavstva, ali mali su i propast će.

A. Antić:

Dobra večer! Ugodno sam iznenađen vašim skupom, slučajno sam dobio poziv jednoga svog kolege. Ja sam asistent na Pravnom fakultetu u Kragujevcu, također na Radnom pravu. Nisam se htio uključivati prije negoli čujem vaša iskustva. Radim dugo i u praksi, imam konzultantsku agenciju tako da mogu primijetiti da imamo iste probleme.

Nisam mogao vjerovati da se zakon kod nas neće promijeniti tako da se rad od kuće regulira. Kod nas se to radi analognom primjenom određenih zakonskih odredaba. Mislim da će sada dio naknade troškova biti problematičan kod nas, bit će tužbi.

Zanimljivo je ono što ste i Vi primijetili, da se COVID može promatrati kao profesionalna bolest. Ne znam kako je kod vas, ali kod nas je u brojne kolektivne ugovore ubačena poprilično nejasna odredba koja definira pravo zaposlenih u javnom sektoru na stopostotnu naknadu ako se zaraze koronavirusom ili ako su u samoizolaciji koja je nastupila zbog obavljanja posla. I kod nas se povećava broj angažiranja radnika izvan radnih odnosa. Tko god je zaposlio novog radnika, angažirao ga je preko ugovora o djelu ili preko agencija za privremeno zapošljavanje.

Samo sam to htio prokomentirati i pohvaliti izlaganje. Hvala! (To je prijevod autorizirane intervencije na srpskom jeziku.)

V. Gotovac

Što se tiče profesionalnih bolesti, sutra bismo možda mogli reći da je i gripa profesionalna bolest jer smo se zarazili od nekog studenta na fakultetu. Kako ćete to dokazati? To je i konceptijski velik problem.

U našoj politici prema liječnicima, rekao bih, jednoj vrlo organiziranoj skupini koja veoma uspješno radi pritisak da joj se izlazi ususret, uvažavajući svu važnost, vrijednost i bit posla koji obavljaju, došli smo u situaciju da se njima to nadoknađuje 100 %, a to stvara „zazubice“ i kod drugih sindikata i struka. Nedokazivo je da točno utvrdite gdje ste se zarazili. Je li se liječnik zarazio obavljanjem svog posla ili možda negdje drugdje? To otvara mnogo pitanja. Ako bismo to tretirali kao posljedicu profesionalnog djelovanja, postoji li odgovornost poslodavca da mu naknadi neke posljedice te bolesti pa će to biti dodatno opterećenje za poslodavca, a možda i za mirovinski sustav.

Kamo idemo s tim zahtjevima? Nemaju ih samo liječnici. Nastavnici i učitelji traže da im se to nekako tretira. Politika je čak otišla toliko daleko da se za učenike koji su u samoizolaciji posebno izvodi nastava, postavljaju se zahtjevi pred nastavnike. Sutra će netko za bilo koje bolesno dijete reći da nastavnik mora imati nastavu i u razredu i preko računala. Postoji niz mogućih situacija.

A sada i to da su liječnici koji nisu dežurali tražili da im se pokrije kao da su dežurali pokazuje da živimo u zamišljenome, virtualnom svijetu u kojem i plaća mora biti onakva kakvu smo si zamislili bez obzira na to jesmo li taj rad odradili. Liječnici, dakle, potražuju rad kao da su radili u dežurstvu iako nisu radili u dežurstvu, imaju manje sati i drugi oblik rada, ali kažu da im je pala plaća.

Netko tko ima veću mogućnost pritiska iskamčit će više, a netko drugi neće dobiti ništa jer je društveno manje zanimljiv ili manje snažan.

M. Bratković

Slazem se da su nesustavna rješenja vrlo loša i ne mogu voditi prema pravnoj sigurnosti i predvidljivosti. Ako nema više nikoga za raspravu ili komentar, prepustio bih završnu riječ našem uvodničaru koji je dao širi kontekst temi o kojoj je govorio, a vjerujem da još ima nešto za završnu misao.

V. Gotovac

Ispričavam se što većina promišljanja o radnom pravu djeluje nesuvislo tamno. Mi smo kao Vidoviti Milan u horor-

filmovima gdje su naša predviđanja nažalost točna i doista opterećujuća.

Nude nam se jednostavna rješenja. Uvijek se sjetim profesora Ravnića koji je rekao da bi teorija trebala ostajati podalje od političara koji traže brza rješenja koja će biti naizgled dobra, a zapravo bez pravog sadržaja da riješe određenu situaciju. Živimo u vremenu kada je sve politika, a ona je ne samo nedovoljno hrabra, nego silno kukavička. Ona zazire od bilo kakvih ozbiljnih rješenja, a onda s time živimo.

Možda bi netko mogao zaključiti da će nas činjenica da smo propustili riješiti one probleme koji su pratili neka europska i svjetska zakonodavstva u devedesetima i poslije dovesti do toga da preskočimo tih 15-20 godina i uskočimo u neki novi vlak te ubrzamo prihvaćajući nova rješenja. Ali mi u svemu i svi zapravo kasnimo.

Velik dio nas koji sudjeluje u ovim raspravama već godinama stari. Hrvatska je izgubila, pogotovo kada se pogleda Ministarstvo rada, kapacitete nešto uređivati. Stvari se svode na jedan, dva, tri ili četiri pojedinca i ta se slika posve politizirala. Sa svih se strana povukao znalački, stručni pristup. Bojim se da ćemo teško preskočiti te faze i uskočiti u neki novi vlak. Profesor Ravnić jednom je rekao da ne treba previše čekati da dođete do dna jer je ono što se vama čini kao dno nekomu drugom strop. Uvijek možete još niže.

To pitanje ovisi o nama i o tome koliko naša politika želi mijenjati društvo i stanje društva u kojem se ono nalazi. Želimo bolju državu i bolje odnose, a vrlo ćemo brzo izgubiti socijalnu državu osim one na papiru. Mislim da osim nas koji ovdje slično promišljamo jer živimo tu, moramo samo dobiti još one dionike na drugoj strani, dionike odlučivanja među socijalnim partnerima i državom da to shvate i da poduzmu nešto u tom smjeru. Možda je to riječ optimizma s crnilom koje izbija pokraj njega.

Hvala što ste slušali i nadam se da nije bilo previše opterećujuće i zamorno!

M. Bratković

Hvala Viktoru na ovom optimizmu na kraju! Hvala svima na sudjelovanju na tribini. Bilo je zaista zanimljivo i drago mi je što smo time okončali ovu godinu.

Budući da je ovo posljednja tribina u ovoj godini, svima bih zaželio sretnu novu 2021. godinu. Vjerujem da ćete se složiti da ćemo se razveseliti bude li bolja nego 2020. na globalnom planu.

Veselim se novim tribinama u 2021., a uskoro ćemo objaviti i Godišnjak za 2019. i 2020. Hvala i doviđenja!

ODRŽANE TRIBINE

PRAVNOG FAKULTETA SVEUČILIŠTA U ZAGREBU
I KLUBA PRAVNIKA GRADA ZAGREBA

1993. – 2020.

1993.

1. **Zakon o sudovima**, *Ivica Crnić*, ministar pravosuđa, *Milan Vuković*, predsjednik Vrhovnog suda, te profesori *Jakša Barbić*, *Mihajlo Dika* i *Davor Krapac*
-

1994.

2. **Pravosudni sustav RH**, *Ivica Crnić*, ministar pravosuđa RH
 3. **Zakon o trgovačkim društvima**, *prof. dr. sc. Jakša Barbić*
 4. **Prijedlog Zakona o radu**, *prof. dr. sc. Željko Potočnjak*
 5. **Denacionalizacija u Republici Hrvatskoj i Republici Sloveniji**, *prof. dr. sc. Lojze Ude*, Pravni fakultet u Ljubljani, *Miroslav Šeparović*, zamjenik ministra pravosuđa RH
 6. **Temeljna ustavna prava i slobode čovjeka i građanina i njihova zaštita**, *Jadranko Crnić*, predsjednik Ustavnog suda RH, *prof. dr. sc. Budislav Vukas*
 7. **Zaštita čovjekova okoliša – Zakon o zaštiti okoliša**, *prof. dr. sc. Slavko Matić*, Šumarski fakultet, *Senka Andrijašević-Rac*, savjetnica na Ustavnom sudu RH
 8. **Dionica**, *prof. dr. sc. Jakša Barbić*
 9. **Etažno vlasništvo**, *prof. dr. sc. Nikola Gavella*
 10. **Croatian Arbitration Yearbook**, vol. I, *prof. dr. sc. Mihajlo Dika*
-

1995.

11. **Javno bilježništvo**, *Ivica Crnić*, ministar pravosuđa, *prof. dr. sc. Mihajlo Dika*
12. **Naknada neimovinske štete po Zakonu o javnom informiranju**, *Marijan Ruždjak*, sudac Županijskog suda u Zagrebu, *Denis Kuljiš*, glavni urednik tjednika Globus
13. **Sustav privatnog prava u RH**, profesori Katedre za građanske znanosti Pravnog fakulteta u Zagrebu
14. **Što sa Zakonom o radu**, *prof. dr. sc. Željko Potočnjak*
15. **Moralnost u pravnom pozivu**, *prof. dr. sc. Vjekoslav Miličić*

16. **Pravni i gospodarski izazovi restrukturiranja hrvatskog gospodarstva**, *dr. sc. Dražen Kalogjera*
 17. **Pomorsko dobro**, *prof. dr. sc. Velimir Filipović*
 18. **Kako poboljšati zaštitu vjeronika**, *prof. dr. sc. Mihajlo Dika*
 19. **Ministarstvo pravosuđa RH i novi hrvatski pravni sustav**, *Miroslav Šeparović*, ministar pravosuđa RH
-

1996.

20. **Odgovornost za nematerijalnu štetu učinjenu pravnoj osobi**, *prof. dr. sc. Petar Klarić*
 21. **Novo sudsko ovršno pravo**, *prof. dr. sc. Mihajlo Dika*
 22. **Novo procesno kazneno zakonodavstvo**, *prof. dr. sc. Davor Krapac*
 23. **Stečajni zakon**, *prof. dr. sc. Mihajlo Dika*
 24. **Obilježavanje 220 godina Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu**, *prof. dr. sc. Jakša Barbić*
 25. **Zagrebačka banka – put do burze**, *Davor Holjevac*, član Uprave Zagrebačke banke
 26. **Pravni položaj stanara**, *prof. dr. sc. Tanja Tumbri*
 27. **Tajni nadzor nad telefonskim i drugim PTT komuniciranjem za potrebe kaznenog postupka**, *prof. dr. sc. Davor Krapac*
 28. **Upravljanje stambenim zgradama**, *Senka Andrijašević-Rac*, zamjenica državnog pravobranitelja RH
-

1997.*

29. **Zemljišnoknjižno pravo**, *prof. dr. sc. Tatjana Josipović*
 30. **Uz Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja**, *prof. dr. sc. Deša Mlikotin-Tomić*
 31. **Nova struktura glavne rasprave u kaznenom postupku – za amerikanizaciju i protiv amerikanizacije**, *prof. dr. sc. Davor Krapac*
 32. **Međunarodni kazneni sud u Haagu**, *prof. dr. sc. Željko Horvatić*
 33. **Javno bilježništvo i osiguranje tražbina**, *Jožica Matko-Ruždjak*, javna bilježnica u Zagrebu
-

1998.

38. **Pranje novca**, *prof. dr. sc. Željko Horvatić*
39. **Odvjetnici – isključivi zastupnici pred sudovima – za ili protiv**, *Marijan Hanžeković*, predsjednik Hrvatske odvjetničke komore, *mr. sc. Miljenko Giunio*, predsjednik Udruge pravnik u gospodarstvu grada Zagreba

40. **Pravno uređenje poduzeća**, *prof. dr. sc. Jakša Barbić*
 41. **Obvezatnost izvršenja odluka Ustavnog suda RH**, *dr. sc. Velimir Belajec, mr. sc. Hrvoje Momčinović*, suci Ustavnog suda RH
 42. **Popravljanje štete učinjene objavljenom informacijom s osvrtnom na novu sudsku praksu**, *Marijan Ruždjak*, odvjetnik u Zagrebu
 43. **Treba li mijenjati Ustavni zakon o Ustavnom sudu RH**, *Jadranko Crnić*, predsjednik Ustavnog suda RH
 44. **Nedjelotvornost pravnog sustava kao bitan čimbenik stagnacije hrvatskog gospodarstva**, *dr. sc. Dražen Kalogjera*
 45. **Zaštita vjerovnika u pravu društava**, *prof. dr. sc. Jakša Barbić*
 46. **Glavne značajke mirovinske reforme**, *prof. dr. sc. Željko Potočnjak*
-

1999.

47. **Ustavni položaj i ovlasti pučkog pravobranitelja**, *Ante Klarić*, pučki pravobranitelj RH
 48. **Ustavni sud u zaštiti ljudskih sloboda i prava**, *dr. sc. Jadranko Crnić*, predsjednik Ustavnog suda RH
 49. **Novo hrvatsko obiteljsko zakonodavstvo**, *prof. dr. sc. Mira Alinčić, prof. dr. sc. Dubravka Hrabar, doc. dr. sc. Aleksandra Korac*
 50. **Hrvatski duhanski rat i pravo tržišnog natjecanja**, *dr. sc. Siniša Petrović*
 51. **Ustavni zakon o Ustavnom sudu RH**, *dr. sc. Jadranko Crnić*, predsjednik Ustavnog suda RH
 52. **Stečaj s preustrojem dužnika**, *prof. dr. sc. Jakša Barbić*
 53. **Intellectio iuris – datoteka sudske prakse i pravne književnosti**, *Milivoje Žugić*, odvjetnik u Zagrebu
 54. **Novela Ovršnog zakona**, *prof. dr. sc. Mihajlo Dika*
 55. **Izbori 1999.**, *prof. dr. sc. Branko Smerdel*
-

2000.

56. **Etika vlasti i sukob interesa**, *prof. dr. sc. Branko Smerdel*
57. **Rad na noveli Zakona o obveznim odnosima**, *prof. dr. sc. Petar Klarić*
58. **Kaznena odgovornost pravnih osoba**, *prof. dr. sc. Petar Novoselec*
59. **Srednjovjekovni Zagreb**, *prof. dr. sc. Magdalena Apostolova Maršavelski*
60. **Vidi li se izlaz iz gospodarske krize**, *prof. dr. sc. Gorazd Nikić*
61. **Pravna struka o ustavnim promjenama**, *prof. dr. sc. Branko Smerdel*
62. **Novela Stečajnog zakona**, *prof. dr. sc. Mihajlo Dika*
63. **Ususret poreznoj reformi**, *prof. dr. sc. Olivera Lončarić-Horvat, prof. dr. sc. Jure Šimović, doc. dr. sc. Hrvoje Arbutina*

64. **Što je građanima i gospodarstvu donio ulazak Hrvatske u Svjetsku trgovinsku organizaciju (WTO),** *prof. dr. sc. Uroš Dujšin*
-

2001.

65. **Međunarodni kazneni sud danas i sutra,** *doc. dr. sc. Ivo Josipović*
66. **Izmjene i dopune Zakona o radu,** *prof. dr. sc. Željko Potočnjak*
67. **Revizija pretvorbe i privatizacije,** *prof. dr. sc. Jakša Barbić*
68. **Borba protiv korupcije – Zakon o sprečavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti,** *doc. dr. sc. Siniša Petrović*
69. **Ured za sprečavanje korupcije i organiziranog kriminala,** *Dragan Novosel, Državno odvjetništvo RH*
70. **Položaj državnog odvjetnika prema novom Zakonu o državnom odvjetništvu,** *Slavko Zadnik, Državno odvjetništvo RH*
71. **Kakvi su nam propisi kojima se uređuje gospodarstvo,** *prof. dr. sc. Jakša Barbić*
72. **Odgovornost za štete nastale uporabom medicinskih uređaja,** *prof. dr. sc. Petar Klarić, prim. dr. sc. Egidio Čepulić, Hrvatska liječnička komora, prof. dr. sc. Mirko Gjurašin, prof. dr. sc. Mirjana Sabljar-Matovinović*
73. **Odgovornost za štete zbog pogrešaka u medicini,** *prof. dr. sc. Petar Klarić, prof. dr. sc. Mirko Gjurašin i prim. dr. sc. Egidio Čepulić*
-

2002.

74. **Zloupotreba položaja i ovlasti kao gospodarsko kazneno djelo,** *prof. dr. sc. Petar Noveselec*
75. **Zloupotrebe procesnih ovlasti i prava stranaka u kaznenom postupku,** *prof. dr. sc. Davor Krapac, Damir Kos i Marijan Svedrović, suci Vrhovnog suda RH*
76. **Zloupotrebe u građanskom sudskom postupku,** *prof. dr. sc. Mihajlo Dika, dr. sc. Ivo Grbin, sudac Vrhovnog suda RH, Marijan Hanžeković, odvjetnik u Zagrebu*
77. **Javno bilježništvo kao alternativna pravosudna institucija,** *Ante Ilić, predsjednik Hrvatske javnobilježničke komore*
78. **Aktualna pitanja primjene Zakona o suzbijanju zloupotrebe opojnih droga,** *prof. dr. sc. Slavko Sakoman, Božica Cvjetko, zamjenica državnog odvjetnika RH, prof. dr. sc. Berislav Pavičić*
79. **Djelovanje Europskog suda za ljudska prava s osvrtom na presude protiv Republike Hrvatske,** *prof. dr. sc. Nina Vajić*
80. **O granici na moru između Hrvatske i Slovenije,** *akademik Vladimir Ibler*

81. **Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju s EU-om i hrvatsko zakonodavstvo**, *prof. dr. sc. Siniša Rodin*
 82. **Što donosi novi Zakon o nasljeđivanju**, *dr. sc. Jadranko Crnić*
-

2003.

83. **Novela Ovršnog zakona**, *mr. sc. Miljenko Kovač*, zamjenik ministrice pravosuđa RH, *Jožica Matko-Ruždjak*, javna bilježnica u Zagrebu i *prof. dr. sc. Mihajlo Dika*
 84. **Prilagodba prava potrošača u Hrvatskoj pravu Europske unije**, *prof. dr. sc. Tomislav Borić*
 85. **Novosti u oporezivanju dohotka**, *prof. dr. sc. Olivera Lončarić-Horvat*, *Vesna Brdovnik*, *Katica Amidžić-Peročević*, *Milivoj Friganović*, Ministarstvo financija RH
 86. **Što je zapravo sporno u prijedlogu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu**, *Marijan Ruždjak*, odvjetnik u Zagrebu
 87. **Izgleđi Hrvatske u borbi protiv korupcije**, *prof. dr. sc. Josip Kregar*
 88. **Pravno uređenje javnih nabavki**, *prof. dr. sc. Dragan Medvedović*, *mr. sc. Ivan Šprajc*
 89. **Isključivi gospodarski pojas i Hrvatska**, *prof. dr. sc. Budislav Vukas*
 90. **Financiranje političkih stranaka**, *prof. dr. sc. Josip Kregar*
 91. **Ustavnost i promjena vlasti**, *prof. dr. sc. Branko Smerdel*
-

2004.

92. **Novela Ovršnog zakona i pravna sigurnost**, *prof. dr. sc. Mihajlo Dika*
93. **Modernizacija hrvatske javne uprave**, *akademik Eugen Pusić*, *prof. dr. sc. Ivan Koprić*, *Antun Palarić*, državni tajnik Središnjega državnog ureda za upravu
94. **Pravo u suvremenom postmodernom informacionalističkom zajedništvu**, *akademik Adolf Dragičević*
95. **Ekonomске i političke posljedice predstojećeg proširenja Europske unije**, *prof. dr. sc. Uroš Dujšin*
96. **Europeizacija pravnog sustava nakon kandidature Hrvatske za članstvo u Europskoj uniji**, *prof. dr. sc. Siniša Rodin*
97. **Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela**, *prof. dr. sc. Petar Novoselec*
98. **Izmjene Zakona o zemljišnim knjigama – put ili stranputica reforme zemljišnih knjiga**, *prof. dr. sc. Tatjana Josipović*
99. **Zakonodavne novine u pristupu obiteljskom nasilju – izazov teoriji i praksi**, *Božica Cvjetko*, zamjenica državnog odvjetnika RH, *Branka Žigante Živković*, sutkinja Visokoga prekršajnog suda RH, *doc. dr. sc. Ksenija Turković*, *prof. dr. sc. Marina Ajduković*
100. **Naših prvih 100 tribina**, *prof. dr. sc. Jakša Barbić*

2005.

101. **Preobrazba državne suverenosti**, *prof. dr. sc. Ivan Šimonović*
102. **Prilagodba hrvatskog službeničkog sustava europskim standardima**, *prof. dr. sc. Ivan Koprić, mr. sc. Gordana Marčetić*
103. **Model izvansudske nagodbe u kaznenom postupku prema maloljetnicima i mlađim punoljetnima**, *Božica Cvjetko*, zamjenica državnog odvjetnika RH, *prof. dr. sc. Nivex Koller-Trbović*, Edukacijsko-rehabilitacijski fakultet u Zagrebu, *dr. sc. Vesna Gmaz-Luški*, Centar za socijalnu skrb Zagreb
104. **Vjerodostojno tumačenje zakona**, *prof. dr. sc. Siniša Rodin*
105. **Međunarodno natjecanje studenata 154 pravna fakulteta iz međunarodne trgovačke arbitraže u Beču**, *Ana Barić, Ivana Jurčec, Miljenko Petrak, Danijel Stanković i Tin Težak*
106. **Konkurentnost hrvatske ekonomije i pravni sustav**, *doc. dr. sc. Mladen Vedriš*
107. **Pregovori o članstvu Republike Hrvatske u Europskoj uniji - tko, kako, zašto**, *Vladimir Drobnjak*, veleposlanik i glavni pregovarač u pregovorima o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji
108. **Pravo i država kao interakcija i kao struktura**, *akademik Eugen Pusić*
109. **Uvod u neimovinsku štetu po novom Zakonu o obveznim odnosima**, *Ivica Crnić, dipl. iur.*, sudac Vrhovnog suda RH

2006.

110. **Interpretativna nadležnost Vrhovnog suda RH po novom Zakonu o sudovima**, *prof. dr. sc. Siniša Rodin*
111. **Odgovornost za neispravan proizvod**, *dr. sc. Marko Baretić*
112. **Odnos Ustavnog i Vrhovnog suda**, *prof. dr. sc. Petar Klarić, Branko Hrvatinić*
113. **Poslovna, profesionalna i službena tajna**, *dr. sc. Petar Miladin*
114. **Novi propisi iz osiguranja i europsko osigurateljno pravo**, *dr. sc. Marijan Ćurković*
115. **Praktična pitanja Zakona o izvršenju kazne zatvora (u povodu Izvješća pučkog pravobranitelja o stanju u hrvatskom zatvorskom sustavu)**, *mr. sc. Ivan Damjanović, Željko Thür*
116. **Prva godina s EU-om – iskustva, rezultati, predviđanja**, *prof. dr. sc. Siniša Petrović*
117. **Osvremenjivanje cjeloživotnog obrazovanja**, *prof. dr. sc. Josip Kregar, prof. dr. sc. Ksenija Turković*
118. **100 godina Biblioteke Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu**, *Andrea Horić, prof.*

2007.

119. **Zastupljenost hrvatskih znanstvenih časopisa u relevantnim bazama podataka i vrednovanje znanstvenih radova u društvenim znanostima**, *dr. sc. Maja Jokić*
 120. **Suci i odvjetnici – odgovornost za stanje u pravosuđu**, *Branko Hrvatin, Leo Andreis*
 121. **Mirenje – drugi put do pravde**, *mr. sc. Srđan Šimac*
 122. **Javna nabava**, *Goran Matešić, mr. sc. Ante Perdić*
 123. **Pravni leksikon – početak hrvatske pravne leksikografije**, *mr. sc. Vladimir Pezo, prof. dr. sc. Mihajlo Dika*
 124. **Jezik u pravu**, *prof. dr. sc. Hrvoje Sikirić*
 125. **Što donosi novi Zakon o zaštiti potrošača**, *dr. sc. Marko Baretić*
 126. **Zakon o prostornom uređenju i gradnji, novi pristup**, *Davor Mrduljaš*
 127. **Pristanak pacijenta na liječenje**, *dr. sc. Saša Nikšić*
-

2008.

128. **Novo pravno uređenje kamata**, *mr. sc. Miljenko Giunio*
 129. **Modeli financiranja hipotekarnih kredita – sekuritizacija i/ili hipotekarne obveznice?**, *prof. dr. sc. Tatjana Josipović*
 130. **Javno bilježništvo – jučer, danas, sutra**, *Ivan Maleković, Jožica Matko-Ruždjak i Rankica Benc*
 131. **Strategija reforme državne uprave – mogućnosti i izazovi provedbe**, *Antun Palarić*
 132. **Novo alimentacijsko pravo**, *prof. dr. sc. Dubravka Hrabar i prof. dr. sc. Mihajlo Dika*
 133. **Hrvatska na putu prema Europskoj uniji**, *Vladimir Drobnjak*
 134. **Korištenje autorskih djela nastalih radom kod poslodavca**, *prof. dr. sc. Igor Gliha*
 135. **Ekonomska kriza i hrvatska ekonomska politika**, *akademik Zvonimir Baletić*
 136. **Pravno uređenje osiguranja depozita**, *doc. dr. sc. Hrvoje Markovinović*
-

2009.

137. **Ukidanje propisa sa zadržkom – ugovorna kazna za grijehe parkiranja**, *mr. sc. Miljenko Giunio*
138. **Dvojbe o Zakonu o zabrani diskriminacije**, *prof. dr. sc. Dubravka Hrabar i mr. sc. Goran Selanec*
139. **Otvorena pitanja novog Zakona o kaznenom postupku**, *prof. dr. sc. Ivo Josipović i Damir Kos*

140. **Novela Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (stjecanje vlasništva i nasljeđivanje stranih fizičkih i pravnih osoba te upis stvarnih prava u zemljišne knjige, primjena OIB-a)**, *prof. dr. sc. Tatjana Josipović i Jožica Matko-Ruždjak*
 141. **Novela Općeg poreznog zakona**, *prof. dr. sc. Hrvoje Arbutina, mr. sc. Marijana Vuračić Kudeljan i Aleksandra Antolić*
 142. **Je li tradicionalni sustav rješavanja sporova u krizi?**, *mr. sc. Srđan Šimac*
 143. **Što je novo u pravu tržišnog natjecanja?**, *prof. dr. sc. Siniša Petrović*
 144. **Ustavne promjene 2009.**, *prof. dr. sc. Branko Smerdel*
 145. **Novi Zakon o općem upravnom postupku**, *prof. dr. sc. Dragan Medvedović*
-

2010.

146. **Racionalizacija lokalne samouprave**, *prof. dr. sc. Ivan Koprić*
 147. **Novi Zakon o radu**, *prof. dr. sc. Željko Potočnjak*
 148. **Potrošačko kreditiranje – otvorena pitanja**, *doc. dr. sc. Marko Baretić*
 149. **Mogu li nove pravne profesije poboljšati učinkovitost pravosuđa?**, *doc. dr. sc. Aleksandra Maganić*
 150. **Prilagodba hrvatskog pravnog sustava na putu u EU**, *prof. dr. sc. Ivo Josipović*
 151. **Europsko međunarodno građansko procesno pravo i europski ovršni nalog za nesporne tražbine**, *prof. dr. sc. Mihajlo Dika i prof. dr. sc. Hrvoje Sikirić*
 152. **O granici na moru između Hrvatske i Slovenije – osam godina poslije**, *akademik Vladimir Ibler*
 153. **Otvorena pitanja predloženog pravnog uređenja sveučilišta i znanosti**, *doc. dr. sc. Marko Baretić*
 154. **Novo pravno uređenje ovrhe – pretenzije i postignuća**, *prof. dr. sc. Mihajlo Dika*
-

2011.

155. **Menadžerski ugovori**, *doc. dr. sc. Ivana Grgurev*
156. **Pravni položaj Sveučilišta u Zagrebu od 1874. do danas**, *prof. dr. sc. Dalibor Čepulo*
157. **Državna matura**, *prof. dr. sc. Vjekoslav Miličić*
158. **Sveučilište u BiH – pouke za Hrvatsku**, *prof. dr. sc. Borislav Petrović*
159. **Arbitraža prema dvostranim međunarodnim ugovorima o zaštiti ulaganja**, *doc. dr. sc. Davor Adrian Babić*
160. **Najstariji profesor Pravnog fakulteta u Zagrebu i svjetski studentski prvaci: Ana Bobić, Vanda Jakir, Branka Marušić, Ivana Kordić, Ivan**

Zrinjski, Vedran Barišić, Dora Horvat, Ana Lah, Nika Bačić i Kristina Mandić u poznavanju prava Europske unije, akademik Vladimir Ibler i studenti Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

161. **Članstvo u Europskoj uniji i akademska mobilnost**, *prof. dr. sc. Siniša Rodin i doc. dr. sc. Tamara Perišin*
162. **Sudovi i sudovanje nakon ulaska Republike Hrvatske u Europsku uniju**, *prof. dr. sc. Tamara Čapeta*
163. **Hrvatska u unutarnjem tržištu Europske unije**, *prof. dr. sc. Iris Goldner Lang*

2012.

164. **Hrvatska – 28. članica Europske unije**, *Vladimir Drobnjak*, glavni pregovarač za pregovore o pristupanju Hrvatske Europskoj uniji
165. **Sloboda kretanja radnika u Europskoj uniji**, *dr. sc. Ivana Vukorepa*
166. **Što čeka Republiku Hrvatsku u primjeni prava u Europskoj uniji – pogled njemačkog profesora i odvjetnika**, *prof. dr. Friedrich Graf von Westphalen*
167. **Pravni promet nekretnina u Europskoj uniji**, *prof. dr. sc. Tatjana Josipović*
168. **Sloboda kretanja kapitala u Europskoj uniji**, *prof. dr. sc. Siniša Rodin*
169. **Anticipirane punomoći i naredbe – kako dobru praksu iz Europske unije uvesti u hrvatski pravni sustav**, *doc. dr. sc. Ivana Milas Klarić*
170. **Stvarnopravna osiguranja tražbina na integriranom europskom tržištu**, *prof. dr. sc. Tatjana Josipović i doc. dr. sc. Hano Ernst*
171. **Trilogija europeizacije hrvatskog kaznenog zakonodavstva (KZ, ZPSKSEU, ZKP): učimo li na vlastitim pogreškama?**, *prof. dr. sc. Zlata Đurđević*
172. **Intelektualno vlasništvo na jedinstvenom europskom tržištu**, *doc. dr. sc. Romana Matanovac Vučković*

2013.

173. **Predstečajna nagodba**, *prof. dr. sc. Mihajlo Dika*
174. **Strategija razvoja pravosuđa**, *Orsat Miljenić*, ministar pravosuđa, i *prof. dr. sc. Josip Kregar*
175. **Izmjene i dopune Stečajnog zakona 2012.**, *prof. dr. sc. Jasnica Garašić*
176. **Što nam donosi novela Zakona o parničnom postupku**, *prof. dr. sc. Mihajlo Dika*
177. **Zastara u poreznom sustavu**, *prof. dr. sc. Hrvoje Arbutina*
178. **Istine i zablude o ulozi Ustavnog suda u svjetlu europeizacije hrvatskog prava**, *prof. dr. sc. Jasna Omejec*, predsjednica Ustavnog suda Republike Hrvatske

179. **Zakon o radu – reforma ili već viđeno**, *doc. dr. sc. Viktor Gotovac*
180. **Reforma mirovinskog sustava: *quo vadis?***, *doc. dr. sc. Ivana Vukorepa*
181. **Zdravstveno osiguranje u Republici Hrvatskoj između troškova i zdravlja – stanje i budućnost**, *doc. dr. sc. Viktor Gotovac*
-

2014.

182. **Ustavne promjene i stanje ustavnosti**, *prof. dr. sc. Branko Smerdel*
183. **Reorganizacija pravosudne mreže**, *Orsat Miljenić*, ministar pravosuđa RH
184. **Novo uređenje obiteljske medijacije**, *prof. dr. sc. Alan Uzelac*, *prof. dr. sc. Branka Sladović-Franz* i *dr. sc. Srđan Šimac*
185. **Kolektivna zaštita potrošača**, *doc. dr. sc. Aleksandra Maganić*
186. **Novi Zakon o kamatama – stara problematika**, *mr. sc. Miljenko A. Giunio* i *prof. dr. sc. Petar Miladin*
187. **Jesmo li spremni za izazove europskog prava okoliša**, *doc. dr. sc. Lana Ofak*
188. **Novi Zakon o radu – promjene ili privid**, *prof. dr. sc. Željko Potočnjak*
189. **Anticipirane punomoći i javno bilježništvo**, *Ljiljana Vodopija Čengić* i *Iva Kemec Kokot*
190. **Novo uređenje izvanparničnog postupka**, *prof. dr. sc. Mihajlo Dika* i *doc. dr. sc. Aleksandra Maganić*
-

2015.

191. **Dvadeset godina primjene Zakona o trgovačkim društvima**, *prof. dr. sc. Zoran Parać*
192. **Obiteljski zakon u svjetlu najnovijih zbivanja**, *prof. dr. sc. Dubravka Hrabar* i *prof. dr. sc. Aleksandra Korać Graovac*
193. **Integritet u obnašanju javnih dužnosti**, *Dalija Orešković*
194. **Osobni stečaj**, *prof. dr. sc. Jasnica Garašić*
195. **Načelo razmjernosti i kultura tumačenja prava u praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske**, *dr. sc. Snježana Bagić*
196. **Kamatne teme i dileme**, *mr. sc. Miljenko A. Giunio*
197. **Granice javnopravne intervencije u slobodu ugovaranja – primjer potrošačkog ugovornog prava**, *prof. dr. sc. Marko Baretić*
198. **Prava pacijenata i odgovornost za štetu**, *prof. dr. sc. Saša Nikšić*
199. **Zaštita od arbitrarnosti kao aspekt prava na pravično suđenje**, *dr. sc. Sandra Marković*

2016.

200. **Granice Republike Hrvatske na moru**, *prof. dr. sc. Maja Seršić i dr. sc. Trpimir Mihael Šošić*
 201. **Izazovi zaštite državne granice u migrantskoj krizi**, *doc. dr. sc. Frane Staničić*
 202. **Izvansudski instituti zaštite potrošača u području osiguranja**, *Nives Grgurić, dipl. iur., i mr. sc. Hrvoje Pauković*
 203. **Pravni učinci presuda Europskog suda za ljudska prava na građanski sudski postupak**, *doc. dr. sc. Aleksandra Maganić*
 204. **Obiteljski dom, novi Obiteljski zakon i Preporuka Vijeća Europe o pravu bračnih drugova na korištenje obiteljskog doma**, *doc. dr. sc. Ivan Šimović*
 205. **Prava putnika**, *prof. dr. sc. Jasenko Marin*
 206. **Pravni prijepori uz tzv. Zakon o regionalnoj nadležnosti za ratne zločine Republike Srbije**, *prof. dr. sc. Davor Derenčinović*
 207. **Pravo na dom u sudskoj praksi**, *Damir Kontrec, dipl. iur.*
 208. **Problemi primjene Direktive o kolektivnom otkazivanju ugovora o radu u hrvatskom zakonodavstvu i pravnoj praksi**, *prof. dr. sc. Željko Potočnjak*
-

2017.

209. **Javna nabava – daljnji razvoj**, *Goran Matešić, dipl. iur.*
2010. **Revizija u parničnom postupku *de lege ferenda* – revizija po dopuštenju**, *Marko Bratković, mag. iur.*
211. **Uloga FINA-e u ovrsi**, *Vinka Ilak, dipl. iur.*
212. **Gdje prestaje sloboda izražavanja, a počinje govor mržnje – neke kaznenopravne dileme**, *izv. prof. dr. sc. Maja Munivrana Vajda i Andrea Šurina Marton, dipl. iur.*
213. **Izazovi integracije izbjeglica i migranata u hrvatsko društvo – pravni okvir i upravni kapacitet**, *doc. dr. sc. Goranka Lalić Novak i dr. sc. Tijana Vukojičić Tomić*
214. **Zašto hrvatski javni bilježnici nisu sud? U povodu presuda Suda EU-a *Pula parking i Zulfikarpašić***, *Marko Bratković, mag. iur.*
215. **Odgovornost članova uprave za štetu učinjenu društvu kapitala**, *akademik Jakša Barbić*
216. **Kontroverze oko Nacrta prijedloga Obiteljskoga zakona**, *prof. dr. sc. Dubravka Hrabar*
217. **Reforma ovršnog prava: putevi i stranputice**, *prof. dr. sc. Alan Uzelac*

2018.

- 218. **Novela Zakona o lokalnoj samoupravi iz 2017. godine: ni demokratizacija ni decentralizacija**, *prof. dr. sc. Ivan Koprić*
- 219. **Europeizacija hrvatskoga kaznenog procesnog prava i Novela ZKP-a iz 2017. godine**, *izv. prof. dr. sc. Elizabeta Ivičević Karas*
- 220. **Dostupnost podataka u arhivima**, *dr. sc. Anamarija Musa, dr. sc. Jozo Ivanović i dr. sc. Ivica Poljičak*
- 221. **Opća uredba o zaštiti osobnih podataka: novine i izazovi**, *doc. dr. sc. Marko Jurić*
- 222. **Uloga regulatornih tijela u Hrvatskoj**, *prof. dr. sc. Igor Gliha i dr. sc. Damir Kramarić*
- 223. **Zaštita potrošača od nepoštenih ugovornih odredaba**, *prof. dr. sc. Tatjana Josipović*
- 224. **Što je interes društva u koncernu?**, *doc. dr. sc. Antun Bilić*
- 225. **Pravosudni ispit: frustracija ili kvalifikacija**, *prof. dr. sc. Alan Uzelac i Matej Trkanjec*
- 226. **E-dražba: izazovi u praksi**, *Marija Pezelj*

2019.

- 227. **Taksi-tržište i njegova (de)regulacija**, *doc. dr. sc. Tomislav Jakšić*
- 228. **Novi Zakon o međunarodnom privatnom pravu**, *prof. dr. sc. Hrvoje Sikirić*
- 229. **Ovršni zakon kao socijalna mjera**, *izv. prof. dr. sc. Aleksandra Maganić*
- 230. **Presuda Suda EU-a u predmetu Milivojević protiv Raiffeisenbank**, *doc. dr. sc. Tena Hoško i doc. dr. sc. Antun Bilić*
- 231. **Novela Zakona o trgovačkim društvima**, *akademik Jakša Barbić*
- 232. **Kaznenopravni sustav prilagođen žrtvama kaznenih djela?**, *doc. dr. sc. Zoran Burić*
- 233. **Najvažnije novine Novele ZPP-a u 2019.**, *prof. dr. sc. Jasnica Garašić*
- 234. **Ustav i ovlasti predsjednika Republike Hrvatske**, *izv. prof. dr. sc. Đorđe Gardašević*
- 235. **Novine u zemljišnoknjižnom pravu**, *prof. dr. sc. Tatjana Josipović i izv. prof. dr. sc. Hano Ernst*

2020.

- 236. Knjižnice i e-učenje u digitalnom okružju, izv. prof. dr. sc. Romana Matanovac Vučković**
- 237. Novi Zakon o sustavu državne uprave, doc. dr. sc. Jasmina Džinić, doc. dr. sc. Teo Giljević**
- 238. Izvanredna stanja i Ustav, izv. prof. dr. sc. Đorđe Gardašević**
- 239. COVID-19 u kaznenom pravu, doc. dr. sc. Sunčana Roksandić**
- 240. Radno pravo u doba COVID-19, izv. prof. dr. sc. Viktor Gotovac**

POPIS UVODNIČARA TRIBINA PRAVNOG FAKULTETA SVEUČILIŠTA U ZAGREBU I KLUBA PRAVNIKA GRADA ZAGREBA 1993. – 2020.

AJDUKOVIĆ, Marina	CRNIĆ, Jadranko (5)
ALINČIĆ, Mira	CVJETKO, Božica (3)
ANDREIS, Leo	ČEPULIĆ, Egidio (2)
ANTOLIĆ, Aleksandra	ĆAPETA, Tamara
AMIDŽIĆ-PEROČEVIĆ, Katica	ĆEPULO, Dalibor
ANDRIJAŠEVIĆ RAC, Senka (2)	ĆURKOVIĆ, Marijan
APOSTOLOVA MARŠAVELSKI, Magdalena	DAMJANOVIĆ, Ivan
ARBUTINA, Hrvoje (3)	DERENČINOVIĆ, Davor
BABIĆ, Davor Adrian	DIKA, Mihajlo (19)
BAGIĆ, Snježana	DRAGIČEVIĆ, Adolf
BALETIĆ, Zvonimir	DROBNJAK, Vladimir (3)
BARBIĆ, Jakša (11)	DUJŠIN, Uroš (2)
BARETIĆ, Marko (5)	DŽINIĆ, Jasmina
BARIĆ, Ana	ĐURĐEVIĆ, Zlata
BELAJEC, Velimir	ERNST, Hano (2)
BENC, Rankica	FILIPOVIĆ, Velimir
BILIĆ, Antun (2)	FRIGANOVIĆ, Milivoj
BORIĆ, Tomislav	GARAŠIĆ, Jasnica (3)
BRATKOVIĆ, Marko (2)	GARDAŠEVIĆ, Đorđe (2)
BRDOVNIK, Vesna	GAVELLA, Nikola
BURIĆ, Zoran	GILJEVIĆ, Teo
CRNIĆ, Ivica (4)	GIUNIO, Miljenko (5)

GJURAŠIN, Mirko (2)
GLIHA, Igor (2)
GMAZ-LUŠKI, Vesna
GOLDNER LANG, Iris
GOTOVAC, Viktor (3)
GRAF VON WESTPHALEN, Friedrich
GRBIN, Ivo
GRGUREV, Ivana
GRGURIĆ, Nives
HANŽEKOVIĆ, Marijan (2)
HOLJEVAC, Davor
HORIĆ, Andrea
HORVATIĆ, Željko (2)
HOŠKO, Tena
HRABAR, Dubravka (5)
HRVATIN, Branko (2)
IBLER, Vladimir (3)
ILAK, Vinka
ILIĆ, Ante
IVANOVIĆ, Jozo
IVIČEVIĆ KARAS, Elizabeta
JAKŠIĆ, Tomislav
JOKIĆ, Maja
JOSIPOVIĆ, Ivo (3)
JOSIPOVIĆ, Tatjana (8)
JURČEC, Ivana
JURIĆ, Marko
KALOGJERA, Dražen (2)
KEMEC KOKOT, Iva
KLARIĆ, Ante
KLARIĆ, Petar (5)
KOLLER-TRBOVIĆ, Nivex
KONTREC, Damir
KOPRIĆ, Ivan (4)
KORAĆ GRAOVAC, Aleksandra (2)
KOS, Damir
KOVAČ, Miljenko
KRAMARIĆ, Damir
KRAPAC, Davor (5)
KREGAR, Josip (4)
KULJIŠ, Denis
LALIĆ NOVAK, Goranka
LONČARIĆ-HORVAT, Olivera (2)
MAGANIĆ, Aleksandra (5)
MALEKOVIĆ, Ivan
MARČETIĆ, Gordana
MARIN, Jasenko
MARKOVIĆ, Sandra
MARKOVINOVIĆ, Hrvoje
MATANOVAC VUČKOVIĆ, Romana (2)
MATEŠIĆ, Goran (2)
MATIĆ, Slavko
MATKO-RUŽDJAK, Jožica (4)
MEDVEDOVIĆ, Dragan (2)
MILADIN, Petar (2)
MILAS KLARIĆ, Ivana
MILIČIĆ, Vjekoslav (2)
MILJENIĆ, Orsat (2)
MLIKOTIN-TOMIĆ, Deša
MOMČINOVIĆ, Hrvoje
MRDULJAŠ, Davor
MUNIVRANA VAJDA, Maja
MUSA, Anamarija
NIKIĆ, Gorazd

NIKŠIĆ, Saša (2)
NOVOSEL, Dragan
NOVOSELEC, Petar (3)
OFAK, Lana
OMEJEC, Jasna
OREŠKOVIĆ, Dalija
PALARIĆ, Antun (2)
PARAĆ, Zoran
PAUKOVIĆ, Hrvoje
PAVIŠIĆ, Berislav
PERDIĆ, Ante
PERIŠIN, Tamara
PETRAK, Miljenko
PETROVIĆ, Borislav
PETROVIĆ, Siniša (4)
PEZELJ, Marija
PEZO, Vladimir
POLJIČAK, Ivica
POTOČNJAK, Željko (7)
PRPIĆ, Branimir
PUSIĆ, Eugen (2)
RODIN, Siniša (6)
ROKSANDIĆ, Sunčana
RUŽDJAK, Marijan (3)
SABIJAR-MATOVINOVIĆ, Mirjana
SAKOMAN, Slavko
SELANEC, Goran
SERŠIĆ, Maja
SIKIRIĆ, Hrvoje (3)
SLADOVIĆ-FRANZ, Branka
SMERDEL, Branko (8)
STANIČIĆ, Frane
STANKOVIĆ, Danijela
SVEDROVIĆ, Marijan
ŠEPAROVIĆ, Miroslav (2)
ŠIMAC, Srđan (3)
ŠIMONOVIĆ, Ivan
ŠIMOVIĆ, Ivan
ŠIMOVIĆ, Jure
ŠOŠIĆ, Trpimir Mihael
ŠPRAJC, Ivan
ŠURINA MARTON, Andrea
TEŽAK, Tin
THÜR, Željko
TRKANJEC, Matej
TUMBRI, Tanja
TURKOVIĆ, Ksenija (2)
UDE, Lojze
UZELAC, Alan (4)
VAJIĆ, Nina
VEDRIŠ, Mladen
VODOPIJA ČENGIĆ, Ljiljana
VUKAS, Budislav (2)
VUKOJIČIĆ TOMIĆ, Tijana
VUKOREPA, Ivana (2)
VUKOVIĆ, Milan
VURAIĆ KUDELJAN, Marijana
ZADNIK, Slavko
ŽIGANTE ŽIVKOVIĆ, Branka
ŽUGIĆ, Milivoje



2019. i 2020.

**GODIŠNJAK
TRIBINA
2019. i 2020.**

ISSN 1334-0697