



# GODIŠNJAK TRIBINA

**PRAVNOG FAKULTETA  
SVEUČILIŠTA U ZAGREBU i  
KLUBA PRAVNIKA  
GRADA ZAGREBA**



2021.

*Marko Bratković (ur.)*

# GODIŠNJAK TRIBINA

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



---

**2021.**

SVEUČILIŠTE U ZAGREBU  
PRAVNI FAKULTET  
**GODIŠNJAK TRIBINA 2021.**

---

Urednik:  
doc. dr. sc. Marko Bratković

Nakladnik:  
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

Za nakladnika:  
prof. dr. sc. Ivan Koprić

Priprema i tisak:  
Studio HS internet d.o.o., Osijek

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, devetnaesti Godišnjak Tribina Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i Kluba pravnika grada Zagreba sadrži devet autoriziranih uvodnih izlaganja i rasprava o nekoj pravnoj ili s pravom povezanoj društvenoj temi. Sve su tribine održane online jer su na snazi bile protupandemijske mjere zabrane okupljanja većeg broja ljudi.

Iz kazala je razvidno da je na tribinama bilo riječi o vrlo aktualnim temama, od suodnosa prava i pandemije COVID-19 preko problema u poslijeratnoj obnovi na Banovini, koji su postali očiti nakon razornog potresa koji je pogodio taj kraj, do blockchaina. Govorilo se i o vjerskom i sekularnom u javnoj sferi, a popraćene su i posljedice ukidanja ureda državne uprave u županijama kao i rad Ureda europskog javnog tužitelja.

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 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 Katji Peruško koja je vrlo pedantno radila transkripte tribina i pojedine dijelove sudionicima slala na autorizaciju. Hvala Ivani Karaman Jurić koja je slala pozive na tribine i pobrinula se za njihov grafički izgled. Za tisak Godišnjaka zaslužan je Studio HS internet d. o. o. sa sjedištem u Osijeku. 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 8. veljače 2022.

Marko Bratković





# KAZALO

(241.)	COVID-19 I GRAĐANSKO PRAVOSUĐE <b>izv. prof. dr. sc. Aleksandra Maganić</b>	7
(242.)	JESU LI KAZNENA DJELA IZ POSLIJERATNE OBNOVE U ZASTARI? <b>doc. dr. sc. Aleksandar Maršavelski</b>	35
(243.)	COVID-19 I ODŠTETNA ODGOVORNOST <b>prof. dr. sc. Marko Baretić</b> <b>izv. prof. dr. sc. Frane Staničić</b>	53
(244.)	OD COVID PUTOVNICA DO DIGITALNIH ZELENIH POTVRDA <b>prof. dr. sc. Iris Goldner Lang</b>	73
(245.)	VJERSKO I SEKULARNO U JAVNOJ SFERI: 10 GODINA OD PRESUDE <i>LAUTSI PROTIV ITALIJE</i> <b>izv. prof. dr. sc. Vanja-Ivan Savić</b> <b>izv. prof. dr. sc. Frane Staničić</b>	95
(246.)	UKIDANJE UREDA DRŽAVNE UPRAVE U ŽUPANIJAMA: DOSADAŠNJI REZULTATI <b>dr. sc. Iva Lopižić</b> <b>izv. prof. dr. sc. Romea Manojlović Toman</b>	123
(247.)	IZAZOVI RADA NA DALJINU <b>prof. dr. sc. Ivana Grgurev</b> <b>prof. dr. sc. Željko Potočnjak</b>	143
(248.)	URED EUROPSKOG JAVNOG TUŽITELJA: PRAVNI OKVIR I PRVA ISKUSTVA <b>Tamara Laptoš</b> <b>izv. prof. dr. sc. Marin Bonačić</b>	163
(249.)	<i>BLOCKCHAIN</i> TEHNOLOGIJA I PRAVO <b>izv. prof. dr. sc. Tomislav Jakšić</b>	189



# COVID-19 I GRAĐANSKO PRAVOSUĐE

---

uvodničarka:

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

**241. tribina**

---

Zagreb, 28. siječnja 2021.





# COVID-19 I GRAĐANSKO PRAVOSUĐE

UDK: 34:616.921.5  
347.951:616.921.5  
347.98:004.3/.4(497.5)

---

## M. Bratković

Dobra večer! Dobro došli na tribinu Kluba pravnika grada Zagreba i Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. I u novoj godini nastavljamo tribine koje se bave pravnim aspektima pandemije COVID-19.

Današnja je tema *COVID-19 i građansko pravosuđe*. Vjerujem da ne trebam posebno predstavljati izv. prof. dr. sc. Aleksandru Maganić s Katedre za građansko procesno pravo našega Fakulteta, koja će najprije iznijeti svoja razmišljanja o toj temi, hrvatska i komparativna iskustva, a nakon toga ste pozvani sudjelovati u raspravi. Sve što kažete, moći ćete autorizirati i bit će objavljeno u Godišnjaku za 2021. godinu.

Zahvaljujem našoj uvodničarki što je pristala otvoriti novu godinu zanimljivom temom. Veselim se njezinu izlaganju i vašem uključivanju u kasniju raspravu.

Profesorice Maganić, izvolite!

---

## A. Maganić

Dobra večer! Hvala lijepa! Rekla bih nekoliko uvodnih riječi o tome odakle interes za bavljenje tom temom, osim što smo danas, nažalost, svi promatrači, a neki i sudionici ovoga što se zbiva s COVID-om. Neposredno nakon potresa, kada sam se morala iseliti iz svoga stana, shvatila sam u kojoj je mjeri bitna mogućnost organizacije rada pravosuđa, sudjelovanja stranaka u sudskom postupku, svakodnevnoga odvijanja uobičajenih procesa na sudovima itd. Moram reći da me je na to upozorio kolega Mićo Ljubenko jer su tada u Hrvatskoj odvjetničkoj komori pripremali Nacrt prijedloga zakona za Ministarstvo

pravosuđa koji su htjeli uvesti u RH kao zakonski akt kojim će se riješiti neka osnovna pitanja utjecaja COVID-a na sudske postupke. Mislim da je šteta što u tom trenutku to nije učinjeno.

Pozornost mi je privukao germanski pravni krug, bavila sam se Nijemcima i Austrijancima. Vidjet ćemo što se sve zbivalo i u susjednim zemljama – Bosni i Hercegovini, Sloveniji, Austriji – i što se zbivalo u Republici Hrvatskoj. Što smo učinili, što nismo učinili, što su se neki pravili da čine itd. Pritom ću biti dosta kritična jer oni koji me poznaju, znaju da poprilično kritički promatram stvarnost oko sebe. Reći ću iskreno što mislim, uputit ću određenu kritiku, no neću ostati samo na tome. Nadam se da ću iznijeti i neke prijedloge *de lege ferenda*, odnosno neke mogućnosti za koje mislim da bi se *de lege ferenda* mogle razviti.

Pogledajmo prvo što se od ožujka zbivalo u Austriji. Oni su 22. ožujka donijeli COVID-19-*Justiz-Begleitgesetz*, a njegovo važenje bilo je predviđeno do 1. travnja. Austrijanci su malo-pomalo počeli i s nekom drugom tematikom koja se tiče, recimo, pitanja hoće li doći do prekida rokova, kako će se oni računati, hoće li nastaviti teći nakon nekoga vremena itd. i u procesnopravnom i u materijalnopravnom smislu. Međutim, tek su 8. novelom koja se tiče COVID-19-*Justiz-Begleitgesetz*a uveli primjenu videokonferencije, što mi se čini vrlo zanimljivim i gotovo najvažnijim, i o čemu ću poslije nešto više reći.

Uglavnom, pitanje rokova bilo je riješeno na način da su oni prestali teći, a nakon nekog vremena tekli bi ispočetka. Primjerice, u Bosni je taj prekid značio da se nastavlja dalje računati vrijeme koje je bilo već uračunato prije donošenja Odluke o postojanju određenih okolnosti, odnosno COVID-a, ali na to ću se još vratiti.

Dakle, riješen je i mogući problem prestanka rada suda. U tom slučaju ministar pravosuđa objavio bi takvu informaciju na stranicama svoga ministarstva, a postojala je i mogućnost da na zahtjev stranke Viši zemaljski sud (OLG) odluči koji će drugi sud u hitnim situacijama u kojima je trebalo djelovati to i učiniti. U slučaju da to ne bi mogao ni Viši zemaljski sud, o tome bi odlučivao Vrhovni sud. Time je izbjegnuta mogućnost da se dogodi da jedan sud uopće ne radi, što smo imali prigode vidjeti zbog pandemije COVID-19 i zbog potresa koji je teško pogodio Zagreb.

Što se tiče primjene videokonferencije, ona je uvijek moguća ako se stranke s time suglase. Osim te opcije i presumpcije da se smatra da su stranke dale suglasnost ako se u određenom roku tomu nisu usprotivile, primjena videokonferencija bila je u određenim postupcima moguća i bez suglasnosti stranaka. Postupci u kojima se primjena videokonferencija nije mogla ograničiti jesu, primjerice, prisilni smještaj, smještaj u dom ili zaštita odraslih. To je pravilo vrijedilo samo kada se rasprava morala održavati izvan sudske zgrade (primjerice u bolnicama ili domovima za starije osobe) jer sud u takvim slučajevima može osigurati samo ograničeno pridržavanje sigurnosnih mjera. Primjenom videokonferencija bavila sam se još i prije negoli je profesor Dika otišao u mirovinu i o tome pisala. Naime, bilo je to prije dosta godina i tada se ta tema činila kao znanstvena fantastika.

Kada je riječ o videokonferenciji, pojavljuju se dva pitanja: ostvarivanje načela neposrednosti i ostvarivanje načela javnosti. Čini mi se čak pomalo pretenciozno i teorijski, iako ja dolazim iz redova teoretičara, previše o tome raspravljati i gnjaviti. Ako nemate drugu opciju, ako ne možete neposredno promatrati stranku i sudovi ne mogu raditi na uobičajen način, svaka opcija u kojoj pravosuđe može obavljati svoj posao zapravo je poželjna.

S druge strane, puno se pripovijeda i lamentira zbog načela javnosti. Kako se ostvaruje inače načelo javnosti u našim sudnicama, koje nisu velike i u koje stane malen broj ljudi? Kad je u pitanju ostvarenje načela javnosti, postoje prostorna ograničenja koja su sasvim logična. Načelo javnosti u kontekstu videokonferencije zamišljeno je na način da bi javnost trebala biti prisutna u sudnici, s tim da ne znam zašto se javnost ne bi mogla uključivati i od kuće ako postoje poveznice. To je način na koji se smatra da će se ona moći ostvarivati, s tim da moraju biti osigurani osnovni tehnički preduvjeti kako bi se mogao pratiti tijek rasprave.

Nadalje, vidimo da u ovršnim i stečajnim postupcima suglasnost stranaka za primjenu videokonferencije nije nužna. Iznimno, ako stranka u roku od tjedan dana od poziva potvrdi da ne raspolaže znanjima koja joj omogućavaju primjenu tehničkih komunikacijskih sredstava. Ali tko će stranci izdati potvrdu da ona ne raspolaže određenim tehničkim komunikacijskim sredstvima i znanjima koja se tiču njihove primjene? To su rubne stvari, ali o njima u praktičnome smislu, nažalost, ne piše ništa.

Sudionici parničnog postupka koji sami pripadaju skupini COVID-19 rizičnih osoba ili kod kojih je riječ o osobi s kojom se one nalaze u nužnome privatnom ili poslovnom kontaktu mogu zatražiti da na usmenoj raspravi sudjeluju preko videokonferencije.

Vidjet ćemo kako izgleda odredba ZPP-a o primjeni videokonferencije u parničnome postupku gdje se kaže „sud će primijeniti ta pravila“, dakle ne ostavlja se nikakav prostor da bi stranke mogle predložiti ili utjecati na sudsku odluku o primjeni videokonferencije, što je pomalo napeto. Ali ako bi sudovi bili spremni prihvatiti inicijativu stranaka i ako bi sami raspolagali tim nekim tehničkim znanjima koja ne smatram spektakularnima, mislim da nema razloga da ne primijene videokonferenciju. Bit će nam dragocjen podatak čuti u raspravi kako se to događa u praksi na hrvatskim sudovima.

Pravo zahtijevati sudjelovanje preko videokonferencije nemaju samo stranke, nego šira lepeza ljudi u sudskom postupku kao što su svjedoci, vještaci, tumači. Bitno je da protiv sudske odluke kojom se prihvaća primjena videokonferencije pravni lijek nije dopušten. Mislim da je naše rješenje nekako na tom tragu.

Idemo vidjeti što su napravili Slovenci. Uvijek mi se čini da su njihova malo naprednija rješenja inspirirana Austrijancima. A mi kada trebamo donijeti neka rješenja, obično gledamo što su napravili Austrijanci i Slovenci, za koje katkad mislimo da su korak ili dva ispred nas. Slovenci su od 28. ožujka primjenjivali Zakon o privremenim mjerama u svezi sa sudskim, upravnim i drugim javnopravnim predmetima radi ovladavanja širenjem zarazne bolesti COVID-19 prouzročene virusom SARS-CoV-2. Uređenje se odnosilo na ono što se i kod nas predlagalo – na rokove, na razlikovanje hitnih postupaka u kojima se ročište mora održavati, ročište se može održati i videokonferencijom, sudcu pojedincu ili predsjedniku vijeća stoji na raspolaganju mogućnost isključenja javnosti potpuno ili djelomično, uređuje se postupanje stranaka i slično. Već 1. lipnja donijeli su Odluku kojom se utvrđuje prestanak razloga za primjenu privremenih mjera u sudskim postupcima, ali i u upravnim i drugim javnopravnim predmetima. Nakon što su stavili taj zakon izvan snage, zamijenili su te odredbe odredbama predsjednika Vrhovnoga suda Slovenije o ograničenom radu suda. Prva

je odredba od 16. studenoga i prema njoj ročišta se provode samo u hitnim postupcima. Hitni su postupci prema Zakonu o sudovima prisilna hospitalizacija, mjere za sprečavanje nasilja u obitelji, objave ispravka informacije, ovrha u svezi sa zaštitom dobrobiti djeteta (dosta je naglašena obiteljska domena), stečaj i prisilna likvidacija. Također, preporučuje se primjena videokonferencije.

Budući da se prva odredba primjenjivala gotovo do kraja prosinca 2020., bilo je potrebno donijeti novu. Sada imamo Odredbu predsjednika Vrhovnog suda Slovenije o ograničenom radu suda do 31. siječnja 2021. koja je donesena 7. siječnja. Ograničenje se odnosi na provođenje ročišta samo u hitnim postupcima i postupcima u kojima sudovi sude u neograničenom opsegu. To se sada tiče socijalne domene: postanka ili prestanka ugovora o radu (radnopravni status), socijalnih sporova, pitanja zdravstvenog, invalidskog i mirovinskog osiguranja i tako dalje. Rokovi za ostvarivanje prava stranaka i rokovi koji istječu 10. siječnja produljuju se do 31. siječnja 2021.

Bošnjaci su dosta zanimljivi. Oni su donijeli svoj zakon uz niz peripetija koje se odnose i na dug tijek od 50 ili 60 dana koji je bio potreban da bi se taj zakon prihvatio, pa je donesen tek 8. svibnja 2020. Dok on nije donesen, sudovi i odvjetnici morali su se prilagoditi u vezi s rokovima i slično. Nisu se usudili ne postupati uobičajeno jer su se bojali da će snositi negativne pravne posljedice nekoga svog odabira koji ne bi bio u skladu s onim što je propisano zakonom.

Bitno je reći koji su to bili modaliteti i koji su se postupci smatrali hitnima u građanskim, kaznenim i upravnim stvarima. Rečeno je da prestaju teći rokovi za podnošenje redovitih i izvanrednih pravnih lijekova, dostava ide isključivo poštom i postoje odredbe koje se odnose na isključenje javnosti. U nastavak tijeka rokova nakon prestanka stanja nesreće uračunava se vrijeme koje je proteklo prije stupanja na snagu zakona. Hitnim postupcima smatraju parnične, izvanparnične i ovršne postupke. Riječ je manje-više o prisilnoj hospitalizaciji, uređenju obiteljskih odnosa i eventualno o ovrsi i osiguranju.

Zakon o rokovima i postupanju u sudskim postupcima za vrijeme stanja nesreće na teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine donesen je 8. svibnja 2020., a Odluka Vlade Federacije BiH o prestanku stanja nesreće uzrokovane pojavom

COVID-19 na području Federacije BiH 29. svibnja 2020. Dakle, zakon je bio svega 20-ak dana u primjeni. Odvjetnici su pisali da je taj zakon nepotreban, da je prekasno donesen, da su oni u međuvremenu postupali kako su postupali i tako dalje.

Vlada Federacije BiH 14. siječnja 2021. izmijenila je Odluku o proglašenju prestanka stanja nesreće uzrokovane pojavom koronavirusa (COVID-19) na području Federacije BiH. Zašto? Izmjenom je Krizni stožer Federalnog ministarstva zdravstva dobio zadatak da ih na mjesečnoj bazi izvještava o epidemiološkoj situaciji, a sve je vezano uz Odluku Ustavnog suda BiH o dopustivosti i meritumu od 20. prosinca 2020.

Naime, riječ je o tome da su se u predmetima *E. Š. i drugi* oni u tužbi pozivali na povredu konvencijskih i ustavnih prava, osobito prava s obzirom na izrečene mjere. U tom je predmetu utvrđeno da su povrijeđena prava na privatni život i slobodu kretanja. Mislim da je to jasno samo po sebi, međutim tu je i pitanje vaganja između javnog interesa i nekih ljudskih prava i sloboda, što je ustavnopravno vrlo zanimljivo. No vidimo da ono može imati reperkusije i na neke akte koji se tiču postupanja i samih sudskih postupaka. U konkretnom slučaju, prava na privatni život i na slobodu kretanja koje je izvršeno naredbama uskih segmenata izvršne vlasti o obveznom nošenju zaštitnih maski i tako dalje kršenje je navedenih ljudskih prava i sloboda. S druge strane, Ustavni sud zaključuje, u skladu sa zahtjevima postavljenima u ustavnim tužbama u kojima se tražilo ukidanje osporenih naredaba, da se neće postupiti tako (da se one neće ukinuti) s obzirom na nesumnjiv javni interes za uvođenje nužnih mjera zaštite stanovništva od pandemije jer bi mogle nastati negativne posljedice. Prigovara se da su niže razine odlučivale o bitnim stvarima, a ne najviša zakonodavna i izvršna vlast.

Što se dogodilo u Hrvatskoj? Tada kada je trebalo, nije se dogodio zakon o interventnim mjerama koji smo željeli donijeti po uzoru na Austrijance i na Slovence. Taj je nacrt zakona vrlo sličan slovenskim rješenjima. Situacija se u ožujku rješavala tako da se na mrežnim stranicama sudova moglo pronaći obavijesti predsjednika toga suda o tome što on smatra da treba napraviti: održavaju li se ročišta, kako rade, ima li sudaca na sudu... Riječ je o elementima koji nisu u sebi sadržavali nikakvu unifikaciju. Nismo imali pravno predvidljivo postupanje, univerzalno

rješenje za sve u RH pa se dogodilo da je svaki sud bio svoj feud, a odvjetnici su se tomu morali prilagođavati. Jasno je da je u postupanju potrebna elastičnost i da se borimo s nečim za što ne možemo predvidjeti dokad će trajati.

U tim komparativnim usporedbama mi smo jedini koji nismo donijeli neki zakon kojim smo odmah, pravodobno reagirali na probleme koji su se pojavili. Nadalje, ako već i nismo, prigodu smo mogli iskoristiti za unapređenje sustava za primjenu elektroničkih tehnologija koje su prijeko potrebne i u kojima, čini mi se, Hrvatska dosta zaostaje.

Napomenula bih da su među novijima upute predsjednika Vrhovnog suda RH o modelu A i B i o načinima njihove primjene. One u prvostupanjskom postupku ne predviđaju primjenu videokonferencije, nego ju čuvaju samo za drugi stupanj. Drugo što mi se čini važnim naputak je Ministarstva pravosuđa i uprave koji nitko od nas nije vidio, a ja sam za njega saznala iz rada kolegice Nekić Plevko. To je očigledno neki unutarnji akt do kojega se ne može doći. Odnosi se na to da bi predsjednici sudova trebali sudcima preporučiti primjenu videokonferencija kad god je to moguće. Ponovno imamo preporuku, a ne zakon ni mogućnost za stranke da pritišću sudove da primjenjuju videokonferenciju.

U čl. 115., st. 3. i 4. ZPP-a imamo odredbu koja kaže da sud može odrediti da se ročište održi na daljinu uz korištenje odgovarajućim audiovizualnim uređajima ili da se na taj način izvede pojedini dokaz. S druge strane, vidimo da protiv toga rješenja nije dopuštena žalba. Stranke bi nešto mogle predložiti, ali sud time uopće nije vezan. Možemo donekle reći da su stranke bez utjecaja na cijelu tu situaciju.

Primjerice, Nijemci su primjenu videokonferencija od samoga početka vezivali uz suglasnost stranaka. Ali ako primjenu neke radne metode kao sud morate vezivati isključivo uz suglasnost stranaka, pomalo ste u opasnosti da se to uopće neće dogoditi.

Mi smo rješavali probleme koji su se ticali ovršnih postupaka, moratorija, odgode plaćanja... Pokazat ću podatke FINA-e od 31. prosinca u vezi s brojem blokiranih građana. Ako se prema tim podatcima ništa nije previše promijenilo, nisam sigurna da je moratorij uopće bio nužan. Zastoj u provedbi



ovrhe (moratorij) bio je prvo tri mjeseca, pa još tri mjeseca i na kraju do 18. listopada. Potom su nastali brojni problemi u vezi s postupanjima javnih bilježnika. Prepušteno je da se određena rješenja pronađu praksom.

Iz podataka FINA-e za 31. prosinca 2020. vidimo da su u Očevidniku redosljeda osnova za plaćanje evidentirana 231.602 potrošača, što je za 5.709 ili 2,4 % manje nego na kraju prosinca 2019., a 6.533 potrošača ili 2,7 % manje u odnosu na ožujak 2020. Možemo reći da nemamo neki problem, računalo se s tim i smatralo se da će se povećati broj blokiranih građana. Najveći dio duga vidimo u iznosu od 5,2 milijarde kuna, a odnosi se na dug prema bankama kao vjerovnicima.

Zanimljivo je pratiti strukturu blokiranih građana s obzirom na visinu njihovih dugovanja. Najviše je potrošača čiji je dug s osnove neizvršenih osnova za plaćanje jednak 10.000 kn ili manji od toga. Najviše se smanjio broj onih čiji je dug između 10.000 i 25.000 kn, ali povećao se broj potrošača čiji je dug veći od 100.000 kn, a jednak 500.000 ili manji od toga. Tih je potrošača 31. prosinca 2020. u odnosu na 31. prosinca 2019. bilo za 7,7 % više, a njihov je dug veći za 8,3 %.

Čini mi se da se našom ovršnopравnom politikom žele pridobiti politički bodovi koji se tiču rješavanja socijalnih pitanja. Zgodno je usporediti hrvatsko i austrijsko rješenje. Hrvatsko rješenje tiče se izmjena i dopuna Ovršnoga zakona iz 2020. koje su stupile na snagu 28. studenoga. Austrijska rješenja tiču se mogućnosti intervencije kao reakcije na pandemiju. Možda će neke od mjera unaprijediti ovršni postupak, npr. primjena elektroničke komunikacije ili rješenja koja se odnose na javne bilježnike. S druge su strane rješenja da se ne može provesti ovrha na nekretnini ako je iznos veći od 20.000 kn, pa sad promijenjen na 40.000 kn, da se ne može provesti ovrha radi ispražnjenja i predaje nekretnina u određenom razdoblju i slično.

Sva su se ta rješenja željela provesti prema Konačnom prijedlogu Ovršnoga zakona iz 2019. Sada su ti problemi predstavljeni kao nešto što služi povećanju zaštite dostojanstva ovršenika, a prouzročeno pandemijom bolesti COVID-19. Apsolutno nije istina! Sva su ta rješenja bila predviđena i Konačnim prijedlogom zakona iz 2019.

Čini mi se da se tim moćnim zakonima neprestano pogoršava položaj ovrhovoditelja, a nastoji se poboljšati položaj ovršenika. Austrijanci u svome ovršnom zakoniku kažu da je odgoda ovrhe na nekretnini i ovrhe na pokretninama moguća na zahtjev ovršenika, i to bez polaganja osiguranja. Ako je on zbog prirodne katastrofe (a tomu pripada i pandemija) upao u gospodarske probleme (ne zato što je upao u njih prije tri-četiri godine, nego je to sada aktualno) koji su ga doveli do toga da se protiv njega vodi ovršni postupak i ako će ga ovršni postupak dovesti do uništenja gospodarske egzistencije. Odgoda se može provesti (pazite, oni vode računa o ovrhovoditelju) samo ako ne postoji opasnost da bi odgodom bio teško oštećen ovrhovoditelj, osobito ako bi njegova tražbina mogla biti u cijelosti ili dijelom nepovratno neostvariva. Oni se, dakle, brinu da tim promjenama u odnosu ovršenika i ovrhovoditelja ne naruše ravnotežu na način da i drugoga pogurnu u blato.

Moja je poruka da država treba sama preuzeti socijalne probleme, da se oni nikako ne rješavaju u Ovršnome zakonu i da ih ne treba prebacivati na teret potencijalnih ovrhovoditelja.

Na kraju imam nekoliko preporuka što učiniti. Na normativnoj razini vrsta akata koja se donosi tek je na razini neke preporuke. Mislim da bi se sve trebalo određivati aktom s obveznim učinkom. Mi ne znamo što nas čeka, ali sudovi moraju raditi. Nijemci su pomalo rigidni kad je u pitanju primjena elektroničke komunikacije jer strahuju od pravne nepredvidljivosti te metode, no objeručke su prihvatili videokonferenciju zato što su shvatili da ako sudovi ne rade, ne mogu raditi ni odvjetnici. Pokušavaju pronaći kompromis koji omogućuje i rad pravosuđa i rad odvjetnika.

Ako bi se u široj mjeri počela primjenjivati videokonferencija, što bi ovisilo o nekome ozbiljnijem aktu prema kojemu bi njezina primjena u određenim situacijama i pod određenim zakonima propisanim pretpostavkama bila nužna, s time da se ostavi i supsidijarna mogućnost prema kojoj bi mogle utjecati stranke ili sam sud, mogao bi se unaprijediti rad sudova. I kada završe sve te nesretne okolnosti, to bi mogla biti određena prednost i sudovi bi mogli spoznati da primjena novih metoda može unaprijediti njihov rad.

Hvala vam na pozornosti. Možda sam vas rečenim potaknula na razmišljanje, a možda i na komentare ili pitanja.

---

**M. Bratković**

Hvala, profesorice, na informativnom izlaganju u kojem smo mogli čuti zanimljive podatke o komparativnim iskustvima s djelovanjem pravosuđa u doba pandemije. Mislim da kod nas nedostaje sustavan pristup tomu i da su se s pandemijskim problemima ispreplele brojne druge teme – zaštita ovršenika i problem nedovoljne učinkovitosti postupaka koji se vode...

Svatko od vas može iznijeti svoje stavove, prokomentirati, a bilo bi jako zgodno čuti iskustva iz prakse. Izvolite!

---

**M. Trkanjec**

Dobra večer! Prvo bih htio zahvaliti profesorici Maganić na sjajnom izlaganju koje je bilo vrlo informativno. Doznao sam puno stvari koje nisam znao, što mi se jako sviđa. Htio sam s vama prodiskutirati pristup *pro futuro* u odnosu na građansko pravosuđe, kako dalje.

Naime, unatoč tomu što zvuči malo morbidno, možemo vidjeti da je COVID-19 prouzročio neke jako pozitivne pomake u društvu. Pokazalo se da se većina poslova može raditi od kuće (tzv. *work from home*), da su ljudi radeći na taj način učinkovitiji, a razlog je njihova opuštenost, veće zadovoljstvo radom i radnim zadacima, sigurnost i mir zbog obitelji i sl. S druge strane, poslodavcima su se smanjili troškovi zakupa i režija. Poslovni sastanci počeli su se održavati preko raznih aplikacija poput Zooma, Google Meeta, Microsoft Teamsa i sl. Pokazalo se da se brojna poslovna pitanja rješavaju jednako kvalitetno (ako ne i kvalitetnije) kao i kad su se rješavala baš na radnome mjestu. Dakle, postoji niz pozitivnih društveno-poslovnih pomaka. Međutim, i dalje mi je potpuno nejasna imunost pravosuđa na te pozitivne pomake.

Nadalje, posebno je zabrinjavajuće nedavno izvješće Europske komisije o vladavini prava za 2020. u kojem je izrijeком napisano da je digitalizacija pravosuđa i elektronička komunikacija u Republici Hrvatskoj najniža u Europi, što bi trebao biti znak za uzbunu i nužnost poduzimanja koraka kako bi se naše pravosuđe što brže i što kvalitetnije digitaliziralo. Naime, jedan od glavnih pozitivnih pomaka u ovoj COVID-19 krizi bile su videokonferencije. Pokazalo se da je korištenje videokonferencijama u poslovnom smislu iznimno pozitivno – poslovi nisu stali, odluke se i dalje donose, protok informacija

između odjela i djelatnika postao je iznimno visok. Zahvaljujući videokonferencijama učenici i studenti ne izostaju s nastave, ne gube godine i sl. Naše je pravosuđe, međutim, odlučilo to implementirati u apsolutnom minimumu. Zamislimo samo na trenutak kako bi izgledalo kad, primjerice, više ne bismo imali troškove putovanja od Zagreba prema Splitu (ili obratno) za samo jedno ročište, nego se samo treba spojiti na poveznicu i na videokonferenciji odraditi sve što je potrebno. Na taj bi se način bitno olakšao posao svim sudionicima u pravosuđu te bi se pojednostavnio i ubrzao cijeli sustav.

Slijedom navedenog, smatrate li da je nužno imati zatvoren sigurnosni elektronički sustav, kako to naše Ministarstvo propisuje, ili bismo za videokonferencije mogli primijeniti ležernije metode poput Zooma ili Google Meeta koje su se pokazale dosta dobrima, ili Microsoft Teams koji osobno smatram najboljim?

---

#### **A. Maganić**

Jako dobro pitanje! U praksi vidimo napuštanje tih sigurnih uvjeta i prepuštanje upravo tim metodama. Nećemo sad više spominjati Skype, ali Zoom u svakom slučaju. Neslužbena je uputa, kao preporuka, koju daje austrijsko ministarstvo za pravosuđe da se upotrebljava Zoom. Što bi tu moglo biti toliko problematično? Ako želite osigurati prisutnost javnosti, na taj način može biti prisutno više ljudi nego u nekoj sudčevoj sobi u koju stane svega četvero-petero osoba.

Nije mi jasno zašto s jedne strane neprestano postoji potreba za dopunskim upozorenjima i sumnjičavosti prema svemu što bi moglo biti prenapredno. Postoji potreba da stvari ostanu zabetonirane takve kakve jesu da se ne bismo morali njima prilagođavati. S druge strane, vi mladi nemate nikakvih problema s time i raspoloženi ste upravo u tome obrnutome smjeru. Mi možemo reći „ne vidim ja njega tako dobro, znoji li se on, crveni li se, laže li“. Ali ako nemamo varijantu kako nekoga neposredno promatrati, ako je ona posve isključena i onemogućena, i ta bi metoda morala moći pomoći. Ako bi se ona često upotrebljavala, postala bi sama po sebi nešto što se podrazumijeva.

Nekada je pisanje na pisaćem stroju bio maksimum kada je u pitanju konkretno naš posao. Danas je nezamislivo da ne

tražite na internetu, uspoređujete, pronalazite brojne izvore i sve drugo. Ne morate više samo trgati stranicu ako ste pogriješili, nego imate niz novih mogućnosti.

Slažem se s Vama da je pandemija potaknula ljude u pravosudnim krugovima da se koriste novim metodama, nisu to samo odvjetnici. Te su nove metode svima njima omogućile da dalje obavljaju svoj posao. Jedna kratka crtica iz Slovenije. Oni su odredili da bi snizili plaće državnim službenicima pa je to povuklo za sobom i pitanje odnosi li se to i na slovenske sudce. Trebale su im se plaće skinuti 30 %.

U svemu je iznimno bitna fleksibilizacija, ali ne ona koja će se temeljiti na „evo, ja sam preporučio, ali oni ne žele pa što ćemo sada raditi“, nego je potreban institucijski pritisak gdje će se morati shvatiti da se mora raditi. Nas nitko nije pitao sviđa li nam se nastava na daljinu. Ja više volim vidjeti reakciju studenata na ono što sam rekla, imati interakciju s njima, ali ako je ovo jedina mogućnost, naravno da ću se tomu prilagoditi. Svi moraju shvatiti da moraju moći raditi svoj posao u nekim drugim okvirima na neki drugi način i tomu se moraju prilagoditi.

---

**M. Bratković**

Lijepa poruka – potreba prilagođavanja.

---

**M. Skansi**

Drage kolegice i kolege, dobra večer! Profesorice, izlaganje je bilo jako zanimljivo, korisno, praktično te bih voljela kao netko iz prakse dati svoj obol. Odvjetnica sam u Zagrebu i imam nekoliko komentara za raspravu s kolegama.

Za početak bih spomenula jednu zanimljivu situaciju sa Slovenijom. U Splitu smo tužili jednoga državljanina Slovenije. Dostava je trebala ići uredbom preko Općinskog suda u Ljubljani. Prije dva tjedna dobili smo obavijest Općinskog suda u Splitu da je dostava nemoguća. U dopisu na engleskom jeziku piše „s obzirom na uputu sudca Vrhovnoga suda obavljamo isključivo hitne postupke, a iz vaše tužbe vidimo da to nije hitno (u pitanju je zasnivanje nužnog prolaza – ja bih rekla da je to hitno, ali nije hitno po njihovu popisu) i do daljnjega dostave uopće nema“. Doslovno je riječ samo o tome da treba obaviti dostavu.

Mi uvijek volimo kritizirati sami sebe, ali sada treba kritizirati i Slovence jer namjera nije trebala biti da se toliko formalistički gleda je li postupanje hitno i da čak nema ni

dostave. Isprintala sam si taj dopis kao nešto što je možda zgodno jednoga dana uključiti u kakav članak kao primjer onoga što se radilo u pandemiji.

Drugo se tiče iskustva s ročištima preko videokonferencije. Kao praktičarku razočaralo me koliko se malo sudova uhvatilo ukoštac s time. Tijekom ožujka, travnja i svibnja 2020. samo su određeni sudci Općinskog suda u Pazinu – inače, meni je Istra fascinantna, oni su uvijek napredni u svakom smislu – prvi počeli s raspravama na daljinu koje su, po mom iskustvu, jako dobro funkcionirale. Iz razgovora s tamošnjim sudcima shvatila sam da im je glavni problem tehničke naravi. Oni su bili osuđeni na svoje uređaje, laptope i programe. Koristili su se programom Cisco Webex, što je bilo organizirano na razini toga suda i funkcioniralo je jako dobro. Imala sam pozitivna iskustva, a jedino što me mučilo na takvoj raspravi bila je nemogućnost čitanja zapisnika. Na kraju zamolite zapisničarku da pročita zapisnik, no uvijek se brinete hoće li se još što dodati. Srećom, takvih situacija nije bilo – kako je pročitano, tako nam je i dostavljeno.

Tako je još bilo i na Trgovačkom sudu u Pazinu te mislim na sudovima u Varaždinu. U ostatku Hrvatske nije, ne znam je li do tehničkih nedostataka ili je možda lakše odgoditi ročišta (ponegdje je sigurno i to razlog).

Slazem se s Vama da ima potencijala u videoraspravama. Znam da su kolege odvjetnici govorili da ZPP ne daje pretpostavku za održavanje videokonferencija. Slazem se s Vama da čl. 115. daje tu mogućnost. Načelo javnosti malo mi je nategnut argument jer se inače pozivi za ročišta dostavljaju strankama. Sigurna sam da će u postupcima u kojima su se rasprave održavale videokonferencijama gubitnička strana pokušati to ubaciti kao žalbeni razlog, što mi je jako zanimljivo. Voljela bih zapravo vidjeti mišljenja drugostupanjskih sudova, pa čak i Vrhovnog suda, o tome je li održavanje ročišta u ovim uvjetima nešto što je bilo opravdano i u skladu sa Zakonom o parničnom postupku. Hvala vam!

---

## **M. Bratković**

Vrlo zanimljiva zapažanja. I meni je poznato da su istarski sudovi vrlo rano počeli, čini mi se na svoju ruku, provoditi videorasprave. Kako su bila zakazivana ta ročišta?

---

**M. Skansi** Dobili smo poveznicu na e-adresu.

---

**M. Bratković** Komunikacija je bila neformalna, ali učinkovita. Ako ima suradljivosti između opunomoćenika obiju stranaka, mislim da nema zapreke ostvarivanju osnovnih načela parničnog postupka.

---

**M. Skansi** Ja bih čak rekla da nema u tom slučaju ni žalbenog razloga. Ako su obje strane pristale, ročište je održano, zapisnik je poslan, na njega nije bilo prigovora. Mislim da je slab pokušaj to podvoditi pod žalbeni razlog. Sigurna sam da se to hoće isticati, i dobro je da se istakne upravo zato da se dobije sudska praksa i mišljenje o tome.

---

**M. Bratković** Što se tiče načela javnosti, što mislite, pitanje upućujem svima, da poveznica za određenu raspravu bude objavljena na stranicama suda i dostupna je zainteresiranoj javnosti?

---

**A. Maganić** Meni se to čini u redu.

---

**M. Bratković** A zapisnik mislim da ne bi trebao biti problem jer osoba koja ga zapisuje može podijeliti zaslon svog računala i svi imaju uvid. Mislim da je samo pitanje privikavanja na mogućnosti takva vođenja rasprave.

---

**A. Maganić** U ovoj fazi prilagodbe čini mi se da će primjena novih metoda ponajviše ovisiti o pojedincu i njegovu entuzijazmu i sklonosti tomu da zna da mora raditi svoj posao i da će dati sve od sebe da ga obavi.

S druge strane, ono što ste spomenuli o otklanjanju hitnosti, posve je jasno o čemu je riječ. Nije pravna tema, ali evo jedne medicinske. Moj je sin išao snimiti koljeno u Draškovićevu gdje su mu rekli da je ondje samo ortoped za šaku. Ne mogu mu snimiti koljeno i mora doći u ponedjeljak ili ići na Hitnu. To je isto jedan način otklanjanja od sebe posla koji bi trebalo obaviti pozivom na nove okolnosti u kojima ne možete nešto napraviti jer nemate tu struku, nemate Zoom ili računalo i slično.

Ako želite, čini mi se da možete, samo je pitanje želite li. I koliki je entuzijazam u vama, odnosno kolika je ta spoznaja da za svoju plaću ipak morate nešto napraviti.

---

**M. Bratković**

Ja bih se opet ubacio pitanjem. Zanima me što je sa svim ostalim ročištima. Jesu li ona održavana uživo ili su odgađana?

---

**M. Skansi**

U onom prvom valu zatvaranja (*lockdowna*) od ožujka do svibnja 2020. uglavnom su ročišta bila odgađana onako kako je profesorica objasnila u svom izlaganju. Objavila bi se opća uputa predsjednika određenoga suda ili bi neki sudci čak sami poslali obavijest o odgodi. Poslije je ovisilo o sudu i o okolnostima. Primjerice, imali smo neka rješenja o odgodi gdje bi uređujući sudac izričito napisao da se, s obzirom na to da je njegova sudnica jako mala i da nema mogućnosti održavanja razmaka među sudionicima rasprave, sve rasprave odgađaju do daljnega. Neki su sudovi pak odlučili da se sva ročišta održavaju samo u najvećim sudnicama.

Praksa je šarolika i upravo zbog toga izaziva pravnu nesigurnost. Ne možete anticipirati trajanje postupka i kada stranka za to pita, nađete se u neobranom grožđu.

---

**M. Trkanjec**

Htio bih se samo kratko referirati na žalbeni razlog koji je kolegica Skansi spomenula. Nas dvoje jako dobro znamo da se kao žalbeni razlog može svašta navesti. U odnosu na to primjenjuje se staro pravilo: „Ako prođe, prođe, papir sve trpi.“

Što se tiče načela javnosti, mislim da se time uopće ne bi trebalo pretjerano zamarati. Naime, u tri i pol godine koliko sam bio odvjetnički vježbenik po sudovima diljem Hrvatske javnost sam imao prisutnu u dva slučaja: jedanput je došla tuženikova supruga, a drugi put studenti. Naime, moramo se zapitati zašto načelo javnosti uopće postoji, koja mu je temeljna svrha. Ako postavimo to pitanje, dobit ćemo vrlo jasan odgovor ostvaruje li se načelo javnosti preko videokonferencija ili ne.

Sama činjenica da bilo tko može ući u bilo koju sudnicu i slušati bilo koju raspravu ekvivalentno je tomu da na stranici suda postoji poveznica preko koje se bilo tko može priključiti na ročište koje je u tijeku. Štoviše, tako postoji neograničen



broj ljudi koji može doći na bilo koju raspravu, dok u samim sudnicama postoji fizičko ograničenje broja ljudi koji u njoj mogu biti. Uzmemo li da je u samom startu u sudnici četvero ljudi – tužitelj, tuženik, zapisničar i sudac – i to samo pod uvjetom da umjesto tužitelja i tuženika dođu njihovi odvjetnici, s obzirom na kapacitet naših sudnica ozbiljno je pitanje koliko bismo još ljudi mogli primiti u sudnice. Preko poveznice na ročište takva ograničenja nema. Načelo javnosti, po mojem mišljenju, neupitno je i poveznicom za ročišta postizemo bolju mogućnost sudjelovanja javnosti.

---

## M. Ivković

Dobra večer! Htjela bih se osvrnuti na slučaj sa Slovincima, što je spomenula kolegica Skansi. Po mojem mišljenju, moglo bi se u tome problematizirati pitanje prava pristupa sudu. Vjerojatno je to i u nekim drugim slučajevima bilo pod upitnikom.

Što se tiče pitanja kolege Bratkovića o održavanju rasprava, iznijet ću svoje iskustvo. Ja sam odvjetnica u Zagrebu i imala sam u listopadu zakazane rasprave na Općinskom sudu u Sisku koje su odgođene zbog odluke predsjednice suda. Nova je rasprava zakazana za 4. siječnja. U međuvremenu je bio potres, ali nije došla nikakva obavijest o otkazivanju. Ja sam se kao tužiteljica zaputila u Sisak. Ispred sudske zgrade bile su osobe iz osiguranja i staričari, a na zgradi je bila rukom ispisana obavijest da do daljnjega neće biti rasprava. Bila sam zbunjena jer ni na koji način nisam mogla, osim fotografirati tu obavijest, doći do službene obavijesti o tome da nema rasprave. Ja sam na strani tužitelja i za mene je situacija bila vrlo nezgodna. Čula sam se tada s kolegicom Skansi koja je rekla da su oni takvu situaciju imali u ožujku i da su jednostavno prezakazali te rasprave. Međutim, svaka sudnica, odnosno pisarnica ima svoj ZPP. Svi imaju svoje odluke i viđenje stvari. Ja sam potom napisala heterogeni podnesak i poslala ga putem e-Komunikacije, a on je u sustav stavljen možda tek pet dana nakon toga. Dakle, njima nije radila ni e-Komunikacija, vjerojatno nisu imali pristup svojoj mreži da bi mogli distribuirati te podneske. Na kraju sam napisala podnesak/prijedlog iz kojega se može iščitati da je to prijedlog za povratak u prijašnje stanje. Stvarno nisam znala što učiniti u toj situaciji. Nakon toga mog podneska i neodržanog ročišta nije se dogodilo apsolutno ništa. Jedino su na stranicu suda stavljene e-adrese sudaca da se mi njima javimo u vezi s raspravama.

Toliko o ZPP-u u Sisku. Imam ondje rodbinu, znam kakva je situacija i sve mi je jasno s emotivne strane, ali tu smo gdje jesmo. Što će biti i hoću li ja imati kao tužiteljica kakve posljedice, još ne znam.

---

**A. Maganić**

Čini mi se da se u toj situaciji trebalo uključiti Ministarstvo pravosuđa. Trebalo je dati informaciju o tome i organizirati rad na drukčiji način. Ili barem dati informaciju što će se dalje zbivati sa svim ročištima koja se trebaju održati u Petrinji i Sisku. Način za to postoji, imamo instrumentarij u ZPP-u kojim se to može rješavati.

---

**M. Ivković**

Slazem se apsolutno!

---

**M. Bratković**

Dok ste o tome govorili, pala mi je na pamet odredba o prekidu postupka – „kad zbog rata i drugih uzroka prestane rad u sudu“ – pa mi se potres čini kao taj drugi uzrok. Iako se slažem da izostanak bilo kakve obavijesti ili komunikacije nije prihvatljiv.

---

**A. Maganić**

Naravno!

---

**R. Duka**

Dobra večer! Iznimno zanimljiva tema! Za početak zahvaljujem profesorici Maganić na sjajnome uvodnom izlaganju.

Umjesto da idemo naprijed, uvijek idemo nekoliko koraka unatrag, čini se kako se kod nas sve izmiješalo: tko što radi, tko daje upute, tko donosi zakone, tko predlaže zakone i osobito koja je svrha pojedinih zakonskih odredaba.

U vezi s namjerom Vlade, kao predlagateljicom Zakona o interventnim mjerama u ovršnim i stečajnim postupcima za vrijeme trajanja posebnih okolnosti, da zakonom ostvari nešto, što je i profesorica Maganić istaknula, smanjenje dugova i blokada, rekla bih sljedeće. Odredba o zastoju ovrhe napisana je u njemu na način koji nema apsolutno nikakve veze s našim ovršnim pravilima. Zbog toga smo u kompaniji u kojoj radim, svjesni da smo jedni od rijetkih, nastavili kao poslodavac provedbu ovrhe na plaći. Također, ista je stvar s posljednjim

izmjenama i dopunama Ovršnog zakona u odnosu na proširenje liste primanja izuzetih od ovrhe jer je prijelazna i završna odredba u odnosu na postupke u tijeku potpuno izostala, stoga je obveza osobito nas pravnik primjenjivati propise u skladu s pravnim načelom stečenih prava. Zbog navedenog imamo nesporazuma s radnicima jer im nije jasno – *kako je to kod vas kad u novinama piše...*

U vezi s videokonferencijama, kao stranka u postupku imamo rasprave po cijeloj Hrvatskoj, no nismo se, nažalost, još ni na jednom sudu susreli s videokonferencijama. Međutim, na Stalnom arbitražnom sudištu pri Hrvatskoj gospodarskoj komori imali smo ročište putem videokonferencije. Predsjednik vijeća sudac je Vrhovnog suda Republike Hrvatske koji je ročište u trajanju od 15 minuta vodio bez ikakvih poteškoća. Prethodno smo zaključkom dobili obavijest i poziv od Stalnoga arbitražnog sudišta uz zahtjev za davanje suglasnosti za njegovo održavanje. E-porukom primili smo poveznicu, ročište se snimalo i petnaestak minuta nakon završetka e-porukom dostavljena nam je snimka. Kompanija je odmah napravila transkript, s tim što je u samom postupku protustranka zatražila transkript koji je trenutačno u pripremi. Sve je provedeno bez ikakvih problema. Uz napomenu da je riječ o tajnom, a ne javnom postupku te trgovačkom sporu za koji pretpostavljamo da neće zahtijevati izvođenja dokaza saslušanjem osoba. Protustranka je predložila davanje pisanih iskaza svjedoka s javnobilježničkom ovjerom. Kao opunomoćenica tužitelja osjećala sam se jako ugodno u svom uredu.

Imamo puno mladih i kvalitetnih sudaca kojima primjena novih tehnologija ne stvara poteškoće. Poznajem doista puno sudaca koji videokonferencije ne smatraju problemom, međutim zadatak je ministarstva nadležnog za poslove pravosuđa, koje sad više i nemamo, nego je pridodano drugom, osigurati sudovima tehničke pretpostavke. Neobjašnjivo mi je zapravo zašto je zapelo. Hvala vam!

---

## A. Maganić

Drago mi je što sam pogodila temu u smislu primjene videokonferencije. Zapravo sam očekivala da ću to čuti i da su vrlo rijetki oni koji su se uključili u ročište preko videokonferencije. S druge strane, uopće ne vidim problem u vezi s time.

Naputak Ministarstva pravosuđa datira iz listopada. To je veoma kasna reakcija na ono što se počelo događati u ožujku. U međuvremenu smo se bavili moratorijem i nekim stvarima koje, sudeći po podacima koje sam pokazala, uopće nisu bile nužne. Bojim se da se naše Ministarstvo pravosuđa ne bavi stvarima kojima bi se trebalo baviti.

---

## A. Uzelac

Dobra večer! Tijekom ovoga interesantnog skupa ja sam uz pomoć tehnologije uspio ono što se dosad činilo fizički nemogućim. Bio sam istodobno na nekoliko mjesta, balansirao između jednoga Zooma i jednoga Google Meeta. Na kraju me ovaj skup mnogo više privukao, a osobito zanimljiva rasprava koja se na njemu pavela.

Želio bih se u tu raspravu ubaciti s nekoliko reminiscencija iz prošlosti. Naime, katkad trebamo gledati prema budućnosti tako da se osvrnemo na povijest, makar i onu nedavnu.

Kolegica Duka u svojem je prilogu diskusiji spomenula više aspekata svoje djelatnosti, no propustila je spomenuti jedan vrlo bitan. Riječ je o njezinu sudjelovanju u prvom timu Ministarstva pravosuđa, i to još 2014. godine, kada sam bio organizirao međunarodnu konferenciju koja se bavila elektroničkom komunikacijom u parničnom postupku.

Tada smo, uz njezino sudjelovanje, u Hrvatsku doveli više stručnjaka koji su predstavili iskustva susjednih zemalja, počevši od Njemačke i Austrije pa do Slovenije i Bosne i Hercegovine, a izlagala je i ona. U to je doba bila aktualna elektronička komunikacija u trgovačkim predmetima koja se pojavila u zakonu. Pružili smo osnovu koja je trebala biti polazište. Usprkos tomu, ni u idućih šest godina elektronička komunikacija na trgovačkim sudovima nije zaživjela.

U skladu s našim povijesnim običajem, mi svjetske trendove slijedimo u prosjeku sa zaostatkom od najmanje 10 do 15 godina. Dopustite mi da spomenem nekoliko primjera vezanih uz temu ovoga skupa.

Što se elektroničke komunikacije tiče, ja sam u arbitražama bio uključen, pa i organizirao razne telefonske, a poslije i videokonferencije te snimanje ročišta još prije dvadesetak godina. Sjećam se da su moje prve audiokonferencije sa strankama bile rađene analognim diktafonom s kojega sam

poslije trebao skidati zvuk, prenositi ga u digitalni format na računalo i snimati na CD (medij kojim se više gotovo nitko ne koristi).

U državnom pravosuđu situacija je drukčija, čak i u naprednijim zemljama. Aleksandra je dala lijep prikaz koji pokazuje da je i naše susjedstvo relativno konzervativno i zaostalo kada je riječ o elektroničkoj tehnologiji u pravosuđu. Nijemci i Austrijanci u nekim aspektima nisu baš primjer modernosti u Europi i svijetu iako su u pojedinim segmentima (npr. digitalnim platnim naložima) učinili jako puno. Relativno nedavno trgnuli su se i počeli koračati krupnijim koracima.

Pridružio bih tim primjerima nekoliko primjera iz modernije svjetske prakse. U svibnju 2020. sudjelovao sam na svjetskoj (Zoom) konferenciji o COVID-u i građanskom postupku koju je organizirala profesorica Catherine Piché sa Sveučilišta u Montrealu. Govorilo se o situaciji od Brazila do Australije, od SAD-a do Kine. Ja ću od svega toga spomenuti samo dvije države.

Prva je ona odakle je COVID-19 i krenuo – Kina. Kolegica s pekinškoga sveučilišta upoznala nas je s činjenicom da se kod njih tijekom izbijanja epidemije intenzivirala upotreba moderne tehnologije. Dala nam je podatke o tome što se zbivalo kod njih od 3. veljače do 31. ožujka 2020. Istaknula je da je u Kini tada pokrenuto oko tri milijuna građanskih postupaka, točnije 2.918.000, a od toga je 706.000 predmeta ili 24 % bilo vođeno preko interneta. S obzirom na ročišta koja su se održavala, od 686.000 slučajeva koji su se vodili na daljinu ročišta su održavana u 150.000 slučajeva, odnosno u 21 % slučajeva. Što se tiče sudske medijacije, od 660.000 slučajeva 302.000 ili 45,8 % bilo je okončano preko interneta.

U Kini je 2016. počeo ambiciozan projekt internetskog sudovanja – sudovanja koje ondje zovu „pametno sudovanje“. Sudovi u Pekingu i u Guangzhouu trebali su biti pilotski primjeri, ali vrlo se brzo takav način sudovanja počeo širiti. Kad je COVID izbio, bilo je preko interneta vođeno i okončano pet puta više sudskih postupaka negoli u istom razdoblju prije izbijanja epidemije.

Sljedeći je slučaj Velike Britanije koja je i prije izbijanja COVID-a zaključila da će digitalizacija i *online* vođenje

postupaka biti politički prioritet. Razlog nije samo efikasnost nego i to da se olakša teret poreznim obveznicima i državnom proračunu. Plan prelaska na digitalno sudovanje bio je prihvaćen 2016. godine te je predvidio da se do 2022. najveća većina građanskih postupaka u Engleskoj i u Walesu rješava preko tzv. *online* sudova. Možda to i neće biti 2022., nego možda 2023. ili 2024., ali se trenutak kad će svi manji predmeti biti integralno vođeni i okončani preko interneta u Velikoj Britaniji bliži. Isti projekt predviđa i velike uštede jer se namjerava zatvoriti oko 200 sudova te njihove zgrade prodati i dobivenim sredstvima financirati digitalizaciju suđenja, pa čak i uz to ostvariti određene dobitke za državni proračun.

To pokazuje da mi ne samo da kaskamo, nego smo doista na samome začelju europskih i svjetskih trendova. Mislim da kolega Trkanjec ima pravo i da su njegove primjedbe na mjestu. Pritom se ne treba pravdati time da samo velike i moćne zemlje imaju snage digitalizirati pravosuđe. Pogledate li najbolje primjere digitalizacije pravosuđa u Europi, vidjet ćete ih i u zemljama u kojima ih možda ne biste očekivali.

Moj je osobni favorit Portugal koji je toliko rano počeo da je već 2013. imao ne samo sustav e-pravosuđa koji je nekoliko godina bio u uporabi nego se te godine dogodio i pad sustava koji je na šest mjeseci gotovo paralizirao portugalsko pravosuđe. No ono se brzo osovilo na noge te danas Portugal ima jedan od najboljih i najmodernijih sustava elektroničkog sudovanja u Europi koji besprijekorno funkcionira.

Zašto to sve spominjem? Jedna je stvar u svemu tome posebno problematična. Za Kinu sam do podataka o elektroničkim ročištima došao lako. Što se Hrvatske tiče, pokušao sam ispitati koliko je praksa ročišta na daljinu proširena da bih napisao tekst za jednu međunarodnu ediciju o pravosuđu u doba epidemije koronavirusa. Dobiti podatke o tome bilo je gotovo nemoguće. Mi nemamo javno dostupne podatke o tome koliko je postupaka vođeno, koliko je ročišta na taj način održano, kako se upotrebljava elektronička komunikacija na sudovima. O tome saznajemo tek na vrlo impresionistički i općenit način. A tko želi znati više, nema se komu obratiti.

To me podsjeća na metaforu iz teksta jedne finske kolegice koja je usporedila odnos konzervativnih praktičara prema elektrifikaciji s ljudskim pokretom u Engleskoj. Podsjećam,

luditi su bili radnici koji su bili pogođeni industrijskom revolucijom jer se umjesto ručnog tkanja počelo upotrebljavati strojeve. Oni su se borili uništavajući strojne tkalačke stanove nastojeći tako zaustaviti napredak tehnologije. Ima li i koliko ludita na hrvatskim sudovima, ne znam, ali čini se kao da nekolicina njih sjedi u Vrhovnom sudu RH.

---

## **S. Aras Kramar**

Dobra večer! S obzirom na to da ste spominjali Istru i Pazin, osjećala sam se pozvanom uključiti. Nedavno sam bila u kontaktu s Općinskim sudom u Puli pa sam ih pitala kako to kod njih funkcionira. Rekli su da su pregledavali svoju opremu i da nemaju računala koja bi mogla podržati videokonferencije. S druge strane, vidim da se ročišta, dakako uz pridržavanje mjera, povremeno održavaju. Mislim da je Pazin preuzeo sam inicijativu, a nekima se, kao što je profesor Uzelac rekao, i ne da preuzimati inicijativu.

Aleksandra je nekoliko puta spomenula obiteljske predmete koji su u fokusu mog interesa, stoga sam željela još nešto podijeliti s vama. Što se tiče elektroničke komunikacije, odnosno dostave u elektroničkom obliku, moram napomenuti da centri za socijalnu skrb kao pravne osobe i Centar za posebno skrbništvo nisu još uključeni u sustav. Primjerice, Općinski sud u Splitu još se koristi telefaksom. Općinski građanski sud u Zagrebu ima jednu privatnu e-adresu preko koje komunicira s Centrom u vezi sa žurnim mjerama, odnosno mjerama obiteljskopravne zaštite.

Što se tiče videokonferencija, kolegice s Općinskoga građanskog suda u Zagrebu imaju problema kod lišenja poslovne sposobnosti. Zna se da se obiteljski propis mijenjao i jedan je od konvencijskih zahtjeva da osobe koje se lišavaju poslovnih sposobnosti i o čijem se zdravlju odlučuje treba osobno saslušati, treba ih neposredno pogledati vještak i slično te sada nastaju problemi. To su hitni predmeti, a ročišta se ne održavaju jer sudci govore da nemaju mogućnosti neposredno razgovarati putem videoveze i sl. Nadalje, ako su osobe u ustanovama, posjeti su zabranjeni ili ograničeni. Kao posljedica tehničkih premosnica postupci stoje.

Također, u obiteljskom sudovanju zamjetna je tendencija promjene struktura u predmetima. Sve se više javljaju postupci

radi određivanja privremenih mjera. Primjerice, zabrana ostvarivanja osobnih odnosa djeteta s roditeljem jer je roditelj pozitivan na koronavirus pa izlaže dijete rizičnim situacijama, ali i postupci određivanja privremenih mjera gdje jedan roditelj traži samostalno ostvarivanje roditeljske skrbi da može sam odlučivati o prijavama boravišta, prebivališta i slično. Sada su neki sudci počeli problematizirati o dopuštenosti toga pravnozaštitnoga puta jer Obiteljski zakon nominalno poimence poznaje samo privremenu mjeru o tome s kojim će roditeljem ili drugom osobom dijete stanovati i o ostvarivanju osobnih odnosa. Oni sada dvoje bi li se mogla određivati privremena mjera o tome da jedan roditelj sam odlučuje o bitnim stvarima kao što je zdravlje djeteta, prijava prebivališta, boravišta i slično.

COVID je zapravo u tim segmentima obiteljskoga pravosuđenja otkrio neke deficijentnosti, ali i uputio na prednosti elektrifikacije postupka, korištenja videokonferencijom, suvremenom tehnologijom, no pokazao je da se mijenja i struktura predmeta.

Što se tiče usluga centra za socijalnu skrb, to je bitno otežano jer oni imaju neku vrstu rada od kuće, odnosno ne mogu primati stranke, stoga takve stvari stoje.

Iako je Aleksandra istaknula da bi obiteljske stvari trebale imati prioritet, čini mi se da kod nas unatoč žurnosti nema žurbe. Vidjet ćemo kakav će biti daljnji razvoj situacije u tome području. U svakom slučaju, drago mi je čuti iskustva kolega praktičara. Kao da imamo dvije krajnosti. S jedne strane, upotreba privatnih e-adresa, slanje poveznica za videokonferencije... S druge strane, okolnost da iako je protekao rok da se pravne osobe uključuju u sustav elektroničke komunikacije, vidimo da tomu nije tako. Neki sudovi nabavljaju laptope i odgovarajuće platforme, drugi sudovi uopće nemaju tehničkih mogućnosti. Na kraju svega, čini se kao da živimo u različitim državama, a ne u jednoj.

---

**M. Bratković**

Znači li to da svi sudci svakodnevno i u vrijeme pandemije dolaze na sudove jer samo ondje mogu obavljati svoju dužnost? Možda kod kuće imaju napredniju tehnologiju.

---

**A. Maganić**

Ja sam po uputama predsjednika Vrhovnoga suda primijetila da na drugome stupnju održavaju sjednice barem



jedan dan u tjednu i da bi se trebali barem jedan dan u tjednu pojaviti na sudu. Iz toga sam shvatila da sudci nisu ondje svaki dan, nego da su kod kuće.

---

**M. Bratković** Mislim da ZPP pruža dostatne mogućnosti za uporabu tih modernih tehnologija u parničnim postupcima.

---

**A. Uzelac** Prema izjavama s Trgovačkog suda, više se ni presude ne mogu pisati od kuće jer sudci nemaju pristup eSpisu od kuće, nego samo iz ureda.

---

**M. Bratković** To je jedan tehnički problem koji bi ipak trebalo otkloniti. Mislim da nije prirodno da se eSpisu može pristupiti samo iz ureda.

---

**M. Skansi** Ja bih se uključila s još jednom crticom iz prakse. Kad već hvalimo Istru, možemo ih još malo pohvaliti.

Primijetila sam da u stečajnim postupcima Trgovački sud u Pazinu primjenjuje mješovit pristup na način da objavi rješenje o održavanju ročišta ili skupštine vjerovnika na e-Oglasnoj ploči. Potom kažu da vjerovnici mogu doći ili osobno ili se priključiti preko poveznice koju stave. To mi je fantastičan pristup. Nema razloga da se to ne nastavi jer je odlično za vjerovnike. Dosta štedi troškove, a vjerovnici tako mogu i slušati i glasati. Ne znam jesu li i drugi trgovački sudovi počeli to primjenjivati. Ako nisu, nadam se da hoće.

---

**E. Pljevljak** Sugestija je problematizirati tijekom zastare u vrijeme pandemije kao i njezin utjecaj na potrošačke ugovore o kreditu.

---

**M. Bratković** Da, to jest jedan aspekt koji se više odnosi na materijalno pravo.

---

**R. Duka** Upravo sam dobila informaciju iz Ministarstva u vezi s izjavom profesora Uzelca da sudci ne mogu pristupiti eSpisu. Da, točno je. Izvan suda eSpisu mogu pristupiti samo sudci koji imaju službena prijenosna računala.

---

**M. Bratković** Zamolio bih profesoricu Maganić za završni osvrt na ovo lijepo druženje.

---

**A. Maganić** Sjajna informacija, nova. Podsjeća me na mogućnosti koje imamo od kuće. Pitanje je možemo li mi elektroničkim bazama na Fakultetu pristupiti od kuće i pratiti ih za potrebe istraživanja. Mislim da to nije nikakva nepremostiva poteškoća i da bi se zapravo moglo vrlo lako riješiti, ali kao i neki drugi problemi, to je sustavne naravi.

Moja bi završna riječ bila prilično kritična i stroga. Hrvatsko pravosuđe trebalo bi voditi računa u prvom redu o tome da pravosuđe može djelovati, odnosno da se u građanskom pravosuđu mogu voditi sudski postupci, da je strankama omogućen pristup sudu (neovisno o tome je li uživo ili videokonferencijom).

Ako ne postoje mogućnosti za ostvarivanje zadaća u regularnom tijeku kakav je bio dosad, svakako je preporučljiva i nužna primjena novih radnih metoda.

Moja je poruka za Ministarstvo pravosuđa da se okani onih tema kojima se bavi i želi stjecati političke bodove, a da napravi korak naprijed u smjeru djelotvornosti hrvatskog pravosuđa.

---

**M. Bratković** Hvala, profesorice! Jasna poruka Ministarstvu pravosuđa. Vjerujem da smo svi doznali nešto novo na ovoj zanimljivoj tribini. Zahvaljujem svima na sudjelovanju.

Zamislio sam da će se tribine sljedećih mjeseci baviti pandemijom COVID-19, i doista će to tako biti, no sada je iskrsnula tema poslijeratne obnove i zastare kaznenih djela pa će tribina u veljači biti posvećena upravo tomu. Kolega Aleksandar Maršavelski iznijet će svoje viđenje stvari jesu li kaznena djela u poslijeratnoj obnovi u zastari ili nisu. Svi ste dobrodošli. Nakon toga nastavljamo s COVID-om i selimo se u materijalno pravo. Čut ćemo nešto i o odštetnoj odgovornosti u vrijeme pandemije COVID-19.



# JESU LI KAZNENA DJELA IZ POSILIJERATNE OBNOVE U ZASTARI?

---

uvodničar:

*doc. dr. sc. Aleksandar Maršavelski*  
*Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu*

**242. tribina**

---

Zagreb, 17. veljače 2021.



# JESU LI KAZNENA DJELA IZ POSLIJERATNE OBNOVE U ZASTARI?

UDK: 343.291:343.353(497.5)  
343.291:342.565.2(497.5)

---

## M. Bratković

Dobra večer! Dobro došli na još jednu tribinu Kluba pravnika grada Zagreba i Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Niz tribina bio je posvećen bolesti COVID-19 i različitim pravnim aspektima u tom kontekstu, ali sada smo odlučili napraviti jedan *intermezzo* jer je u praksi iskrsnulo vrlo zanimljivo pitanje zastare kaznenih djela u poslijeratnoj obnovi.

Svoja će razmišljanja uvodno iznijeti doc. dr. sc. Aleksandar Maršavelski s Katedre za kazneno pravo našega Fakulteta, a potom vas pozivam da se uključite u raspravu. Sve što kažete, bit će autorizirano i naposljetku objavljeno u Godišnjaku.

Predajem riječ našem uvodničaru.

---

## A. Maršavelski

Dobra večer! Hvala lijepa! Meni je iznimna čast i zadovoljstvo sudjelovati na ovoj tribini. Zahvaljujem kolegi Bratkoviću na pozivu. Tribina ima dugu tradiciju, na njoj su gostovali vrlo uvaženi uvodničari, a meni je ovo prvi put. Zahvalan sam što sam pozvan govoriti o temi koja se aktualizirala nakon potresa 29. prosinca 2020. – jesu li kaznena djela iz poslijeratne obnove u zastari – s obzirom na to da je prošlo već više od dvadeset godina.

Vidim da publiku uglavnom čine pravници, držat ću se pravne terminologije, no neću previše ulaziti u kaznenopravno-dogmatske termine koji možda ne bi bili svima dokraja razumljivi.

Da bismo odgovorili na naslovno pitanje, počet ćemo od građevinske struke. O serklažima se dosta govorilo još od

prvog potresa u Zagrebu. Na tu je temu izišao na internetu i satiričan članak naslova *Tajna hrvatskog serklaža* u kojem je bilo rečeno da je upotreba serklaža u gradnji u tradiciji hrvatskoga graditeljstva te postoji uzrečica „Kuća bez serklaža je kao crkva bez vitraža“. Činjenica je da se prema standardima gradnje obiteljskih kuća upotrebljavaju armirano-betonske konstrukcije koje se zovu serklaži. Postoje vertikalni i horizontalni. Primarna im je funkcija u slučaju potresa spriječiti urušavanje zgrade. Oni su obveza u gradnji na područjima sklonima potresu, kao što je većina Hrvatske. Ti su standardi gradnje uvedeni 1964. godine kao obvezni.

Devedesetih godina stradalo je jako puno kuća u ratu, a obnova je počela u Pakracu odmah nakon akcije Bljesak 3. svibnja 1995. Kako bi se ta obnova regulirala, Vlada RH donijela je Uredbu o organiziranju i financiranju obnove ratom oštećenih obiteljskih kuća V. i VI. stupnja oštećenja. U čl. 4. opisano je kako će se obnova organizirati i rečeno je da se obiteljske kuće dovedu u stanje koje je bilo prije njihova oštećenja odnosno razaranja ne povećavajući površinu odnosno volumen građevine kao i ne povećavajući u pravilu razinu ni osnovnu kvalitetu materijala koji se ugrađuje.

Razgovaramo li s građevinskim inženjerima, oni će reći da u to vrijeme na području Gline i Petrinje nije postojala obveza gradnje s vertikalnim serklažima. Horizontalni su se upotrebljavali, ali vertikalni navodno nisu. Ja nisam uspio doći do specifičnih pravila gradnje da mogu verificirati je li to točno. U medijima se spominje da ako je obiteljska kuća širine odnosno dužine do osam metara, vertikalni serklaži nisu nužni. Naravno, to će biti pitanje za građevinske vještace u kaznenom postupku, ali činjenica je da znamo što piše u uredbi. Sad je pitanje kako ćemo tumačiti konstrukciju u *pravilu*. Naime, ako piše da se u pravilu ne povećavaju razina ni osnovna kvaliteta materijala koji se ugrađuje, znači da se obiteljska kuća vraća u prvobitno stanje, prije ratnog razaranja. Ako je ona već tada bila loše izgrađena, primjerice u nekom selu gdje su ljudi sami gradili bez serklaža, oni tumače da su trebali samo vratiti onako kako je bilo.

Ako kažu u *pravilu*, ja tumačim da se u pravilu pretpostavlja da su građevine izgrađene po pravilima struke već i prije rata. Ako nisu, to bi bila iznimka i u iznimnim situacijama trebalo bi seizmički ojačati zgrade da u konačnici ta zgrada ili kuća budu u skladu s pravilima struke.

Uredba je stupila na snagu 14. lipnja 1995. Pitanje je što s rasponom od 3. svibnja do 14. lipnja. Nisam siguran primjenjuju li se tada opća pravila o gradnji. Doduše, tada nije obnovljeno mnogo kuća, ali projektanti su pravili plan obnove. Do kraja ljeta 1995. obnovljeno je 500 kuća. Građevinci kažu da ih je petrinjski potres iznenadio što se tiče seizmičke jačine. Kada gledate seizmičke karte Hrvatske, Zagreb je u crvenkastoj ili žutoj boji, a seizmička aktivnost popušta prema jugu tako da bi se na području Banije očekivali slabiji potresi od onih u Zagrebu. Zbog toga neki inženjeri građevine danas tvrde da je taj potres iznenadio stručnjake jer se ondje očekivala manja seizmička aktivnost i zbog toga nisu vrijedila tako stroga protupotresna pravila kao u Zagrebu.

Potom je donesen Zakon o obnovi koji je stupio na snagu 3. travnja 1996. te s brojnim izmjenama vrijedi i danas. I dalje se može tražiti obnova u ratu stradale kuće. Prema inicijalnoj verziji čl. 23. (a to je ona po kojoj je izvedena većina obnove) trebalo je izvesti radove obnove i unutarnjeg uređenja tako da se obiteljska kuća ili stan dovedu u stanje prikladno za život, boravak i korištenje. Prema građevincima, u Zakonu o obnovi nigdje se ne spominje nikakav seizmički standard koji je trebalo zadovoljiti, nego su oni te kuće ili stanove trebali dovesti u stanje prikladno za život, boravak i korištenje. Ja bih ipak rekao, ako imate kuću na seizmički aktivnom području u Hrvatskoj, da bi bila prikladna za život, boravak ili korištenje, ona bi trebala zadovoljiti određene seizmičke standarde. Činjenica je da postoje i kuće građene prije 1964. koje nemaju tu seizmičku snagu, ali se ipak smatraju prikladnima za život, boravak i korištenje. Prema mojem mišljenju, u dvojbi bismo trebali primijeniti one standarde gradnje koji su vrijedili u to vrijeme.

Do 2000. godine obnovljeno je 100.000 kuća, cijena reda veličine bila je 25 milijarda kuna. Od 2000. obnovljeno je 58.000 kuća, a obnova još traje. Riječ je o velikom projektu, aktivnosti koja služi na ponos i hvalevrijedno je koliko se toga uspjelo obnoviti u prvoj fazi. Ako je i bilo kriminala u obnovi, to ne znači da je cijela obnova kriminalna, nego to trebamo doživljavati kao iznimke.

Kada govorimo o modalitetima kaznenih djela u obnovi, najčešće se misli na krađu građevinskog materijala, ponajprije armature i cementa (armatura je najskuplji dio, a na slikama



iz Banije vidjeli smo da su kuće betonirane, ali nisu imale armature), dodjeljivanje i dobivanje obnove nekretnina koje uopće nisu stradale u ratu (netko tko je imao trošnu seosku kuću iskoristio je mogućnost i poznanstvo te došao do nove kuće na koju nije imao pravo), podmićivanje radi dobivanja obnove, nenamjensko trošenje sredstava za obnovu (građevinska tvrtka materijal namijenjen za kuću djelomično je iskoristila za obnovu te je njime istodobno na drugom terenu gradila privatne obiteljske kuće koje je naplaćivala) te prikrivanje ilegalno stečene imovinske koristi u obnovi (mogući su neki oblici pranja novca).

Što se tiče kontinuiteta kaznenih djela koja bi mogla doći u obzir, a spominju se u Zakonu o nezastarijevanju kaznenih djela, imamo sljedeće. Govoreći o krađi građevinskog materijala, moguće je da je bilo nekih prijevара. Primjerice, građevinska tvrtka obveže se izvesti radove na određen način, zapravo lažnim prikazivanjem činjenica sklopi ugovor, a potom sve izvede na drugi način da bi došla do imovinske koristi. Pronevjera je ako je nekoj tvrtki povjeren građevinski materijal za radove pa taj materijal nestane. Krivotvorenja službene isprave odnose se na unošenje neistinitih sadržaja. Primjerice, na nekoj kući nije ugrađen serklaž, ali piše da jest. Nadalje, imamo prijevара u službi pa zlouporabu položaja i ovlaštenja. Već sam spominjao modalitet dodjele obnove nekomu tko nema prava na obnovu, zatim aktivno i pasivno podmićivanje te pranje novca koje se u starom zakonodavstvu zvalo prikrivanje protuzakonito dobivenog novca, a uvedeno je 1996. u naše zakonodavstvo.

Sada dolazimo do čl. 31. Ustava RH. Ustav, prije svega, propisuje načelo zakonitosti izraženo u latinskoj maksimi *Nullum crimen, nulla poena sine lege*. U njemu je osnovni postulat zabrana retroaktivnosti ili *Nullum crimen, nulla poena sine lege praevia*, dakle nitko ne može biti kažnjen za kazneno djelo koje prije negoli je počinjeno nije bilo utvrđeno zakonom ili međunarodnim pravom kao kazneno djelo niti mu se može izreći kazna koja nije bila određena zakonom. Sada se postavlja pitanje jesu li kaznena djela o kojima govorimo bila propisana u ono vrijeme. Vidjeli smo da jesu. Po zastarnim rokovima koji su tada vrijedili sva ta djela bila bi sada u zastari da Ustav nije 2009. promijenjen te sada imamo st. 4. koji kaže da ne zastarijevaju kaznena djela ratnog profiterstva, kao ni kaznena djela iz procesa pretvorbe i privatizacije, počinjena u vrijeme Domovinskog rata

i mirne reintegracije, ratnog stanja i neposredne ugroženosti neovisnosti i teritorijalne cjelovitosti države, propisana zakonom itd. Dakle, za njih je zastara potpuno izbrisana.

Godine 2011. donesen je provedbeni zakon – Zakon o nezastarijevanju kaznenih djela ratnog profiterstva i kaznenih djela iz procesa pretvorbe i privatizacije – u kojemu je definicija manje-više ponovljena. Izričito je propisano da se kazneni progon može poduzeti i nakon isteka originalnih rokova za zastaru kaznenog progona. Mirna reintegracija završila je 15. siječnja 1998. Da bismo primijenili taj zakon i ustavnu normu, moramo govoriti o kaznenim djelima počinjenima prije toga. Obnova je počela 3. svibnja 1995., ali i prije toga bio je Zakon o financiranju obnove, no država tada nije obnavljala, nego je financirala građane da sami obnavljaju, stoga ne možemo govoriti o odgovornosti države za kaznena djela. Doduše, i tu su bile moguće malverzacije u vezi s financiranjem obnove, no to nema veze s potresom. Dakle, mjerodavno razdoblje obnove vezano za nezastarijevanje ratnog profiterstva traje od 3. svibnja 1995. do 15. siječnja 1998.

Što se tiče tumačenja nezastarijevanja kaznenih djela ratnog profiterstva, sporno je pitanje možemo li primijeniti ukidanje zastare i na kaznena djela koja su kad je mijenjan Ustav pala u zastaru. O tome imamo podijeljena mišljenja u literaturi. U prezentaciju sam stavio glavne članke, ali neću previše ulaziti u pojedinosti. Imamo jednu odluku Ustavnog suda u predmetu *Ive Sanadera* u slučaju *Hypo*, gdje je Sud rekao da unatoč tomu što djelo ulazi u ratno profiterstvo, sud je trebao provjeriti je li nastupila zastara, što nije učinio, i on je ukinuo pravomoćno osuđujuću presudu protiv Sanadera u tom predmetu. U ponovljenom postupku presuda je ponovno donesena, a županijski sud izbjegao je to pravno pitanje vezano za retroaktivnu primjenu roka u situacijama kad je zastara nastupila s obrazloženjem da u predmetu *Ive Sanadera* zastara uopće nije nastupila 2009. jer su se protiv njega pokrenuli još neki postupci koji su prekinuli relativne zastarne rokove te su bili mjerodavni rokovi apsolutne zastare koji nisu nastupili i zbog toga je Sanader ipak bio osuđen na kraju, ali još ne znamo koji će stav zauzeti Ustavni sud u nekom od daljnjih postupaka.

Nadalje, prema čl. 7. kaznenim djelima ratnog profiterstva smatraju se kaznena djela kojima je ostvarena nerazmjerna

imovinska korist podizanjem cijena robe koja je u nestašici, prodajom državne imovine znatno ispod njezine vrijednosti ili na drugi način iskorištavanjem ratnog stanja i neposredne ugroženosti neovisnosti i teritorijalne cjelovitosti države. To je pomalo komplicirana formulacija u koju dosta toga može ući, sve ovisi o tumačenju. Dakle, prema mojem mišljenju, mora biti neka nerazmjerna dobit koju je netko ostvario u obnovi upravo time kada je gradio i ukrao dio materijala pa je izgradio lošiju građevinu.

Nerazmjernu imovinsku korist neće biti lako dokazati. Primjerice, ako je izvođač prisvojio 10 % materijala koji je dobio za gradnju, on je počinio kazneno djelo, ali ono je danas u zastari zato što bi bilo teško u takvoj situaciji govoriti o nerazmjernoj imovinskoj koristi. S druge strane, ako je prisvojio 25 %, to je ipak četvrtina vrijednosti materijala ugrađenog u objekt, to bi bila, po mome mišljenju (no ne znači da će se sud ili državno odvjetništvo složiti sa mnom), nerazmjerna imovinska korist, i to djelo ne bi bilo u zastari ako je počinjeno do 15. siječnja 1998.

U nastavku imamo drugo kazneno djelo – nepropisno i nepravilno izvođenje građevinskih radova – danas se zove opasno izvođenje građevinskih radova. Ono postoji u kontinuitetu. Inicijalna verzija bila je na snazi u prvoj fazi obnove, do donošenja prvoga Kaznenog zakona RH, do 31. prosinca 1997. To je kazneno djelo bilo propisano u čl. 148. Krivičnog zakona RH i prema njemu odgovorna osoba koja pri projektiranju, rukovođenju ili izvođenju kakve gradnje ili građevinskih radova postupi protivno propisima ili općepriznatim tehničkim pravilima i time izazove opasnost za život ili tijelo ljudi ili za imovinu većeg opsega kaznit će se zatvorom od tri mjeseca do pet godina. Znači, moramo imati odgovornu osobu, a poslije ćemo vidjeti da je to djelo u novim izmjenama zakona mogao počiniti svatko, ali u tom smo razdoblju vezani odgovornim osobama. Čitao sam prijašnju sudsku praksu u kojoj je to kazneno djelo bilo dosta široko shvaćeno pa je, recimo, i zidar obrtnik bio odgovorna osoba. Ipak, njegovi radnici nisu odgovorne osobe, a višerangirane osobe jesu.

Kod toga djela traži se opasnost. Ne bismo ga mogli procesuirati sada, ono bi bilo u zastari, moralo bi se dokazati ugrožavanje života ljudi ili imovine većeg opsega (tada je imovina većeg opsega bila imovina veća od 100.000 kuna).

Drugo je kazneno djelo opasno izvođenje građevinskih radova. Svatko ga je mogao počinuti, a kazne su bile nešto blaže: do tri godine za namjerni oblik i do jedne godine iz nehaja. Ono je vrijedilo od 1. siječnja 1998. do 31. prosinca 2012. U aktualnom zakonu nije bilo nekih posebnih promjena osim u kazni.

Kaznena djela koja dolaze u obzir u ovom slučaju jesu teška kaznena djela protiv opće sigurnosti i postojala su u svim zakonima. To su kvalificirani oblici opasnog izvođenja građevinskih radova i tu imamo posljedice. Ako je teška tjelesna ozljeda ili imovinska šteta velikih razmjera (više od 600.000 kuna) prouzročena namjerno, kazna je od jedne do deset godina, a ako je iz nehaja, kazna je do pet godina, a početni se okvir mijenjao. Ako je posljedica smrt, za namjerno je djelo kazna do 15 godina zatvora, a za nehaj do osam godina.

Sporno je pitanje koji zakon tu primijeniti. Posljedica je nastupila u vrijeme važećeg zakona, a kazneno djelo u vrijeme KZ-a iz 1997. i onoga prethodnog zakona. Drugo je pitanje otkad počinje teći zastara: od datuma izgradnje koji može ići sve do 1964. kada je uvedena obveza protupotresne gradnje ili zastara počinje teći od nastupanja posljedice, dakle od potresa 29. prosinca 2020.

Što se tiče vremena počinjenja kaznenoga djela, prema čl. 8. KZ-a iz 2011. kazneno djelo počinjeno je u vrijeme kad je počinitelj poduzeo radnju ili je bio dužan poduzeti radnju, bez obzira na to kad je nastupila posljedica. Po tome bi kazneno djelo bilo počinjeno kada je zgrada izgrađena. Sastoji li se počiniteljeva djelatnost iz više vremenski odvojenih radnji, djelo je počinjeno s danom posljednje radnje. Je li trenutak kada se zgrada srušila neka dodatna radnja? Ovisno o tome mogli bismo razmatrati to počinjenje po novom zakonu. Tu je pitanje pravne prirode kaznenoga djela. Prema jednoj klasifikaciji imamo trajna kaznena djela i kaznena djela stanja. Kod trajnih kaznenih djela počinitelj stvori protupravno stanje, primjerice protupravno oduzimanje slobode, i održava ga svojom radnjom dok ne pusti žrtvu. Kod kaznenih djela stanja počinitelj stvori protupravno stanje koje nakon toga više ne ovisi o njegovoj volji. S obzirom na to da to kazneno djelo ima posljedicu, više bi bilo kazneno djelo stanja i ono je dovršeno samom radnjom, neovisno o posljedici.

Kada se govori o zastari kaznenog progona koja se tada računala od dana kada je kazneno djelo bilo počinjeno, u literaturi smo imali dosta specifično tumačenje vezano samo za to kazneno djelo. Naime, izreka „Drži vodu dok majstori ne odu“, dakle da netko nešto izgradi pa se to sutradan sruši, ipak će rijetko biti slučaj. Vjerojatnije je da će se loše izgrađena građevina srušiti puno godina poslije, a ta loša gradnja često neće biti ni vidljiva. Serklaži su u pravilu vidljivi jer se u obnovi nisu financirale fasade. Bačić i Pavlović su u Komentaru Kaznenog zakona iz 2004. u vezi s kaznenim djelom opasnog izvođenja građevinskih radova zaključili da je jedino rješenje za početak roka kaznenog progona kod toga kaznenog djela uzeti dan kad je nastupila posljedica jer bi inače trenutak urušavanja kuće bio debelo u zastari.

Možemo to čak izvesti iz jednoga općeg načela tumačenja u kaznenom pravu, recimo argumentom *ad absurdum*. Bilo bi doista apsurdno imati odredbu da ako dođe do urušavanja neke nekretnine, ne postoji odgovornost, ali, s druge strane, nemamo propisanu odgovarajuću zaštitu jer se urušavanje događa godinama poslije. Također, argument da tu moramo drukčije uzimati zastaru može se izvesti iz stava da je to kazneno djelo na neki način *sui generis*, ja bih ga čak tumačio kao djelomično trajno kazneno djelo. Primjerice, povreda uzdržavanja trajno je kazneno djelo. Ako počinitelj trajno krši neku obvezu na činjenje i tako održava to protupravno stanje, postavlja se pitanje je li kod gradnje izvođač dužan, ako je loše izgradio, vratiti se nakon deset godina i reći: ja sam ti loše izgradio kuću i sada ću to popraviti. Ne postoji li njegova dužnost koja proizlazi i iz ugovora o gradnji, pa i iz Kaznenog zakona i činjenice da postoji kaznena odgovornost ako se građevina sruši, da se on vrati na to gradilište i popravi ili napravi kuću kakva bi trebala biti po pravilima struke.

Prijeđimo sada na zaključke. Osim na ratne profiterere iz obnove do 15. siječnja 1998., DORH bi se trebao ponajprije fokusirati na to je li među poginulima i teško tjelesno ozlijeđenima u potresu bilo onih koji su stradali dok su se nalazili u građevinama iz obnove. Što se tiče imovinske štete velikih razmjera, teško da je ijedna privatna kuća iz obnove na području Banije koja se srušila u potresu vrijedila više od 600.000 kuna (približno 80.000 eura). Pogledao sam u internetskim oglasima vrijednosti kuća u središtu Petrinje prije potresa i nisam vidio

kuću koja bi vrijedila više od 50 ili 60 tisuća eura. U selima je to još manje vjerojatno. Bit će velika važnost građevinskih vještaka u dokazivanju. Zapreke su na tom putu problemi s preinakama na građevinama (neki su zidovi rušeni nakon što je kuća obnovljena) koje dosta opterećuju kuću, a činjenica je da mnogi nikad nisu napravili ni fasadu čija je funkcija spriječiti da vezivo među ciglama izgubi svoja svojstva te dodatno povezuje te cigle. S protekom vremena bit će dosta teže doći do dokumentacije. Neki su počinitelji sigurno umrli.

Ako dođe do kaznenog progona i netko bude otkriven, ja bih sugerirao da se ide blago s obzirom na protek vremena. Vjerojatno nije riječ o osobama koje su već osuđivane i tu će u pravilu u obzir dolaziti uvjetne osude koje se inače u kaznenom pravu najviše izriču, otprilike u 70 ili 80 % predmeta. Trebalo bi apelirati na to da se izreknu i neke posebne obveze, poglavito naknada štete. Dakle, da žrtva dobije obnovljenu kuću, da počinitelj o svom trošku obnovi kuću koju je loše izgradio. Ako je propisana kazna do pet godina i ako nije riječ o kaznenom djelu za koje je mjerodavan USKOK, moglo bi se primijeniti načelo svrhovitosti. Bilo bi jako poželjno da se na neki način naloži počinitelju da uplati određen iznos za obnovu te tako otplati svoj dug društvu, a ne da idemo u kaznene postupke koji će trajati godinama te žrtva možda neće ni doživjeti njihov ishod.

Ja uglavnom argumentiram da nema zastare u tim djelima pa onda nisu zastarjeli ni zahtjevi za naknadu štete, što također ima vrlo važne praktične posljedice jer zastara dulje traje u građanskom postupku ako je vezana za kazneno djelo.

Toliko od mene, rado ću vas poslušati i pokušati odgovoriti na vaša pitanja. Hvala na pozornosti!

---

### **M. Bratković**

Hvala našem uvodničaru na vrlo zanimljivim pitanjima koja je otvorio. Mislim da smo čuli dosta informacija koje bi mogle biti relevantne za odgovor na pitanje iz naslova današnje tribine. Moram priznati da nisam mislio da o toliko stvari treba voditi računa kada se naizgled jednostavno pitanje – je li riječ o zastari – treba uzeti u obzir.

Tribina je otvorena za sve sudionike. Tko god se želi uključiti svojim komentarom ili pitanjem, dobrodošao je to učiniti.

---

**D. Derenčinović** Dobra večer! Čestitke kolegi Maršavelskom na vrlo zanimljivom izlaganju.

Kada se dogode ovakve stvari kao što je potres, najprije onaj u Zagrebu, a sad i na Baniji ili Banovini, svi znamo o čemu je riječ, to me malo podsjeća na onu situaciju koja se dogodila u središnjoj Italiji, u L'Aquili. Znamo da je bio potres iznimne jačine, mnogo je ljudi ostalo bez svojih domova, a bilo je i ljudskih žrtava. Čak su se u kontekstu događanja u Petrinji i okolici pojavile i neke fotografije. Sada već zalazimo u domenu lažnih vijesti (*fake news*), fotografije su navodno prikazivale Petrinju, a zapravo je bila riječ o fotografijama L'Aquile.

Međutim, ono što na neki način povezuje reakciju (bitna je reakcija) na ono što se dogodilo u Petrinji i okolici i na ono što je bilo u Italiji, to je kako objasniti neobjašnjivo i kako utvrditi odgovornost za štetu do koje je došlo suuzročno ljudskim propustom, propustom u gradnji (sjetimo se Haitija, kako je izgledao Haiti nakon potresa, a kako je izgledao Čile u kojemu je bio jači potres). U L'Aquili su tada posegnuli za pitanjem odgovornosti seizmologa, vulkanologa, inženjera seizmologije, nastojali su utvrditi jesu li oni mogli predvidjeti što će se dogoditi, a s obzirom na to da nisu predvidjeli, mogu li zbog toga biti kazneno odgovorni. Podsjećam, oni su osuđeni u prvom stupnju za vrlo teško kazneno djelo, međutim u konačnici su oslobođeni jer je u postupku utvrđeno da se takvi događaji, odnosno prirodne nepogode ne mogu predvidjeti.

To danas s pravom ističu i naši seizmolozi, zbog čega smo malo i frustrirani. Voljeli bismo da postoji malo više egzaktnosti u znanosti. Nama pravnicima često se predbacuje da nismo egzaktni, da ne možemo ništa predvidjeti, ali očito je tako i u nekim drugim znanostima.

To me malo podsjeća i na tragediju na Kornatima. Nedavno je epilog te situacije, opet neobjašnjive, za koju netko „mora“ odgovarati uzeo danak u 14 godina procesa, što je potpuno neprihvatljivo s aspekta Europske konvencije i svih drugih standarda za pravično suđenje i na kraju nije utvrđen nitko tko je zaista bio odgovoran, ako je netko i bio odgovoran.

I ova situacija i medijski pokret, rekao bih da je to doista poprimilo obilježja pokreta – tko je kriv za ono što se dogodilo.

Krivci su se počeli tražiti već drugog ili trećeg dana premda je riječ o elementarnoj nepogodi koju ne možemo kontrolirati. Potom je počela priča s podsjećanjima na Hamurabijev zakonik. Sjetimo se nepropisne gradnje. To je jedna od prvih stvari koje smo mi, tada studenti prava, učili. Odmazna kazna, ako je netko nepropisno gradio pa se urušila kuća, nekoga moramo kazniti. A koga ćemo kazniti? Sina građevinara ako je sin kućevlasnika pritom stradao. Sjećamo se toga još iz Opće povijesti prava i države.

Ja vidim jedan obrazac ponašanja kad je riječ o takvim situacijama, a to, naravno, nije izostalo ni u primjeru Petrinje i okolice, na što je dodatno utjecala okolnost da je ondje zaista provedena gradnja tijekom obnove, nakon oslobođenja, odnosno povratka tih područja u sastav RH.

Moram priznati da me frapiralo kako su neki, pa i naši učeni pravni kolege iz pravosuđa, s nepodnošljivom lakoćom iznosili neka svoja razmišljanja o tome o čemu je tu riječ. Neki su rekli da je to sve u zastari i da nema problema. To mi je zasmetalo jer ako ne znaš činjenice i o čemu je riječ, morao bi se malo zadržati i ne izlaziti s takvim izjavama. Vidjeli smo na primjeru Aleksandrova izlaganja koliko je tu momenata i važnih stvari koje je *a priori* potrebno utvrditi kako bismo uopće mogli ocijeniti i procijeniti što je u zastari i je li doista u zastari.

Ja sad neću ulaziti u sve pojedinosti koje je Aleksandar jako dobro razradio vezano uz kaznena djela koja se ne tiču gradnje, nego gospodarskoga kriminaliteta o tome postoji li zastara. Postoji odluka Ustavnog suda, a ja sam o tome dosta pisao, sviđala se ona komu ili ne. Ustavni sud jasno se opredijelio u vezi s tim pitanjima. Ako je zastara nastupila do stupanja na snagu ustavne novele, a vjerujem da je to tako za većinu tih djela, onda su ta djela u zastari.

Međutim, kada je riječ o nepropisnom izvođenju građevinskih radova, kolega Maršavelski vrlo je lijepo objasnio cjelokupnu teorijsku strukturu zastare za ta kaznena djela, objasnio je što su to trajna kaznena djela i kaznena djela stanja, no nije spomenuo odredbu čl. 82. Mislim da nas je htio držati u napetosti, zato je to preskočio i čuvao za raspravu. Ta odredba daje vrlo jednostavan odgovor na sva naša pitanja, a to je da se primjenjuje odredba čl. 82., st. 1. kao *lex specialis*. U toj odredbi stoji da zastara kod kaznenih djela kod kojih je posljedica u biću



djela, a posljedica jest u biću djela ako je riječ o nepropisnom izvođenju građevinskih radova koje je poprimilo teške oblike (to je čl. 222., znači ako imate imovinsku štetu velikih razmjera, tešku tjelesnu ozljedu, smrt itd.), sasvim je nesporno, i to ne moramo izvoditi ni iz literature ni iz teorijskih postavki, jednostavno piše u zakonu, od kojeg je trenutka zastara za ta kaznena djela počela teći. Pod pretpostavkom da su te posljedice zaista nastupile i da je utvrđeno da se nije postupalo u skladu s pravilima, zastara je počela teći od trenutka potresa, nikako prije.

To je moj doprinos raspravi. Tema je doista inspirativna. Mediji su dosta zvali i tražili izjave. U posljednje vrijeme i ne dajem izjave pa mi je ovo bila neka vrsta okidača da kažem ono što mislim o ovoj temi. Zahvaljujem organizatorima što su se odlučili za jako aktualnu temu i kolegi Maršavelskom na vrlo zanimljivom i kvalitetnom izlaganju.

---

#### **A. Maršavelski**

Puno hvala na lijepim riječima. Uvijek je dobro čuti kompliment od šefa Katedre.

Da, to jesu problemi i uvijek postoje velika očekivanja, a pitanje je koliko će se ispuniti očekivanja od same obnove, neovisno o kaznenom pravu.

Slažem se da su neke izjave bile neprimjerene. Među njima je i izjava našega predsjednika koji je govorio o kokošarenju u obnovi. Rekao bih da je to čak uvredljivo za ljude koji su pretrpjeli štetu u potresu.

Odredbu o zastari koju nisam spomenuo zapravo sam izbjegao jer je ona u ovom obliku u sadašnjem zakonu, a prije je bilo drukčije propisano u čl. 91., st. 1. Osnovnoga krivičnog zakona Republike Hrvatske te u čl. 20., st. 1. Kaznenog zakona iz 1997. Nije bilo propisano da zastara teče od posljedice i da izbjegnem dvojbu u tumačenju, radije sam citirao stav prof. Bačića i Pavlovića u literaturi da se zastara mora računati od posljedice. Poslije je to ušlo u Kazneni zakon te sada više nije sporno. Sada vrijedi za sva kaznena djela, ali po prijašnjemu Kaznenom zakonu to nismo imali te bi se, prema mojem mišljenju, otvorile dvojbe u tumačenju. Dakako, dopuštam i drugo mišljenje.

---

**D. Derenčinović** To je vrlo zanimljivo pravno pitanje. Nedvojbeno je da se čl. 82. primjenjuje prospektivno, za ubuduće, no prema mojem mišljenju, nema apsolutno nikakve dvojbe da se može primijeniti retrospektivno. Namjerno kažem retrospektivno jer to nije retroaktivna primjena.

Podsjetit ću, a bili smo zajedno u Radnoj skupini za taj KZ, i to se lako može provjeriti uvidom u Obrazloženje uz Konačni prijedlog, da je takav čl. 82. zapravo kodifikacija postojećeg stanja u vrijeme kad je donesen novi Kazneni zakon. Takva odredba s preciziranjem posljedice unesena je samo kako bi se jasno otklonile dileme kad počinje teći zastara kod tzv. produljenih kaznenih djela. Da ne ulazim sada u te detalje.

Određenu zabunu može stvoriti sljedeće: imate u KZ-u odredbu o vremenu počinjenja kaznenoga djela, to je teorija djelatnosti, s druge pak strane, imate odredbu o zastari koja je apsolutno *lex specialis*, a ono što je 2011. kodificirano u vezi s materijalnim kaznenim djelima, a to jest materijalno kazneno djelo, bilo je primjenjivo i u to vrijeme – nevezano uz to što sada piše u zakonu, a tada nije pisalo.

U zakonu se, naime, vrlo jednostavno argument primjene odredbe o teoriji djelatnosti može otkloniti jer ona vrijedi za neke druge situacije, za supočinitelje, u kojem se trenutku oni pridružuju, pravo na nužnu obranu itd. Odredba čl. 82. eksplicira kao *lex specialis* zastaru u odnosu na najteža kaznena djela s posljedicom, a i u vrijeme kad se to dogodilo vrijedila je ista stvar, samo što nije bila izričito propisana u zakonu. To vodi nekom zaključku da je definitivno moguće nakon utvrđivanja činjenica da postoje neka djela koja još nisu u zastari, ali je pretpostavka utvrditi koja. Najprije da radovi nisu propisno izvedeni kako su trebali biti po pravilima struke i po postojećim propisima i da je došlo do težih posljedica. Naglašavam da to nužno ne mora biti nehaj, nego može biti i neizravna namjera u odnosu na posljedicu. Netko gradi pa kaže *baš me briga hoće li se srušiti nakon 10 ili 15 godina* pa se to zaista i dogodi. Netko bi mogao reći da onda idemo na konstrukciju ubojstva, ali to bi bilo malo pretjerano, naravno.

Prema tome, mislim da takvih slučajeva ima, ali trebalo bi točno utvrditi činjenice u svakome pojedinom području i vidjeti mogu li se podvesti pod tu normu. U tom slučaju nemam dileme da je riječ definitivno o djelima koja nisu u zastari. Međutim,

naglašavam, to neće zadovoljiti žed̑ javnosti za odgovornima jer pretpostavljam da će se te brojke mjeriti, neću čak reći ni u desetcima jer će ih vjerojatno biti i manje od toga.

---

**M. Bratković**

Aleksandar je dosta toga pokrio u svojem izlaganju, stoga mi se čini da uistinu treba imati specijalistička znanja u vezi s kaznenim pravom. Vjerojatno se nije lako kompetentno uključiti u raspravu nekomu tko ima opća pravnička znanja, što je mogući razlog za sramežljivost publike.

Čini mi se da građanskopravni aspekt da ako kaznena djela nisu u zastari, to veže i neku građanskopravnu odgovornost i naknadu štete, može biti zanimljiv i nekim drugim granama prava.

Budući da nemamo nikoga više za raspravu, zamolio bih našega uvodničara za završnu riječ.

---

**A. Maršavelski**

Mislim da je dobro da govorimo o tim temama i analiziramo pravne probleme koji nas tište. Nadam se da ima onih koji su involvirani u neke od tih procesa i da će ova situacija biti jasna. Zapisnik s ove tribine objavljuje se javno pa se nadam da će doći do nadležnih institucija i do DORH-a te će oni uzeti neke od tih argumenata u obzir. Uvjeren sam da oni sad sve to već proučavaju. Prema informacijama koje sam čuo tijekom siječnja, USKOK je napravio neke izvide vezane za poslijeratnu obnovu. Vidjet ćemo koji će biti rezultati toga.

---

**L. Kovačić**

Dobra večer! Pohvalio bih vrlo zanimljivo izlaganje.

Imao bih pitanje koje se tiče nerazmjerne imovinske koristi koju ste vezali za vrijednost nekretnine ako sam dobro shvatio. Čitamo li Zakon o nezastarijevanju, jedan je od uvjeta ostvarivanja te nerazmjerne imovinske koristi podizanje cijena robe, zatim prodaja državne imovine te iskorištavanje izvanrednih okolnosti. Dakle, to bi bio naš slučaj.

Zanima me vežemo li nerazmjernu imovinsku korist uz ukupnu vrijednost poslovnog odnosa.

---

**A. Maršavelski** U načelu da. Ako je ugovorena gradnja, odnosno obnova neke nekretnine, možemo uzeti u obzir. Ja je nisam vezao baš uz vrijednost nekretnine jer ona može vrijediti više od materijala koji je ugrađen u nju. Dao sam primjer krađe građevinskog materijala i rekao ako je 25 % materijala koji je trebao biti ugrađen protupravno prisvojen, to bi bila nerazmjerna imovinska korist za tog izvođača radova. U ukupni poslovni odnos ulaze trošak ruku, radni sati i slično pa bi u toj situaciji to bilo manje. No ako je ugrađeno manje građevinskog materijala, vjerojatno ima i manje radnih sati. Možda i tu ima neke proporcionalnosti. Nemam uvida u činjenice pojedinih slučajeva iz sudske prakse. Više sam ilustrirao primjerom što bi mogla biti, po mome mišljenju, nerazmjerna imovinska korist počinjena u vezi s ratnim stanjem. Svrha je obnove otklanjanje posljedica rata, postoji veza s ratnim stanjem te mislim da je taj kriterij zadovoljen.

---

**L. Kovačić** Hvala lijepa. Rekli ste da su te odredbe prilično široko postavljene. Mislim da kod drugog načina počinjenja djela koje se spominje treba utvrditi što je to nerazmjerna imovinska korist u odnosu na što. To je kod tih djela, čini mi se, prilično velik problem.

---

**A. Maršavelski** Da, slažem se. To će ovisiti o činjenicama slučaja.

---

**M. Bratković** Htio bih zahvaliti našem uvodničaru. Mislim da smo dobili relevantne informacije o tome što je bitno za presudbu i odgovor na pitanje jesu li kaznena djela iz poslijeratne obnove u zastari. Vjerujem da će, kao što je Aleksandar rekao, kada budu objavljeni autorizirani dijelovi u Godišnjaku tribina, oni imati svoje čitatelje i izvan ovoga kruga koji se danas uključio u raspravu. Hvala na sudjelovanju.

Pozivam vas na sljedeću tribinu na kojoj se vraćamo temama COVID-a. Govorit ćemo o odštetnoj odgovornosti i COVID-u. Doviđenja!

---

**A. Maršavelski** Hvala svima koji su došli i kolegi Bratkoviću na pozivu.



# COVID-19 I ODŠTETNA ODGOVORNOST

---

uvodničari:

*prof. dr. sc. Marko Baretić*

*izv. prof. dr. sc. Frane Staničić*

*Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu*

**243. tribina**

---

Zagreb, 24. ožujka 2021.



# COVID-19 I ODŠTETNA ODGOVORNOST

UDK: 347.426.4:616.921.5  
347.513:616.921.5

---

## M. Bratković

Dobra večer! Dobro došli na tribinu Kluba pravnika grada Zagreba i Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Nastavljamo niz tribina posvećenih COVID-u. Drago mi je što danas imamo vrlo poticajnu temu, zanimljivu, vjerujem, i teoretičarima i praktičarima, a riječ je o odštetnoj odgovornosti i pandemiji COVID-19.

S nama su dvojica uvodničara – prof. dr. sc. Marko Baretić s Katedre za građansko pravo i izv. prof. dr. sc. Frane Staničić s Katedre za upravno pravo našega Fakulteta.

Vjerujem da su naši uvodničari svima vama poznati, stoga neću duljiti, a nakon izlaganja pozivam vas da se uključite u raspravu. Sve što kažete, bit će autorizirano i naposljetku objavljeno u Godišnjaku.

Prepuštam riječ uvodničarima. Izvolite!

---

## M. Baretić

Dobra večer! Zahvaljujem kolegi Bratkoviću što nas je pozvao na ovu tribinu. Iznimno mi je drago što opet mogu biti gost te što vas mogu pozdraviti iz svojega obnovljenog ureda koji vidite iza mene.

Kao što je kolega Bratković najavio, kolega Staničić i ja govorit ćemo o odštetnopravnim elementima vezanima uz COVID. I sami znate da postoji niz pitanja koja se u vezi s tim otvaraju: tko, čija odgovornost, po kojim pravilima, uz koje pretpostavke... Ako samo razmislite o krugu osoba koje bi mogle doći pod udar odštetne odgovornosti zbog COVID-a,



možete vidjeti širok dijapazon mogućnosti: od eventualne odgovornosti onih koji su zaraženi virusom SARS-CoV-2 pa šire zarazu među drugima do različitih ustanova i subjekata općenito koji omogućavaju društveni kontakt, odnosno koji po prirodi svojih djelatnosti okupljaju ljude na određenim mjestima omogućujući tako širenje virusa.

Postavit će se pitanje, ili bi se moglo postaviti, eventualne odgovornosti za štete koje proizidu iz, primjerice, cjepiva koje se upotrebljava radi suzbijanja pandemije. A, naravno, potom dolazi u obzir pitanje odgovornosti države, o čemu će više govoriti kolega Staničić.

Kada se god govori o odštetnopravnoj odgovornosti, moguće su dvije vrste – subjektivna ili objektivna odgovornost. Subjektivna je odgovornost pravilo, a objektivna iznimka koja se primjenjuje samo u onim situacijama u kojima je to zakonom izrijeком propisano. Postavlja se, naravno, pitanje hoće li se štete prouzročene širenjem virusa SARS-CoV-2 naknađivati po pravilima objektivne ili subjektivne odgovornosti.

U kontekstu potencijalnih šteta koje mogu nastati zbog virusa SARS-CoV-2 eventualno bi se moglo razmišljati o dva seta pravila kojima se uređuje objektivna odgovornost – odgovornost za opasnu djelatnost te odgovornost organizatora priredaba.

Za prenošenje zaraznih bolesti eventualno bi se moglo objektivno odgovarati ako bi se zauzeo stav da je društveni kontakt zaraženih osoba opasna djelatnost. To mi se čini malo izglednim. Naime, da bi nešto bilo djelatnost u okviru odredbe o objektivnoj odgovornosti, potrebna je određena razina organiziranosti, trajnosti, što društveni kontakt koji nastaje u svakodnevnim odnosima jednostavno nema. Kontakt kao što je boravak u istoj prostoriji ili razgovor s drugom osobom teško da ima te karakteristike organiziranosti, strukturiranosti i dugotrajnosti da bismo ga mogli nazivati djelatnošću.

Nadalje, može li se uopće društvene kontakte zaraženih osoba smatrati opasnim? Mogućnost prenošenja zaraznih bolesti, poglavito onih koje se šire zrakom ili kapljičnim putem, redovito je stanje stvari.

Također, isti bi se zaključak mogao donijeti u vezi s pružateljima različitih usluga. Ne mislim da se određena

djelatnost koja pretpostavlja društveni kontakt poput pružanja zdravstvenih, socijalnih, ugostiteljskih ili obrazovnih usluga treba smatrati opasnom djelatnošću samo zato što se omogućava društveni kontakt te eventualno prenošenje zaraznih bolesti. Čini mi se da mogućnost prenošenja zaraznih bolesti u takvoj situaciji nije ništa veća nego u svim onim situacijama u kojima društveni kontakt nastaje spontano, primjerice susret dviju osoba na određenome mjestu. Dakle, objektivna odgovornost po pravilima o opasnoj djelatnosti nije izgledna.

Nadalje, smatram da ne bi bilo objektivne odgovornosti ni po posebnim pravilima o odgovornosti organizatora priredaba. Odredba Zakona o obveznim odnosima koja uređuje tu odgovornost govori o odgovornosti organizatora priredaba kada jedna osoba, dakle organizator, na jednome mjestu okuplja veći broj ljudi, što sugerira da u svim onim situacijama u kojima imamo društveni kontakt, a da nitko nije inicirao okupljanje ljudi, primjerice u slučaju javnog prijevoza, posjeta bolnicama, restoranima i trgovačkim centrima, ne bi bilo odgovornosti organizatora jer organizatora takvih okupljanja i nema. Čini mi se, stoga, nekonzistentnim ta pravila primjenjivati na jedan oblik okupljanja, a na drugi ne.

Iz odredbe čl. 1080. ZOO-a, nadalje, jasno proizlazi da se njome želi zaštititi fizički integritet sudionika određenih okupljanja i da ta odredba nije namijenjena zaštititi od eventualnog narušenja zdravlja. Po navedenom bi se članku objektivno odgovaralo ako bi se dogodile neke izvanredne okolnosti koje mogu nastati u slučaju okupljanja većega broja ljudi na jednome mjestu. Zakon spominje neke od tih izvanrednih okolnosti kao što je, recimo, gibanje mase premda ne isključuje i sve ostale izvanredne okolnosti. No, čini mi se da mogućnost zaraze patogenom koji se širi zrakom ili kapljičnim putem nije nikakva izvanredna, nego redovita okolnost društvenoga kontakta. Stoga bih rekao da u slučaju zaraze virusom SARS-CoV-2 ne bi dolazila u obzir objektivna odgovornost po pravilima o odgovornosti organizatora priredaba.

Osim toga, pogledate li neka recentna istraživanja, vidjet ćete da se došlo do zaključka da određena okupljanja, primjerice u koncertnim dvoranama, uz primjenu propisanih epidemioloških mjera uopće nisu rizična što se tiče širenja koronavirusa.

Sve me to upućuje na zaključak da bi se eventualno o odgovornosti za širenje koronavirusa moglo govoriti u situacijama u kojima je osoba postupala nepažljivo, dakle da bi se moglo odgovarati po pravilima subjektivne odgovornosti.

Da bi došlo do bilo kakve odštetnopravne odgovornosti, moraju se ispuniti sve pretpostavke odgovornosti za štetu. Pritom nije dovoljno da imamo samo protupravnu radnju, dakle nije dovoljno da netko širi virus SARS-CoV-2, nego je potrebno da na temelju toga dođe do određene štete. A sjetit ćete se da je šteta u našem građanskopravnom poretku definirana kao umanjeње nečije imovine, sprečavanje povećavanja nečije imovine ili povreda prava osobnosti. U vrlo velikom broju slučajeva zaraze virusom SARS-CoV-2 neće nastati nikakva šteta. Ako nam je netko prenio virus, u većini su slučajeva simptomi blagi, dakle nikakvih materijalnih posljedica neće biti, a čak neće ni povreda prava osobnosti biti toliko intenzivna da bi opravdavala naknadu štete.

S druge strane, treba voditi računa o činjenici da će u velikom broju slučajeva kada dođe do zaraze koronavirusom biti gotovo nemoguće uspostaviti uzročnu vezu između nečijega nemarnog ponašanja i štete koja je nastupila. Činjenica je da se koronavirusom možemo zaraziti gotovo svugdje, od različitih osoba, da se virus zadržava na površinama duže nego što smo mislili. Uz takvo stanje stvari većina ljudi koja je u RH oboljela od koronavirusa ne može ni reći gdje se točno zarazila. U nekim zatvorenim sustavima, primjerice na kruzerima, u zatvorima, bolnicama, staračkim domovima, uspostava uzročne veze bit će možda nešto izglednija. No, općenito govoreći, nemogućnost dokazivanja uzročne veze između nečijega protupravnog postupanja i nastale štete bit će jedna od većih zapreka uspješnom odštetnopravnom zahtjevu.

Čak i ako dođe do određene štete te možemo uspostaviti uzročnu vezu između nečijega protupravnog postupanja i nastale štete, činjenica je da će se vrlo često postaviti pitanje eventualnoga doprinosa oštećenika nastaloj šteti. Je li osoba koja je zaražena i pretrpjela je štetu sama za to odgovorna? Je li se pridržavala odgovarajućih epidemioloških mjera? Nadalje, medicinska struka upozorava da su u mnogim situacijama teški oblici i teške posljedice zaraze COVID-19 rezultat nepravodobnog traženja liječničke pomoći te bi se u vezi s tim postavilo pitanje

suodgovornosti oštećenika za štetu koju je pretrpio. U tom kontekstu vrlo će teško moći doći do odgovornosti za štetu osoba koje svojim neodgovornim ponašanjem šire virus kao i onih koje svojim djelatnostima omogućavaju društveni kontakt.

Međutim, u jednom bi se trenutku moglo postaviti pitanje može li, tko te kako odgovarati za posljedice nastale cijepljenjem protiv koronavirusa. Počelo se razgovarati o tome može li jedno od cjepiva izazvati opasne zdravstvene probleme. U našem pravnom poretku, kao i u pravnim porecima ostalih država članica EU-a, načelno postoji mogućnost odgovornosti za cjepiva, pa čak i po pravilima objektivne odgovornosti. Riječ je, naime, o odgovornosti za neispravn proizvod. Ona je objektivna, dakle odgovarat će se bez obzira na krivnju, a njome su obuhvaćena i cjepiva. Dapače, prema Sudu EU-a, za štete prouzročene cjepivom može se odgovarati čak i u onim situacijama kada nije posve pouzdano medicinski utvrđeno da između cjepiva i određenih zdravstvenih tegoba postoji uzročno-posljedična veza. Činjenica je da odgovornost za štetu od neispravnih proizvoda pogađa proizvođača, a njome je obvezan i onaj tko je uveo taj proizvod. U našem slučaju čini mi se da bi to bio HZZO.

I na koncu, jedan oblik potencijalne odgovornosti o kojem, moram priznati, nisam puno ni razmišljao do prije nekoliko dana kada sam održao poslijediplomski ispit za kolegicu koja je bila jedan od prvih slučajeva zaraze COVID-om u RH. Njezino mi je iskustvo otvorilo neke nove vidike. Taj je slučaj pokazao razinu postupanja koja mi dotad nije bila poznata. Ona je svojedobno bila protiv svoje volje zadržana u bolnici tri tjedna, što je iz ove perspektive nepotrebno dugo. Nije imala nikakve simptome, a čak nije bila ni pozitivna. Složili smo se da u takvoj situaciji država ima nesumnjivo pravo ograničiti prava i slobode drugih radi zaštite zdravlja. No zapitali smo se jesu li te mjere poduzete prema njoj bile proporcionalne. Je li ona doista morala biti toliko dugo protiv svoje volje u bolnici ako danas znamo da se oni koji su bili u kontaktu sa zaraženom osobom mogu samoizolirati?

Dakle, niz je pitanja koja ova epidemija otvara i koja nadilaze odgovornost samih pojedinaca bilo širenjem zaraznih bolesti bilo omogućavanjem širenja zaraznih bolesti. To što sam posljednje naveo na neki način ulazi u potencijalnu odgovornost

države, stoga ću time završiti, zahvaliti na vašoj pozornosti i mikrofon prepustiti kolegi Frani Staničiću koji će vas uvesti u temu potencijalne odgovornosti države za štetu koja bi mogla nastati u ovim okolnostima.

---

## **F. Staničić**

Dobra večer! Zahvaljujem svom prethodniku na vrlo sadržajnom i zanimljivom izlaganju i mislim da će se moje izlaganje nadopuniti s njegovim.

Kao što je prof. Baretić napomenuo, epidemija virusa SARS-CoV-2 uzrokovala je goleme probleme u funkcioniraju svijeta općenito i sve su države provele različite mjere kojima žele spriječiti širenje toga opasnog virusa radi spašavanja života i sprečavanja nastanka problema u sustavu medicinske zaštite, što je vrlo važno za funkcioniranje zdravstvenog sustava. Sve mjere koje države provode u vezi s epidemijom imaju stoga legitiman cilj. Želimo zaštititi zdravlje i život ljudi.

Naravno, problem je što te mjere imaju velik utjecaj na gospodarstvo jer je potpuno zabranjeno ili ograničeno obavljanje niza djelatnosti. Osim zabrana u poslovno-gospodarskom smislu, postoje i druge zabrane koje utječu na svakodnevicu te ono što smo nekad smatrali posve normalnim i samorazumljivim, poput prava na slobodno kretanje, odjednom više nismo imali. Takvo postupanje države može prouzročiti štetu fizičkim ili pravnim osobama te je logično postaviti pitanje možemo li u takvim situacijama govoriti o pravnoj odgovornosti države za štetu nastalu njezinim radom, odnosno radom osoba koje je zastupaju u provedbi epidemioloških mjera.

U izlaganju ću prvo prikazati institut odgovornosti države za štetu jer postoji više oblika odgovornosti države za štetu, pa ni kriterij ni način odgovornosti države za štetu nije isti. Potom ću analizirati protuepidemijske mjere radi utvrđivanja mogu li se podvesti pod neki od oblika odgovornosti države za štetu, odnosno može li se država smatrati pravno odgovornom za štetu koja fizičkim i pravnim osobama nastane zbog provođenja protuepidemijskih mjera. Dakle, jedno je provođenje protuepidemijskih mjera, a drugo je propuštanje njihova provođenja. Riječ može biti o tome da država nije uopće ili nije odgovarajuće uvela protuepidemijske mjere ili ih je pak uvela, one su na snazi, ali državna tijela ne provode na adekvatan i

sustavan način mjere koje je sama država propisala. Naravno, iz toga može slijediti odgovornost države za štetu.

Pravno govoreći, institut odgovornosti države za štetu relativno je mlad institut, postoji 70-ak godina, što je jako kratko u usporedbi s institutima koji postoje tisućama godina. O njegovu se razvoju može govoriti u trima fazama, od kojih je najduže trajala prva koja se iskazuje anglosaskom maksimumom *The king can do no wrong* u kojoj niste mogli ostvariti odštetni zahtjev od države.

Druga je faza ona u kojoj država prihvaća odgovornost za štetu u svojim privatnopravnim odnosima.

Treća je faza kada govorimo o odgovornosti države za štetu koja nastane kad država prihvaća takvu odgovornost i tu treba razlikovati dva tipa, odnosno različit način rada države kojim nastaje šteta. Naime, osim djelovanja države koje je obilježeno greškom, gdje je jasno da bi država trebala odgovarati, postoji šteta nastala radom države, ali koja nije obilježena greškom. Rad je bio zakonit i pravilan. Tu se otvaraju dodatna pitanja povezana sa slučajevima u kojima država i takvu štetu treba nadoknaditi.

Institut odgovornosti države za štetu dijelom je javnopravne, a dijelom privatnopravne prirode. Ključan je problem odnos između normi privatnog i javnog prava, odnosno koje pretežu. To, naravno, opet ovisi o pojedinome pravnom sustavu. U nekim se državama odgovornost prosuđuje isključivo prema općim pravilima građanskog prava, to je kod nas više izraženo, negdje je naglasak na posebnim pravilima koja vrijede samo za državu i osobu odgovornu za civilni delikt, a u nekim je državama posebnim normama javnog prava uređeno kako država odgovara za štetu, što kod nas nije slučaj.

Prvo idemo na odgovornost države za štetu obilježenu greškom. Govorimo o odgovornosti države za štetu koja nastaje protupravnim radom, pri čemu mislimo na obavljanje poslova državne uprave, bez obzira na to tko ih obavlja, a takav je rad obilježen greškom u radu. U našem pravnom sustavu to je uređeno Zakonom o sustavu državne uprave koji propisuje primarnu, neposrednu i objektivnu odgovornost države za štetu nastalu protupravnim radom. Pritom treba napomenuti da su se vodile dugotrajne i ozbiljne rasprave u vezi s time je li odgovornost države za štetu objektivna ili subjektivna koje je na

kraju presjekao Ustavni sud RH, uz, naravno, veliko protivljenje redovitog sudstva i Vrhovnog suda RH, rekavši da je riječ o objektivnoj odgovornosti. Dakle, država nadoknađuje svu štetu koja protupravnim radom njezinih tijela nastane bilo kojoj fizičkoj ili pravnoj osobi. Protupravnost se kao bitan element odgovornosti za štetu može manifestirati kao nezakonitost ili kao nepravilnost te može biti aktivna ili pasivna. Naše zakonodavstvo uspostavlja objektivnu, primarnu i neposrednu odgovornost države po kojoj država odgovara za štetu ako su ispunjene tri pretpostavke: protupravni rad, nastala šteta i uzročna veza između nastale štete i protupravnog rada. Bitno je da se šteta procjenjuje prema pravilima građanskog prava jer naši posebni zakoni ne sadržavaju posebna pravila za utvrđivanje štete. Što se tiče opsega moguće dosuđene naknade, pravna teorija smatra da se može nadoknaditi bilo koji vid štete utvrđen Zakonom o obveznim odnosima, dakle umanjeње imovine, izmakla korist i neimovinska šteta.

Potom imamo odgovornost države za štetu bez greške. Država odgovara za štetu nastalu pri zakonitom i pravilnom obavljanju službe. Dakle, rad je bio apsolutno pravilan i u skladu sa zakonom, ali je njime nastala šteta. Kada gledamo treba li država u takvim slučajevima odgovarati za štetu, posebno promatramo je li država takvim postupanjem kojim je nastala šteta ostvarila za sebe neku korist. Ako država ostvaruje korist, bez obzira na to je li posebnim zakonima propisana njezina odgovornost, treba smatrati da takva odgovornost postoji. S druge strane, ako država nije ostvarila korist svojim radom kojim je nastala šteta, nužno je da zakon unaprijed propiše pravo na naknadu štete, inače ono ne postoji i ne može se presumirati. Prema tome, kod odgovornosti države za štetu bez greške naknadu za štetu uvijek treba dati kada je država zakonitim i pravilnim radom kojim je nastala šteta ostvarila korist, dok je u slučajevima kad država nije zakonitim i pravilnim radom kojim je nastala šteta ostvarila korist, nužno propisati pravo na naknadu štete te je to pravo obično ograničeno na naknadu stvarne štete.

Kada to primijenimo na protuepidemijske mjere, svi znamo da su mjere kojima su ograničena prava fizičkih i pravnih osoba u RH donesene u skladu sa Zakonom o sustavu civilne zaštite (čl. 22.a) i Zakonom o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti (čl. 47.), a sve ih je donio Stožer civilne zaštite

RH. Riječ je o tijelu pod neposrednim nadzorom Vlade RH te se nedvojbeno za njegov rad može uspostaviti veza s državom, odnosno s obavljanjem poslova državne uprave, stoga možemo govoriti i o odgovornosti države za štetu koja nastane radom toga tijela. Odluke Stožera, u skladu s čl. 22.a Zakona o sustavu civilne zaštite, na terenu provode lokalni stožeri civilne zaštite. Na temelju odluka Stožera i postojećega zakonodavnog okvira donesen je velik broj protuepidemijskih mjera i zabrana u vezi s kojima je bilo puno rasprava. Ustavni sud RH, osim u slučaju zabrane rada nedjeljom, odlučio je da je riječ o legitimnim, proporcionalnim (razmjernim) mjerama koje nisu protivne Ustavu odnosno zakonu.

U kontekstu svega izloženoga mislim da je potpuno legitimno raspravljati o mjeri odgovornosti za štetu koja nastane samim propisivanjem mjera, odbijanjem propisivanja mjera i neprovođenjem ili neodgovarajućim provođenjem u pojedinačnim slučajevima.

Prvo pitanje na koje moramo odgovoriti glasi: može li se odgovornost države za štetu zbog protuepidemijskih mjera podvesti pod štetu nastalu višom silom. Odnosno jesu li štete povezane s protuepidemijskim mjerama nastale višom silom. Ako jesu, nema osnove za odgovornost države za štetu jer je općeprihvaćeno stajalište da država odgovara i za slučaj, ali je viša sila ispričava, tj. oslobađa odgovornosti za štetu. U našoj pravnoj teoriji smatra se da u takvim slučajevima nema odgovornosti države za štetu, ali države vrlo često ipak nadoknađuju i takvu nastalu štetu iskazujući time solidarnost s građanima. Međutim, u tim slučajevima nije riječ o pravnoj obvezi države, nego države same odlučuju hoće li nadoknaditi neke oblike štete, kako, kada i u kojem opsegu.

Štete koje nastaju zbog epidemije kao njezine izravne posljedice – bolest, trajne posljedice bolesti i smrt uistinu su posljedica više sile te država ne može odgovarati za takvu štetu. Međutim, u određenim je slučajevima moguće da država odgovara i za takve štete. Načelno ne može odgovarati, ali u određenim slučajevima ako se ispune uvjeti, a riječ je o šteti koja bi nastala propuštanjem države, nju se može smatrati odgovornom i za takvu štetu.

Drugi oblici štete koji su u izravnoj vezi s epidemijom, ali koji nastaju zbog donošenja protuepidemijskih mjera i/ili njihove provedbe ne mogu se smatrati štetom koja je nastala



višom silom te načelno postoji odgovornost države za takve štete ako su ispunjeni zakonom propisani uvjeti.

Iduće vrlo važno pitanje koje je u mnogim europskim državama, posebno u Nizozemskoj, bilo izraženo jest odgovara li država zato što je propustila donijeti odgovarajuće protuepidemijske mjere. Već sam napomenuo da država može biti odgovorna za štetu kod aktivnog postupanja, ali može odgovarati za štetu i kod omissivnog postupanja, odnosno svoga neadekvatnoga djelovanja.

Naime do odgovornosti za štetu može doći i kad su države bile nepažljive u borbi s epidemijom COVID-19, a posebno ako su same stvorile rizike jer nisu uopće uvele odgovarajuće mjere ili su to učinile prekasno. Ustavno je pravo svake osobe u RH pravo na zdravstvenu zaštitu u skladu sa zakonom, što je propisano čl. 59. Ustava RH. Također, svaka osoba ima pravo na zdrav život, a država ima obvezu osigurati uvjete za zdrav okoliš. Prema tome, obveza je države provoditi sve mjere propisane našim Zakonom o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti. Kada se država ne bi ponašala u skladu s navedenim, nedvojbeno bi postojala njezina odgovornost za svaku tako nastalu štetu koja se može povezati s propuštanjem odnosno neadekvatnim djelovanjem države.

Naravno, možemo zamisliti situaciju u kojoj država uistinu propiše adekvatne, pravodobne i u skladu sa svim propisima struke protuepidemijske mjere, u skladu sa zakonom, životnim potrebama, uputama koje daje Svjetska zdravstvena organizacija itd. Dakle, imamo potpun i propisan sustav mjera koje bi trebale spriječiti daljnje širenje epidemije i zaštititi građane. Međutim, jednako je tako zamislivo da unatoč postojanju svih mjera i pravnog okvira država jednostavno ne primjenjuje vlastite mjere. Naravno, to ne treba pomiješati s time da fizičke osobe ne poštuju te mjere iako je dužnost države da se pobrine da pravne i fizičke osobe poštuju propisane mjere.

Možemo vrlo jednostavno zamisliti sljedeću situaciju. Uspostavljen je policijski punkt na kojem se kontrolira smije li osoba napustiti mjesto prebivališta. Policijski se prijavi osoba koja uvjete ne zadovoljava, ali je policijski službenici ipak propuste jer ih osoba uspije nagovoriti. Međutim, ispostavi se da je u trenutku prelaska punkta ta osoba bila zaražena, a u društvenom kontaktu, primjerice, zarazi djelatnika doma za starije koji potom zarazi desetke štićenika od kojih neki umru. Tada bi se

mogla utvrditi odgovornost države za štetu jer su ispunjene sve pretpostavke propisane Zakonom o sustavu državne uprave. Nedvojbeno postoje nezakonit rad i štetna posljedica, no problem je dokazivanje uzročnosti, što će se vjerojatno u svim eventualnim budućim postupcima protiv države pokazati najtežim.

Ako država ne provodi mjere koje je sama propisala ili ih ne provodi na adekvatan način, riječ je o nezakonitom obavljanju posla državne uprave te ako time nastane šteta, država bi za nju morala odgovarati.

U ustavnosudskoj praksi manje se problematičnom od očekivanja pokazala odgovornost države za štetu koja nastaje propisivanjem mjera. Načelno možemo govoriti o odgovornosti države za štetu koja nastaje propisivanjem mjera, međutim nezakonitost takve mjere prethodno mora biti utvrđena na Ustavnom sudu. Opseg moguće odgovornosti države za štetu u tim slučajevima ovisi o načinu na koji bi eventualno Ustavni sud stavio mjeru izvan snage.

Kao sporno pitanje može se pojaviti situacija u kojoj bi podzakonski propis bio ukinut ili poništen, ali tijekom njegove primjene nije bilo potrebno donijeti pojedinačne akte za provedbu jer je bila riječ o blanketnim zabranama bez posebnih iznimaka. Ne postoji, dakle, mogućnost podnošenja zahtjeva da se na pojedinca ne primjenjuje takva mjera pa nema pojedinačnih akata kojima bi nastajala šteta točno određenim osobama, nego je šteta nastala svima zbog blanketne mjere. Takva situacija nije u našem pravnom sustavu nigdje propisana kao razlog za naknadu štete unatoč tomu što može biti utvrđeno da je riječ o nezakonitom ili neustavnom propisu. Primjer je zabrana rada nedjeljom, što je Ustavni sud utvrdio neustavnim.

Moguće je da Ustavni sud akt poništi ili ukine te je tada logično pitanje odgovara li država za štetu koja je nastala pravnim i fizičkim osobama za važenja poništenog propisa. Šteta može nastati samim postojanjem podzakonskog akta, što posebno vrijedi kod svih onih koji su po svojoj pravnoj prirodi blanketna zabrana koja se odnosi na sve i koja ne traži donošenje pojedinačnih akata. Budući da nema potrebe za donošenjem pojedinačnih akata za provedbu, vrlo je teško ostvarivati zahtjev za naknadu štete čak i kada bi Ustavni sud poništio ili ukinuo takav akt.

Zaključno, može postojati odgovornost države za štetu zbog donošenja nezakonitih podzakonskih akata kojima se uvode protuepidemijske mjere, ali je mogućnost ostvarenja takve zaštite uska i omogućena samo onima kojima su prava povrijeđena pojedinačnim aktom donesenim na temelju osporenoga podzakonskog akta i uspjeli su u osporavanju toga akta te na temelju toga mogu na Ustavnom sudu ostvariti pravo na naknadu štete jer je taj podzakonski akt Ustavni sud ukinuo. Vrlo su rijetki slučajevi u kojima Ustavni sud poništava podzakonski propis koji je bio osporen u ustavnosudskom postupku, kada bi svi imali mogućnost ostvarivanja prava na naknadu štete nastale pojedinačnim aktima donesenima na temelju poništenoga podzakonskog akta.

Nema osnova za odgovornost države za štetu zbog same činjenice što je šteta nastala zakonitim obavljanjem službe jer zakonom nije unaprijed propisano da bi država mogla snositi odgovornost za štetu.

S druge strane, kada se mjere provode na temelju pojedinačnih akata, upravo tim pojedinačnim aktima, odnosno njihovim izvršenjem (obično je riječ o upravnim aktima) može doći do štete za adresata akta, odnosno mjere/radnje. Primjerice, osoba traži propusnicu za napuštanje mjesta prebivališta radi odlaska na posao. Osoba koja radi u proizvodnom pogonu u tvornici ne može taj posao obavljati od kuće. U skladu s odlukom, zabrana o napuštanju mjesta prebivališta nije se odnosila na takve slučajeve pa je nadležni županijski stožer bio dužan izdati propusnice svim takvim radnicima. Međutim, dogodilo se da je on odbio izdati propusnicu ili propustio odlučiti o zahtjevu za njihovo izdavanje. Posljedično, radnik nije mogao otići na posao, proizvodnja se nije mogla nastaviti i naravno da je u toj tvrtki nastala šteta. Jasno je da je takvo obavljanje posla državne uprave bilo nezakonito, njime je nastala šteta i postoji uzročno-posljedična veza između nezakonitog rada i nastale štete, stoga bi država nedvojbeno odgovarala za sve nezakonite i nepravilne pojedinačne radnje u provođenju pojedinačnih protuepidemijskih mjera zbog kojih bi nastala šteta.

Kako ostvariti tužbeni zahtjev i doći do toga da država odgovara za štetu? Država inače iznimno rijetko odgovara za štetu. Svega je nekoliko slučajeva u posljednjih 20 godina u kojima je država u postupku bila osuđena i odgovarala za štetu

koja je nastala nezakonitim i nepravilnim radom tijela državne uprave. Naime, postoji niz problema u ostvarivanju prava onih kojima je nastala šteta zbog nezakonitog i nepravilnog rada. Nužno je da osoba dokaže da je šteta nastala nezakonitim ili nepravilnim radom pri propisivanju, propuštanju propisivanja ili zakašnjelom, neadekvatnom propisivanju te provođenju ili neprovođenju propisanih protuepidemijskih mjera.

Ključan je problem utvrđivanje je li došlo do nezakonitog ili nepravilnog rada jer kod nas zakonodavno ne postoji definicija nezakonitog i nepravilnog rada, a Vrhovni sud RH nikada nije bio sklon to precizno definirati, nego je to učinio vrlo široko i fluidno. Jedino je jasno da mora biti riječ o težem slučaju nezakonitosti.

Sud u svakome pojedinačnom slučaju eventualne tužbe ima pravo i mogućnost ocjenjivati, unatoč prethodno upravnosudski utvrđenoj nezakonitosti u postupanju, jesu li uistinu ispunjeni uvjeti, odnosno je li u konkretnom slučaju riječ o nezakonitom radu prema čl. 14. Zakona o sustavu državne uprave. Najveći je pritom problem u dokazivanju uzročno-posljedične veze, što je kod epidemija i bolesti izrazito teško. Također, treba istaknuti da je uvijek moguć doprinos oštećenika jer je neadekvatno primjenjivao propisane mjere zaštite.

Zaključno bih rekao da odgovornost države za štetu nastalu kao posljedica protuepidemijskih mjera treba promatrati u kontekstu općeg instituta odgovornosti države za štetu. Smatram da vrijede ista pravila za odgovornost države za štetu koja nastane zbog protuepidemijskih mjera kao i kod ostalih slučajeva odgovornosti države za štetu.

Odgovornost države za štetu nastalu zbog protuepidemijskih mjera možemo podijeliti na dva osnovna tipa: odgovornost za štetu obilježenu greškom i odgovornost za štetu bez greške.

Kod prvog tipa postoji puna odgovornost države za štetu ako se ispune propisane pretpostavke: protupravni rad, nastala šteta i uzročno-posljedična veza. Treba razlikovati štetu nastalu aktivnim djelovanjem države kao i propuštanjem.

Kod drugog tipa smatram da nema osnove za odgovornost države za štetu koja nastane zakonitim i pravilnim djelovanjem države, odnosno protuepidemijskih mjera jer takva odgovornost nije prethodno propisana u zakonu. U sudskoj bi praksi bilo

iznimno teško dokazati odgovornost države za štetu, odnosno uzročno-posljedičnu vezu između nastale štete i protupravnog rada te je li šteta dijelom nastala i zbog ponašanja oštećenika.

Time završavam svoje izlaganje i zahvaljujem na pozornosti.

---

**M. Bratković**

Hvala našim uvodničarima na doista iscrpnim analizama mogućih situacija eventualne odgovornosti za štetu. Sada je otvoren prostor za komentare i pitanja svima koji su zainteresirani uključiti se u raspravu.

Mene zanima ima li pokrenutih postupaka u vezi s odgovornosti države za štetu u RH na našim sudovima i u kojem su kontekstu podneseni.

---

**M. Baretić**

Ja nemam nikakvih informacija o pokretanju takvih postupaka, no one su i dalje prilično netransparentne. Znate da o eventualnim sudskim postupcima doznajemo u fazama u kojima su ili pravomoćno presuđene stvari ili su presuđene na Vrhovnom sudu. Praksa se na općinskim sudovima ne objavljuje, a budući da je premalen protok vremena, teško da su takvi postupci i završeni. Činjenica je da se o tome puno govori, ali moram priznati da nisam čuo za konkretne postupke.

---

**M. Bratković**

Kakvom se vama čini izglednost takvih postupaka? Hoće li biti pokretani?

---

**M. Baretić**

U kontekstu eventualne odgovornosti države, odnosno postupaka protiv države, ostavit ću Frani da procijeni. U onom drugom kontekstu meni se čini da nisu pretjerano izgledni.

Kao što sam rekao, u velikoj većini slučajeva nastale će štete biti toliko male da ljudi jednostavno neće htjeti pokretati te postupke. Eventualno bi o njima mogla biti riječ u slučaju smrti prouzročenih COVID-om, i to protiv bolnica. Vrlo često ljudi umiru ne toliko zbog COVID-a koliko zbog kombinacije različitih uzroka od kojih se neki zapravo mogu pripisati i zdravstvenim ustanovama, primjerice bakterije. Vidjet ćemo kako će se stvari razvijati u vezi s odgovornosti uvoznika cjepiva.

---

## F. Staničić

Što se tiče odgovornosti države za štetu i izgleda oštećenika da uspije u takvim sporovima, ako je procjenjivati prema dosadašnjim uspjesima oštećenika u vezi s drugim stvarima, izgledi su izrazito mali. Kolegica Bukovac Puvača s riječkoga Pravnog fakulteta radila je 2008. istraživanje u kojem je od 1991. do 2008. uspjela pronaći samo jedan slučaj u kojemu je država odgovarala za štetu, a od 2008. do 2020. uspio sam pronaći još četiri slučaja u kojima je država odgovarala za štetu nastalu nepravilnim i nezakonitim radom.

Ta je fluidna definicija nezakonitog i nepravilnog rada sudovima, koji su vrlo neskloni suditi protiv države, omogućila da u svakome pojedinom slučaju kažu da, unatoč tomu što je rješenje poništeno kao nezakonito u upravnom sporu, to ne znači istodobno da je rješenje nezakonit i nepravilan rad prema Zakonu o sustavu državne uprave. Znam, zvuči nelogično, ali je vrlo često obrazloženje da sud nije uspio naći elemente nezakonitog i nepravilnog rada u radu tijela državne uprave iako je takvo postupanje prethodno bilo određeno kao nezakonito u upravnom sporu.

---

## Ž. Potočnjak

Dobra večer! Moram priznati da ja situaciju vidim malo drukčije. Mislim da postoji mogućnost da će biti relativno velik broj šteta, znatne visine i da će u svezi s njima nastati dosta pravnih problema. S aspekta grane kojom se ja bavim – radnog i socijalnog prava – najveći problem vidim u odgovornosti poslodavaca za štetu od profesionalnih bolesti, a to su štete za koje prema Zakonu o zaštiti na radu poslodavci odgovaraju po načelu objektivne odgovornosti te osim toga taj zakon određuje da se pretpostavlja da šteta koju radnik pretrpi na radu zbog profesionalne bolesti potječe od te bolesti.

Znam da pojedine profesionalne udruge u zdravstvu (Hrvatska liječnička komora, Sindikat liječnika) već potiču svoje članove da ako obole od COVID-a, a inače rade s bolesnicima koji su oboljeli od te bolesti, podnesu zahtjev da im se bolest utvrdi kao profesionalna. To ima relativno male financijske učinke kad je riječ o ostvarivanju prava iz zdravstvenog osiguranja (naknada plaće u visini od 100 %), ali ima jako velike učinke kad je riječ o ostvarivanju prava iz mirovinskog osiguranja jer invalidnost na temelju toga može značiti goleme troškove za poslodavce. Naime, mirovinsko osiguranje može tražiti od poslodavca da

preuzima sve troškove isplaćenih mirovinskih davanja. U svjetlu navedenih odredaba Zakona o zaštiti na radu bojim se da će u tom području biti sporova i problema.

Prije smo u Zakonu o listi profesionalnih bolesti imali propisane poslove i bolesti. Sada toga više nema, imamo samo bolesti, a u njih se ubrajaju i zarazne bolesti. Da bi neka zarazna bolest, što COVID nesumnjivo jest, bila priznata kao profesionalna bolest, traži se da je nastala radom u djelatnostima gdje je dokazan povećan rizik od zaraze. Čini mi se da je rad s COVID bolesnicima isto tako djelatnost kod koje postoji povećan rizik od zaraze tom bolesti. Prema tome, postojat će velika mogućnost da se npr. kod određenog broja zdravstvenih radnika COVID utvrdi kao profesionalna bolest.

Za razliku od kolege Baretića, ja moguće slučajeve nastanka šteta promatram malo drukčije. Sada imamo 6.000 umrlih i mislim da tu neće biti puno naknada štete. No bojim se da će biti nekoliko puta više slučajeva u kojima će se kod osoba koje su preboljele COVID utvrditi neki stupanj invalidnosti kao posljedica te bolesti. Tu bi mogle biti ozbiljne štete, pogotovo ako se utvrdi da je to profesionalna bolest, primjerice kod zdravstvenih radnika zaposlenih u bolnicama koje liječe takvu vrstu bolesnika.

Stoga mislim da je riječ o slučajevima u vezi s kojima će nastati problemi. Ondje gdje je država osnivač ustanova u zdravstvu, taj će se teret prebaciti na državu. Mi već sada imamo sustav socijalizirane odgovornosti za određene štete, primjerice za azbest, ali ti se sustavi odnose na svega nekoliko stotina osoba, a bojim se da ćemo uskoro trebati razvijati sustave koji će se odnositi na tisuće osoba. Ne znam gdje će i kako ta priča na kraju završiti, ali potencijal da se pretvori u ozbiljan problem, prema mojem mišljenju, itekako postoji.

---

## **M. Baretić**

Iznimno je bitno ono što je rekao profesor Potočnjak jer otvara nov set problema koje COVID donosi. Čini mi se da na različit način razmatramo koncept štete. Slušajući kolege iz radnoga prava, COVID bi mogao prouzročiti niz različitih postupaka koji bi mogli biti posljedica ne nužno bolesti, nego stanja koje nam se dogodilo. Mnogi ljudi zbog te situacije rade od kuće pa ako se poskliznu na svome kuhinjskom podu, postavlja se pitanje je li to povreda na radu.

Nadam se da stvari neće otići tako radikalno ukrivo kao što to sugerira profesor Potočnjak, a to je jedna od mogućnosti da se i zaraza koronavirusom smatra profesionalnom bolešću jer ćemo kod svake druge zaraze morati utvrditi da je riječ o profesionalnoj bolesti. Pokušaja će biti onoliko koliko bude prigoda u kojima će ljudi nanjušiti novac. Protiv poslodavaca, poglavito protiv države, to više ako takvi pokušaji budu organizirani preko različitih sindikata, udruga i sličnih inicijativa. Nisam siguran da je to dobro za pravni poredak i društvo općenito.

---

**M. Bratković**

Zanima me kako ocjenjujete postojeći zakonodavni okvir. Je li dobar, omogućava li dostatnu zaštitu ili biste preporučili neke korekcije?

---

**F. Staničić**

Mislim da je odgovornost države za štetu normirana sasvim u redu, pravni okvir potpuno je adekvatan. Međutim, kao i dosad, problem će biti sudska praksa. Možete imati pravni okvir koji je najbolji na svijetu, ali ako se on neadekvatno primjenjuje, nemate zaštitu prava stranaka. Da se kolokvijalno izrazim – oštećenici najčešće izvise. To je većinom zbog pogrešna poimanja sudova, koje je jako izraženo, da oni trebaju štiti državu.

Spominjao sam odluku Ustavnog suda koji je uspostavio objektivnu odgovornost države za štetu. Vrhovni sud uspostavio je od 1991. do 2008. najstrožu subjektivnu odgovornost u kojoj je tražio da je službenik namjerno načinio štetu, dakle znajući i prihvaćajući posljedicu da će šteta nastati. Takvih slučajeva jednostavno nema, a sudstvo je postavilo takav kriterij po kojem bi država odgovarala. Stoga nije ni čudno što se u tih 27 godina pojavio jedan takav slučaj. Situacija se malo popravila otkad je uspostavljena objektivna odgovornost, ali sada sudovi nalaze drugu izliku da ne sude protiv države. Dakle, nije problem u pravnom okviru, nego u sudskoj praksi.

---

**M. Baretić**

Načelno se slažem s Franom. Meni nikada nije sjela ta potpuno čudna konstrukcija koju je razvio naš Ustavni sud prema kojoj bi odgovornost države bila objektivna. Nekoliko sam puta čitao tu odluku i čini mi se da je Ustavni sud krenuo od potpuno pogrešnih premisa te da nije uopće shvatio koncept objektivne



odgovornosti. Sudovi kao da su zanemarili mogućnost da šteta bude prouzročena i nepažnjom, a ne samo namjerom.

Rekao bih da nije problem pravni okvir, nego pogrešna primjena toga pravnog okvira. Mislim da je naš pravni poredak sasvim adekvatan. On je jedan od najpermissivnijih pravnih poredaka što se tiče mogućnosti oštećenika da dođe do naknade štete. Ali pretpostavke odgovornosti moraju postojati i mislim da ne bi bilo dobro da se one dalje relaksiraju. Treba voditi računa o funkciji odštetnog poretka. Odštetno pravo trebalo bi biti rezervirano za one situacije kada je nečijim protupravnim ponašanjem prouzročena određena šteta.

---

**M. Bratković**

Ako se nitko više ne želi uključiti svojim komentarom, zamolio bih naše uvodničare za završnu riječ.

---

**F. Staničić**

Hvala lijepa na pozivu i mogućnosti da sudjelujem u ovoj tribini. Tema o kojoj smo večeras razgovarali izrazito je kompleksna. Profesor Potočnjak naznačio je jedan potpuno drugi smjer u kojem se može razmišljati o odgovornosti za štetu zbog COVID-a. Vjerojatno će nastati i niz drugih pravnih situacija ili sudskih sporova na kojima će se testirati pravni okvir.

Smatram da država može odgovarati za štetu koja nastane zbog protuepidemijskih mjera te da se to može utvrditi i zbog njezina aktivnog djelovanja kao i zbog propuštanja činjenja, odnosno nepridržavanja vlastitih pravila. Mislim da država nedovoljno strogo primjenjuje pravila koja je sama donijela te da to može otvoriti Pandorinu kutiju.

---

**M. Baretić**

Mislim da smo manje-više sve pokrili i rekli. Htio bih vam zahvaliti i poručiti da se čuvate COVID-a i štete.

---

**M. Bratković**

U pozitivnom tonu završavamo večerašnju tribinu. U sljedećem se mjesecu i dalje držimo COVID-a, bit će riječ o COVID putovnicama. Nadam se da ćete nam se pridružiti i još aktivnije sudjelovati. Hvala i doviđenja!

# OD COVID PUTOVNICA DO DIGITALNIH ZELENIH POTVRDA

---

uvodničarka:

*prof. dr. sc. **Iris Goldner Lang***  
*Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu*

**244. tribina**

---

Zagreb, 29. travnja 2021.



# OD COVID PUTOVNICA DO DIGITALNIH ZELENIH POTVRDA

UDK: 351.759(088.88)  
351.77:616.921.5  
351.774.7

---

## M. Bratković

Dobra večer! Dobro došli na tribinu Kluba pravnika grada Zagreba i Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Nastavljamo niz tribina posvećenih aktualnim temama vezanima uz pandemiju COVID-19 koja već godinu dana bitno utječe na naše živote.

Osobito mi je drago što je večerašnja uvodničarka prof. dr. sc. Iris Goldner Lang s Katedre za europsko javno pravo našega Fakulteta. Čini mi se da smo pogodili trenutak kada trebamo govoriti o vrlo zanimljivoj temi – *Od COVID putovnica do digitalnih zelenih potvrda*. Nadamo se da ona jednoga dana više neće biti toliko aktualna kao proteklih mjeseci. Mislim da Europska unija upravo aktivno djeluje u području o kojem ćemo govoriti.

Voljeli bismo da se uključite u raspravu komentarima ili pitanjima. Sve što kažete, moći ćete autorizirati i bit će objavljeno u Godišnjaku za 2021. godinu.

Iris, izvolite!

---

## I. Goldner Lang

Dobra večer! Hvala lijepa! Prvo bih htjela zahvaliti svojoj matičnoj ustanovi – Pravnom fakultetu u Zagrebu, a posebno docentu Bratkoviću na organizaciji i elanu, što me jako veseli jer tema doista jest aktualna. Slažem se s tobom te se nadam da ćemo za godinu dana na ovo gledati kao na davnu prošlost i na jednu novinu europskoga prava koja više nije potrebna.

Moj je plan u sljedećih 30-ak minuta dati osnovne postavke tzv. digitalnih zelenih potvrda na kojima se trenutačno

radi u EU-u i pokušati reći što su za mene osnovne prednosti i nedostaci trenutalnoga Prijedloga uredbe koji je objavila Europska komisija. Izlaganje je podijeljeno u tri dijela.

U uvodnom bih dijelu htjela dati pozadinu političkih dogovora u vezi s digitalnim zelenim potvrdama. Dakle, objasniti što se zapravo u području slobode kretanja građana EU-a tijekom pandemije dogodilo, što nas je dovelo do današnjeg trenutka kada imamo na pregovaračkom stolu u Bruxellesu digitalne zelene potvrde. Zatim bih htjela objasniti u kojem se stadiju one nalaze u zakonodavnom procesu među europskim institucijama. Na kraju bih se htjela baviti prednostima i nedostacima te otvoriti neka pitanja za koja se nadam da će izazvati interes i da ćemo o njima razgovarati u raspravi.

Kao što svi znamo, u ožujku 2020. gotovo su sve države članice EU-a počele donositi niz mjera ograničenja kretanja. Njih možemo podijeliti u tri skupine. Prva su skupina mjere koje su ograničavale ili potpuno zabranjivale prekogranično kretanje između država članica. Druga su skupina zatvaranja (*lockdown*), što je uključivalo i ograničavanje unutardržavnoga kretanja. Treća su skupina mjera zatvaranje vanjskih granica prema trećim zemljama.

Jako je zanimljivo da su države članice donosile mjere potpuno jednostrano, nisu se prethodno konzultirale, pokušale dogovoriti i koordinirati na razini EU-a. Jedina je iznimka bio dogovor u vezi sa zatvaranjem vanjskih granica te uspostavljanje tzv. sustava semafora koji je dogovoren u listopadu prošle godine. Sve drugo bilo je bez dogovora, jednostrano doneseno, stoga se dogodilo da imamo iznimno velik skup vrlo raznolikih, često nekonzistentnih nacionalnih mjera. Dakle, potpun kaos koji je veoma otežavao slobodu kretanja i znatno ugrozio funkcioniranje unutarnjeg tržišta.

Europska komisija na sve je to u početku gledala s velikom dozom rezerve i upozoravala na opasnosti koje takve mjere donose za funkcioniranje europskoga unutarnjeg tržišta i općenito pravila europskog prava, ali poslije je, djelomično pod političkim pritiscima država članica, djelomično pod pritiskom javnozdravstvene realnosti i krize u kojoj se cijeli svijet našao, odlučila posustati pod tim pritiscima. Donosila je niz pravno neobvezujućih mjera (tzv. *soft law* mjere) kojima je nastojala koordinirati ta ograničenja koja su donijele države članice,

pritom stalno naglašavajući važnost poštivanja načela zabrane diskriminacije između građana Unije s jedne strane te načela razmjernosti s druge strane.

Što se tiče ograničavanja prekograničnoga kretanja, imamo dvije skupine mjera.

Prva se tiče Schengena, odnosno funkcioniranja šengenskog prostora. Naime, članice Schengena uvodile su u različitim razdobljima različite granične kontrole na graničnim prijelazima. Mislim da je maksimum bio kada je 17 od 26 članica Schengena uvelo prekogranične kontrole na prostoru na kojem inače nema graničnih kontrola radi zaštite od pandemije, a trenutačno to ima devet članica. Osim toga, države članice EU-a koje nisu članice Schengena (npr. Hrvatska) također su postrožile svoje granične kontrole prema okolnim državama.

Druga skupina mjera tiče se funkcioniranja unutarnjeg tržišta i događala se neovisno o Schengenu. Donesen je niz nacionalnih mjera kojima se ograničavalo putovanja, zabranjeni su ulasci na državni prostor i izlasci iz njega, došlo je do prekida ili ograničenja zračnog, kopnenog i pomorskog prijevoza putnika, uvođene su karantene, samoizolacija itd.

Posljedice su suspenzija Schengena, pitanje održivosti unutarnjeg tržišta EU-a te situacija u kojoj smo svjesni da svaka država postupa potpuno samovoljno, bez međusobnog razgovora i koordinacije i da su mjere različite i katkad izrazito proturječne.

Postavilo se, naravno, pitanje jesu li sve te mjere u skladu s europskim pravom. Da bi neka mjera koja ograničava slobodu kretanja bila u skladu s europskim pravom, ona mora biti opravdana jednim od legitimnih opravdanja (u ovom slučaju to je opravdanje javnog zdravlja) te mora zadovoljavati načelo razmjernosti.

Što se tiče šengenskih kontrola, situacija je zapravo i dalje upitna. Naravno da je za uvođenje graničnih kontrola razlog bila pandemija, što bi značilo da je opravdanje za takve mjere zaštita javnog zdravlja. Međutim, zanimljivo je da Šengenski zakonik ni u jednom svom segmentu ne spominje mogućnost privremenog uvođenja graničnih kontrola radi zaštite javnog zdravlja. Dakle, jedini su razlozi prema Šengenskom zakoniku za privremeno uvođenje graničnih kontrola ozbiljne prijetnje javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti. Europska komisija u

svojim je smjernicama za upravljanje granicama u pandemiji rekla da države članice mogu uvesti granične kontrole na unutarnjim granicama ako su one opravdane razlozima javnog poretka ili unutarnje sigurnosti. A u ekstremnim situacijama mogu identificirati potrebu uvođenja graničnih kontrola kao odgovor na rizik izazvan zaraznom bolešću.

Prema mojem mišljenju, postoje dvije mogućnosti kako to protumačiti. Jedna je, ono što Europska komisija neizravno kaže, da je rizik od zarazne bolesti prijetnja unutarnjoj sigurnosti i da zato potpada pod jedno od dopustivih opravdanja navedenih u Šengenskom zakoniku. Druga je mogućnost da Europska komisija kaže da postoji opravdanje zaštite javnog zdravlja koje, doduše, nije izričito navedeno u Šengenskom zakoniku. Kako god bilo, mislim da bi bilo jako korisno da se u sljedećim izmjenama toga zakonika izričito navede opravdanje zaštite javnog zdravlja kao jedno od legitimnih opravdanja kako bi se spriječile situacije pravne nesigurnosti u slučaju buduće javnozdravstvene krize.

Ograničenja i zabrane prekograničnoga kretanja mogu biti opravdani razlozima javnog zdravlja kao što je propisano u Direktivi o prekograničnom kretanju građana EU-a. Javno zdravlje, dakle, jest legitimno opravdanje za nacionalna ograničenja slobode kretanja. Međutim, to ne znači da je moguće donositi bilo kakvu restriktivnu mjeru i opravdati je javnim zdravljem. Svaka takva mjera mora zadovoljiti načela zabrane diskriminacije i razmjernosti. Zaštita javnog zdravlja ne smije služiti u ekonomske svrhe i moraju se poštivati određene proceduralne zaštite. Upitno je jesu li sve uvedene mjere zadovoljile ta tri kriterija ili su neke od njih suprotne pravilima funkcioniranja unutarnjeg tržišta.

Sve nas to dovodi do današnjega dana. Neupitno je da je situacija s kojom se Europska unija nosi godinu dana imala izrazito teške ekonomske, društvene i političke posljedice za funkcioniranje EU-a. Države članice i Europska komisija doživljavaju zelene potvrde kao pokušaj pronalaženja izlaza iz stanja u kojem svaka država radi ono što smatra najpotrebnijim da zaštiti svoje građane i teritorij od pandemije. To je pokušaj unificiranja različitih nacionalnih mjera na europskoj razini.

Europska komisija objavila je 17. travnja Prijedlog uredbe o digitalnim zelenim potvrdama čiji je cilj olakšavanje

prekograničnog kretanja za tri kategorije građana EU-a i državljana trećih zemalja koji zakonito borave u Uniji, a to su: cijepljene osobe, osobe s negativnim testom i osobe koje su preboljele COVID-19. Važno je da digitalne zelene potvrde ne mogu biti poistovječene s potvrđama o cijeljenju, one su puno šire. Obuhvaćaju tri vrste potvrda: potvrde o cijeljenju, potvrde o negativnom testu i potvrde o antitijelima. Također, ne možemo ih poistovjetiti s putovnicama. To možemo objasniti dvjema razinama. Prva je razina pravnih normi jer digitalne zelene potvrde ni na koji način ne mijenjaju pravo EU-a, odnosno temeljno pravo na slobodu kretanja zajamčeno Osnivačkim ugovorom. Druga se tiče prakse koja će pokazati da digitalne zelene potvrde nisu putovnice u smislu da bez njih nećemo moći prijeći granicu. I dalje će biti moguće s negativnim testom ili potvrdom o antitijelima prijeći državnu granicu.

Europska komisija želi spriječiti nastanak bilo kakve diskriminacije koju bi zelene potvrde mogle izazvati. Pitanje je je li moguće imati digitalnu zelenu potvrdu bez pametnih telefona i aplikacije. S jedne je strane činjenica da su one nezamislive bez moderne tehnologije. One su digitalne, imat će QR kod koji će sadržavati najosnovnije o tome je li netko prebolio koronu, kada, je li cijepljen, kojim cjepivom, je li testiran i kada i kako se zove. To će pisati na engleskom i na jeziku države članice koja izdaje potvrdu. Međutim, trebala bi postojati mogućnost da osoba koja nema pametni telefon svejedno može dobiti digitalnu zelenu potvrdu u printanom obliku.

Kako sada stojimo u zakonodavnom postupku? Vijeće je 14. travnja prihvatilo pregovarački mandat za pregovore. Europski parlament prihvatio je 28. travnja svoje stajalište za pregovore koji bi trebali početi 3. svibnja. Tijekom svibnja sve bi države članice na svom prostoru trebale uspostaviti infrastrukturu za funkcioniranje digitalnih zelenih potvrda, dakle imat ćemo jako puno posla. Europska unija trebala bi organizirati tzv. pristupnik (*gateway*) i početak će pokusna faza za koju se javio niz država članica, među kojima je i RH, što mislim da je jako pozitivno. Prihvatanje digitalnih zelenih potvrda predviđeno je za kraj lipnja i početak srpnja te bi otad trebale biti u primjeni u cijelom EU-u, u europskome gospodarskom prostoru i bit će također uz uvjet reciprociteta otvorene za funkcioniranje sa Švicarskom.



Izdvojila sam tri prednosti i tri izazova za koje mislim da su lice i naličje istog novčića, vidjet ćete zašto.

Prva je prednost da digitalne zelene potvrde trebaju olakšati slobodu kretanja, to je prva koordinirana pravno obvezujuća mjera EU-a koja je odgovor na pandemiju u području slobode kretanja. Dosad smo imali vrlo raznolike nacionalne mjere, EU je donosio isključivo *soft law* mjere. Istodobno je nedostatak činjenica da je COVID-19 povezan s nizom znanstvenih nesigurnosti. Europska komisija stalno naglašava da digitalne zelene potvrde osiguravaju sigurno kretanje i pritom naglašavam riječ *sigurno*. Nitko još s potpunom sigurnošću ne može odgovoriti na pitanje smanjuje li cijepljenje doista znatno rizik od prijenosa bolesti s osobe koja je cijepljena na osobu koja nije cijepljena. Ako je to tako, digitalne zelene potvrde prikladne su za zaštitu javnog zdravlja. Pretvarajući to u jezik pravne struke, one zadovoljavaju test prikladnosti kao prvi korak u analizi proporcionalnosti te mjere. S druge strane, trenutačni znanstveni podatci još ne mogu sa sigurnošću reći je li cijepljena osoba prestala biti rizik za svoju okolinu u smislu da ne može prenositi bolest na osobe koje nisu cijepljene.

Navela sam dva citata Svjetske zdravstvene organizacije koji pokazuju kako ona diše u vezi s time. Prvo su 2. veljače rekli da su protiv uvođenja dokaza o cijepljenju kao uvjeta za međunarodna putovanja „budući da još postoje kritične nepoznanice vezano uz učinkovitost cijepljenja za smanjenje prijenosa“ i zato „osobe koje su cijepljene ne bi trebale biti izuzete od udovoljavanja drugim mjerama“. Drugi je citat od 19. travnja, riječ je o preporuci Odbora za hitne slučajeve u državama članicama: „Nemojte tražiti dokaz o cijepljenju kao uvjet ulaska s obzirom na ograničene (iako rastuće) dokaze o učinkovitosti cjepiva za smanjenje prijenosa i na trajnu nejednakost u globalnoj raspodjeli cjepiva.“ Definitivno znanstveni dokazi idu prema tomu da ćemo, nadam se, uskoro znati da cijepljene osobe doista nisu rizične za svoju necijepljenu okolinu, no to još nije potvrđeno. Situacija se dodatno komplicira pojavom novih sojeva, pri čemu se postavlja pitanje učinkovitosti različitih vrsta cjepiva koja se upotrebljavaju u EU-u. Europska agencija za lijekove dosad je autorizirala četiri cjepiva – Modernu, AstraZenecu, Johnson & Johnson i Pfizer. Međutim, neke države članice, primjerice Mađarska, odlučile su nuditi i neka dodatna

cjepiva poput ruskog i kineskog. Prijedlog uredbe propisuje da države članice moraju prihvatiti potvrde o cijepljenju cjepivom koje je EU autorizirao, ali mogu to proširiti i na dodatna cjepiva. Primjerice, RH na pragu sezone može odlučiti prihvatiti i druga cjepiva kako bi privukla što veći broj turista (posebno mađarskih) na svoju obalu.

Druga je prednost, a ujedno i izazov, da digitalne zelene potvrde sprečavaju stroža nacionalna ograničenja. Moramo biti svjesni da im alternativa nije sloboda kretanja kakvu smo imali prije pandemije, nego još strože nacionalne mjere, npr. karantena, samoizolacija, negativni testovi... Digitalne zelene potvrde omogućuju veći stupanj individualizirane procjene rizika jer ne nameću sustavne i iste mjere za sve, nego gledaju pojedince s obzirom na to jesu li cijepljeni, preboljeli koronu i sl.

Članak 10. Prijedloga uredbe o digitalnim zelenim potvrdama svejedno kaže da države članice svejedno mogu uvoditi strože mjere. Pritom one trebaju obavijestiti druge države članice, Europsku komisiju, navesti razloge i predviđen rok. Moja je pretpostavka da su razlozi za to političke prirode.

Naime, u proteklih mjesec-dva države su se podijelile na dva tabora – one koje jako žele digitalne zelene potvrde (ponajprije one kojima je turizam bitna grana) i one koje na to gledaju s određenom dozom skepse (primjerice Belgija, Nizozemska, pa čak i Njemačka). Vjerujem da je takav prijedlog uredbe zapravo pokušaj EK-a da nađe kompromis i da poveća vjerojatnost prihvaćanja tog prijedloga na razini EU-a.

Posljedica je da nemamo jamstva. Čak i ako one budu prihvaćene, svejedno će biti moguće da države uvedu strože mjere, ali te će mjere morati opravdati i dokazati da su proporcionalne i usklađene s osnovnim postavkama funkcioniranja slobode kretanja u EU-u.

Treća je prednost da digitalne zelene potvrde ne diskriminiraju, i to EK ponavlja kao mantru. One nisu potvrde o cijepljenju, nego omogućuju alternativu za sve one koji nisu cijepljeni – da se testiraju ili ako su preboljeli COVID, da to dokažu potvrdom. Ne stvaraju prisilu na cijepljenje i ne stvaraju građane drugog reda.

Koja je druga strana medalje? Prema mojem mišljenju, to je naša realnost. Trenutačno imamo iznimno ograničen pristup

cjepivu u cijelom EU-u te je iznimno malen postotak cijepljenosti građana EU-a. Osim toga, postoje vrlo velike razlike između država članica. Posljednji podatci koje sam provjerila govore da je, primjerice, u Latviji, Bugarskoj, Finskoj, dvjema dozama cjeviva cijepljeno oko dva posto stanovništva. U Hrvatskoj je četiri posto. S druge strane imamo Mađarsku sa 17 % ili Maltu s više od 20 %. Dakle, razlike su velike, ali opća brojka iznimno je mala. U takvoj situaciji kada većina građana EU-a koja bi se htjela cijepiti još nije imala tu prigodu, postavlja se sljedeće pitanje. Kada bi se danas uvele digitalne zelene potvrde, bi li takvo prerano prihvaćanje bilo smatrano pravednim? Pravednim iz perspektive onih koji bi se htjeli cijepiti, a još nisu došli na red i iz perspektive onih država članica koje stoje najlošije s cijepljenjem. Ili bi one to doživjele kao diskriminaciju na temelju državljanstva?

Mislim da je jako važno da digitalne zelene potvrde ne budu uvedene prerano jer iako one nude alternativu, s obzirom na ograničen pristup cjevivu, to bi moglo dovesti do velikoga socijalnog nezadovoljstva među građanima Unije, ali čak i pojedinim državama članicama. Zbog toga smatram da bi tu mogao biti narušen treći korak testa proporcionalnosti, a to je proporcionalnost stricto sensu gdje, s jedne strane, gledamo interes koji nude digitalne zelene potvrde, a to je veća sloboda kretanja, te s druge strane, interes da imamo određenu razinu društvene prihvatljivosti takve mjere. Nisam sigurna da bismo to imali u ovom trenutku. Ja se nadam da će se brojke promijeniti do kraja lipnja, odnosno srpnja i da će se dotad velik dio stanovništva koji se želi cijepiti uspjeti cijepiti i da će tada biti prihvatljivo uvesti takve potvrde.

Mi sada imamo pokušaj uvođenja zelenih potvrda s federalne razine, ali moguće su tri razine djelovanja u EU-u. Europska unija odlučuje donijeti digitalne zelene potvrde, a pravna su joj osnova za to odredbe o slobodi kretanja. Bi li ona to mogla napraviti na temelju normi o zaštiti javnog zdravlja? Ne, nikako! Ona ima iznimno ograničene ovlasti u javnom zdravlju te može djelovati samo koordinirajući jer glavnu ovlast u tom području imaju države članice. S obzirom na to da digitalne zelene potvrde itekako imaju učinak na slobodu kretanja, EU može donijeti takvu uredbu, ali na temelju normi o slobodi kretanja. Znači li to da države članice ne bi mogle uvesti slične potvrde? Ne! One

bi to mogle napraviti, a neke od njih već i jesu. Pravna je osnova za to zaštita javnog zdravlja. Pritom bi morale osigurati da takve nacionalne inicijative budu regulirane nacionalnim pravom i usklađene s europskim pravom, dakle s načelima zabrane diskriminacije i s načelom razmjernosti. Treća je razina kada bi neka privatna tvrtka sama odlučila uvesti za svoje zaposlenike ili osobe koje ulaze u njezin prostor određene potvrde. Bi li takva situacija bila moguća? Da, bi! Uvjet je, dakako, da takva privatna tvrtka poštuje nacionalno i europsko pravo.

Kod digitalnih zelenih potvrda mislim da će u praksi do izražaja doći sve tri razine. One se uvode na razini EU-a, ali države članice sudjeluju u zakonodavnom procesu glasajući u Vijeću ministara. Države članice pritom moraju itekako puno raditi i osigurati digitalnu infrastrukturu na svom području za izdavanje, kontroliranje i verifikaciju tih potvrda. Također, one mogu angažirati privatne tvrtke, a vjerujem da velik dio njih to doista planira učiniti.

Spomenula sam da su neke države članice već pokrenule određene inicijative, a izdvojila bih tri. Danska je pokrenula tzv. *corona pass* – COVID potvrdu koja omogućuje građanima Danske da idu frizeru, u autoškolu, a plan ih je primjenjivati i za muzeje, ZOO, restorane itd. Francuska je pokrenula na *Air Franceu* pilot za putnike koji lete na Korziku. Švedska je pokrenula inicijativu za svoje građane radi odlazaka na sportske i kulturne manifestacije. Očigledno je da će se sve veći broj država članica odlučivati za takve inicijative na nacionalnoj razini, no moraju jako paziti na to da poštuju europsko pravo. Mislim da je prednost digitalnih zelenih potvrda u EU-u što će unificirati sve te nacionalne inicijative.

Vrlo se često javlja pitanje bi li se digitalne zelene potvrde mogle upotrebljavati s drugom svrhom osim prekograničnoga kretanja. Ako pogledate Prijedlog uredbe, on izričito kaže da je njihova jedina svrha poticanje prekograničnoga kretanja, dakle putovanja. Međutim, to ne znači da neka država članica ne bi smjela odlučiti primijeniti digitalnu zelenu potvrdu na svom području, recimo, za odlazak u restorane ili na kulturna događanja. Tada bi to trebala regulirati nacionalnim pravom poštujući također europsko pravo.

Hoće li se digitalne zelene potvrde primjenjivati izvan EU-a i na državljane trećih zemalja? Bitna su tri elementa. Prvi

je da će ih moći dobiti i državljani trećih zemalja koji zakonito borave u nekoj državi članici. Nadalje, Komisija ih namjerava učiniti kompatibilnima sa sličnim potvrdama u trećim zemljama. Prije nekoliko su dana počeli razgovori između EU-a i SAD-a o mogućnostima međusobnog priznavanja. Očito je da se na saveznoj razini u SAD-u digitalne zelene potvrde neće donijeti. Velika je vjerojatnost da će ih uvesti pojedine savezne države. Zanimljivo je hoće li EU ući u uzajamna priznanja s pojedinim saveznom državama u SAD-u. Treće je da Europska komisija može donijeti odluku o priznavanju potvrda koje su treće zemlje izdale građanima EU-a i članovima njihovih obitelji ako te potvrde ispunjavaju standarde kvalitete EU-a i ako su interoperabilne. Primjerice, građanin EU-a cijepio se u Srbiji pa bi navedeno moglo biti relevantno za njega.

Dokad možemo očekivati da će digitalne zelene potvrde trajati? Na temelju Prijedloga uredbe njihova će suspenzija nastupiti kada Svjetska zdravstvena organizacija najavi kraj pandemije. Uzimajući u obzir vrlo visok postotak potreban za stvaranje kolektivnog imuniteta (do 90 %), teško je predvidjeti kraj pandemije. Međutim, kada pandemija završi, digitalne zelene potvrde moraju se ukinuti jer bi njihovo ostavljanje na snazi neopravdano ograničavalo slobodu kretanja i bilo bi suprotno europskom pravu.

Da zaključim – što ako od toga svega ne bude ništa? Što ako digitalne zelene potvrde ne budu prihvaćene jer se države članice ne mogu dogovoriti? U tom nas slučaju vjerojatno čeka nastavak vrlo neujednačenih nacionalnih ograničenja u EU-u, imat ćemo sve veći razvoj pojedinačnih nacionalnih inicijativa COVID potvrda. Ako se doista znanstveno dokaže kao neupitno da cijepljene osobe imaju minimalne šanse prenijeti virus na necijepljene osobe i ako se digitalne zelene potvrde ne prihvate, mislim da će svejedno iz perspektive europskog prava biti nužno priznavati potvrdu o cijepljenju osobama koje jesu cijepljene, a ne od njih tražiti da idu u karantenu, samoizolaciju ili da se testiraju kao oni koji nisu cijepljeni. Bilo kakvo nametanje dodatnih ograničenja slobode kretanja onima koji nisu rizični za svoju okolinu bilo bi nepravedno i potpuno nepotrebno ograničenje slobode kretanja te posve suprotno europskom pravu. Hvala lijepa!

**M. Bratković** Hvala, profesorice, na informativnom izlaganju. Ako smijem reći nešto subjektivno, volim ove tribine jer na njima popratimo ono što piše u medijima iz stručne perspektive. Svoja daljnja zapažanja potom možemo temeljiti na detaljnijim informacijama. Iznimno sam zadovoljan svime što smo čuli o digitalnim zelenim potvrdama i pozivam vas da se uključite u raspravu.

---

**V. Letica** Dobra večer! Ja sam kolegica pravnica, radim u Ministarstvu turizma i sporta.

---

**I. Goldner Lang** Gospođa Letica je skromna. Ne samo da radi u Ministarstvu turizma i sporta, nego je u Radnoj skupini u ime tog ministarstva zadužena za hrvatsku stranu stvaranja infrastrukture za digitalne zelene potvrde.

---

**V. Letica** Hvala vam lijepa! Ja samo želim pozdraviti profesoricu. Vrlo ste jednostavno objasnili u kojoj je fazi prihvaćanje te uredbe. Iako ste malo skeptični hoće li je države članice prihvatiti, mislim da Parlamentu i Vijeću, odnosno portugalskom predsjedanju, predstoje intenzivni pregovori jer je Europski parlament iznio neke svoje želje koje možda Vijeću ne idu na ruku pa bi ti pregovori mogli i potrajati. Obje su se strane obvezale na brze pregovore. Komisija bi ih trebala 1. lipnja uspostaviti i u *gateway*, a do kraja lipnja sve bi države članice trebale uspostaviti interoperabilne digitalne zelene potvrde.

Vi ste stalno spominjali potvrdu o cijepljenju, ali ja moram istaknuti da je riječ i o drugim dvjema potvrdama: PCR testu i antigenskom testu u slučaju da ste negativni ili potvrdi o prebolijevanju gdje će se samo PCR test priznavati, ne i antigenski test – zasad! To je bitno jer sada za ulazak u druge države članice morate imati negativan PCR test, a neke (kao i Hrvatska) već prihvaćaju potvrde o cijepljenju ili prebolijevanju za ulazak u državu.

Istina je da su države članice u uredbi ostavile prostora da nije jamstvo da unatoč toj potvrdi neće zahtijevati od vas karantenu. Ako ste u crvenoj zoni, prema preporukama Vijeća možete uvesti i karantenu. Ja mislim da se tu neće ništa mijenjati

i da to neće ni Parlament svojim prijedlogom izmijeniti. Države članice na tome će inzistirati zbog zaštite javnog zdravlja.

Mi smo u pokusnoj fazi i u prvom ćemo se valu pokušati uključiti na taj *gateway*, odnosno na testiranje tih digitalnih zelenih potvrda. Nadam se da ćemo građanima EU-a moći nuditi tu uslugu. Hrvatska je svojom odlukom o prelasku granica od 1. travnja jedna od najotvorenijih zemalja u EU-u u smislu da mi već sada na granici prihvaćamo te tri potvrde u papirnatom obliku od svih država.

Što se tiče pitanja s kime će treće države pregovarati u vezi s potvrdama, to je još otvoreno. Hoće li države članice same to raditi i sklapati neke bilateralne ugovore ili će se ići prema EU-u? Izričito ovdje kaže da se priznavanje regulira među državama članicama.

Kako će država članica riješiti izdavanje potvrda, ovisi o njoj, a EU uspostavlja *gateway* u kojem će biti dodijeljeni ključevi gdje je riječ o verifikaciji tih potvrda. Na granici se neće ulaziti u ispravnost te potvrde jer svaka država članica jamči da je ona u redu.

Čestitke na predavanju. Poprilično su netočne informacije u novinama, danas su neke novine objavile da je prihvaćena uredba o digitalnim zelenim potvrdama, ali danas je prihvaćeno stajalište Europskog parlamenta za pregovore (kao što ste Vi rekli). Ti su prigovori tajni, znaju biti osebujni, no nadam se da će ishod biti pozitivan. (nije autorizirano)

---

## **B. Marušić**

Dobra večer! Ja sam s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Stockholmu. Drago mi je vidjeti prof. Goldner u digitalnom izdanju. Nisam samo u svojstvu osobe koja pita nego i osobe koja je izravno pogođena ograničenjima. Bit ću velik skeptik sada.

Gledajući iz švedske perspektive, problematična mi je cijela mogućnost donošenja uredbe. Države članice koje jesu za donošenje uredbe zapravo su države članice koje ovise o turističkom sektoru. S druge strane, države članice koje ne ovise o turističkom sektoru nisu toliko zagrijane za digitalne zelene potvrde. Od početka pandemije puno je ljudi izgubilo posao i taj je posao prvi put prešao na turistički sektor. Primjerice, u Njemačkoj i u skandinavskim zemljama skočio je turistički

sektor i stvorila su se zaposlenja. Njima nije u interesu otvaranje granica i da turisti, a time i nov priljev novca koji je svima potreban u ovom trenutku, prijeđu na jug.

Zanima me je li pokazana vremenska crta realna ako gledamo većinu koja je potrebna za donošenje uredbe. Kad sam provjeravala, bilo je 12 zemalja zagrižanih za to, što ostavlja ostalih 15 u poziciji da stave veto.

Ja sam vrlo zadovoljna činjenicom što je Hrvatska otvorena, samo je problem kako doći do Hrvatske. Većina je letova otkazana i većina je presjedanja upravo u zemljama članicama koje imaju iznimno stroga ograničenja. Čak i ako smo otvoreni, to ne znači da ćemo dobiti taj turistički priljev koji želimo. Hvala!

---

## V. Letica

Države članice u Vijeću dogovorile su svoja stajališta u pregovorima o uredbi. Ako Vijeće i Parlament dođu do zajedničkog prijedloga, on ide u Vijeće na prihvatanje i u Parlament na donošenje. Obično onaj tko presjeda Vijećem EU-a, a to je trenutačno Portugal, kada pregovara s Parlamentom, to je na tehničkoj razini. Oni redovito održavaju sastanke s predstavnicima država članica te ih izvještavaju o statusu pregovora. Već se tada države članice usuglašavaju o tome što im odgovara tako da se ne dovedu u situaciju da se ne postigne kvalificirana većina i da ne dođe do prihvatanja zakonodavnoga prijedloga.

Smatram da, ako su se države članice već usuglasile u vezi s Nacrtom prijedloga uredbe i ići će s tim u pregovore s Parlamentom, to je već na dobru putu da se uredba i donese.

I još bih samo dodala da imate pravo. Sezona ovisi o epidemiološkoj situaciji u drugim državama članicama i kako će se one ponašati s obzirom na odlazak i povratak svojih građana. Najvjerojatnije će sve potvrde biti besplatne, pa i PCR testiranja, te će se državama refundirati troškovi. Predviđeno je mislim 200 milijuna eura za RAD testove i 400 milijuna za PCR testove. Hrvatska je potrošila 20 milijuna za javnu nabavu antigenskih testova, dakle pripremamo se za turističku sezonu. (nije autorizirano)

---



**I. Goldner Lang** Ja isto mislim da su veće šanse da digitalna zelena potvrda bude prihvaćena nego da propadne. Zašto? Postoji određen broj država članica koje su jako za, dio je skeptičan, ali postoji snažan pritisak iz pojedinih sektora, ponajprije iz turističkog, dakle iznimno jako lobiranje iz privatnog sektora koje nije zanemarivo. Osim toga, Komisiji je jako važno, politički gledano, da to ne bude fijasko. Komisija se osramotila s cjepivima te sada želi pokazati da može uspjeti. Mislim da će se pokušati naći kompromis tako da svi to prihvate.

---

**A. Vulas**

Dobra večer! Vrlo zanimljiva, informativna i dobra prezentacija. Prvi sam put ovdje, voditelj sam Službe za nezakonite migracije PU splitsko-dalmatinske. Kao praktičara pravnik koji već dug niz godina radi u graničnoj policiji, zanimaju me dvije stvari.

Prvo je infrastruktura za provjeru digitalnih zelenih potvrda. Naime, svaka granična kontrola zahtijeva određenu infrastrukturu. Čuli smo da je ona već u pripremi. I nadam se da to neće biti veliko opterećenje za službenike MUP-a u graničnoj kontroli. Naglasio bih samo da na ovoj tribini ne nastupam kao predstavnik MUP-a, nego kao individua.

A drugo je sam oblik. Mi smo u posljednje vrijeme imali dva problema na graničnim prijelazima. Javljale su nam se krivotvorene potvrde iz trećih država. Morali smo prepoznavati koje su potvrde krivotvorene, s time da one nemaju nikakve zaštitne elemente. Morali smo ići s intuicijom, pitanjima i potpitanjima, tipičnim radom u kriminalističkoj obradi da se utvrdi je li što sumnjivo. Drugi je problem što ne postoji popis ustanova u trećim zemljama koje su ovlaštene izdavati takve potvrde. Policijski službenici dobivali su popise od EU-a koje se vrste antigenskih i PCR testova trebaju uzimati u obzir, međutim vrlo je često kod izdavanja tih potvrda bilo jedino bitno je li osoba pozitivna ili negativna, dok vrsta testa nije bila navođena. Primjerice, imali bismo potvrdu iz Republike Srbije iz ustanove o kojoj nemate pojma, dokument nema nikakve zaštitne elemente te morate prosuditi ima li ta osoba potvrdu, odnosno je li potvrda valjana. Ako je sve potpuno digitalizirano, to je vrlo lako provjeriti.

Govoreći sa stajališta praktičara, mislim da je riječ o dvama jako važnim područjima. Sama infrastruktura mora biti

praktična i dostupna policijskim službenicima te jednostavna za obradu. Potvrda, ako ne bude potpuno digitalizirana, mora imati zaštitne elemente. Policijski službenici trebali bi imati popis ustanova koje su ovlaštene izdavati te potvrde pa da se na osnovi tih potvrda može utvrđivati pravo ulaska odnosno samoizolacije. Hvala na pozornosti!

---

**I. Goldner Lang** Puno hvala gospodinu Vulasu. To je jako važno pitanje. Što se tiče vjerodostojnosti, ja nisam IT stručnjakinja, ali ako imate QR kod, mislim da bi to trebao biti dosta pouzdan način da izbjegavate falsifikate. Digitalne zelene potvrde bit će apsolutno digitalizirane (neovisno o tome je li ona na mobitelu ili isprintana), imat će kod za koji je potreban čitač. Ako čitač to prihvati, riječ je o nečem što je valjano.

Mislim da će biti potrebna poprilična infrastruktura, ne samo na aerodromima nego i na graničnim prijelazima. Vi ćete imati te čitače, uređaje koji će očitavati QR kodove. Kako će se to nabaviti, koliko će koštati, ne znam može li gospođa Letica dati kakve podatke, ja mislim da će to biti dosta zahtjevno.

Postavlja se i pitanje zaštite osobnih podataka o čemu nisam govorila jer je to zasebno područje, ali je pod lupom i Europskog parlamenta koji se brine za zaštitu osobnih podataka. Jako se nastoji osigurati zaštita osobnih podataka u digitalnim zelenim potvrdama. Naime, na njima stoji malen broj informacija, onaj koji pristupa informacijama s čitačem ne zadržava te informacije te osobni podatci neće biti nigdje na europskoj razini centralizirani. Tako da je puno bolja varijanta i u smislu izbjegavanja falsifikata i zaštite osobnih podataka imati digitalne zelene potvrde nego situacija koju imamo sada gdje dobivate razne ceduljice na kojima tko zna što piše.

---

**V. Letica** Ja sam isto ovdje kao privatna osoba iako imam možda malo više informacija od drugih građana u RH. Samo bih kolegu iz MUP-a uvjerila da je ono što je profesorica Goldner Lang rekla način na koji će se raditi. Čitačima će se očitavati QR kod ili iz aplikacije ili na papirnatom obliku, međutim, dobro ste rekli, riječ je samo o verifikaciji. Podatci se nigdje ne zadržavaju. Oni su u onom nacionalnom tijelu koje je zaduženo imati bazu podataka. Puno se razmišlja o GDPR-u i ne želi se ići u širinu jer su to osjetljivi podatci. Točnost podataka jamče države članice.

Čitači se nabavljaju. MUP i Ministarstvo zdravstva vode cijeli projekt. Moram priznati da tu nema nikakvih problema. Istina je da je bilo dosta lažnih PCR testova, mislim između slovenske i hrvatske granice. Upravo je jedan od razloga donošenja digitalnih zelenih potvrda i sprečavanje krivotvorenja. Na potvrdi će biti ime i prezime i ona će se povezati s nekom identifikacijskom ispravom. Kao što je rekla profesorica Lang, to nije putovnica, nije dokument za prelazak granice. Ako želite prijeći granicu, morat ćete uz digitalnu zelenu potvrdu priložiti i neki dokument. (nije autorizirano)

---

**D. Zgrabljic Rotar** Dobra večer! Hvala prof. Goldner Lang na iznimno zanimljivom predavanju koje je, barem meni, prvi put na sustavan način dalo uvid u ovu temu. Kao što je Marko rekao, to su zaista neprocjenjive vrijednosti ovih tribina.

Za početak bih se složila s Iris i s kolegicom Višnjom Leticom da će uredba biti donesena, i to u prvom redu zbog velikoga političkog pritiska koji stoji iza toga. Složila bih se da će se to sigurno dogoditi. Možda ne do 1. lipnja, ali sigurno hoće. Također, složila bih se s Brankom da su neka od tih ograničenja bila nametnuta, barem u pozadini, iz ekonomskih razloga.

Pitam se, a pitam i vas, otvara li čl. 10. Prijedloga uredbe ponovno put nekim takvim ograničenjima koja bi se upotrebljavala u svrhe za koje je Branka rekla da se ipak ne bi smjele dopustiti, na primjer turističke migracije. Neke države, primjerice, uz negativan PCR test traže karantenu i slično pa ako se to ponovno bude nametalo uz digitalne zelene potvrde, je li to opet isti oblik ograničenja, samo proveden na drugi način? Hvala vam!

---

**I. Goldner Lang** Hvala puno, Dora! I ja se pitam u kojoj će mjeri države članice upotrebljavati taj članak ako bude izgledao kako izgleda u Prijedlogu. Slažem se da je niz mjera donesenih u proteklih godinu dana vrlo diskutabilan iz perspektive usklađenosti s europskim pravom, dakle one ne bi zadovoljile neke kriterije koje sam spominjala jer su donesene iz političkih, ekonomskih ili nekih drugih razloga, a manje radi zaštite javnog zdravlja. Pitam se jesu li neke od tih mjera zadovoljile test proporcionalnosti, jesu li bile moguće manje restriktivne mjere. Mislim da u nekim

situacijama jesu. Djelomično to pripisujem razlozima koje si ti spomenula, a djelomično velikom strahu i panici s početka.

Ja sam napravila analizu onoga što se događalo u Hrvatskoj i koje su sve mjere donesene u vezi s prekograničnim kretanjem. U jednom smo se trenutku doista potpuno uskladili i ono što trenutčno imamo na snazi usklađeno je s europskim standardima. Na početku smo bili daleko od toga. Ako se sjećate ožujka prošle godine, dopuštali smo povratak državljanima RH, a nismo dopuštali povratak rezidentima koji su državljani nekih drugih država članica. To se vrlo brzo promijenilo, ali na početku smo imali pravila koja ne bi prošla europsko pravo. I nismo jedini. To definitivno nije bilo iz ekonomskih razloga, nego panike i nesnalaženja.

Kad se pojavi prvi predmet na Sudu EU-a u vezi s tim pitanjima, bit će zanimljivo vidjeti što će se dogoditi. Dosad još nije bilo nijednog predmeta u kojem bi se postavilo pitanje usklađenosti tih mjera sa slobodom kretanja građana EU-a i zabranom diskriminacije i načela proporcionalnosti, a vjerujem da će se to dogoditi prije ili poslije. Znakovito je da Komisija, očito svjesno i politički proračunato, nije pokretala postupke protiv država članica. U jednom je trenutku poslala službeno pismo, možemo ga nazvati pismom opomene, na šest država članica među kojima je bila i Njemačka, i sve je ostalo na tome. Europska komisija odlučuje kad će pokrenuti postupak protiv neke države članice, nitko je na to ne može prisiliti.

Hoće li činjenica da imamo digitalnu zelenu potvrdu koja postavlja određene standarde, a onda je sve drugo iz čl. 10. mimo toga i mora se posebno pravdati i dokazivati, nametnuti viši prag koji država članica mora prijeći da bi dokazala da je neka stroža mjera doista potrebna? Mislim da hoće. Države sada moraju poštovati europsko pravo. Ako imate digitalnu zelenu potvrdu, smijete tražiti potvrdu o prebolijevanju, potvrdu o cijepljenju i negativan test. Imate li jednu od te tri stvari na valjani način, možete prijeći granicu. I sad država uz to nametne karantenu. Mislim da će državama biti puno teže i da će biti pod povećalom da dokažu opravdanost takvih strožih dodatnih mjera nego što to trebaju sada jer ćemo imati još jedan akt sekundarnoga europskog prava koji će postavljati određene standarde.

## **V. Letica**

Dok sam radila na predsjedanju, bila sam i u Stalnom predstavništvu RH u Bruxellesu i pratila sam vladavinu prava. Tada se raspravljalo i o mjerama koje su države članice uvodile zbog COVID-a. To je bilo kada smo još imali jako malo informacija, dakle ožujak, travanj i svibanj, u vrijeme našega predsjedanja.

Moram reći da je sama uredba izravno primjenjiva, naravno, ali ostavljen je prostor u čl. 10. – Uredbom se ne propisuju mjere, ali država članica ako je u tamnocrvenome, ima pravo uvesti i karantenu. Neću ulaziti u to tko i zašto nešto radi. Ako je epidemiološka situacija u nekoj državi članici jako loša, kao primjerice u Italiji na početku pandemije, morate se zapitati kako zaštititi svoje građane.

Komisija je stavila kočnicu na praćenje mjera u drugim državama članicama i nisam sigurna koliko će pokretati postupke, ali nikad se ne zna. Toliko od mene, hvala vam lijepa. Odlična mi je tribina! (nije autorizirano)

---

## **M. Bratković**

Hvala Vama na insajderskim informacijama.

Imam i ja jedno pitanje, a tiče se troškova. Ako sam dobro shvatio iz navoda kolegice Letice, troškovi će se refundirati iz sredstava EU-a?

---

## **V. Letica**

Potvrda kao takva trebala bi biti besplatna. Naime, vi napravite PCR test, ali ne izlazi odmah s njime i potvrda. (nije autorizirano)

---

## **M. Bratković**

A moram li ja onda sam platiti svoj test?

---

## **V. Letica**

O tome se sada raspravlja. Parlament je iznio prijedlog da PCR testovi budu besplatni, a Komisija je odvrtila da će se državama članicama možda refundirati novac. Moram priznati da taj dio ne znam, stoga ne bih htjela u to ulaziti. (nije autorizirano)

---

## **I. Goldner Lang**

Potvrde će svakako biti besplatne. Marko, ti si otvorio nešto što ja nisam stigla reći, a to je sljedeće. Da bi doista bila riječ o tome da digitalne zelene potvrde ne diskriminiraju zato što nude

prihvatljivu alternativu potvrdi o cijepljenju, jedan je od uvjeta upravo to što ti kažeš – ako ja nisam cijepljena i želim putovati pa moram imati negativan test, da taj test ne košta 100 eura jer u suprotnom ipak imamo diskriminaciju. To je jedan od navedenih uvjeta, a mislim da je sad i Europski parlament spominjao da se cijene PCR testova moraju sniziti na razumnu granicu.

---

**M. Bratković** Zabilježio sam još jedno pitanje. Kada ste spomenuli da postoji mogućnost da se i dodatna cjepiva u nekim državama članicama dopuste kao valjan razlog da se izda digitalna zelena potvrda, znači li to da je kretanje te osobe ograničeno upravo na tu državu koja je dopustila takvo cjepivo?

---

**I. Goldner Lang** To je poprilično nejasno formulirano u Prijedlogu uredbe, ne znam je li namjerno. Ja sam to shvatila na način da Hrvatska može odlučiti prihvatiti i digitalne zelene potvrde na kojima piše u QR kodu da je netko cijepljen kineskim cjepivom te prima tu osobu na svoj teritorij, ali to ne znači da će to napraviti Slovenija.

---

**M. Bratković** Da, to je upravo ono što je Branka spomenula – kako uopće doći do Hrvatske preko drugih zemalja.

U redu, ja bih Vama dao završnu riječ i time bismo okončali večerašnju tribinu. Izvolite!

---

**I. Goldner Lang** Jučer sam imala jedno izlaganje o COVID potvrdama s Amerikancima na Harvardu i pitali su nas na kraju: *Ako biste trebali tvitati, kako biste tvitali da predstavite COVID potvrdu?*

Ja nikad nisam tvitala, ali mislim da bih tražila dva tvita. Jedan bi bio da digitalna zelena potvrda nije potvrda o cijepljenju, nego da su to tri potvrde u jednoj. A drugi bi bio da su digitalne zelene potvrde možda put prema novom normalnom po novim pravilima.

---

**M. Bratković** Time bismo okončali tribinu. Hvala još jedanput uvodničarki i svima koji su se uključili u raspravu. Mislim da smo prokomentirali zanimljivu temu za koju se nadamo da će nam uskoro postati stvarnost, a još brže da ćemo je zaboraviti.

Svako dobro i puno pozdrava do iduće tribine u svibnju.



# VJERSKO I SEKULARNO U JAVNOJ SFERI: 10 GODINA OD PRESUDE ***LAUTSI PROTIV ITALIJE***

---

uvodničari:

*izv. prof. dr. sc. **Vanja-Ivan Savić***

*izv. prof. dr. sc. **Frane Staničić***

*Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu*

**245. tribina**

---

Zagreb, 19. svibnja 2021.





# VJERSKO I SEKULARNO U JAVNOJ SFERI: 10 GODINA OD PRESUDE *LAUTSI PROTIV ITALIJE*

UDK: 322.2(450)  
342.731(450)  
348.711(450)

---

## **M. Bratković**

Dobra večer! Dobro došli na tribinu Kluba pravnika grada Zagreba i Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

Večerašnji su uvodničari izv. prof. dr. sc. Vanja-Ivan Savić s Katedre za teoriju prava i izv. prof. dr. sc. Frane Staničić s Katedre za upravno pravo našega Fakulteta s temom *Vjersko i sekularno u javnoj sferi: 10 godina od presude Lautsi protiv Italije*.

Veselim se izlaganju i mogućnosti da potom raspravljamo o toj temi te da čujemo možda i različita viđenja situacije u Hrvatskoj, a koliko sam imao prigode čuti, i u nekim komparativnim sustavima. Sve što kažete, moći ćete autorizirati i bit će objavljeno u Godišnjaku za 2021. godinu.

Prvi će govoriti Vanja-Ivan Savić. Izvolite!

---

## **V.-I. Savić**

Marko, hvala na lijepim uvodnim riječima. Prije svega, nekoliko malih napomena. Mislim da mogu govoriti i u Franino i u svoje ime, iznimna nam je čast sudjelovati zajedno na ovoj tribini s obzirom na to da se i Frane i ja, svaki iz svoga kuta znanstvenog rada, bavimo već dugo nekim temama koje se po prirodi stvari nužno isprepleću.

Obojicu nas je na projekt ove tematike pozvao mađarski Institut za komparativno pravo *Ferenc Mádl* iz Budimpešte. Iako je novijeg datuma, u nekoliko je godina postigao važnije rezultate i pokušavao okupiti znanstvenike iz srednje i istočne

Europe. Jedna od tema kojom se bave prisutnost je vjerskih simbola, odnosno vjerskoga u javnoj sferi, u javnom prostoru. Kada su gledali moguće istraživače za projekt, došli su do Frane i mene. Frane, poznato je svima, drži s Markom Petrakom kolegij Religija, društvo i pravo na našem Fakultetu. Zaista je vrhunski stručnjak za osnivanje vjerskih zajednica, financiranje i sve što ide uz to područje osim što je izvrstan upravni pravnik. S druge strane, ja se bavim vjerskim slobodama, religijskim pravnim sustavima, židovskim pravom, islamskim pravom i odnosima između vjerskih zajednica. Za one koji me ne poznaju, osim Teorije prava predajem i Religiju i pravne sustave Bliskog istoka i sjeverne Afrike na našem Fakultetu. Ono što mi zajedno radimo na tom projektu vrlo je komplementarno. Jako se dobro nadopunjujemo te mi je zaista drago što je svatko od nas dao i još daje svoj doprinos tomu.

Zašto srednja i istočna Europa? Kao da u pravnoj literaturi i u pravnoj znanosti u tim temama i dalje dominiraju tekstovi i autori iz zapadne Europe i SAD-a, pa se pojavila potreba da se temi pristupi na malo drukčiji način, iz perspektive pravnika srednje i istočne Europe. Na projektu rade kolege iz Češke, Mađarske, Slovačke, Poljske, Slovenije i Srbije. Pokušavamo prezentirati problematiku koja se na ovim prostorima počela intenzivnije proučavati na početku 90-ih godina prošloga stoljeća.

Čini se kao da imamo dvije Europe. S jedne je strane zapadna Europa, koja je dug niz godina uživala vjerske slobode na najvišoj razini i koja doživljava degradaciju vjerskog života i specifičan vid sekularizma. Crkve su, s iznimkom Španjolske, Italije, Malte i još ponekih „džepova“ u određenim državama, ispražnjene, ljudi više nisu zainteresirani toliko za duhovnost. S druge su strane srednja i istočna Europa te zemlje koje su bile iza željezne zavjese, plus bivša Jugoslavija gdje je crkva bila ugnjetavana, kontrolirana, a rad joj ometan te se sustavno onemogućavao vjerski život.

Žao mi je što danas s nama nije profesor Zrinščak, sociolog religije. On bi kao sociolog sigurno bio najviše svjestan jednog fenomena – supresija, pritisak stvara i pojačava novu želju. Profesor Kurtović znao je govoriti da Irci jesu katolici, ali čak i oni koji nisu zapravo jesu jer je katoličanstvo u Irskoj bilo simbol otpora prema britanskoj kruni. Nešto slično vjerojatno postoji u

srednjoj i istočnoj Europi. Vjerski život koji je bio ograničavan procvao je nakon 90-ih godina prošlog stoljeća u tim zemljama. Vjera nije bila samo izraz duhovnosti i religioznosti nego i nacionalnog identiteta, ali i svojevrsan pokretač i motor otpora svemu onomu što je bilo protivno slobodi.

Dakle, imamo srednju i istočnu Europu gdje je vjera bila zabranjivana i crkve su danas pune te zapadnu Europu gdje je bilo obratno, a crkve su danas prazne ili poluprazne.

Nijedno proučavanje vjerskih sloboda ne može početi bez pomne analize presude *Lautsi protiv Italije*. Ona je jedna od najvažnijih presuda koja pokriva nekoliko važnih elemenata i sudovanje Europskog suda za ljudska prava u tom segmentu. Nitko nije ni slutio koje će reperkusije ta presuda imati i još ima u javnom prostoru i u znanstvenoj i stručnoj literaturi. Ukratko ću reći o čemu je riječ za one koji ne znaju.

Godine 2002. obitelj Lautsi u malome talijanskom mjestu Abano Terme podnosi prigovor i traži da se ukloni križ, odnosno raspelo iz učionice. U talijanskim učionicama od Trsta do Sicilije i Sardinije nalazi se raspelo na zidu. Roditeljima (majci) smetalo je raspelo u učionici te ona od školskog vijeća traži njegovo uklanjanje. Ako se dobro sjećam, glasovima u omjeru 11 : 2 ili 3 vijeće odbija taj zahtjev. Majka je nezadovoljna te traži od upravnog suda regije Veneta da naloži školi uklanjanje raspela. Nakon rasprave sud odlučuje da raspelo ostaje. Majka se pozivala na okolnost da je narušena sekularnost Talijanske Republike, da je povrijeđena jednakost građana te da je povrijeđeno njezino pravo na slobodu vjeroispovijesti jer – oni su bili ateisti. Sud odlučuje, sažeo sam u jednoj rečenici, da načelo sekularnosti države nije dio pravnog nasljeđa Europe ni zapadnih demokracija. Samim time, raspelo ne krši načelo jednakosti. Roditelji koji nisu zadovoljni time žale se Vrhovnom upravnom sudu (*Consiglio di Stato*) koji odlučuje kao i prvostupanjski sud. Dok se sve to događalo, obitelj se obraća i Ustavnom sudu koji kaže da nema ingerenciju ulaziti u to pitanje jer je uredba na temelju koje se sve to u talijanskim učionicama provodi iz 1924. odnosno iz 1928. iz Kraljevine Italije, gdje je postojao dekret da se u talijanskim osnovnim i srednjim školama u učionicama mora nalaziti raspelo. Da stvar bude još kompleksnija, u isto vrijeme talijanski ministar obrazovanja daje upute svim školama da osiguraju raspela u svim učionicama. Dakle, sve se to događa između 2002. i 2005. godine.

Godine 2005. Vrhovni upravni sud potvrđuje prvostupanjsku presudu i kaže, ovo ću pročitati: „da veza između kršćanstva i slobode podrazumijeva logičnu povijesnu povezanost koja nije očita na prvi pogled kao rijeka u krševitom krajoliku koja je tek nedavno istražena jer najvećim dijelom teče ispod zemlje. Djelomično stoga što je zbog mijenjajućih odnosa između država i europskih crkava mnogo lakše primijeniti brojne pokušaje miješanja crkve u državna pitanja, ali i obratno – kao što su često službeno proglašene kršćanske ideje bile napuštene u borbi za moć ili oko kojih su se vlade i crkvene zajednice katkad i nasilno sukobljavale. Štoviše, iz ove perspektive, unatoč inkviziciji, antisemitizmu i križarskim ratovima, u samoj srži kršćanske vjere lako je razaznati načela ljudskog dostojanstva, tolerancije i slobode, uključujući i one vjerske kao temelja sekularne države.“

Kada se govori o sekularizmu, kritičari prisutnosti vjerskog u javnom prostoru promatraju sekularizam po francuskom modelu. To je sve, samo ne sekularizam. On se ne može jednoznačno definirati. Postoji razlika između sekularnosti i sekularizma. José Casanova s Georgetowna napisao je izvrstan esej u kojem razlaže razliku između sekularnosti, sekularizma te sekularizma koji vodi agresivnom sekularizmu koji ne dopušta ono vjersko preko kućnoga praga, primjerice čak ni na poštanskim markama.

Gledamo li europski kontekst, tri su načina regulacije odnosa s vjerskim zajednicama. Jedan je državna crkva (npr. Danska i Velika Britanija), drugi je potpuna isključenost crkve i države (kao primjer navodi se Francuska iako u njezinim pojedinim departmanima u pokrajinama Alsace i Lorraine državni službenici zajedno s crkvenima biraju službenike koji dobivaju plaću od države). U onom radikalnom smislu – da je sekularizam svaka odsutnost vjerskog u javnom prostoru – ne možemo govoriti jer takvo što ne postoji nigdje na svijetu. Vjersko je prisutno u kulturi, pa time i u pravnoj kulturi svake zemlje. Nemoguće ga je potpuno eliminirati iz života bilo koje zemlje jer građani tih zemalja imaju vjerske osjećaje i pripadaju različitim vjerskim zajednicama.

Vratimo se sada na predmet *Lautsi* da vidimo kako je to završilo. Nakon što je upravni sud donio identičnu odluku, obitelj upućuje predmet ESLJP-u koji u prvom stupnju donosi odluku u

korist obitelji Lautsi. Kaže da je značenje raspela religiozno i da je roditeljima bilo povrijeđeno tzv. negativno pravo jer bi država u takvim situacijama trebala biti neutralna. Pozivaju se na Protokol drugi, gdje roditelji imaju pravo svjetonazorski oblikovati svoju djecu, odnosno na povredu čl. 9. koji se tiče vjerskih sloboda. Podsjetit ću na čl. 2. Protokola 1.: „Nikome neće biti uskraćeno pravo na obrazovanje. U obavljanju svojih funkcija povezanih s odgojem i podučavanjem država će poštovati pravo roditelja da osiguraju odgoj i podučavanje u skladu sa svojim vjerskim i filozofskim uvjerenjima.“ Prema čl. 9. Konvencije svatko ima pravo na slobodu mišljenja, savjesti i vjeroispovijedi. To pravo uključuje slobodu da se promijeni vjeroispovijed ili uvjerenje i slobodu da se pojedinačno ili u zajednici s drugima javno i privatno iskazuje svoju vjeroispovijed ili uvjerenje bogoslužjem, poučavanjem, praktičnim obavljanjem i obredima. Sloboda iskazivanja vjeroispovijedi ili uvjerenja podvrgnut će se samo takvim ograničenjima koja su propisana zakonom i koja su u demokratskom društvu nužna radi interesa javnog reda i mira, zaštite javnog reda, zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih.

Nakon toga Italija, nezadovoljna takvom odlukom, uspijeva „isprovocirati“ veliko vijeće u kojem je omjerom glasova 15 : 2 udovoljeno Italiji. Ključnu argumentaciju imao je, usput rečeno, ortodokсни Židov, prof. Joseph Weiler s njujorškog sveučilišta u svom 22-minutnom govoru. On objašnjava da sekularnost nije vrijednosno neutralna. Taj argument kao centralni argument prihvaća i ESLJP te kaže da vijeće nije ispravno procijenilo. Sekularizam vrijednosno nije ništa manje problematičan od prozelitizma. Prednost se daje nereligioznosti nad religioznošću. Križ kao pasivan simbol ne utječe na učenika, a dio je većinskoga nacionalnog identiteta zajednice. Bitno je da država ne provodi netoleranciju i da se ne odnosi loše prema onima koji nisu pripadnici većinske skupine. Ta je odluka veoma široko odjeknula.

Bi li se Hrvatska trebala poistovjetiti s Italijom? Možemo li zamisliti situaciju gdje taj predmet dolazi na ESLJP i netko pita je li križ na nekom mjestu u Hrvatskoj problem? U Hrvatskoj to pitanje nije regulirano i ničime nije propisano gdje bi križ trebao stajati. U svojim sam istraživanjima išao do 1781. kad je katoličanstvo u Hrvatskoj proglašeno službenom religijom pa do

1855. kad je sklopljen konkordat s Katoličkom Crkvom. Godine 1859. izjednačeni su katolici i protestanti, a 1867. Hrvatska i Slavonija imale su samostalno pravo odlučivanja o vjerskim pitanjima te priznaju evangeličku, pravoslavnu, islamsku i židovsku zajednicu.

Često smo kritični prema Hrvatskoj, ali tradicija i stanje vjerskih sloboda mogli bi biti vrhunski hrvatski izvozni proizvodi. Svi vjerski vođe u Hrvatskoj navijaju za dobre odnose Katoličke Crkve i Hrvatske jer je ona kao lokomotiva bila prethodnica i predvodnica svih njihovih odnosa. Primjer smo u Europi, a možda i u svjetskim razmjerima. Hrvatska je priznala islam kao službenu religiju 1914., druga u Europi nakon Austrije 1912.

Vjerski simboli bili su prisutni i za Kraljevine SHS i Kraljevine Jugoslavije uz teške uvjete Katoličke Crkve. Iako je kralj Aleksandar pripremio konkordat sa Svetom Stolicom, nije potpisan zbog protivljenja Srpske Pravoslavne Crkve. Male vjerske zajednice imale su ugovor s državom, a Katolička Crkva kojoj je pripadalo 40 % građana Kraljevine Jugoslavije nije. Bez obzira na to, vjerski je život postojao. Istraživao sam u Hrvatskom povijesnom i školskom muzeju i uočio da su na fotografijama škola i do 1946. u Hrvatskoj bili križevi. Potom dolazi do prekida i početkom 90-ih neki ravnatelji stavljaju raspela. Vidio sam neke reakcije, ali nikakve se odluke u bilo kojem smjeru nisu donosile pravnim aktima.

Prije negoli prepustim riječ Frani, htio bih zaključiti sljedećim. Profesor Weiler rekao je zanimljivu parabolu koju ću prilagoditi i primijeniti na Hrvatsku. Postoje dva prijatelja – Marko i Darko. Druže se i posjećuju. Darko dolazi Marku na ručak i vidi mu u kući raspelo. Pita ga što je to. Marko se čudi kako Darko nema kod kuće raspelo. Darko trči mami i tati govoreći što je vidio kod Marka i pita zašto oni nemaju raspelo u kući. Roditelji ga umiruju i objašnjavaju da su oni katolici, vjeruju u Boga, dobri su ljudi i zato imaju raspelo. S druge strane, Darkova obitelj ima neka druga uvjerenja. Drugi dan Marko ide k Darku na ručak. Čudi se jer nemaju raspelo. Trči svojoj kući i govori roditeljima da kod Darka nema raspela, zašto ga oni imaju. Roditelji ga smiruju da su oni dobri ljudi, ali imaju drukčija uvjerenja. Potom obojica dolaze prvi dan u školu. Hipoteza 1: u učionici je raspelo. Hipoteza 2: u učionici

nema raspela. Tko će se od njih bolje osjećati? Ključ je odgovora na to pitanje u učenju tolerancije, suživota i normalnih odnosa među ljudima.

Toliko od mene. Hvala vam. Veselim se kolegi Staničiću.

---

## F. Staničić

Dobra večer! Hvala, Marko! Hvala Vanji na zanimljivu izlaganju u kojem je rekao puno toga što nas je lijepo uvelo u temu i nadam se da će otvoriti određene smjerove u raspravi.

Mi se često uspoređujemo s Republikom Slovenijom, stoga bih govorio o pojavnosti vjerskih simbola u njihovu pravnom poretku i kako je to uređeno kod njih. Naše se uređenje smatra dosta liberalnim u smislu ustupaka koji se čine vjerskim zajednicama, a posebice Katoličkoj Crkvi. Sloveniju se pak smatra vrlo sekulariziranom, bližom francuskom modelu u kojem je država na ustavnopravni način mnogo „odvojenija“ od vjerskih zajednica. Ta teza stoji na papiru, ali u mom istraživanju pokazalo se da u stvarnosti uglavnom nije točna.

Upotreba vjerskih simbola često nije uređena posebnim zakonima, što je istaknuto u presudi *Lautsi protiv Italije*. A pitanje njihove dopuštenosti u javnim prostorima posebno je izraženo u javnim školama. Pojavljivalo se kao sporno pitanje u nizu predmeta na vrhovnim sudovima država članica Vijeća Europe. Iskristaliziralo se da postoji veoma malo država koje su to na poseban način uredile. Izričita zabrana postoji u Sjevernoj Makedoniji i Gruziji. S druge su strane Italija, Austrija, neke njemačke savezne države, neki kantoni u Švicarskoj i Poljska, koje to izrijekom dopuštaju. Ako su vjerski simboli dopušteni u školama, pojavljuje se mogućnost upotrebe u drugim javnim prostorima. Spomenute države imaju uređenu pojavnost vjerskih simbola u javnim školama, ali nemaju ni na koji način uređenu njihovu pojavnost u drugim javnim prostorima, npr. sudnicama, tijelima državne uprave, jedinicama lokalne samouprave itd.

Slovenija, s druge strane, pripada državama u kojima postoji indirektna zabrana vjerskih simbola u državnim školama jer je svojim Zakonom o odgoju i obrazovanju zabranila vjersku poduku u javnim školama. Što se tiče drugih javnih prostora, ne postoji nikakva pravna regulacija. Zanimljivo je spomenuti da je Slovenija u svojoj povijesti imala snažnu prisutnost Katoličke



Crkve koja je utjecala na razvoj slovenske kulture i svih njihovih politika. Početkom 90-ih prihvaća se nov Ustav koji pravi otklon od negativne percepcije vjere iz komunističkog razdoblja te označava kako će se za ubuduće urediti odnos države i vjerskih zajednica.

Ustavnopravno, put koji je odabrala Slovenija jako se razlikuje od putova koje su odabrale ostale postkomunističke jugoslavenske države kao Hrvatska, Srbija, BiH, Crna Gora i Makedonija jer u njima prevladavaju snažne veze koje se i institucijski ostvaruju s najbrojnijom vjerskom zajednicom. Slovenski bi se model uređenja odnosa crkve i države mogao povezati s francuskim modelom laiciteta. Čl. 7. slovenskog ustava odvaja državu od vjerske zajednice, propisuje načela u odnosima države i crkve te da su vjerske zajednice odvojene od države i međusobno jednake. Cilj koji time žele postići jest da moraju ostvariti jednakost vjerskih zajednica da religija kao takva ne bi postala diskriminirajuća te država mora biti neutralna.

Ni slovenski pravni autori ne slažu se u vezi s time kako bi oni odredili svoj model odnosa između države i crkve. Jedni smatraju da je riječ o odvojenosti sa suradnjom, kakav je i naš sustav, dok većina smatra da je ipak riječ o francuskom modelu laiciteta i da je to načelo odvojenosti uspostavilo sekularizam slovenske države, što bi značilo da ne smije postojati izravna veza između države i bilo koje crkve. Država, dakle, ne smije biti ni religiozna ni antireligiozna, uvijek bi morala izabrati srednji put, što oni u praksi ne ostvaruju. Na papiru uspostavljen idealan sustav koji bi Slovenija htjela imati ne postoji. Stajalište o apsolutno strogoj odvojenosti kao što je u Francuskoj ne može se temeljiti na slovenskome ustavnom okviru, nego se ono, ja bih rekao nažalost, temelji na zakonodavnim i izvršnim derivacijama toga ustavnog načela te se, slažu se slovenski autori, i dalje osjeća utjecaj prethodnoga političkog komunističkog sustava.

S druge strane, i u Sloveniji postoji ideja da je sam fenomen odvojenosti države i crkve danas nepotreban. Odvajanje crkve od države, a ne i drugih aspekata civilnog života diskriminirajuće je prema crkvi. Budući da je i civilno društvo povezano s državom na određen način, ne bi se smjelo inzistirati na apsolutnoj odvojenosti crkve i države jer mnogi slovenski autori izjednačavaju crkve odnosno vjerske zajednice s ostalim

elementima civilnog društva. Pitaju bi li odnos države i crkava mogao biti bliži onomu države i civilnog društva. Smatraju da država koja je po svojoj prirodi laična poput Francuske nema nikakvih vjerskih uloga, stoga nema potrebe za agresivnim odnosom prema religiji ni agresivnim odvajanjem države i religije jer se država ne može osjećati ugrožena religijom te nema problema u suradnji. Ne može se država identificirati s religijom, ali mora i može ostvarivati suradnju s vjerskim zajednicama jer je ona korisna i za građane i za opće dobro.

Čl. 7. slovenskog ustava propisao je tri temeljna načela koja definiraju pravni položaj vjerskih zajednica u Sloveniji. To su načelo odvojenosti, dakle separacija, načelo slobodnog djelovanja vjerskih zajednica i načelo njihove jednakosti.

Slovenija od 2007. ima Zakon o vjerskim slobodama koji je donesen sa samo jednim glasom viška u parlamentu nakon 12 godina pripreme i uz protivljenje velika dijela slovenskoga političkog spektra. On je propisao, neki smatraju protuustavno, obvezu države da poštuje identitet vjerskih zajednica, da s njima ima otvoren dijalog i da razvija stalnu suradnju. Riječ je o određenom zakonodavnom odklonu od onoga što Ustav propisuje. Naime, svrha načela odvojenosti nije u tome da zaštiti državu od vjerskih zajednica, nego uspostavljanje pune slobode vjeroispovijesti i jednakosti ljudi kroz tu naglašenu neutralnost države. To načelo možemo gledati funkcionalno i institucijski.

Funkcionalno, neutralnost države čuva i državu i vjerske zajednice jer je tako država vjerski i ideološki neutralna u svom djelovanju pa se ne identificira ni s jednom vjerskom zajednicom, ali ni sa svjetonazorima, što je iznimno važno. Država ne bi smjela zauzimati strane u eventualnim sukobima koji se pojavljuju u društvu u vezi s religijom. Međutim, i to je istaknuo slovenski Ustavni sud, to ne znači potiskivanje vjerskih zajednica na rubove društva jer je to njihova diskriminacija.

Institucijski, crkve ne mogu obavljati funkcije koje su inherentno danas dio državne vlasti. Ustavni sud ističe da ne smiju sklapati brakove koji bi bili izjednačeni s građanskim, ne smiju voditi nikakve javne evidencije, izdavati javne isprave i slično, ali država ne bi smjela biti indiferentna prema vjerskim potrebama građana te ističe potrebu suradnje između države i vjerskih zajednica.

Drugo je ustavno načelo neutralnost i jednakost svih vjerskih zajednica, a treće je načelo slobode, djelovanja vjerskih zajednica jer ih ono štiti od zadiranja države u autonomiju.

Za taj su Zakon o vjerskim slobodama mnogi smatrali da je apsolutno neustavan jer navodno krši sekularizam odnosno laicitet slovenske države. Zašto? On omogućuje državi da isplaćuje plaće vjerskim službenicima koji se zapošljavaju u bolnicama, policiji, zatvorima, vojsci, domovima za starije itd., olakšava im porezne olakšice te omogućuje da svaki porezni obveznik usmjeri 0,5 svoga poreza na dohodak vjerskoj zajednici po svom izboru. Država zapravo kroz poreze financira vjerske zajednice. To je bilo izrazito sporno te je izazvalo veliku debatu. Ustavni sud Slovenije potom je istaknuo da načelo odvojenosti ipak ne sprječava Sloveniju kao suverenu državu da uspostavi slične odnose s vjerskim zajednicama kao s drugim oblicima civilnog društva. U toj je odluci 2008. slovenski Ustavni sud okarakterizirao vjerske zajednice kao organizacije od općeg dobra, stoga država mora s njima surađivati. Na taj način dodatno proširuje slobodu rada vjerskih zajednica utvrđujući da je načelo odvojenosti usmjereno zaštititi autonomije vjerskih zajednica u njihovoj vlastitoj sferi, sekularizaciji javnog života i neutralnosti države prema vjerskim zajednicama.

Slovenija, kao i Hrvatska, ima međunarodni ugovor sa Svetom Stolicom sklopljen 2001., a ratificiran 2004. Naravno, i ustavnost tog ugovora bila je osporavana na slovenskome Ustavnom sudu koji je u svom mišljenju iz 2006. istaknuo da načelo odvojenosti od države zabranjuje identifikaciju s religijom, ali to nije učinjeno. Međunarodni ugovori sa Svetom Stolicom služe utvrđivanju međusobnih odnosa, faktora u društvu. Ne možemo nikada zanemariti da je organizirana religija faktor u društvu koji postoji i neće nestati. Odnosi koji postoje moraju biti pravno regulirani.

U slovenskoj pravnoj teoriji i javnosti velik je otpor tom ugovoru jer smatraju da je sklapanjem takva ugovora država ograničila svoju suverenost. Zanimljivo je spomenuti da ugovor sa Svetom Stolicom nije bio prvi ugovor slovenske države s nekom vjerskom zajednicom jer je 2000. sklopila ugovor s Evangeličkom Crkvom.

Zakon o vjerskoj slobodi načelno je proklamirao neutralnost države, što je zadano Ustavom, ali je u isto vrijeme

uspostavio formalno razlikovanje između crkava i vjerskih zajednica u kontekstu slovenskoga pravnog poretka. Sve su definirane kao zajednice općeg dobra i obvezao je državu da ih materijalno potpomaže jer je zakonodavno utvrđeno da su sve vjerske zajednice društveno vrijedne. Oni poput nas imaju poseban ured ili komisiju za suradnju s vjerskim zajednicama.

Iz svega navedenog trebalo bi slijediti da je pojavnost vjerskih simbola u Sloveniji jasno riješeno pitanje. Ako je zabranjeno u školama, zaključuje se da to vrijedi i za druge javne institucije. Međutim, nema nikakvih tvrdnji o tome može li se vjerska odjeća nositi u javnim školama, što je važno u kontekstu zabrane vjeronauka u javnim školama. To je također kuriozitet u Europi jer postoje svega tri države koje su zabranile vjeronauk u javnim školama. U Sloveniji nije uopće moguće ono što mi imamo – da školska godina počinje zajedničkom molitvom, blagoslov kruha i slično. Dakle, vjerski motivirano ponašanje školskoga osoblja i učenika nije ničime uređeno.

U Sloveniji također postoji društveni sukob. Neki njihovi autori navode da zbog povijesnih, kulturnih, vjerskih i drugih razloga postoje vjerski simboli u Republici Sloveniji na različitim javnim prostorima: trgovima, ulicama itd. Kao reakcija na to pojavljuje se potreba tzv. modernih laiciziranih ljudi, dakle onih koji smatraju da je jedini ispravan put francuski tip sekularizma, da takve simbole uklone, manje ili više nasilno. To sad ovisi o konkretnom slučaju. Tvrde da se uopće ne bi trebalo raspravljati o problemu vjerskih simbola u javnim institucijama u Sloveniji jer je on toliko malo zastupljen u praksi da ne bi uopće smio biti problem.

No, već sam rekao, u osnovnim je školama to pitanje jako primjetno. Slovenci nisu samo zabranili vjeronauk, išli su još šire jer su u Zakonu zabranili svaku vjersku aktivnost u javnim školama i vrtićima. Čl. 72. istjerana je religija iz jednoga javnog mjesta, a to su škole. Mnogi neutralni slovenski pravni eksperti pisali su da je Ustavni sud Slovenije, prihvaćanjem da je ta odredba u skladu s Ustavom, postavio Sloveniju u skupinu država koje se opisuju kao neprijateljski nastrojene prema religiji.

Međutim, treba naglasiti da je Ustavni sud istaknuo da nereligiozna osoba, koja ima negativno pravo da ne bude izložena vjerskim uvjerenjima drugih, ipak nema uvijek prednost. Dakle,

to zrcalno pravo biti slobodne religije ne može uvijek ograničiti pravo vjernika da ističe pripadnost svojoj vjeri i da je javno iskazuje. Osim toga, pravno ne postoje norme koje bi ograničile uporabu vjerskih simbola na radnom mjestu, društvenim mrežama, internetu i slično. Naravno, uz sprečavanje širenja mržnje, netrpeljivosti ili bilo kakva oblika poziva na nasilje.

Zanimljivo je i da slovenska javna televizija emitira vjersku emisiju *Obzori duha*, nedjeljnu misu i ima posebna urednika vjerskog programa. Zakon o radioteleviziji Slovenije propisuje da predsjednik republike na prijedlog vjerskih zajednica određuje dva člana programskog odbora slovenske radiotelevizije. Jasno je da vjerske zajednice imaju izrazito velik pristup radioteleviziji, vjerski simboli mogu biti viđeni na televiziji jer je Katolička Crkva osnovala radijsku postaju i nekoliko televizijskih programa, a postoje i vjerski programi drugih vjerskih zajednica. Dakle, vjerski simboli prisutni su u javnoj sferi.

Nadalje, ustavna zaštita prava na slobodu vjeroispovijesti uključuje pravo na dušobrižništvo za sve one koji žive, rade ili su zatvoreni u javnim ustanovama različitih tipova te imaju pravo na različite vjerske stvari i obrede. Takve su ustanove u Sloveniji vojska, policija, zatvori, bolnice i ustanove socijalne skrbi.

Također, prema Zakonu o obrani svi pripadnici oružanih snaga imaju pravo na dušobrižništvo tijekom cijele službe, što se, dakako, dosta kosi s proklamiranim sekularizmom.

Zaključno, nužno je istaknuti da pravo na slobodu vjeroispovijesti kao jedno od temeljnih ljudskih prava uključuje i pravo svake osobe na slobodno izražavanje vjerskih uvjerenja. Kada govorimo o pojavnosti vjerskih simbola u javnoj sferi, to je vrlo sporno pitanje koje se jako često politizira i ideološki promatra. Naglasio bih da se o tome jako rijetko raspravlja smireno i bez ideoloških stavova. Neki će reći da vjerski simboli ne smiju biti u javnoj sferi jer to stvara osjećaj nejednakosti. U Sloveniji kažu da je dužnost države da bude neutralna, stoga je i zabranila vjeronauk te vjerske aktivnosti u javnim školama i vrtićima. Iz toga bi slijedilo da je svako isticanje vjerskih simbola zabranjeno iako to nije izrijekom propisano. Čini mi se da u slovenskoj javnosti postoji konsenzus da bi isticanje vjerskih simbola u javnim školama povrijedilo dužnost države da bude neutralna. Iz navedenoga možemo zaključiti da slično

vrijedi za isticanje vjerskih simbola u svim javnim ustanovama, ali to je u suprotnosti s već spomenutom obvezom države da osigura mogućnost dušobrižništva, uključujući vjerske sadržaje i simbole, svima onima u specifičnim okolnostima.

Zakon o vjerskim slobodama, nadalje, propisuje i obvezuje državu da osigura glatko izvršavanje slobode vjeroispovijesti, stoga se može zaključiti da se to odnosi i na pravo na isticanje vjerskih simbola na radnom mjestu, u školama itd.

Dakle, možemo zauzeti dva posve suprotna stajališta koja se jednako dobro mogu argumentirati kad govorimo o slovenskom uređenju. Prvo, Slovenija je laička država francuskog tipa, najvažnija je neutralnost države, isticanje vjerskih simbola u svim javnim institucijama krši neutralnost države, a i zabranjeno je. Drugo, Slovenija ima sustav stroge odvojenosti države i vjerskih zajednica, ali to ne znači da bi zabrana isticanja vjerskih simbola trebala vrijediti u svim slučajevima i na svim područjima. Sigurno je da Slovenija preferira isključivanje religije iz javnih ustanova, što uključuje i sve vjerske simbole. Za to nema pravne zapreke (iznimka su škole), ali mnogi smatraju da je Slovenija problem riješila tako što je obeshrabrivanjem takve prakse postigla da su jedini vjerski simboli na javnim mjestima vidljivi samo na vjerskim objektima.

Tu bih završio svoje izlaganje. Hvala na pozornosti!

---

### **M. Bratković**

Hvala našim uvodničarima na brojnim zanimljivim informacijama koje su podijelili s nama. Vjerujem da su neka pitanja motivirala slušatelje na uključivanje u raspravu koju upravo otvaram.

---

### **I. Grgurev**

Dobra večer! Frane me malo isprovocirao da postavim pitanje jer je rekao činjenicu da ne postoje propisi koji zabranjuju nošenje vjerskih simbola na radnom mjestu. Međutim, praksa Suda EU-a pokazuje da u posljednje vrijeme sve više poslodavaca u Francuskoj, Belgiji i Njemačkoj provodi tzv. politiku neutralnosti, ne samo vjerske nego i bilo koje druge, ona obuhvaća svjetonazore općenito.

Prema mojem mišljenju, zabrinjavajuća je recentna praksa Suda EU-a koja kaže da je ta politika neutralnosti usklađena s načelom zabrane diskriminacije potpuno zanemarujući

činjenicu kakve to ima reperkusije na prava manjinskih religija. Pritom mislim primarno na muslimanke jer one nose vidljive vjerske simbole. Posljednje mišljenje nezavisnog odvjetnika, a čekamo i presudu Suda EU-a u vezi s time, odnosi se i na male vjerske simbole. Ako Sud EU-a to prihvati, ispast će da su mali simboli prihvatljivi za razliku od vidljivih koji su neprihvatljivi. Mene zanima vaš stav. Biste li uspjeli povezati dopustivost raspela u javnim ustanovama u smislu da to ne vrijeđa sekularizam, a s druge strane nošenje vjerskih simbola na radnom mjestu vrijeđa sekularizam? Hvala!

---

#### **F. Staničić**

To samo pokazuje činjenicu da je riječ o izrazito spornom i ideološkom pitanju koje je podignuto na pravnu razinu. Kako je moguće da je raspelo u javnom prostoru, u sudnici ili školi apsolutno prihvatljivo i nije problematično, dok je na radnom mjestu izrazito problematično ako žena muslimanske vjeroispovijesti nosi hidžab?

Osobno smatram da tu nema ničega spornog, ali Sud EU-a ide u tom smjeru da bi put neutralnosti bio jedini ispravan. Nemam dovoljno informacija za predviđanje kako bi se to dalje moglo razviti. Smatram da je postavljanje situacije na takav način pomalo licemjerno jer se to uglavnom odnosi na manjinske vjerske zajednice kao što je prof. Grgurev istaknula. Vanja je svoje izlaganje završio mislima o potrebi razumijevanja i suživota te različitosti drugih, stoga bih i ja to podupro.

---

#### **V.-I. Savić**

Profesorica Grgurev postavila je izvrsno pitanje, gotovo centralno pitanje završnih rasprava o prisutnosti vjerskih simbola u javnom prostoru. Mislim da je bitno reći sljedeće.

Europski sud za ljudska prava primijenio je doktrinu kojom dopušta svakoj zemlji određena odstupanja i specifičnosti postupanja u vezi s pojedinim pitanjima. Kada je donio presudu *Lautsi protiv Italije*, povukao je paralelu s *Dahlab protiv Švicarske*. U prvoj je rečeno da je raspelo pasivan simbol koji ne vrijeđa nikoga, vezan je uz identitet nacije te je u suglasju sa sekularnošću. Taj je pojam nastao reformama pape Grgura VII. koji je htio da se feudalni moćnici ne miješaju u crkvene stvari. Danas imamo zamjenu teza jer se stalno govori o tome da vjersko ne smije ulaziti u javno, ali izvorište tog pojma bio

je sasvim drugi motiv. U presudi *Dahlab protiv Švicarske* Sud je zabranio učiteljici švicarskoga državljanstva koja je prešla na islam da bude zamotana tijekom nastave jer je riječ o aktivnom ponašanju. Učiteljica svojim izgledom i ponašanjem, kaže Sud, utječe na stavove učenika. Dakle, Sud je primjenom iste stare britanske doktrine došao do različitih zaključaka.

U predmetu *S. A. S. protiv Francuske* donesena je zabrana bilo kakvih religijskih simbola u školama i u javnom prostoru, ali zapravo je to bilo usmjereno protiv muslimanskih vjernika (o čemu sam napisao i članak). No to ondje (u Francuskoj) nitko ili ne može, ili ne smije, ili ne želi reći. Prije uopće nije bilo problema s vjerskim simbolima. Francusku su počela iritirati događanja vezana uz islamsku zajednicu, što je opet posljedica njihove (francuske) nesposobnosti da kvalitetno asimiliraju i u zajednički život uvedu građane islamske vjeroispovijesti koji su došli iz bivših francuskih kolonija te su nastali problemi. Francuska nije odgovarajuće reagirala da ne dođe do njih.

Postoji i predmet *Eweida protiv Ujedinjenog Kraljevstva*. Stjuardesa British Airwaysa dobila je otkaz jer je nosila križ. Europski sud za ljudska prava odlučio je da je Velika Britanija povrijedila čl. 9. Konvencije.

Nalazimo se u šumi odluka pa je upitno vidimo li uopće drvo. Kako će u nekoj situaciji Sud postupiti, možemo pretpostaviti na temelju pravne kulture određene sredine. Europski prostor je sve, samo ne homogen, i ne treba biti, treba poštovati specifičnosti svake pojedine države. Ne možemo predvidjeti u kojem će smjeru ići primjena neutralnosti. Znači li to da se ide na ruku sekularističkim tendencijama?

Weiler je rekao zanimljivu tezu: „Suvremeni sukobi“ neće više biti između kršćana, muslimana, židova i pripadnika različitih vjerskih skupina, nego između onih koji vjeruju i koji ne vjeruju. Kao humanisti, kao ljudi koji žele dobro društvu u kojem žive, trebamo pronalaziti modalitete da se ljudi razumiju i da se poštuje pravo većine da se osjeća „u svojoj kući“, ali također da se manjina osjeća dobro u toj istoj kući.

---

**D. Derenčinović** Dobra večer! Čestitao bih kolegama na vrlo zanimljivom izlaganju. I tema i tajming su odlični. Prije desetak dana obilježavali smo Dan Europe, a sada imamo jednu iznimno europsku temu.



Robert Schuman, jedan od utemeljitelja Europe, odnosno svih europskih integracija koje počinju nakon II. svjetskog rata, prvo Zajednice za ugljen i čelik i Vijeća Europe, konstatirao je da Europa nije samo zajednica koja se temelji na nekim tehničkim i ekonomskim načelima, nego na nečemu što on naziva duša Europe (*soul of Europe*). Imao je prilično visoko mišljenje o kršćanstvu kao jednom fundamentu iz kojeg izrastaju oni stupovi koje danas imamo u Europi, a to su ljudska prava, demokracija i vladavina prava. Zato mi se čini da je tema sjajno odabrana i da koincidira na neki način s fundamentima o kojima je još Schuman progovarao.

Zanimljivo mi je pitanje margine prosudbe. Vidimo da imamo različita rješenja u državama Vijeća Europe i praksa je Europskog suda zaista na pragu priznavanja vrlo široke margine prosudbe država.

Predmet *Eweida* vrlo je zanimljiv, pomalo čak i zbunjujuć. Vanja je već objasnio, riječ je o stjuardesi kojoj je poslodavac zabranio nošenje križa na vidljivom mjestu. No to nije jedini slučaj, postoji i predmet *Chaplin* u kojem je medicinska sestra nosila križ, a poslodavac je inzistirao da ga ukloni. Sud u Strasbourgu donio je jednu vrstu odluke u odnosu na *Eweidu*, a drugu u odnosu na *Chaplin*. U tim vaganjima utvrdio je da je došlo do povrede čl. 9. u odnosu na *Eweidu*, ali da nije došlo do povrede čl. 9. u konjunktiji s čl. 14. zabrana diskriminacije u odnosu na drugu podnositeljicu. To je vrlo zanimljivo pa bih vas zamolio da prokomentirate. U predmetima koji se temelje na vrlo sličnim činjenicama jedan sud zauzima različita stajališta.

Moje drugo pitanje tiče se odnosa Crkve i države iz kojega se izvode pitanja dopustivosti isticanja simbola u javnim ustanovama. Čini mi se da je za Hrvatsku kao članicu EU-a zanimljiv čl. 17. Ugovora o funkcioniraju Europske unije. Kako vidite tu odredbu koja poziva na neutralnost države kod reguliranja unutaršnjeg odnosa države i vjerskih zajednica? Hvala!

---

## F. Staničić

Prof. Derenčinović lijepo je rekao da je Sud za gotovo identičan slučaj donio dvije posve suprotne odluke. Sud je u slučaju *Chaplin* svoju odluku temeljio na, kako su rekli, *health and security reasons*. Budući da je riječ o bolnici, smatrali su da

bi na metalni križ mogli doći virus ili bakterija koji bi se prenijeli na pacijenta (iako je to gotovo nemoguće) pa su zaključili da nije povrijeđeno pravo slobode vjeroispovijesti te je poslodavac imao pravo zahtijevati uklanjanje križa jer je riječ o poslu u sterilnim uvjetima. Doduše, medicinska sestra nije radila na intenzivnoj njezi.

---

**D. Derenčinović** Ako samo smijem prekinuti, ona je radila na gerijatriji. Sud je u obrazloženju koje je meni bilo prilično neobično te smatram da nije dokazano upozoravao da bi to zaista mogao biti *safety problem* u smislu kontaminacije prostora itd. Potom je dao prednost interesu zaštite pred pravom manifestiranja.

Dodao bih još jedno pitanje. Znamo da čl. 9. ne govori samo o religiji, nego o slobodi savjesti i mišljenja općenito. Tom se odredbom utjelovljuje identitet svake osobe. U tom se identitetu nadalje utvrđuje identitet određenih zajednica, a potom i Europe i šire. Ali kako povući granicu između onoga što je apsolutno i bezuvjetno, što je utvrđeno još u *Kokkinakis protiv Grčke* te u nizu predmeta da je ono unutarnje vjerovanje bezuvjetno, to nitko nema pravo ograničiti jer je dio našeg identiteta te ograničenja koja postoje u različitim manifestacijama? Kakva su vaša razmišljanja o tome? Je li to uopće moguće odvojiti?

---

**V.-I. Savić**

Sada se otvorilo dosta pitanja. Ta dva slučaja pokazuju nekonzistentnost ESLJP-a. Mislim da je *health and safety issue* moguće primijeniti i na britanski slučaj *Eweida*. Pitanje je samo na što se stavlja težište. Podupirem primjenu margine prosudbe i poštivanje specifičnosti, ali bi Sud trebao voditi računa o tome da u veoma sličnim situacijama donosi jednake odluke jer se u protivnom šalju zbunjujuće poruke. Pao mi je na pamet i slučaj *Lejla Sahin protiv Turske*.

Promatram rad Europskog suda tematski po određenim pravnim pitanjima, ali i kronološki kada se koja odluka donosi. Nadalje, država računa s vjerskim zajednicama. Čak i u onim zemljama gdje postoji odvojenost – naveli smo tri rješenja: državna crkva, model potpune separacije i model kooperacije – država računa na rad vjerskih zajednica, na socijalne udruge, na udruge za brigu o starijima i nemoćnima, o djeci itd. Nema države koja ne vidi, barem financijsku, vrijednost vjerskih zajednica.

Ugovori koje Hrvatska ima s vjerskim zajednicama doprinose i horizontalnoj i vertikalnoj koheziji društva. Regulacija vjerskog života vrijedna je i korisna ne samo za vjerski nego i za javni život. Ti ugovori koje Hrvatska ima s Katoličkom Crkvom donijeli su niz drugih ugovora koji su riješili mnoštvo pitanja u društvu.

Kada govorimo o sekularnosti, moramo prestati govoriti o francuskom modelu laiciteta. „Maknimo vjeru iz javnog prostora“ kriva je teza jer vjera ionako već jest neizostavno u javnom prostoru. Ona je u temeljima civilizacije i pravne kulture. Ne možeš precrtati ono iz čega si proizašao i što te izgrađivalo. A naravno da treba uvažavati različitosti.

Htio bih da se postave drukčija mjerila i da se drukčije promatraju ta pitanja. Trebamo napokon prestati tražiti od Europe da bude u svemu uniformirana i homogena. U ljudskim pravima, u poštivanju čovjeka i života svi moramo biti na istim pozicijama, ali kako će se regulirati određena pitanja u određenom društvu, treba ostaviti tom društvu i zato je margina prosudbe itekako važna.

Mnogi ne znaju da grčki ustav počinje: *U ime Oca i Sina i Duha Svetoga*. Nikom ondje ne pada na pamet to mijenjati jer je riječ o tradiciji. Prvo zasjedanje parlamenta u Grčkoj čak i deklarirani ateisti počinju molitvom. Još se nije dogodilo da na prvom sazivu nije bilo svećenika Pravoslavne Crkve.

Britanska zastava sastoji se od triju križeva. Britanska je himna *God Save the Queen*, a siguran sam, dobro podsjeća Weiler, da mnoštvo koje na stadionu pjeva ne vjeruje u Boga, no ne pada im na pamet promijeniti britansku himnu.

Trebamo shvatiti da je moguće poštovati tradiciju i kulturu određene zemlje na način da se pritom svi osjećaju dobro.

---

#### **A. Crnković**

Dobra večer! Ja sam studentica na Javnoj upravi. Htjela sam pitati profesore Savića i Staničića za njihovo osobno mišljenje u vezi s Republikom Hrvatskom. To će pitanje doći i u RH pa me zanima što mislite kako će se to razviti kod nas.

---

#### **V.-I. Savić**

Promatramo li hrvatsku situaciju kao sličnu onoj što se dogodila u Italiji i ako smatramo da je razdoblje bivše Jugoslavije bilo razdoblje nasilna izvlačenja vjerskog iz javnog prostora,

moguće je da bi ESLJP s obzirom na prisutnost vjerskih simbola s diskontinuitetom („rupa“ koju imamo od 1945./46. do 1990./91.) u jednom potencijalnom predmetu slično odlučio. To je vrlo teško prognozirati jer je danas prisutnost vjerskih simbola u školama uglavnom stvar upravnog vijeća škole ili najčešće ravnatelja.

---

## F. Staničić

S obzirom na današnje stanje ne postoji formalno-pravna zapreka. Postoje škole u kojima ima raspela, doduše ne u svakoj učionici. Koliko mi je poznato, i u drugim javnim institucijama rijetko ćete naići na istaknuto raspelo. Kada bi netko postavio pitanje je li to dopušteno, RH vjerojatno bi se branila kao u Lautsi i vjerujem da bi na koncu odluka bila jednaka.

---

## R. Parlov

Dobra večer! Ja sam student druge godine i izrazito me zanima ova tema. Drago mi je što sam se mogao uključiti u veoma zanimljiva izlaganja naših profesora.

Mislim da je tema dosta kompleksna, stoga joj je teško pristupiti tako da svi budu zadovoljni. Vidjeli smo i u presudama ESLJP-a to plutanje. U zapravo jednakim činjeničnim nizovima različite su presude i Sud nema univerzalne odgovore. Mislim da je to djelomično i zbog toga što se Europa sama dovela u taj problem. Pitanje je jesu li sve vjerske zajednice iste.

Posljednja knjiga profesora Petraka i Staničića zove se *Katolička Crkva, vjerske zajednice i hrvatski pravni sustav*. Dakle, mi prepoznamo da je Crkva kao takva specifična u europskom kontekstu (usto Sveta Stolica ima međunarodnopravni subjektivitet). Treba li se i može li se Europa jednako ponašati prema svim vjerskim simbolima? Prof. Savić u početku je rekao, citirajući Weilera: *You can't undo your history*. Kako se s obzirom na povijest Europe odnositi prema tome jer u civilizacijskom smislu, osim na rimskom pravu i grčkoj filozofiji, Europa stoji na kršćanstvu, i to je neodvojivo?

Pitanje sekularnosti također je zanimljivo. Tijekom korone mogli smo vidjeti odredbe Stožera (koje su iz moje perspektive dosta problematične) o slavljenju vjerskih događanja, broju vjernika, kako bi slavlje trebalo izgledati itd., a tu se nije postavilo pitanje krši li time država sekularnost i izlazi li iz svoje domene? (Jer obično se optužba stavlja Crkvi na teret.)

Smatrate li da postoji zadovoljavajuće rješenje?

---

**F. Staničić**

Kolega je spomenuo knjigu *Katolička Crkva, vjerske zajednice i hrvatski pravni sustav* koju smo napisali prof. Petrak i ja. Mi smo u predgovoru pokušali objasniti zašto je Katolička Crkva istaknuta u naslovu i zašto smatramo da ona u Hrvatskoj, ali i u većini Europe ima određenu prednost u odnosu na sve ostale vjerske zajednice. Razlozi su povijesni, kulturološki, ali i većina pripada upravo toj vjerskoj zajednici. Međutim, mi time ni na koji način nismo rekli da je ona pravno važnija. Istaknuo bih da je na temelju sklapanja naših ugovora sa Svetom Stolicom sklopljeno još osam ugovora s 19 vjerskih zajednica koje su dobile ista prava kao i Katolička Crkva. Ona je kod nas prethodnica ostvarivanja vjerskih prava i za druge vjerske zajednice.

---

**V.-I. Savić**

Drago mi je vidjeti kolegu Parlova, bio je moj student. Postavio je pitanje u smjeru u kojem je Frane odgovorio, ali još je nešto pitao. Što je s kršćanskim identitetom Europe te zemalja koje svoju pravnu tradiciju temelje ne samo na rimskom nego i na kanonskom pravu te na kršćanskoj kulturi i civilizaciji?

Mislim da je jako važno biti svjestan da nije dobro povlačenje na rezervne položaje u ime sekularizma. Bit ću sasvim jasan. Biti nevjernik, ateist, agnostik je u redu, ali biti pripadnik većinske zajednice (katoličke, pravoslavne, islamske) također je u redu. Problem vidim u pretjeranoj političkoj korektnosti koja se očituje u takozvanoj neutralnosti, a ne u onoj stvarnoj.

U RH propisani su blagdani, između ostaloga, i na temelju ugovora sa Svetom Stolicom. Jedan je od tih blagdana i Božić. Na taj dan nitko u našoj domovini ne radi, ali neki se ljudi u javnom prostoru boje reći *sretan Božić* pa se govori *sretni blagdani*. Ako kažete *sretan Božić*, nikoga ne vrijeđate, ali onda recite *i svima drugima želim lijepe dane*. Time pokazujete tko ste, kamo pripadate i da uvažavate.

---

**A. Uzelac**

Dobra večer! Ja bih rado komentirao i europsku dimenziju, no mislim da bi to oduljilo ovu našu raspravu, stoga ću se ograničiti na domaće aspekte vezane uz temu večerašnje tribine.

Prvo, veoma mi je drago što se u Hrvatskoj počinje iz pravne perspektive govoriti o odnosu Crkve i države jer se o tome

ne samo u posljednjih pedesetak, nego posebno u posljednjih dvadeset-trideset godina nije ozbiljno raspravljalo, što je imalo raznolike posljedice.

Naravno, slažem se s time da iz konteksta specifičnosti pojedinih država i njihovih pravnih i općih kultura treba stvari promatrati holistički. Vjerujem da je u tom smislu ESLJP želio uvijek uzimati u obzir posebne okolnosti pojedinih država.

Koncentrirao bih se na konstataciju da ova diskusija možda otvara mogućnost da se povede o temama koje su dosad u Hrvatskoj bile tabu, npr. o ugovorima koje je RH sklopila sa Svetom Stolicom.

Htio bih se malo prisjetiti naše povijesti. Naime, mnogi od vas to možda ne znaju, ali ugovori sa Svetom Stolicom pokušali su se sklopiti i prije II. svjetskog rata, u doba Kraljevine Jugoslavije. Tada je to bila vruća tema (za razliku od rasprave u 90-ima kada je praktički nije ni bilo). O njoj su raspravljali i političari i ustavni stručnjaci, posebno oni s Pravnog fakulteta u Zagrebu. Primjerice, profesor Lanović mnogo je pisao o temi odnosa države i vjerskih zajednica. U to se doba i u hrvatskim krugovima smatralo da je sklapanje konkordata sa Svetom Stolicom nešto što je civilizacijski, pa i ustavno, neprihvatljivo. Tomu su se tada protivili prije svega Hrvatska seljačka stranka i Stjepan Radić, a sklapanje takva sporazuma dijelom je podupirao Beograd, npr. sporazum je zastupao Milan Stojadinović.

U svakom slučaju, o konkordatu se vodila dinamična rasprava koja je dovela i do poneke mrtve glave u tadašnjim demonstracijama protiv potpisivanja sporazuma koji je naknadno propao. Jedna od teza zbog kojih je konkordat bio kritiziran bila je upravo u duhu Vanjine kategorizacije – naime, sklapanje konkordata s Vatikanom kao subjektom međunarodnog prava, iako prihvatljiva u 19. stoljeću, u modernom vremenu ne odgovara sustavu sekularnosti u odnosima između Crkve i države. Naprotiv, takav sporazum odgovara sustavu državne crkve.

Ja bih u tom smislu pitao uvodničare ne nalaze li da je nakon novih konkordata u odnosima između Crkve i države na hrvatskoj životinjskoj farmi jedna životinja ipak jednakija od svih ostalih? Nisu li nakon sklapanja ugovora sa Svetom Stolicom sve ostale vjerske zajednice koje, kao što je Frane bio

spomenuo, imaju naknadno sklopljene sporazume, ali na nižoj pravnoj razini, nejednake u odnosu na Katoličku Crkvu? Nije li nejednakost koja se ustavnopravno stvara jednim takvim međunarodnim sporazumom zapravo indicija sustava u kojemu Hrvatska ima državnu crkvu? Možda će mnogi ovdje prisutni tomu aplaudirati, no odgovara li to vašoj tezi o duhu jednakosti i otvorenosti u odnosima prema različitim religijama?

Evo i posljednje dimenzije o kojoj bih postavio pitanje. U slučaju *Lautsi*, Europski sud za ljudska prava utvrdio je da ne postoji pasivno pravo osoba koje nisu religiozne da ne budu izložene u javnom prostoru religijskim simbolima. U Hrvatskoj problematično međutim može biti jedno pitanje ne iz perspektive pasivnog, već iz perspektive aktivnoga prava (i dužnosti).

Naime, smatrate li da su u Hrvatskoj osobe koje ne pripadaju nijednoj od religijskih zajednica zapravo nejednako tretirane time što su aktivno obvezane da novcem koji plaćaju kao porez potpomažu religijske zajednice? Spomenuto je da u Sloveniji pripadnici religijskih zajednica mogu slobodnom voljom odlučiti financirati takve zajednice, no u RH, između ostaloga i po sporazumima sklopljenima sa Svetom Stolicom, takva davanja idu izravno iz državnog proračuna i terete podjednako sve. Jedna od tih odredaba kaže da je država obvezana financijski pomagati karitativnu djelatnost Katoličke Crkve. Iz državnog proračuna neposredno se financiraju i svećenici.

Kako gledate na taj problem i nije li došlo vrijeme za reviziju upravo tih sporazuma? Možda bi to mogla biti tema neke sljedeće tribine, na primjer kada se bude slavila godišnjica sklapanja ugovora s Vatikanom.

---

## F. Staničić

Ako se vratimo na Kraljevinu Jugoslaviju, sklapanje ili nesklapanje konkordata sa Svetom Stolicom bilo je političko pitanje. Položaj Katoličke Crkve tada je bio jedini neriješen jer je kralj Aleksandar tijekom diktature donio zakone o pravnom položaju svih ostalih priznatih vjerskih zajednica, a ostao je neriješen jedino položaj Katoličke Crkve jer su se na nju primjenjivali konkordati sklopljeni još u doba Habsburške Monarhije, zatim konkordat koji je Kraljevina Srbija sklopila sa Svetom Stolicom 1914., konkordat Crne Gore... Dakle, to je bilo

neriješeno pravno pitanje jer su postojale različite odredbe u tim konkordatima i zato je bilo nužno u to vrijeme sklopiti konkordat sa Svetom Stolicom, no Srpska Pravoslavna Crkva bila je izrazito protiv. Kao što je prof. Uzelac spomenuo, organizirala je prosvjede koji su rezultirali poginulima te su zaprijetili ekskomunikacijom bilo kojem zastupniku koji bi glasao za ratifikaciju, stoga je ona odgođena do daljnega i nikad se nije dogodila.

Što se tiče činjenice da je sklapanjem međudržavnog sporazuma Katolička Crkva privilegirana, to je apsolutno točno. Sveta Stolica ima pravo sklapati međunarodne ugovore s drugim državama. Primjerice, konkordati s Njemačkom i Austrijom na snazi su od 30-ih godina prošlog stoljeća, ali imamo i novijih koje su sklapale posebno postkomunističke zemlje (Poljska, Češka, Slovačka). No to nije sporno ako se omogući i drugim zajednicama da na isti ili sličan način ostvare to pravo. Naravno da je položaj Katoličke Crkve u tom smislu bolji jer se međunarodni ugovori mogu mijenjati na vrlo specifičan i težak način. U teoriji država može lakše raskinuti ugovore s domaćim vjerskim zajednicama. Međutim, svi ugovori osim posljednjega koji je sklopljen sa savezom crkava Riječ života 2014. imaju formulaciju da se mogu mijenjati samo dogovorom ugovornih strana, jednako kao što piše i u ugovoru sa Svetom Stolicom tako da se ne bih do kraja složio s tezom da je u vezi s tim lošiji položaj drugih vjerskih zajednica. Naravno, Katolička Crkva ima bolji položaj, rekao bih, betoniranim statusom koji je jako teško promijeniti. Stoga ne možemo govoriti o apsolutnoj jednakosti vjerskih zajednica u hrvatskome pravnom poretku.

Što se oporezivanja tiče, naš sustav nije najsretniji i većina financijskih stručnjaka zalaže se za njegovu promjenu. Ja nedovoljno o tome znam da bih dao meritoran odgovor, ali činjenica jest da je u većini europskih država to uređeno da se plaća odabirom. U Italiji birate hoćete li dati nekoj kulturnoj udruzi ili određenoj vjerskoj zajednici. U Njemačkoj imate sustav koji nije direktno plaćanje iz proračuna, ali ste dužni, ako ste pripadnik vjerske zajednice, usmjeravati dio svog poreza u vjersku zajednicu pa je to opet iz proračuna. Mi možemo razgovarati o modalitetima, ali proračunsko financiranje vjerskih zajednica nije neuobičajeno u Europi.

Kada se kod nas radio ugovor o gospodarskim pitanjima, on je sklopljen naknadno jer se čekalo da stupi na snagu



Zakon o naknadi za oduzetu imovinu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine. Način financiranja Katoličke Crkve neraskidivo je povezan s prošlošću, odnosno s posljedicama nacionalizacija koje je poduzela jugoslavenska komunistička vlast u kojoj je Katoličkoj Crkvi oduzeta velika imovina koja nije vraćena te ju je i nemoguće vratiti. Postupak je veoma spor, stoga je sve to uzeto u obzir pri odlučivanju na koji će se način Crkva financirati iz proračuna. Naravno, prošlo je već dosta godina. Mi možemo raspravljati o tome, a i sam sam o tome pisao, bismo li trebali revidirati način financiranja Crkve.

Jedan vrlo uspio rad o tome doktorska je disertacija kolege Šinkovića (mislim da je danas predstojnik Katedre za financijsko pravo splitskoga Pravnog fakulteta). On je stručnjak za financije i bavi se financiranjem vjerskih zajednica te se zalaže za provođenje njemačkog tipa crkvenog poreza. Ja osobno smatram da je možda došlo vrijeme za promjenu modela financiranja, ali naglašavam da činjenica državnoga proračunskog ili kvaziproračunskog financiranja vjerskih zajednica, po mojem mišljenju, nije sporna.

---

**M. Bratković**

A na kojoj je razini razriješeno to pitanje?

---

**F. Staničić**

To je u ugovorima sa Svetom Stolicom. Ne mora značiti da se neće mijenjati. Primjerice u Italiji i Španjolskoj ti su se ugovori mijenjali zbog Europske unije i njezinih propisa. Katolička Crkva time je nešto izgubila, a nešto dobila, stoga to nije nemoguće.

---

**V.-I. Savić**

Frane je bio dosta iscrpan pa ću ja vrlo kratko. Hvala profesoru Uzelcu što se javio.

Glavni razlog nesklapanja ugovora u Kraljevini Jugoslaviji bilo je protivljenje Srpske Pravoslavne Crkve. Iako je 40 % stanovnika pripadalo Katoličkoj Crkvi, jedino ona nije bila pokrivena konkordatom.

Što se tiče financiranja, navest ću zanimljivu informaciju. Često govorimo da se u mnogočemu trebamo ugledati u skandinavske zemlje pa se spominju brojna rješenja.

Recimo Danska u svom čl. 4. Ustava ima propisano da je Danska Luteranska Crkva crkva danskog naroda. Kolegica

iz Danske s kojom sam radio na jednom istraživanju poslala mi je podatke da svi građani Danske (bez obzira na svoju vjeroispovijest) dijelom preko svojih primanja participiraju u financiranju Danske Luteranske Crkve. Do danas ozbiljnijih kritika unutar Danske na to nije bilo.

Naravno da Katolička Crkva ima svojevrstan privilegiran položaj u onome formalnom smislu jer ima sreću da iza nje stoji međunarodnopravni subjekt. Mi kao pravници moramo gledati sadržaj jer je on ključan, a to je da je opseg prava koji imaju vjernici i građani RH kao pripadnici svih drugih vjerskih zajednica isti ili gotovo isti kao kod katoličkih vjernika.

Kad razgovarate s pravoslavnim svećenicima, oni svi navijaju za taj model. Više od 90 % građana RH izjasnilo se kao vjernik, onda u samoj biti reguliranja tih pitanja imate jednakost i pravednost.

### **M. Bratković**

Vrijeme nam je vrlo brzo prošlo. Već dva sata govorimo o temi, otvorili smo brojna pitanja za koja bi bile potrebne zasebne tribine, stoga bih vas zamolio za završne riječi.

### **V.-I. Savić**

Zahvalio bih na izvrsnoj prigodi da budem uvodničarem i hvala svima koji su nas slušali i sudjelovali. Završio bih jednom rečenicom, a to je da svi moramo intenzivno raditi na tome da se bolje razumijemo. Isključivost, agresivnost i netrpeljivost zaista ne bi trebali biti oružje i oruđe našeg baratanja pravom, a pogotovo prisutni u javnom prostoru. Trebamo iskoristiti svoje znanje i svoje ljudske osobine da u pitanju vjerskih sloboda i međusobnoga razumijevanja postignemo visok konsenzus između većinske vjerske skupine i onih koji su pripadnici manjih, malih i najmanjih vjerskih zajednica. Biti vjernik i biti ateist – za jedno i za drugo postoji prostor u javnoj sferi, ali ne može se i ne smije sekularnost proglašavati vrijednosno neutralnom i neobojenom. Biti za sekularnu državu i za sekularizirana rješenja, biti agnostik ili pak biti ateist prihvatljivo je i dobrodošlo u jednoj civiliziranoj državi, ali to ne može biti vrednije od toga da je netko vjernik.

Time bih završio, prepustio riječ Frani i sve vas srdačno pozdravio. Nadam se nekom novom skorom susretu.

**F. Staničić**

Hvala lijepa! Marko, posebno tebi zahvaljujem na nalaženju mjesta za ovu tribinu. Jako mi je drago što smo je zajedno održali Vanja i ja. Mislim da je bila vrlo sadržajna, rasprava je bila argumentirana, što me veseli jer se o toj temi najčešće ne razgovara smireno, bez povišenih tonova. Možda čak pokrećemo neki novi trend u razgovorima u RH o vjeri, religiji i njezinoj prisutnosti u javnoj sferi te o odnosima između Crkve i države.

Završio bih jednom poznatom rečenicom iz presude *Kokkinakis protiv Grčke* koju je spomenuo profesor Derenčinović, a to je da je sloboda vjeroispovijesti temelj pluralizma i demokratskog društva. Hvala!

---

**M. Bratković**

Hvala uvodničarima i svima koji su se uključili u raspravu kao i onima koji su svojim slušanjem pridonijeli tomu da se ove tribine iz mjeseca u mjesec održavaju i imaju dugu tradiciju. Doviđenja i vidimo se u lipnju.

# UKIDANJE UREDA DRŽAVNE UPRAVE U ŽUPANIJAMA: DOSADAŠNJI REZULTATI

---

uvodničarke:

*dr. sc. Iva Lopižić*

*izv. prof. dr. sc. Romea Manojlović Toman*

*Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu*

**246. tribina**

---

Zagreb, 17. lipnja 2021.



# UKIDANJE UREDA DRŽAVNE UPRAVE U ŽUPANIJAMA: DOSADAŠNJI REZULTATI

UDK: 352.9:35.078.3(497.5)  
35.077.3:352.9(497.5)

---

**Marko Bratković** Dobra večer! Drago mi je vidjeti vas na još jednoj tribini Pravnog fakulteta i Kluba pravnika grada Zagreba. O današnjoj temi načelno smo razgovarali s uvodničarkom Ivom Lopižić prije koronakrize. Posljednja tribina uživo bavila se novim Zakonom o sustavu državne uprave, a sada ponovno imamo temu na tom tragu – *Ukidanje ureda državne uprave u županijama: dosadašnji rezultati*. Možda to naznači neka svjetlija vremena koja su pred nama. Vrijeme je da ocijenimo rezultate onoga što je zakonodavnom intervencijom učinjeno. S nama su večeras dr. sc. Iva Lopižić i izv. prof. dr. sc. Romea Manojlović Toman s Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

Nakon uvodnog izlaganja pozivam vas da se uključite u raspravu. Sve što kažete, moći ćete autorizirati i bit će objavljeno u Godišnjaku za 2021. godinu.

Iva, izvoli!

---

## I. Lopižić

Hvala, Marko! Hvala što ste došli na današnju tribinu. Kao što je kolega Marko rekao, tema je *Ukidanje ureda državne uprave u županijama: dosadašnji rezultati*. Tribina je odgođena zbog situacije s koronom, što je kolegici Romei i meni dijelom i dobro došlo jer smo u međuvremenu provele istraživanje o nekim rezultatima koje je ukidanje ureda državne uprave dosad proizvelo.

Danas ćemo govoriti o obavljanju poslova državne uprave u teritorijalnim jedinicama, o osnovnim modelima

te o komparativnoj situaciji da vidimo jesu li ostale zemlje išle hrvatskim putem ili su zauzele drukčiji stav o tome kako organizirati dekoncentriranu državnu upravu i obavljanje poslova državne uprave u teritorijalnim jedinicama. Nakon toga kratko ćemo iznijeti razvoj dekoncentrirane državne uprave u Hrvatskoj od 1993. do danas. Posebno ćemo govoriti o ukidanju ureda državne uprave u županijama, njihovu djelokrugu neposredno prije ukidanja, broju zaposlenih i njihovu institucijskom razvoju. Potom ćemo predstaviti rezultate istraživanja, najprije *ex ante* evaluaciju ukidanja ureda državne uprave u županijama koju smo radile 2019. neposredno prije ukidanja ureda. Na kraju ćemo predstaviti rezultate svoga najnovijeg istraživanja koje se temelji na polustrukturiranim intervjuima s pročelnicima upravnih tijela za opću upravu u županijama koji obavljaju prenesene poslove državne uprave.

Kada govorimo o obavljanju poslova državne uprave u teritorijalnim jedinicama, razlikujemo dvije temeljne organizacijske varijante: model prenesenog djelokruga koji je u Hrvatskoj primijenjen za organizaciju obavljanja dijela poslova državne uprave nakon ukidanja ureda državne uprave te model dekoncentrirane državne uprave koji je u Hrvatskoj bio primijenjen sve do ukidanja ureda državne uprave. Potonji se model javlja u trima organizacijskim varijantama: funkcionalno-fragmentirani model, personalno-integrirani model te model organizacijske integracije. Ti se modeli međusobno razlikuju s obzirom na razinu integracije državne uprave u teritorijalnim jedinicama.

Kod funkcionalno-fragmentiranog modela središnja tijela državne uprave za upravljanje poslovima iz svoga djelokruga osnivaju područne jedinice koje djeluju relativno samostalno. Kod personalno-integriranog modela postoji određena razina integracije područnih jedinica koja se ostvaruje u ovlastima koje državni predstavnik na teritoriju, a najpoznatiji je tu francuski prefekt, ima u odnosu na te područne jedinice. U modelu organizacijske integracije razina je integracije državne uprave u teritorijalnim jedinicama najveća jer kod tog modela postoje prvostupanjska tijela državne uprave koja obavljaju poslove državne uprave iz većeg broja upravnih područja u teritorijalnoj jedinici.

Ako gledamo komparativno, barem što se tiče europskih zemalja, većinu karakterizira jačanje prvostupanjskih tijela

državne uprave. Provele su određene reorganizacije u smislu integracije područnih jedinica u prvostupanjka tijela državne uprave. Imamo primjer Francuske, Švedske, Danske, Grčke, Španjolske, Italije, Slovačke... Također, jačanje se ostvaruje dekoncentracijom poslova sa središnjih tijela državne uprave na prvostupanjka tijela. Najsvježiji je primjer toga Mađarska u kojoj je na okružne urede preneseno 50-ak poslova koje su obavljala središnja tijela mađarske državne uprave. Međutim, postoje zemlje koje su, kao Hrvatska, ukinule prvostupanjka tijela državne uprave – Češka, Estonija, Latvija, Litva, Portugal, Ujedinjeno Kraljevstvo i neke njemačke savezne zemlje. Zanimljivo je da su jedino Češka i neke njemačke savezne zemlje nakon ukidanja prvostupanjkih tijela državne uprave njihove poslove dodijelile lokalnim jedinicama u preneseni djelokrug kao što je bila situacija u Hrvatskoj. Kod Latvije, Litve, Portugala i Ujedinjenog Kraljevstva ti su poslovi dodijeljeni područnim jedinicama. Estonija je odličan primjer jer je 2018. ukinula svoje okružne urede. Međutim, prije ukidanja prvostupanjkih tijela državne uprave provedena je teritorijalna reorganizacija kojom su povećane i ojačane estonske općine i potom su se poslovi njihovih okružnih ureda prenijeli estonskim općinama u samoupravni djelokrug. Estonija je dobar primjer koji je Hrvatska mogla slijediti da se odlučila za neki drukčiji razvoj upravljanja u teritorijalnim jedinicama.

Razvoj dekoncentrirane državne uprave u Hrvatskoj možemo pratiti u tri faze. U prvoj fazi (1993. – 2001.) dekoncentriranu državnu upravu u Hrvatskoj činili su županijski uredi. U nekim ih je županijama bilo osam, a u nekima deset. Njihov je rad koordinirao župan koji je istodobno bio i državni predstavnik na teritoriju i nositelj izvršne vlasti u županijama. To je zapravo francuski model koji je ondje postojao prije decentralizacijskih reformi 1982. Druga faza (2001. – 2020.) počela je zajedno s reformama namijenjenima jačanju položaja lokalne samouprave u sustavu vlasti kada je župan prestao biti državni predstavnik na teritoriju, a županijski uredi integrirali su se u urede državne uprave u županijama. Treća faza (2020. – danas) počela je ukidanjem ureda državne uprave u županijama i dodjeljivanjem njihovih poslova u preneseni djelokrug županija.

Tridesetogodišnji razvoj dekoncentrirane državne uprave u Hrvatskoj karakteriziraju kontinuirana fragmentacija i



povremena integracija državne uprave sa sustavom lokalne samouprave.

Zašto govorimo o fragmentaciji? Ona je s jedne strane rezultat slabljenja prvostupanjskih tijela državne uprave, a s druge strane rasta broja područnih jedinica. Prema podacima iz 2018. na teritoriju su djelovale 1464 područne jedinice. U njima je zaposleno oko 28.000 državnih službenika, što je više od broja zaposlenih u upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Dakle, samo od 2015. do 2018. broj područnih jedinica porastao je gotovo 15 %, što svjedoči o kontinuiranoj fragmentaciji hrvatske dekoncentrirane državne uprave koja se, nažalost, tom organizacijskom promjenom nije riješila.

Uredi državne uprave u županijama neposredno prije ukidanja obavljali su poslove iz područja opće uprave, društvenih djelatnosti, gospodarstva, hrvatskih branitelja te imovinsko-pravne poslove. Ako gledamo kakva je bila njihova prava aktivnost i koliko su riješili predmeta u upravnim područjima, vidimo da su najviše poslova obavljali iz područja opće uprave. Prema podacima Ministarstva uprave iz 2015. takvih je riješenih predmeta u toj godini bilo čak 83 %. Institucijski razvoj ureda državne uprave u županijama karakterizira kontinuirano slabljenje. Tijekom svoga dvadesetogodišnjeg postojanja izgubili su oko 40 % poslova, najviše u korist područnih jedinica. Gotovo sve inspekcijske službe koje su bile organizirane pri uredima državne uprave izdvojile su se iz ureda i za njihovo su obavljanje središnja tijela državne uprave ustrojila područne jedinice. Uredi su dio poslova već izgubili u korist županija i velikih gradova. Dakle, izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, poslovi prostornog planiranja te poslije poslovi iz zaštite okoliša i prirode. Taj je proces bio popraćen i kontinuiranim smanjivanjem personalnog i financijskog kapaciteta ureda. Njihov je proračun u istom razdoblju smanjen oko 40 %. Neposredno prije ukidanja ureda državne uprave bilo je oko 2500 zaposlenih. To možemo usporediti s podatkom da je u nekadašnjim županijskim uredima radilo više od 7600 zaposlenih, što također govori o slabljenju hrvatskih prvostupanjskih tijela državne uprave.

Uredi su ukinuti novim Zakonom o sustavu državne uprave 2019. Poslovi koje su uredi obavljali preneseni su županijama

u njihov preneseni djelokrug izmjenama sektorskih zakona u listopadu 2019. Uredi su prestali raditi 1. siječnja 2020., a poslovi ureda i službenici integrirali su se u županijsku upravu modelom prenesenog djelokruga.

Kolegica Romea i ja analizirale smo odluke o ustrojstvu županijske uprave te smo uočile da postoje tri modela kojima su županije integrirale poslove državne uprave u županijsku upravu. Odvojeni je model primijenjen jedino u Zadarskoj županiji i kod njega se u jednome upravnom odjelu obavljaju svi poslovi državne uprave. Kod mješovitog modela županije su dio poslova državne uprave integrirale u upravne odjele kojima se obavljaju poslovi samoupravnog djelokruga, a za dio poslova ustrojile su posebne upravne odjele samo za poslove državne uprave. U integriranom modelu županije su sve poslove državne uprave integrirale u postojeća upravna tijela koja obavljaju poslove iz samoupravnog djelokruga. Najviše se županija odlučilo za mješoviti model, a integrirani model primijenjen je, primjerice, u Dubrovačko-neretvanskoj, Istarskoj i Primorsko-goranskoj županiji.

Neposredno prije ukidanja kolegica i ja radile smo *ex ante* analizu ukidanja ureda državne uprave u županijama. Istraživale smo koja su predviđanja relevantnih aktera kakve će efekte proizvesti ukidanje ureda državne uprave u županijama. Predviđanja službenika (predstojnika ureda državne uprave, voditelja službi u uredima državne uprave te pročelnika u županijama) istražile smo anketnim upitnikom koji je sadržavao 26 pitanja, a odaziv je bio oko 50 %. Predviđanja političkih aktera istražile smo analizom mišljenja saborskih odbora, podnesenih amandmana na zakon, analizirale smo i saborsku raspravu te medijske napise o ukidanju ureda. Predviđanja javnosti istražile smo analizom savjetovanja sa zainteresiranom javnošću te analizom znanstvenih i stručnih radova na tu temu. Kada smo se bavile formalnim ciljevima organizacijske promjene, gledale smo strateške dokumente o razvoju hrvatske javne uprave. Zanimljivo je da nijedan od njih nije predviđao ukidanje ureda državne uprave, nego njihovo jačanje integracijom područnih jedinica u urede.

Tumačenjem obrazloženja Zakona o sustavu državne uprave (dalje u tekstu: ZSDU) cilj ukidanja bila je racionalizacija sustava državne uprave smanjenjem broja tijela i službenika

te decentralizacija. Sada ćemo vidjeti što je *ex ante* analiza pokazala.

Pokazala je da državni i županijski službenici imaju statistički značajno različito stajalište o efektima ukidanja ureda. Istraživale smo različite dimenzije. Recimo, hoće li ukidanje ureda državne uprave povećati transparentnost rada županija, dovesti do bržeg obavljanja poslova, utjecati na profesionalizaciju službenika u županijama, hoće li građani biti zadovoljniji uslugama... U svim pitanjima državni službenici imaju znatno manje pozitivna predviđanja od županijskih službenika osim kod jačanja uloge župana gdje se obje skupine ispitanika slažu da će ukidanje ureda državne uprave zasigurno ojačati položaj župana. Također, suglasni su da ukidanje ureda državne uprave neće povećati investicije u županije niti će zaustaviti iseljavanje iz županija ili povećati iskoristivost fondova EU-a.

Što se tiče predviđanja političkih aktera i javnosti, samo je saborski Odbor za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu iznio primjedbe na račun ukidanja ureda državne uprave u smislu da nije riječ o pravoj decentralizaciji jer županije neće dobiti sredstva za obavljanje tih poslova niti će se oni prenijeti u samoupravni djelokrug te je istaknuo problem nepostojanja suglasnosti političkih aktera o ukidanju ureda državne uprave. Analiza saborske rasprave kad se donosio novi ZSDU pokazala je da je bio slab interes za to pitanje, ali oporba je imala kritike da taj prijenos poslova nije prava decentralizacija jer županije neće dobiti svoja izvorna sredstva za financiranje tih poslova, da postoji opasnost od politizacije te kritike na provedbu promjene (kratki rokovi, prava državnih službenika, izostanak decentralizacije na velike gradove i problem teritorijalnog ustrojstva). Župani su dali punu potporu reformi neovisno o političkoj orijentaciji. Primjerice, šibensko-kninski i varaždinski župan izjavili su da će sada županije dobiti legitimitet te da će postati ozbiljne institucije. Javnost je za to pitanje bila slabo zainteresirana. Analiza znanstvenih radova pokazala je da hrvatski znanstvenici vide opasnost od politizacije i upletanja župana u rješavanje pojedinih upravnih stvari.

Kad sumiramo zaključke *ex ante* evaluacije, ona je pokazala da se formalni ciljevi (racionalizacija sustava državne uprave i decentralizacija) neće ostvariti i da je pravi cilj promjene opravdanje postojanja županija i petrificiranje postojećega

teritorijalnog ustrojstva zemlje. Istraživanje je također pokazalo uglavnom negativne moguće prateće efekte promjene. Riječ je o poteškoćama u provedbi zbog nedovoljne pripremljenosti, nejednakosti pružanja usluga građanima među županijama, dodatnim financijskim opterećenjima za županije te, ono što je pozitivno, da će građani moći na istom mjestu primiti širi krug javnih usluga.

U nastavku će vam kolegica Romea pokazati rezultate našega novog istraživanja godinu i pol nakon što su uredi prestali s radom.

---

**R. Manojlović Toman** Dobra večer! Ja ću prikazati noviji dio istraživanja. Cilj nam je bio godinu i pol nakon ukidanja ureda ispitati rezultate. Prvo smo mislile provesti ankete, ali tada smo se odlučile za polustrukturirane intervjue s pročelnicima upravnih tijela za poslove opće uprave.

Većina je intervjua provedena u travnju i početkom svibnja 2021., cilj je bio završiti prije lokalnih izbora jer smo računale s time da će u županijama doći do promjene vlasti pa nismo htjele da to utječe na istraživanje. Ukupno smo obavile devet intervjua jer se nisu svi pročelnici odazvali. Pročelnici su iz redova bivših službenika ureda državne uprave (pet) – bivši predstojnici ili voditelji službe – te iz redova dotadašnjih županijskih pročelnika (četiri). Nastojale smo da intervjui pokriju različite modele, da bude podjednak broj županija iz kontinentalne i primorske Hrvatske, da budu po BDP-u jače i slabije županije. Svima smo zajamčile anonimnost, stoga ne navodimo imena, nego ispitanik 1, 2, 3 itd.

Intervjui su podijeljeni u tri tematska područja. Prvo je kako je tekao proces preuzimanja poslova, kakav je status službenika te koji su im sada najveći problemi. Drugo je integracija prenesenih poslova – jesu li se službenici integrirali, kakva je koordinacija sa središnjim tijelima, s lokalnom samoupravom, je li došlo do kakvih promjena. I na kraju je njihova subjektivna ocjena o dosadašnjim efektima te organizacijske promjene, kako ih oni vide od ukidanja ureda.

Što se tiče procesa preuzimanja poslova, svi su ispitanici suglasni da je to bilo participativno, uz jako dobru suradnju s Ministarstvom uprave koja je počela već 2019. koje je davalo

savjete i upute kako ukinuti urede te uz dobru suradnju predstavnika ureda državne uprave i svih tadašnjih župana i županijskih pročelnika. Tu se uključila i Hrvatska zajednica županija koja je organizirala sastanke.

Pokušale smo od Ministarstva pravosuđa i uprave dobiti podatke o brojčanom stanju, ali još nam nisu odgovorili. Na intervjuima smo saznale da je u ispitanim županijama broj zaposlenika smanjen 20 – 25 %. To, naravno, nisu otkazi, nego su prema ZSDU-u službenici koji su ispunjavali uvjete mogli uzeti otpremnine i otići u mirovine, što su i napravili. S time da imamo dvije krajnosti. U jednoj je županiji svega 6 %, a u drugoj čak 50 % dotadašnjih zaposlenika ureda državne uprave u županijama prihvatilo tu ponudu i otišlo, a županija obavlja te poslove s 50 % manje službenika i bez novih zapošljavanja. Više od 50 % ispitanih reklo je da je bilo minimalnih zapošljavanja. Zapošljavali su gdje im je bilo prijeko potrebno, a najčešće su isticali da im je otišlo puno matičara te su na tim mjestima morali zapošljavati. U svim je županijama došlo do porasta plaća, od nekoliko stotina do čak i 1000 kuna. Plaće su se jedino malo smanjile bivšim predstojnicima ureda državne uprave koji su sada postali pročelnici, ali oni se ne bune jer im se smanjio opseg poslova i odgovornosti. Plaće nisu jednake u svim županijama. U nekim županijama preuzeti službenici imaju jednaku plaću kao i službenici županija, a negdje im je plaća 10 % manja te se tu počelo pokazivati njihovo nezadovoljstvo. Dvije županije odlučile su se za stimulatívni model gdje su zasad službenicima ureda plaće manje nego službenicima županije, ali rečeno im je da im se prati rad i da će biti ocijenjeni. Onima koji se pokažu dobrima podignut će se plaće i bit će izjednačene s plaćama u županiji.

Dakle, što se tiče statusa, manji je broj službenika, ali su plaće narasle, uz te nejednakosti među županijama.

Većina ispitanika smatra integrirani model (da se u jednom upravnom odjelu obavljaju i poslovi prenesene državne uprave i samoupravni poslovi) najboljom varijantom integracije prenesenih poslova. Primjerice, poslovi iz gospodarstva sada su vezani za upravni odjel za gospodarstvo, poslovi koji se tiču vrtića i škola za upravni odjel za školstvo, dakle poslovi se vežu prema područjima. Međutim, za tri je ispitanika najbolji odvojeni model, dakle da su poslovi državne uprave i

samoupravnog djelokruga posve odvojeni. Svi su isticali velike razlike u poslovima samoupravnog i prenesenog djelokruga te kako ih integrirati. Ako je ispitanik došao iz ureda državne uprave, govorio je da županije rade investicije i projekte, a uredi državne uprave to nisu radili. Oni iz županija govorili su da su poslovi županija nešto kreativniji nego što je direktna provedba zakona kod ureda državne uprave. Pročelnici koji su bili pročelnici u županijama isticali su da im je trebalo neko vrijeme da upoznaju poslove ureda državne uprave te da im je izazov bio kako organizirati te prenesene poslove.

Koordinacija među županijskim upravnim tijelima ostvaruje se preko sastanaka kolegija pročelnika. Nije došlo do promjene u koordinaciji s lokalnim jedinicama. Međutim, istaknuli su slabljenje nadzora. Država je prenijela poslove državne uprave, ali nedostaje sustavna kontrola od ministarstva. Nije unaprijed određeno što će se, kada i kako kontrolirati. Zasad to ne izaziva probleme, ali dugoročno gledano, može dovesti do nejednakosti među županijama. U uredima državne uprave bilo je mnogo jednostavnije kontrolirati obavljanje poslova. Suradnja s resornim ministarstvom u načelu je dosta dobra, no dosta ovisi o neformalnim odnosima među ljudima. Oni koji su radili u uredima državne uprave poznaju službenike u ministarstvima pa znaju koga nazvati i tražiti mišljenje ili pomoć, ali ispitanici naglašavaju da ne vide sustavna pravila kada se i komu obratiti.

Također, ispitanici su naglasili kao potencijalni problem oslabljen nadzor nad jedinicama lokalne samouprave. Uredi državne uprave obavljali su nadzor nad općim aktima jedinica lokalne samouprave. Prema novom ZSDU-u više ne obavljaju poslove nadzora, oni su preneseni središnjoj državi. Sada je situacija da nadzor nad 556 lokalnih jedinica mora obavljati središnje tijelo. Znači, ne više 20 ureda svaki za svoje lokalne jedinice, nego središnja razina za sve. Postavlja se pitanje hoće li tijekom dužeg razdoblja i tu doći do nejednakosti. Je li središnja država uopće sposobna kontrolirati toliko velik broj jedinica lokalne samouprave? To nas ponovno vraća na pitanje teritorijalnog ustroja RH i je li uopće racionalan. Očito je da nije i dugoročno može ometati kontrolu obavljanja poslova.

Što se tiče subjektivne ocjene o dosadašnjim efektima, moramo reći da su gotovo svi ispitanici rekli da su načelno zadovoljni reformom i da su ispunjena početna očekivanja.

Zasad nema negativnih efekata iako je riječ o kratkom razdoblju. Naravno, u obzir treba uzeti i pandemiju koronavirusa koja im je bitno utjecala na obavljanje poslova. Unatoč početnom zadovoljstvu prigovori su da je reforma jako brzo provedena i da to nije prava decentralizacija. I *ex ante* evaluacija pokazala je da to neće biti prava decentralizacija i intervjui su pokazali da to nije prava decentralizacija. Poslovi koji bi mogli biti preneseni županijama i utjecati na njihovu razvojnu ulogu nisu preneseni, nego su i dalje zadržani na razini središnje države.

Tu je i pitanje uloge županije. One s vremenom preuzimaju sve više prenesenih poslova državne uprave koje im se prenose u preneseni djelokrug. Dovodi li to dugoročno do smanjivanja samoupravne uloge županija? Hoće li se one opet pretvoriti u produženu ruku središnje države jer se ne želi provesti prava decentralizacija?

Svi su suglasni da je ta organizacijska promjena ojačala ulogu županija i ulogu župana. Iako svi ispitanici osjećaju da postoji mogućnost politizacije, oni to zasad ni na koji način nisu osjetili. Nijedan se župan zasad nije umiješao ni na koji način u obavljanje preuzetih poslova državne uprave i pročelnici dobro surađuju sa županima. Naravno, treba uzeti u obzir i promjenu vlasti. Ako nešto sada funkcionira, ne znači da će funkcionirati i s nekim drugim županom. Svaki novi župan može mijenjati ustrojstvo županijskih tijela te time utjecati na rad službenika.

Na kraju, možda ključno, pitale smo ih što je s građanima, je li njima sada bolje. Ispitanici su suglasni da je status isti ili je nešto bolji. Primjerice, sada građani sve papire dobiju na istom mjestu pa se time ubrzalo pružanje usluga.

Što se tiče praktičnih problema, jako su nam isticali problem pisarnice i uredskog poslovanja. Uredi državne uprave imali su svoje ispostave i svaka je imala svoju pisarnicu. Sad su se morali integrirati u jednu županijsku pisarnicu. Neki su čak rekli da su u vezi s tim uredi državne uprave bolje funkcionirali od županija. Na kraju su se svi morali prilagoditi uvjetima rada županija. Istaknuli su nam i problem s ispostavama. Uredi su imali ispostave u kojima je jedan službenik obavljao sve poslove iz djelokruga ureda. Sada su se službenici u tim ispostavama morali odlučiti za obavljanje jednog posla da budu vezani uz jedan upravni odjel i to im je stvorilo problem. Također, isticali su nam manjak službenika. Velik je broj službenika otišao,

zasad nisu zapošljavali, većinom zbog pandemije, ali ne znaju hoće li se taj manjak više manifestirati u budućnosti. Poslove su preuzeli ili dotadašnji zaposlenici ili su ih prenijeli na županijske službenike te to tako zasad funkcionira.

Na kraju smo nastojale usustaviti otprilike devet sati intervjua (sa svakim ispitanikom po jedan sat) na pozitivne i negativne rezultate te na otvorena pitanja. Pozitivni su rezultati bolja materijalna prava službenika (svima su narasle plaće te su zadovoljniji), bolji su materijalni uvjeti rada (lakše je doći do usavršavanja, nabaviti opremu) te je položaj građana ili nepromijenjen ili je nešto bolji što se tiče pružanja usluga. Negativni su rezultati slab nadzor središnje države i gubitak nadzora nad lokalnom samoupravom. Otvorena se pitanja još ne mogu procijeniti jer nije prošlo dovoljno vremena, a i zbog pandemije je izvanredna situacija. Ona se tiču smanjivanja broja službenika (hoće li to utjecati na kvalitetu posla, hoće li se za godinu-dvije broj službenika vratiti na onaj koji je bio), potom položaja župana i moguće politizacije čega zasad nema, uloge županija u budućnosti (hoće li preuzimati sve više prenesenih poslova, mogu li uopće širiti svoj samoupravni djelokrug, imaju li kapaciteta za to) te neujednačenosti među županijama.

To bi bilo sve od nas dvije. Otvorene smo za daljnja pitanja. Hvala!

---

### **M. Bratković**

Hvala Ivi i Romei. Zaista lijep pregled problematike o kojoj su provele zanimljivo istraživanje. Mislim da je to vrijedno prezentirati zainteresiranoj javnosti. Pozivam vas da se uključite svojim komentarima, pitanjima te možemo o tome porazgovarati u nastavku.

---

### **J. Džinić**

Dobra večer! Ja sam izvanredna profesorica na Katedri za upravnu znanost. Vrlo sam dobro upoznata s istraživanjima koje su kolegice provodile. Čestitam još jedanput, doista su provele dobru evaluaciju, i prethodnu i sada.

Ja bih više dala jedan komentar upravo na ono što su one i same uočile. Tiče se kvalitete usluga za građane i samog obavljanja poslova u županijama. Pročelnici su odgovarali da zasad i nemaju znatnijih problema. Međutim, kako se pristupa našim reformama, to je samo jedan primjer neozbiljna pristupa.



Prije početka ove reforme nije se znalo koliko će službenika prihvatiti otpremninu i otići u mirovinu. Na kraju ih je otišlo oko 600 od 2500. Vjerojatno su župani bili za takvu reformu jer je to bila više politička namjera da se ojačaju županije, a ne rezultat prethodne stručne analize o tome tko može bolje obavljati te poslove. Vidjeli smo da je stav svih ispitanika da se ojačala uloga županija. Međutim, nije postojala, koliko mi je poznato, prethodna stručna analiza koliko će službenika nedostajati. Postavlja se pitanje jesu li svi ti službenici zaista bili višak te obavljaju li županije sada bolje te poslove. Može li se i u nekim drugim dijelovima napraviti takav oblik racionalizacije? To je moj komentar za početak. Hvala!

---

### **I. Lopžić**

Hvala, Jasmina! Kolegica i ja uočile smo da puno toga ovisi o pročelniku koji upravlja određenim upravnim tijelom. Imamo primjer jedne pročelnice koja je, prema vlastitim riječima, vrlo uspješno organizirala obavljanje poslova s 50 % službenika manje. Kakva je kvaliteta obavljanja tih poslova, ne možemo u to ulaziti, ali očito to sugerira da postoji prostor za racionalizaciju i bolju organizaciju posla. Na pročelniku je velika odgovornost i volja da to organizira i napravi kako treba.

---

### **R. Manojlović Toman**

Nama su govorili na intervjuima da nisu do posljednjeg trenutka znali koliko će im službenika otići. Kad je odluka donesena, pitali su ljude, potom čekali da se izjasne, oni koji su se izjasnili, tada su prvo iskoristili godišnji, tako da su im zaposlenici otišli već u studenom 2019. Morali su dva mjeseca raditi u okviru ureda državne uprave, obavljati i to prenošenje te se prebaciti u županijsku upravu, a nisu znali unaprijed koliko će ih otići. Zato je bio problem u kratkom vremenu organizirati posao, a ne znaju koliko ljudi točno odlazi.

---

### **M. Bratković**

Čini se da je to još jedan od nekoordiniranih postupaka. Iva je spomenula da od 1993. postoji niz nejasnih struktura kako se to malo koncentrira pa dekoncentrira i tako dalje.

Zanima me je li uobičajeno da su različiti modeli u pojedinim županijama u relativno maloj državi prihvatljivi. Ne izaziva li to možda određenu konfuziju i korisnicima, građanima?

---

**R. Manojlović Toman** Da, to smo i mi pitale. Rekli su da je preporuka Ministarstva bila da se zadrže ljudi koji su dotad bili predstojnici te da oni preuzmu te odjele. To bi upućivalo na to da su išli na odvojeni ili mješoviti model, ali neke županije odlučile su se za drugi. U tim županijama rekli su nam da su proveli svoju unutarnju analizu i da su zaključili da će kod njih na taj način bolje funkcionirati i da će oni ostvariti veću integraciju. Ja vjerujem da će u nekim županijama doći do promjene. Neki pročelnici rekli su da misle da bi postojeći model trebalo možda mijenjati. Moguće je da u trima županijama u kojima pročelnici trenutačno nisu zadovoljni primijenjenim modelom, ako dođe do promjene župana, dođe i do promjene modela.

---

### **I. Lopižić**

Da, i zapravo za odvojeni je model ispitanik koji je pročelnik toga odvojenog upravnog tijela, a s druge je strane pročelnica iz županije koja također zagovara taj odvojeni model. Dakle, oni su dva apsolutno različita pola tih organizacijskih varijanti. Oboje je za taj model. Iskustvo među županijama u vezi s primjenom modela varira neovisno o tome koji je model primijenjen. Građanima je zapravo isto. Ti službenici uglavnom nisu mijenjali ni lokacije. Primjenom različitih modela ostvaruju se različiti učinci. Ovisno o tome koji se učinci smatraju poželjnima, primjenjuje se integrirani, mješoviti odnosno odvojeni model.

---

### **I. Koprčić**

Hvala lijepa! Drago mi je bilo čuti kako kolegice napreduju s evaluacijom jer su počele prije nego što je ukidanje provedeno pa sada nastavljaju. U međuvremenu su publicirale i neke radove na tu temu. Mi zapravo gledamo jedan eksperiment uživo koji je potaknut političkim motivima i razlozima. Kako se eksperiment odvija, tako one rade, segmentirano, evaluaciju.

Ne bih se sada upuštao u komentiranje rezultata, nego bih ih htio ohrabriti da idu dalje s evaluacijom. Imale su intervju s jednom grupacijom koja je iznijela svoje viđenje stvari. Sada bi trebalo vidjeti što o svemu tome misle oni koji su korisnici javnih usluga tog dijela hrvatske uprave koji je iz državne uprave prešao u županije te oni koji su u tim uredima radili pa tijekom reorganizacije o kojoj su kolegice govorile otišli u mirovinu ili su uzeli sredstva pa su otišli iz državne službe. Mi mislimo da nisu

morali otići, nego su bili nečim ozbiljnim „motivirani“ (a nije novac). Znam neke slučajeve iz prakse jer su mi se neki od tih ljudi javljali i govorili o pritiscima kojima su izloženi, ali trebalo bi napraviti evaluaciju, jedno ozbiljno istraživanje u tom dijelu populacije.

Možda bi bilo dobro napraviti i neku vrstu intervjua sa županima koji su poslije lokalnih izbora u proljeće ove godine ostali na svojim položajima pa vidjeti što oni o tome misle. Mi znamo da će oni govoriti pozitivno, ali trebalo bi ih suočiti s našim saznanjima u intervjuima. Ti polustrukturirani intervjui i jesu u rukama istraživača, naravno pod uvjetom da se zna služiti tim instrumentom. Trebalo bi ih, dakle, suočiti s time da izvorno uloga župana, županija i županijskog ustroja nije provoditi poslove državne uprave. To je sada pridodano pa mi kao stručna javnost imamo pravo čuti njihove argumente, ako ih imaju, za takvo što.

Kolegice znaju, ali možda je večeras ostalo malo nedorečeno, svih 20 županija prije reforme imalo je oko 2500 službenika koji su pokrivali cijeli njihov samoupravni djelokrug. U reformi su preuzele nešto malo manje od 2000 službenika. To nije neka manja organizacijska promjena u kojoj županije na 2500 svojih službenika uzimaju primjerice još 250, nego uzimaju gotovo još toliko koliko su imale. Kako su svi uredi državne uprave prije ukidanja imali 2300 – 2400 službenika, to je organizacijska promjena spajanja dvaju jednako velikih aktera. To nije slučaj kao kad velika organizacija preuzme neku malu. Ovdje je u pitanju organizacijski kanibalizam – jedan morski pas pojede drugog morskog psa koji je jednake veličine. Kako je to moguće? Kopka me jer su takva spajanja neuobičajena u organizacijskom svijetu i znače neku vrstu ubojstva jedne organizacije zbog nekih ozbiljnih, a prikrivenih interesa.

To su možda upućujući komentari za kolegice za koje se nadam da će nastaviti istraživanje i da ćemo imati još zanimljivih rezultata.

Htio bih također dodati da je njihov pokušaj balansiranja u izlaganju, da istaknu pozitivne i negativne strane, utemeljen na pomalo nekritičkom prihvaćanju izjava ljudi koji su ostali u tom dijelu uprave raditi i nakon te neobične organizacijske promjene te su i dalje u poziciji da odande sudjeluju u odlučivanju. Naravno da oni neće reći ni krajnje pozitivne ni krajnje negativne stvari.

Kad pogledate što su istaknuli, sve je to dosta očekivano. Ja bih volio da se sljedećim anketama ili kakvim drugim istraživačkim instrumentom dođe do malo dubljih uvida jer ono što su meni službenici tih ureda govorili puno je ozbiljnije od onoga što se večeras moglo čuti. Bilo je vrlo ozbiljnih problema sa zakonitošću cijelog postupka spajanja, tretiranja onih koji su na kraju pristali ostati u administrativnom dijelu županija i slično.

Ima još jedan problem, a to je ono što se spominjalo kao politizacija. Riječ je o politizaciji odlučivanja o upravnom postupku. To je jedna vrlo ozbiljna aberacija koju smo mogli vidjeti već tijekom 90-ih godina. Tom organizacijskom promjenom došli smo u istu situaciju, da izabrani političari imaju velik utjecaj na odlučivanje o pojedinačnim pravima, obvezama i pravnim interesima građana, poduzetnika, obrtnika itd. I s tim u vezi trebalo bi napraviti evaluaciju – je li bilo žalbi građana, koliko, kako su završili upravni sporovi ako ih je bilo itd. To će trebati raditi tijekom idućih godina, a rezultati toga budućeg istraživanja sigurno će dati puniju i realniju sliku onoga što se dogodilo kod organizacijskog spajanja od onoga što su kolegice večeras uspjele pokazati na materijalu koji su u ovoj, ipak početnoj fazi evaluacije uspjele prikupiti od ljudi koji su interesno jasno pozicionirani tako da promatranu organizaciju ipak u osnovi brane. Hvala lijepa!

---

### **I. Lopžić**

Hvala Vam, profesore, na veoma korisnim savjetima i osvrtu na naše izlaganje. Svakako namjeravamo nastaviti istraživanje. Razmišljale smo o anketama i o tome što se događa u miješanim odjelima. Istraživale smo opću upravu gdje se možda manje mogu očekivati intervencije, ali moguće je da je u nekim drugim odjelima situacija drukčija. Zanima nas kako je u tim odjelima gdje se poslovi donekle i mogu integrirati, je li došlo do integracije i u kojem obliku.

---

### **T. Giljević**

Dobra večer! Zahvalio bih uvodničarkama na izvrsnom izlaganju te što smo imali prigodu iz prve ruke čuti ključne nalaze istraživanja. Na temelju provedenog istraživanja hrvatska upravna znanost stekla je brojna nova saznanja o dekoncentriranoj državnoj upravi. Doduše, ponešto smo već i naslućivali, međutim nismo mogli sa sigurnošću ustvrditi kao

što možemo sad kad su kolegice provele pravo istraživanje.

Zanima me pitanje nadzora. Mogli smo već čuti da će biti otežan nadzor nad provođenjem prenesenih poslova. Po vašem mišljenju, koje bi bile preporuke Vladi o tome kako unaprijediti nadzor nad prenesenim poslovima državne uprave? S obzirom na to da je prenesene poslove državne uprave jako teško kontrolirati, hoće li biti potrebno novo zapošljavanje u državnoj upravi, ministarstvima i Državnom inspektoratu da bi se osiguralo učinkovito provođenje zakona, odnosno da bi se osigurala jednaka kvaliteta javnih usluga za građane s obzirom na to da ih sad pružaju različite županije? Hvala!

---

**R. Manojlović Toman** Taj nadzor jest problem. Trenutačno se ne manifestira, ali pitanje je kako će se situacija dalje razvijati. Što se tiče nadzora nad neposrednim obavljanjem poslova, ministarstva bi mogla reagirati, ali nama su cijelo vrijeme ispitanici isticali da ne znaju konkretno što se prati. Treba imati točne upute koji se izvještaji šalju, kada i što se točno prati. Već bi to olakšalo i ujednačilo nadzor. Tu nova zapošljavanja i nisu toliko potrebna. Veći je problem nadzor nad jedinicama lokalne samouprave. Doista mislim da u sadašnjem sastavu Ministarstvo ne može nadzirati njih 556. To je prije radilo 20 ureda, a sada jedno središnje tijelo. Imat će argumente za pojačavanje nadzora u tom aspektu.

---

**M. Bratković** Znači li to da onda nemamo nikakvu racionalizaciju broja ljudi, nego samo pretakanja na različitim segmentima?

---

**R. Manojlović Toman** Postoji mogućnost da središnjim tijelima zatrebaju novi službenici za obavljanje poslova nadzora, a kada završi koronakriza, postoji i mogućnost da županije zaposle nove službenike na mjesta koja su ostala upražnjena odlaskom bivših službenika ureda državne uprave. U nekim županijama pokazale su se menadžerske sposobnosti pročelnika koji su uspjeli posao prebaciti na postojeće zaposlenike, županijske i one iz ureda državne uprave, dok u drugim županijama kažu da im ne mogu prenijeti poslove, nego im trebaju novi ljudi.

---

**M. Bratković** Čini se da se sve svodi na osobne angažmane, kapacitete i sposobnosti zaposlenika, što znači da reforma nije bila ni osmišljena, a kamoli provedena do u tačine.

---

**I. Lopžić** U intervjuima je bilo zanimljivo što smo, kad smo ih pitale za nadzor, dobile toliko drukčije odgovore da nam je jasno da nikakav sustavan i organiziran nadzor ne postoji.

---

**M. Bratković** Faktično ga nema, a *de iure* bi trebao biti svakako uređen na smislen način. Tako je zakonodavac priznao da zapravo nadzora nema.

Iva je iznijela da bi Estonija mogla poslužiti kao dobar primjer pa me zanima zašto.

---

**I. Lopžić** Nisam previše detaljno proučavala što se događalo u Estoniji, ali znam da su oni okrupnili svoje prvostupajnske lokalne jedinice. Potom su ukinuli svoje okružne urede koji su njihov pandan našim uredima državne uprave u županiji. Većinu poslova okružnih ureda dali su tim velikim i jakim općinama s većim kapacitetom u njihov samoupravni djelokrug na obavljanje, što znači da su oni proveli pravu političku decentralizaciju. Oni su sustavno i integralno pristupili problemu kako organizirati obavljanje javnih poslova i onda su u taj reformski proces uključili i reformu lokalne samouprave i reorganizaciju svoje dekoncentrirane državne uprave. To je puno širi i bolji pristup nego onaj koji je bio u Hrvatskoj.

---

**M. Bratković** Budući da nemamo više nikoga za raspravu, prepuštam završnu riječ našim uvodničarkama.

---

**I. Lopžić** Drago mi je što smo predstavile na tribini dosadašnje rezultate, nastaviti ćemo istraživanje i pratiti situaciju. Vidjet ćemo kakve nas promjene čekaju u budućnosti. Drago mi je ako smo izloženim i prikazanim pobudile interes u publici. Hvala na slušanju i sudjelovanju u raspravi.

---

**R. Manojlović Toman** I ja zahvaljujem. Hvala profesoru Kopriću na savjetima i ostalim sudionicima na komentarima. Svakako ćemo sve uvažiti i planiramo nastaviti istraživanje. Marko, predbilježit ćemo se za neku buduću tribinu kad to obavimo.

---

**M. Bratković** Može, može. Dobro ste došle! Hvala svima na sudjelovanju, a posebno uvodničarkama. Drago mi je pratiti razvoj unutar uprave i na ovim tribinama.

Ovo je ujedno posljednja tribina prije ljetne pauze. Nastavljamo u listopadu. Ugodno ljeto i doviđenja!

# IZAZOVI RADA NA DALJINU

---

uvodničari:

*prof. dr. sc. Ivana Grgurev*

*prof. dr. sc. Željko Potočnjak*

*Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu*

**247. tribina**

---

Zagreb, 20. listopada 2021.





# IZAZOVI RADA NA DALJINU

UDK: 349.245(497.5)  
331.103.12:331.42(497.5:4EU)

---

## M. Bratković

Dobra večer! Dobro došli! Ovo je prva tribina nakon ljetne stanke, no i dalje smo zadržali *online* format koji je pokazao neke prednosti, ali i određene nedostatke. Mislim da će o njima biti zgodno raspraviti u kontekstu današnje teme.

Uvodničari su prof. dr. sc. Ivana Grgurev i prof. dr. sc. Željko Potočnjak. Tema – *Izazovi rada na daljinu* – vrlo je aktualna, o njoj se govori u medijima. Trebao bi biti i zakonski tekst koji bi možda bio usklađeniji s novim tendencijama u radnom pravu, posebice nakon pandemije COVID-19.

Pozivam vas da se uključite u raspravu nakon izlaganja. Moći ćemo u raspravi pokriti i neke druge teme koje eventualno budu zapostavljene u samom izlaganju. Sve što kažete, moći ćete autorizirati i bit će objavljeno u Godišnjaku za 2021. godinu.

Profesorice Grgurev, izvolite!

---

## I. Grgurev

Dobra večer! Hvala kolegi Bratkoviću na pozivu i na uvodnim riječima. Počet ću šalom na naslovnom slajdu (*I won't be logging in today. Forgot my password.*) s obzirom na to da ću govoriti i o pravu radnika da određeno vrijeme bude nedostupan tijekom rada na daljinu. Na engleskom se to popularno zove *right to disconnect*. Ovaj je radnik očito to doslovno shvatio i iskoristio svoje pravo u punom opsegu.

O čemu ću govoriti? Prvo ću definirati pojam, dakle što u sadržajnom smislu smatramo radom na daljinu. Pojasnit ću terminologiju jer se za taj tip rada upotrebljavaju različite

sintagme u međunarodnim izvorima, u pravu Europske unije i u nas. Govorit ću o prednostima i nedostacima rada na daljinu, kratko se osvrnuti i na statističke podatke da naglasim razliku između slabe upotrebe takva rada prije pandemije i njegove upotrebe u velikom opsegu tijekom pandemije, iz čega su se, naravno, izrodili i određeni problemi. U izlaganju ću nastojati potvrditi dvije polazne teze.

Nakon toga ću govoriti o radu na daljinu u Konvenciji br. 177 Međunarodne organizacije rada i pratećoj preporuci. Zatim o jednom *soft law* mehanizmu sadržanom u pravu EU-a. Riječ je, naime, o uređenju rada na daljinu u Okvirnom sporazumu socijalnih partnera. Zatim ću veći dio izlaganja posvetiti domaćem radnozaštitnom zakonodavstvu, zapravo kritici postojećeg uređenja i preko određenih izazova za zakonodavca sugerirati kako bi trebalo, prema mišljenju prof. Potočnjaka i mene, na temelju rezultata provedenog istraživanja unaprijediti domaće propise.

Na koncu ću samo spomenuti, a prof. Potočnjak će u većoj mjeri pozornost posvetiti Nacrtu prijedloga Zakona o radu koji smo mogli pročitati jer su ga prije nekoliko dana članovi Katedre za radno i socijalno pravo na svim sveučilištima u RH dobili na komentar. To je i dalje radni materijal, ali on ne izgleda dobro, ne ide u smjeru pojednostavnjenja, nego čini postojeću regulaciju još složenijom pa se nadamo da ćemo ih uspjeti uvjeriti snagom argumenata da ipak takav tekst ne bude Prijedlog nacrta Zakona o radu.

Rekla sam da se terminologija razlikuje, stoga bih je voljela pojasniti. U Konvenciji br. 177 Međunarodne organizacije rada upotrebljava se izraz *rad od kuće* (*home work*), dok nešto noviji izvor – Okvirni sporazum socijalnih partnera o radu na daljinu iz 2002. – naglasak stavlja upravo na korištenje informacijskom tehnologijom koja omogućuje taj rad i zato se on naziva *rad na daljinu* (*telework*). Hrvatski zakonodavac koristi se izrazom *rad na izdvojenom mjestu rada*. Riječ je o takvu obliku rada u kojem radnik ima autonomiju u izboru mjesta rada. Iako je priroda posla takva da bi se rad mogao odvijati u prostoru poslodavca, radniku je prepušten izbor mjesta rada. Kad usporedimo sve definicije, u Okvirnom se sporazumu vidi naglasak na primjeni informacijske tehnologije koja omogućuje taj tip rada. Na kraju ćemo vidjeti da naš predlagatelj, resorno ministarstvo, u Nacrtu

izmjena Zakona o radu miješa navedene pojmove, što bi moglo dovesti do konfuzije u primjeni.

Koje su prednosti, a koji su nedostaci rada na daljinu?

Prednosti su, dakako, ušteda vremena (prije svega vremena provedenog na putovanju od kuće do posla i natrag) kao i novca (trošak puta i najma prostora poslodavca koji mu više ne treba ako se rad dominantno izvodi u radnikovu domu ili prostoru koji je sam izabrao). Usporedni pravni sustavi naglasak stavljaju na ekološku prihvatljivost takva načina rada koji kod nas nije dovoljno prepoznat. Finci već godinama upravo na inicijativu Instituta za zaštitu okoliša promoviraju taj način rada obilježavanjem dana rada na daljinu. Upravo su zato što već godinama rade na promociji takva rada tijekom pandemije najlakše prešli sa standardnog načina rada na rad na daljinu. Nadalje, osobama s invalidnošću takav način rada olakšava socijalnu inkluziju i uključivanje u svijet rada jer nema potrebe za financijskim troškom poslodavca za provođenje razumne prilagodbe i uklanjanje arhitektonskih barijera u prostoru zato što ih je radnik u svom domu već otklonio. Što se tiče pomirenja poslovnih i obiteljskih obveza kao prednosti, u pravilu takav način rada zapravo i služi pomirenju poslovnih i obiteljskih obveza, dok se tijekom pandemije pokazalo da je to bilo dosta otežano jer su radnici preuzeli na sebe previše uloga. Istodobno su bili i radnici, i članovi obitelji, i nastavnici svojoj djeci koja su se školovala *online*.

Koji su nedostaci rada na daljinu? Statistika je pokazala da radnici koji rade na taj način zapravo rade dulje od prosječnoga radnog vremena, rijetko su u prigodi isključiti se, zato se tako često spominje nužnost regulacije njihova prava da budu jedno vrijeme nedostupni. Istraživanje Europskog instituta za zaštitu na radu pokazalo je da se tim načinom rada razvijaju novi oblici stresa, ergonomske problemi zbog sjedenja i *cyber* nesigurnost. S druge strane, javljaju se i rizici za poslodavce, a to su curenje poslovnih podataka i zloupotreba elektroničke opreme.

Što se tiče statistike, prije pandemije nešto malo više od 5 % radnika u EU-u uobičajeno je radilo na takav način, dok je tijekom pandemije čak 40 % svih zaposlenih u EU-u radilo na daljinu puno radno vrijeme, a samo je 15 % imalo prethodno iskustvo s takvim načinom rada. Prema podacima HUP-a iz studenog 2020. Hrvatska je ispod prosjeka. Prije pandemije od

kuće ili u nekom drugom prostoru izvan prostora poslodavca radilo je manje od 2 % radnika, a tijekom pandemije više od 50 %, što je otvorilo neka pitanja i upozorilo na neodgovarajuću zakonsku regulaciju takva načina rada.

Od kojih teza počinjemo? Od ideje da bi hibridni rad koji bi kombinirao rad na daljinu i rad u prostoru poslodavca mogao biti optimalan način rada ondje gdje to priroda posla dopušta i tako odgovara radniku i poslodavcu. Međutim, složeni i zastarjeli propisi imaju odvraćajući učinak pa se nedovoljno koriste prednosti takva načina rada.

Konvencija br. 177 Međunarodne organizacije rada o radu od kuće već je 25 godina star mehanizam, što se vidi u tome da nedovoljan naglasak stavlja na informacijsku tehnologiju. Dosad ju je ratificiralo 11 država, RH nije među njima. Preporuka 184 dopunjuje taj tekst. Poslije ću spomenuti neke dobre strane i programe koje preporučuje državama članicama. Temelji se na ideji ravnopravnosti tih radnika sa standardnim radnicima. Mi mislimo da naš nacionalni zakonodavac nedovoljan naglasak stavlja na ravnopravnost. Samo u pojedinim odredbama navodi, primjerice, da plaća ne smije biti manja od plaće radnika koji radi u prostoru poslodavca, ali to znači da bi mogla biti viša. Dakle, po našem mišljenju, ne temelji se na ideji i na nužnosti ravnopravnosti radnika koji rade na daljinu s usporedivim radnicima koji obavljaju poslove u prostoru poslodavca. Zatim navodi potrebu da se tijekom ulaska inspekcije rada u prostore radnikova doma poštuje privatnost. Što se tiče naknade troškova nastalih u svezi s radom, spominju upotrebu energije, vode, komunikacije, održavanje strojeva i opreme, iz čega se opet vidi da je u pitanju dosta zastarjeli pravni izvor. Taj se rad odvija uz pomoć informacijske tehnologije, stoga nema potrebe za održavanjem bilo kakvih strojeva. Što se tiče ograničavanja radnog vremena, inzistiraju na ravnopravnosti takvih radnika sa standardnim radnicima. Preporuka 184 uz Konvenciju br. 177 traži od država članica koje ratificiraju tu konvenciju da za takve radnike osiguraju skrb za djecu, da im se priznaje rad od kuće kao radno iskustvo jednakovrijedno onomu stečenom u prostoru poslodavca.

Što se tiče Okvirnog sporazuma socijalnih partnera iz 2002. kao *soft law* mehanizma, ipak treba reći da je, bez obzira na to što nije riječ o obvezujućem izvoru, 21 država članica EU-a

implementirala odredbe tog sporazuma u svoja nacionalna zakonodavstva, i to primarno kolektivnim ugovorima, dok je šest država članica EU-a unijelo te odredbe u svoja nacionalna zakonodavstva. U uvodnom dijelu napominju da rad na daljinu smatraju jednako prikladnim za privatni i za javni sektor, a to se pokazalo točnim tijekom pandemije. Amerikanci su, primjerice, kad su shvatili opasnost od terorizma, prije dosta godina donijeli propis koji olakšava državnim službenicima da se prebace iz standardnog rada na rad na daljinu da bi državne službe mogle normalno funkcionirati u izvanrednim situacijama. U Okvirnom sporazumu socijalnih partnera o radu na daljinu iz 2002. naglašava se dobrovoljnost karaktera tog načina rada. Socijalni partneri inzistiraju na jednakim uvjetima rada takvih radnika s usporedivim radnicima koji rade u prostoru poslodavca. Inzistiraju na tome da radnikovo odbijanje rada na daljinu nije opravdan razlog za otkaz ugovora o radu niti za posljedicu može imati nepovoljnije uvjete rada. Uređuju reverzibilnost odluke o radu na daljinu. Iako je radnik prihvatio rad na daljinu, on može zatražiti od poslodavca da ponovno radi u njegovu prostoru, a to može i poslodavac zatražiti. Zatim, uređuje se odgovornost poslodavca za poduzimanje mjera za zaštitu podataka, pravo poslodavca da ograniči korištenje informatičkom opremom i internetom te sankcije u slučaju nepoštivanja pravila. Poslodavac je obvezan poštivati privatnost radnika te su nužne mjere da takav radnik ne bude izoliran iz svoga radnog okružja, da ima jednak pristup obuci što će mu olakšati napredovanje u karijeri. Također inzistiraju na istim kolektivnim radnim pravima.

Što naš zakonodavac kaže o radu na daljinu? Zapravo, koristi se sintagmom *rad na izdvojenom mjestu rada*. Ključna je odredba čl. 17. Zakona o radu koji navodi pet posebnih uglavaka koje mora sadržavati ugovor o radu radnika koji na taj način radi, uz one koje svaki ugovor o radu mora sadržavati. Iz tih se odredaba vidi da su zastarjele jer spominju strojeve i alate, a isključivo je riječ o radu korištenjem informacijskom tehnologijom.

Uglavak o radnom vremenu nije precizan i s obzirom na to kako sada glasi, nepotreban je jer je radno vrijeme potanko uređeno kogentnim odredbama Zakona o radu. Trebalo bi odrediti specifičnosti i osigurati radniku vrijeme za odmor na

način da u određenom razdoblju ne bude dostupan, da mu tijekom korištenja godišnjeg odmora ne stižu mejlovi, da ih server usmjerava radnicima koji nisu na godišnjem odmoru i slično.

Što se tiče naknade drugih troškova kao obveznog uglavka ugovora o radu na izdvojenom mjestu rada, o tome ću nešto više reći jer ta odredba Zakona o radu zaslužuje kritiku. To u određenim situacijama ne mora nužno biti obvezni uglavak Zakona o radu. Jednako je tako način osposobljavanja i stručnog usavršavanja radnika kao obvezni uglavak ugovora o radu na izdvojenom mjestu rada vjerojatno tu našao svoje mjesto jer se prepisivalo iz Okvirnog sporazuma socijalnih partnera o radu na daljinu. Treba reći da postoji odredba Zakona o radu koja se odnosi na obvezu osposobljavanja i stručnog usavršavanja radnika. Ona se jednako primjenjuje na sve radnike, pa time i na radnike koji rade na ovaj način, stoga nije bilo potrebe to posebno uređivati ugovorom o radu radnika koji ne rade u prostoru poslodavca.

Zakon o zaštiti na radu sadržava također odredbe koje se tiču ovog načina rada. Istaknula bih dvije odredbe. Prva je vrlo nespretno formulirana jer kaže da se na takav način ne može raditi na radnim mjestima s posebnim uvjetima rada. U Hrvatskoj postoji samo jedan opći uvjet za zasnivanje radnog odnosa, a to je minimalna dob, svi su ostali uvjeti posebni – naša stručna sprema, poznavanje jezika, rada na računalu... S obzirom na to kako je formulirana sada ta odredba, zapravo nijedno radno mjesto nije odgovarajuće da bi se rad mogao obavljati na izdvojenom mjestu rada. Čl. 90. Zakona o zaštiti na radu govori o obvezi inspektora rada kada uđe u radnikov dom da provjeri zaštitu života i zdravlja drugih osoba koje borave u neposrednoj blizini bez ikakvih ograda u zaštiti privatnosti, što je veliko zadiranje u njegovu privatnost i nepovredivost doma. To bi trebalo urediti tako da se bolje zaštiti privatnost radnika.

Pravilnik o procjeni rizika također je primjenjiv na rad na daljinu, ali ima odvrćajući učinak na njegovu upotrebu u većem opsegu. Na veoma rigidan način uređuje procjenu rizika takva načina rada. Izmjena iz 2012. bila je usmjerena prema olakšavanju procjene rizika jer su poslodavci upozorili da im je vrlo otegotno primijeniti odredbe tog pravilnika čak i u onim situacijama kad je vrlo malen rizik i kad je rad od kuće u interesu

radnika. Međutim, nije se previše pojednostavnilo. I dalje se traži da bude riječ o poslovima uredske ili administrativne naravi, da radnik povremeno obavlja te poslove i da je procjena rizika provedena i dokumentirana po svim odredbama toga pravilnika te da je riječ o malom riziku. Zbog toga imamo već spomenut malen postotak radnika koji su tako radili prije pandemije.

Što se tiče zaštite na radu radnika kao izazova koji treba unaprijediti u nacionalnom zakonodavstvu, kao izvor nam je poslužila studija Europske agencije za zaštitu na radu koja navodi nove rizike usko povezane s radom na daljinu. Riječ je o većoj izloženosti stresu na radu, pretilosti zbog sjedilačkih poslova, ergonomskim rizicima, o tome da se takve radnike pogrešno percipira samozaposlenima pa se na njih ne primjenjuju odredbe o zaštiti na radu te o rizicima *cyber* sigurnosti. O tome treba razmišljati kad se formuliraju odredbe, a ne govoriti o alatima i opremi jer je to vrlo zastarjelo.

Što se tiče nabavke opreme i naknade troškova radniku, postojeća je zakonska formulacija vrlo široka. Ograničava radnikovu autonomiju gdje će obavljati taj rad. Ako poželi raditi u hotelu, proizlazi da bi te troškove trebao nadoknaditi poslodavac, što je krajnje nerazumno. Prema našem mišljenju, trebalo bi navesti mogućnost da se to primjerice uredi ugovorom o radu, a ne kao obvezan sadržaj, osobito u situacijama kada je radnik taj koji želi taj oblik fleksibilizacije i on podnosi zahtjev poslodavcu da mu omogući takav način rada. Dakle, kada radnik inzistira na takvu načinu rada, poslodavac ne bi trebao trpjeti dodatne troškove povezane s tim. Također, postoji opasnost od prebacivanja tereta troškova na radnika. Prema našim saznanjima iz prakse, radnicima se katkad nude ugovori o radu na daljinu uz korištenje laptopima pribavljenih od poslodavca, ali ako se radnici odluče vratiti u prostor poslodavca i prestati raditi na daljinu, moraju naknaditi troškove korištenja opremom.

Ograničavanje radnog vremena jako je bitan element. Treba odrediti vrijeme u kojem radnik ima pravo biti neometan (nedostupan). Smatramo da je najprikladniji hibridni model jer se njime otklanjaju negativne posljedice tog načina rada, a to je izolacija radnika koji ne radi u prostoru poslodavca iz radnog kolektiva. Treba predvidjeti vrijeme koje će radnik provesti u prostoru poslodavca i dio radnog vremena koji će odraditi na



daljinu te vrijeme za izravne kontakte sa suradnicama ili drugim osobama. Agencija za zaštitu na radu EU-a upozorava na mentalne probleme koje trpe radnici koji rade bez bilo kakvih kontakata s radnim kolektivom.

Što se tiče nadzora nad radom, trebalo bi osigurati elektroničku evidenciju radnog vremena, zaštititi privatnost i definirati vrijeme dostupnosti radnika poslodavcu profesionalnim izvorima radnog prava.

Pomirenje privatnih i profesionalnih obveza radnika još je jedan izazov u radu na daljinu. Svi smo svjedočili onim šaljivim videima u kojima se prikazuju radnici kojima tijekom *online* sastanaka upadaju članovi obitelji. Ja nisam imala takvu situaciju, ali primila sam pisanu poruku koju mi je ispod vrata gurnuo sin dok sam držala *online* nastavu tijekom pandemije. Nalazila sam se u njegovoj sobi, on je trebao opremu za nogomet, pa je napisao: *Mama, moje stvari za nogomet su kod tebe u ormaru i kaj sad?* Kako pomiriti privatne i profesionalne obveze? Imamo dvije situacije – jednu u kojoj radnik traži fleksibilan oblik rada te smatra da time postiže ravnotežu privatnih i profesionalnih obveza, a druga je situacija tijekom pandemije kada se pokazalo da je to vrlo otegotno. U izvanrednim situacijama kada se radniku nameće obveza rada na daljinu treba mu zajamčiti da ima pravo to odbiti, ali iz opravdanih razloga. Primjerice, ima ograničen prostor, zbog upletanja trećih kao što su članovi obitelji ili zbog neodgovarajuće tehničke opreme.

Rad na daljinu u Nacrtu prijedloga Zakona o radu ne mijenja se i ne unaprjeđuje, nego se postojeće, prije kritizirane odredbe, dopunjuje još složenijim odredbama zbog čega će primjena biti otežana. Navela sam samo neke, a ima i onih koje su do te mjere nerazumljive da ne znamo što je predlagatelj želio reći.

Prema našem mišljenju, nužno je pojednostavniti i modernizirati propise jer ondje gdje nema rizika za zdravlje radnika i postoji suglasnost ugovornih strana, složeni propisi imaju odvrćajući učinak na takav rad. Nužno je urediti zaštitu u slučaju izvanrednih okolnosti poput trenutačne pandemije i omogućiti radniku da odbije takav način rada uz postojanje opravdanih razloga. Smatramo da je dobrovoljnost rada na daljinu i ravnopravnost takvih radnika s usporedivim radnicima koji rade u prostoru poslodavca pretpostavka za takav rad.

Hibridni rad smatramo najprikladnijim, dakle da se u idealnom opsegu kombiniraju rad od kuće i rad u prostoru poslodavca da bi se uklonili nedostaci rada na daljinu.

Hvala na pozornosti, a sada bih zamolila profesora Potočnjaka da nastavi.

---

## **Ž. Potočnjak**

Dobra večer! Ja ću se uključiti prvo s nekoliko napomena. Ivana i ja već se dugo zalažemo da se uredi rad na daljinu, odnosno da se izmijene odredbe Zakona o radu i Zakona o zaštiti na radu koje uređuju tu materiju. To je uvjetovano činjenicom da se zbog novih tehnologija, prije svega digitalizacije, određeni poslovi više ne obavljaju na industrijski način kako su se obavljali krajem XIX. ili tijekom XX. st., nego mjesto rada u suvremenim uvjetima ima drugo značenje. Mjesto rada više ne mora biti poslovni prostor poslodavca, nego može biti neko drugo mjesto, stoga te odredbe treba promijeniti. Pritom u našim važećim zakonima postoje u svezi s time dva vrlo ozbiljna problema.

Jedan su problem vrlo zahtjevne odredbe Zakona o radu koje potječu iz 2005. U njima se nabraja što sve mora sadržavati ugovor o radu na izdvojenom mjestu rada. Do takva je uređenja došlo, prije svega, zbog utvrđivanja odgovornosti za provođenje zaštite na radu. Naime, tada je bila riječ o izdvojenim gradilištima ili izdvojenim pogonima nekih poslodavaca pa se pojavilo pitanje tko je mjerodavan za osiguranje zaštite na radu na tim mjestima rada.

Drugi je zahtjevan propis Zakon o zaštiti na radu koji traži da se za svako od tih izdvojenih mjesta rada radi procjena opasnosti na radu. Prije godinu i pol – dvije reklo se da će se cijeli postupak pojednostavniti na način da ako je za radna mjesta već rađena procjena opasnosti na radu, poslodavci neće morati ponovno provoditi tu procjenu ako se ti poslovi budu obavljali izvan poslovnog prostora poslodavca. Međutim, to se svelo na to da ne moraju ponovno podnijeti dokumente koje su već podnijeli, ali da im i za to drugo mjesto rada stvarno treba procjena. Tako u realnosti nije ništa učinjeno i zato je kod nas rad na izdvojenom mjestu rada bio relativno slabo zastupljen.

Prema našem mišljenju, korona je samo ubrzala nešto što se i tako, prije ili poslije, moralo dogoditi, a to je veća digitalizacija rada. Također je pokazala da je takva digitalizacija omogućila

da se u izrazito nepovoljnim okolnostima rad ipak nastavi. Međutim, sindikati i Vlada nisu bili spremni mijenjati zakonske odredbe. O potrebi zakonskih promjena raspravljalo se nekoliko puta, posljednji put uoči izbora, ali tada je bilo nezgodno ići s izmjenama Zakona o radu.

Za mene je posebno problematično što već godinu i pol imamo situaciju da se znatan dio rada (čak i do 60 ili 70 % u nekim trenucima) na taj način obavlja protivno propisima. Da se primjenjuju Zakon o radu i Zakon o zaštiti na radu, rad na izdvojenom mjestu rada po sadašnjem uređenju ne bi se smio odvijati. Kad su prije korone postojale neke situacije rada na izdvojenim mjestima rada, inspekcija rada sankcionirala je takav rad ako nisu bili ispunjeni svi propisani uvjeti. Međutim, u doba korone radije smo se opredijelili za neprimjenu prava nego da mijenjamo pravo.

U travnju ili svibnju napravili smo Prijedlog izmjena zakona gdje smo upravo na načelima o kojima je Ivana govorila – dobrovoljnost i zaštita u nekim specifičnim situacijama – pokušali ponuditi prihvatljiva rješenja. Bitna je razlika između tih naših prijedloga i onih koje sada nudi Ministarstvo u tome što mi predlažemo da se ostavi puno prostora za ugovaranje, a da se zakonsko uređenje ograniči na ono što je zaista bitno i prijeko potrebno. Naime, rad na daljinu javlja se u bitno različitim situacijama, stoga nije nužno svima nametati da urede pitanja plaćanja struje, vode, stanarine itd., nego samo kada stranke procijene da im je to bitno za uređenje međusobnog odnosa. Također, razlika je jesu li situacije redovite pa bi ih trebalo detaljnije urediti ili su one izvanredne. Smatramo da je potrebno omogućiti poslodavcima da radnika u izvanrednoj situaciji, kao što je to bio *lockdown* zbog korone, zaista jednostrano uputi na rad od kuće. U Prijedlogu Ministarstva te se izvanredne situacije ograničavaju na 30 dana. Primjerice, da je već sada na snazi zakon koji predlaže Ministarstvo, većina bi ugovora o radu morala biti izmijenjena da bi ljudi mogli raditi od kuće.

Htio bih upozoriti na nekoliko nedostataka i problema u vezi s tim prijedlogom zakona. Kao prvo u njemu je prisutna redundancija pojmova: rad od kuće, rad na daljinu, rad na izdvojenom mjestu rada. Da bi neka zakonska odredba bila koliko-toliko jasna, ona mora biti jednostavna. Treba se opredijeliti za jedan pojam i taj pojam dosljedno upotrebljavati.

Drugo, nije jasno ni što je s odredbama Zakona o zaštiti na radu i njegovim zahtjevima u svezi s radom na izdvojenim mjestima rada. Mi smatramo da to treba riješiti na način da u svim onim slučajevima gdje je nizak rizik opasnosti ili gdje se pri procjeni rizika opasnosti utvrdi da je moguć rad na daljinu, treba ga dopustiti bez bilo kakvih dodatnih procjena opasnosti. Inače će i poslodavci i radnici biti demotivirani. Bit je rada na daljinu, kako ga mi shvaćamo, da se o mjestu rada sporazumijevaju radnik i poslodavac ili da mjesto rada bira radnik.

Treće, Nacrt zakona predviđa 11 odredaba koje mora sadržavati ugovor o radu na izdvojenom mjestu rada osim onih uobičajenih odredaba koje mora sadržavati ugovor o radu. To je vrlo zahtjevno. Ako o tome bude trebalo pregovarati, unositi, regulirati i slično, djelovat će odvraćajuće. A u brojnim slučajevima rada na daljinu riječ je o odredbama koje uopće nisu bitne ni za radnike ni za poslodavce. Poći ću od vlastitog iskustva. Za mene npr. nije bitno što rad na daljinu obavljam od kuće, a poslodavac mi pritom nije osigurao računalo, ne plaća mi troškove struje, interneta i sl. Dapače, sretan sam što osim kontaktne nastave koju imam sa studentima gotovo sve ostalo mogu raditi kod kuće. Zašto bi se sada meni i mojem poslodavcu nametnula obveza da pregovaramo i uredimo jedanaest zakonom propisanih pitanja?

Četvrto, vrlo je bitno razlikovanje redovitih od izvanrednih situacija. Set normi za izvanredne situacije mora biti bitno jednostavniji od onoga za redovite situacije. Inače će zahtjevnost regulative djelovati odvraćajuće u korištenju radom na daljinu. Neka se rješenja naziru, ali su pretjerano složeno uređena. Primjerice da radnik može tražiti promjenu radnog vremena zbog dijagnosticirane bolesti. Kakve bolesti? To mora biti preciznije uređeno.

Naša je opća ocjena da zakonske odredbe treba uvelike pojednostavniti i pojasniti. Čak mislim da bi bilo dobro upotrebljavati naziv *rad u prostoru koji nije prostor poslodavca* jer je to u biti to. Bojim se da se inače nećemo koristiti pogodnostima koje digitalizacija nesumnjivo donosi. Hvala vam!

---

**M. Bratković**

Hvala prof. Potočnjaku, hvala prof. Grgurev. Mislim da smo čuli puno zanimljivih informacija. Vjerujem da svi koji smo

ovdje sudjelujemo u svijetu rada. Svi ste dobrodošli uključiti se svojim komentarima.

Dosta nas ovdje radi na Fakultetu. Ni prije pandemije nije bilo neuobičajeno da radimo od kuće. Mislim da u našem ugovoru o radu to nije bilo izrijekom predviđeno. Kako gledate na tu situaciju? I kako je u budućnosti regulirati? Mislim da tu nema nikakve zapreke ni za poslodavca ni za radnike.

---

**I. Grgurev**

Kod nas se samo vodi elektronička evidencija održane nastave. Poslodavac traži da se nastava izvodi u njegovu prostoru, odnosno *online* tijekom pandemije. Ne mislim da bi to trebalo posebno regulirati jer i *online* nastavu možemo održavati u prostoru poslodavca.

---

**M. Bratković**

To zapravo *stricto sensu* nije rad na daljinu?

---

**I. Grgurev**

Mi imamo urede i možemo birati gdje želimo raditi. To je fleksibilizacija uvjeta koja je nama u interesu.

---

**Ž. Potočnjak**

Da, ali da dođe neki ljuti inspektor rada i provjerava imamo li procjenu opasnosti za svoje domove kad obavljamo rad na daljinu, mi to nemamo. A ni u ugovorima o radu nema nikakve odredbe koja se na to odnosi. Do 2005. pitanje mjesta rada bilo je pitanje slobode ugovaranja, tek je tada to postalo predmet zakonskog uređenja. U zakonu, ugovoru o radu ili pravilniku o radu treba biti jasno uređeno da se možemo sporazumjeti s poslodavcem da sve ili dio svoje obveze obavljamo iz prostora koji sami odredimo.

Za nas kao sveučilišne nastavnike specifično je što možemo prema Pravilniku o evidenciji radnog vremena evidentirati samo radno vrijeme koje se odnosi na nastavu. Osim toga, za nas se vodi dodatna evidencija o radnom vremenu kojom nam se evidentira da radimo 40 sati svaki tjedan.

Sve je to, prema mojem mišljenju, na granici zakonitosti. Vjerojatno će se u budućnosti tražiti da se i aneksiraju naši ugovori koji kao mjesto rada navode Grad Zagreb.

---

**M. Bratković** Ako postoji dobra volja poslodavca i radnika da radnik radi na daljinu, glavna su zapreka odredbe zaštite na radu jer nema nikakve procjene rizika. Stroge odredbe Zakona o radu zahtijevaju da ugovor o radu koji bi se obavljao na takav način treba imati još dodatne klauzule uz one koje ima svaki ugovor o radu. Je li tako?

---

**Ž. Potočnjak** Tako je!

---

**M. Bratković** Ako bismo u budućnosti fleksibilizirali i maknuli stroge odredbe... Može li se radnik odreći procjene rizika i naknade za troškove interneta, računala i slično? Ili je to nešto što je kogentno i štiti radnika? Ako postoji suglasnost i poslodavca i radnika, očito postoje određeni propisi koji sprečavaju da se to fleksibilizira.

---

**Ž. Potočnjak** Za zaštitu na radu postoje kogentne norme te nema mogućnosti sporazumijevanja. Za mjesto odakle se rad obavlja trebala bi postojati procjena opasnosti. Obvezan sadržaj ugovora o radu obuhvaća podatke o radnom vremenu, strojevima, alatima, naknadi troškova. Nije isključena mogućnost da će netko reći: *ja sam tijekom pandemije radio od kuće, nisam imao ugovorom o radu uređenu naknadu troškova, molim da mi se plate ti troškovi*. To su odredbe zbog kojih postoji i prekršajna odgovornost poslodavaca. Trenutačno nitko ne poduzima nikakve mjere, a kod nas je ionako uobičajeno da propisi postoje, ali ih se nitko ne drži.

---

**M. Bratković** Mi nismo izoliran slučaj. Vjerojatno postoje i komparativna rješenja koja su bolja. Možda možete izdvojiti nešto.

---

**I. Grgurev** Neke od naših sugestija temelje se na rješenjima iz usporednih pravnih sustava. Neka su rješenja preuzeta iz kolektivnih ugovora nordijskoga pravnog kruga. Danci imaju zanimljiv kolektivni ugovor u kojem imaju uređeno pravo da budu neko vrijeme nedostupni. U praksi su im se pojavili slučajevi gdje su radnici tražili viši iznos plaće za noćni rad ili rad vikendom iako su sami bili potpuno autonomni u tome

kada će obavljati rad, stoga su to isključili. Ako je radnikov izbor da radi vikendom ili noću, onda ne može za to tražiti viši iznos plaće.

Koristili smo se i njemačkim propisima, osobito iz razdoblja pandemije. Primjer je takve odredbe ona koja predviđa pravo radnika da odbije raditi na daljinu ako ima za to opravdan razlog.

---

## **Ž. Potočnjak**

Mi smo u fazi kada trebamo primijeniti direktivu EU-a koja se odnosi na predvidljive i transparentne uvjete rada. Iz postojećih prijedloga Ministarstva može se nazrijeti njihovo stajalište da je svaki rad na izdvojenom mjestu rada prekarni. To nije tako. Moj rad od kuće nije prekarni rad, to je pogodnost koju mi moj poslodavac omogućava. Kod nas je problem u tome što kolektivni ugovori slabo pokrivaju radne odnose. Oni su za javni sektor jako razvijeni, a za privatni slabo. Različito je uređujete li pitanje u informatičkoj industriji gdje gotovo svi danas biraju mjesto rada ili u turizmu gdje morate imati ljude prisutne na mjestu rada.

Mislim da je loše to što mi imamo tradicionalno negativan odnos prema radu izvan prostora poslodavca. Taj je pristup odgovarao XIX. i XX. st. Međutim, pritom se ne smiju zanemariti ni novi izazovi koje stvara rad izvan prostora poslodavca kao što je otuđenje od kolega, nedostatak socijalnih kontakata i sl. O tome treba voditi računa, ali ne s negativnim odnosom prema radu izvan prostora poslodavca.

Stoga se mi zalažemo za hibridni pristup. Uostalom, i mi tako radimo. Predavanja držimo studentima u predavaonicama, ali znanstveni rad ili nešto drugo možete mirnije pisati kod kuće ako, jasno, za to imate prostorne i druge uvjete.

---

## **I. Grgurev**

Spomenula bih još Direktivu iz 2019. o ravnoteži privatnog i poslovnog života koju trenutačno implementiramo u nacionalno zakonodavstvo, a koja izrijeком spominje rad na daljinu u pozitivnom kontekstu. Navodi ga kao fleksibilan oblik rada koji treba omogućiti radnicima postizanje ravnoteže privatnog i poslovnog života. Kad postoji volja objiju ugovornih strana ili primarno radnikov zahtjev, to mu treba omogućiti ako ne postoji opravdan razlog da se to ne učini. Dakle, čak i

jedan *hard law* mehanizam u okviru EU-a vidi taj oblik rada kao pozitivan.

---

**M. Bratković** Vi smatrate, dakle, da se minimalnim zahvatima u naše zakonodavstvo može riješiti pitanje rada na daljinu?

---

**I. Grgurev** Ne bih rekla da je riječ o minimalnom zahvatu. Mi smo predložili odredbe za izvanredne situacije poput pandemije, spominjali smo specifičnosti koje se tiču radnog vremena. Nešto je prihvaćeno u Prijedlogu zakona, a nešto nije.

---

**Ž. Potočnjak** Mi se zalažemo za vođenje računa o prirodi posla, dakle mora biti riječ o poslu koji se zaista može raditi izvan radnog prostora poslodavca. Osim toga, kada je riječ o pretežnom i dugotrajnom obavljanju posla izvan prostora poslodavca, o tome mora postojati sporazum radnika i poslodavaca. Dakle, uvažavanje posebnosti pojedinih okolnosti i sporazumijevanje o njima između zainteresiranih strana.

---

**I. Grgurev** I ravnopravnost u odnosu na usporedivog radnika koji radi u prostoru poslodavca, odnosno jamstvo istih uvjeta rada.

---

**Ž. Potočnjak** Kod rada na daljinu mislimo da je bitno je da se o mjestu rada koje nije poslovni prostor poslodavca sporazumiju radnik i poslodavac ili da radnik ima pravo sam odlučiti gdje će raditi. U nekim slučajevima oni će se sporazumjeti da će radnik raditi od kuće u Zagrebu. U drugim slučajevima poslodavcu će biti posve svejedno gdje je radnik. To za radnika može biti velika pogodnost.

U usporedbi s onime što nudi Ministarstvo rada, mi samo primjerice nabrajamo pitanja o kojima treba voditi računa. Ne namećemo obvezu da se išta utvrdi. Novine su sad objavile, ako radite od kuće, poslodavac će vam morati platiti režije. Zašto bi meni poslodavac plaćao režije? U nekim će situacijama to biti opravdano, ali o tome se treba sporazumjeti, a ne nametati kao obvezu.

Drugo se pitanje tiče opreme. Ako vam poslodavac da računalo, to računalo ulazi u vašu plaću kao plaća u naturi i



ispast će da imate veću plaću nego što je stvarno imate. Neka su od tih rješenja vezana i uz porezne propise.

Primjerice, ja sam cijeli život radio na vlastitom računalu kod kuće. Ne bih baš bio sretan da kontrolu nad mojim računalom u cijelosti ima moj poslodavac, da mi ga može oduzeti i slično. To bi trebalo ostaviti slobodi pregovaranja.

Smatramo da je bitno izdvojiti izvanredne okolnosti (potres, pandemija i sl.) u kojima poslodavcu treba omogućiti da jednostavno odluči – *ljudi, od sutra radite od kuće dok izvanredne okolnosti ne prođu*. Ne od njega zahtijevati da prvo svima promijeni ugovore o radu i u njima obvezno uredi desetak dodatnih pitanja. Takvo pregovaranje u izvanrednim okolnostima čini mi se gotovo besmislenim.

Međutim, i pri zakonskom uređenju rada na daljinu u izvanrednim okolnostima treba voditi računa o tome da npr. netko tko ima mlađu djecu teže može raditi od kuće od nekoga čija su djeca već odrasla. Ali, s druge strane, treba poslodavcu nametnuti i obvezu da, ako je to moguće, omogući radniku koji se brine o bolesnom članu obitelji ili o djetetu rad od kuće, to je jedna važna socijalna dimenzija takva rada.

Kad je riječ o zaštiti na radu, procjena rizika radi se za sve poslove. Ako je u pitanju malen rizik ili ga se može ukloniti, skloni smo tomu da se dopusti rad na daljinu.

Taj oblik rada nosi nove izazove i o njima treba poučiti ljude. Treba reći problem je upotrebe ekrana, zaštite osobnih podataka, bolesti koja se razvija upotrebom računalne tehnologije, u komunikaciji, kontaktima itd. Stoga smo inzistirali na tome da se provodi određen oblik obrazovanja o radu na daljinu i o opasnostima koje proizlaze iz njega. Naš je prijedlog da to ne bude novo opterećenje za poslodavce. Postoje jednostavni online programi i prije negoli počnete raditi na daljinu, morate proći tečaj koji traje nekoliko sati o opasnostima i izazovima rada na daljinu, položiti na kraju online test te dobiti certifikat. To je vrlo jeftino i to bi država trebala omogućiti.

Mi smo za to da samo po sebi odbijanje prelaska na rad na daljinu nije razlog za otkaz. Prema Prijedlogu Ministarstva ne može se dati otkaz ako radnik odbije ponudu. Međutim, poslodavci neće ni davati ponude u tom slučaju, nego otkaze. Stoga pri oblikovanju tih odredaba treba biti jako oprezan.

Mislimo da, kao što treba otvoriti mogućnost prelaska na rad na daljinu, treba otvoriti mogućnost i za povratak na rad u poslovni prostor poslodavca. Naime, u određenom razdoblju radniku može odgovarati rad na daljinu, ali se onda okolnosti mogu promijeniti. Treba urediti i to pitanje.

Prijedlogom ulazimo ne samo u radnopravni aspekt nego i u pitanje zaštite na radu. Imali smo i ideju urediti pitanje socijalnog osiguranja. Ako se u uvjetima rada na daljinu dogodi ozljeda ili oboljenje, da riječ bude o ozljedi na radu ili o profesionalnoj bolesti. Npr. ako meni sada eksplodira ekran i ozlijedi me, da to može biti ozljeda na radu sa svim posljedicama iz zdravstvenog i mirovinskog osiguranja. To je naš sažeti pristup tom problemu.

---

**M. Bratković**

Hvala vam na ekskluzivnim informacijama. Pozivam da se još tko uključi, no ne vidim prijave. Meni je tema bila vrlo zanimljiva, poticajna. Imam još brojna pitanja, ali ne bih htio da se to pretvori u razgovor između mene i vas pa mi možemo nastaviti drugom zgodom. Prepuštam vam završnu riječ.

---

**I. Grgurev**

Zahvalila bih na pozivu. Žao mi je što nismo potaknuli ostale na uključivanje u raspravu.

---

**Ž. Potočnjak**

Zakon o radu sigurno će sljedećih nekoliko mjeseci biti u središtu interesa. Digitalizacija će biti ključno pitanje u svemu tome. Amerikanci predviđaju da se 50 – 60 % onih koji su zbog korone prestali raditi u poslovnim prostorima više neće vratiti u te prostore. Vjerojatno će toga biti i kod nas premda ne u tolikom opsegu. Također, u fokusu će biti platformski rad. Umjesto da idemo naprijed, nažalost, moram reći da smo skloniji tradicionalnim rješenjima koja su dosta uvjetovana strukturom državne uprave. Usudio bih se reći da su ta brojna postojeća rješenja rezultat naše nedovršene tranzicije u gospodarskom i u političkom smislu.

---

**M. Bratković**

Hvala vam još jedanput i lijep pozdrav do sljedeće tribine.



# URED EUROPSKOG JAVNOG TUŽITELJA: PRAVNI OKVIR I PRVA ISKUSTVA

---

uvodničari:

***Tamara Laptoš***

*Ured europskog javnog tužitelja*

*izv. prof. dr. sc. **Marin Bonačić***

*Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu*

**248. tribina**

---

Zagreb, 23. studenoga 2021.



# URED EUROPSKOG JAVNOG TUŽITELJA: PRAVNI OKVIR I PRVA ISKUSTVA

UDK: 343.163:341.176(4)EU  
343.123(497.5:4EU)  
339.923:061.1>(4)EU

---

## M. Bratković

Dobra večer! Dobro došli na još jednu tribinu Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i Kluba pravnika grada Zagreba. Europski javni tužitelj novina je u pravu EU-a. O tome smo već imali prigode razgovarati i na ovim tribinama. Sad je prigoda da iz prve ruke čujemo kako je profunkcionirao Ured europskoga javnog tužitelja. Zato je s nama gospođa Tamara Laptoš koja je od srpnja 2020. godine Europska javna tužiteljica. Gospođa Laptoš bivša je šefica USKOK-a i zamjenica glavnoga državnog odvjetnika u Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske, a 2011. primila je nagradu međunarodne strukovne udruge za svoj rad na slučajevima korupcije u najvišim redovima vlasti.

S nama je kao suvodničar i profesor Marin Bonačić s Katedre za kazneno procesno pravo kojega, mislim, ne treba dodatno predstavljati jer vam je svima poznat. Nakon uvodnih izlaganja imat ćete prigode postavljati pitanja i iznijeti svoje komentare. Sve što kažete, moći ćete autorizirati i bit će objavljeno u Godišnjaku za 2021. godinu. Gospođu Laptoš, profesore Bonačiću, izvolite!

---

## M. Bonačić

Dobra večer! Mi smo dogovorili dinamičnu podjelu posla tako da ćemo se izmjenjivati kao u hokeju na ledu, u nadi da ćemo zadržati vašu pozornost i da će vam biti zanimljivo.

Iznimna mi je čast sudjelovati na Tribini Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i Kluba pravnika grada Zagreba. Puno sam puta slušao tuđa izlaganja pa mi je sada posebno drago biti u ulozi uvodničara. Zahvaljujem organizatorima na pozivu

te gospođi Laptoš što je pristala na to da održimo zajedničko izlaganje o Uredu europskoga javnog tužitelja.

---

### **T. Laptoš**

Dobra večer! Srdačan pozdrav iz Luksemburga. Hvala organizatorima na pozivu. Iznimna mi je čast sudjelovati na ovoj tribini. Tema je za većinu ipak novina, a ovih je dana prilično interesantna. Nadam se da ćemo vam kolega Marin i ja letećim izmjenama biti zanimljivi. Nakon izlaganja bit će nam zadovoljstvo odgovarati na vaša pitanja.

---

### **M. Bonačić**

Kada govorimo o Uredu europskoga javnog tužitelja, trebamo reći da je on vezan za zaštitu financijskih interesa Europske unije. EU ima vlastiti proračun koji se u najvećoj mjeri (čini mi se 98 %) puni vlastitim sredstvima. Zaštita financijskih interesa važna je za funkcioniranje, razvoj i održivost EU-a. Pogledamo li brojeve, vidimo da su u 2019. nepravilnosti prijavljene kao prijevarne uključivale 461 milijun eura. Riječ je dakle o golemim novčanim iznosima.

Što se tiče zaštite financijskih interesa EU-a, kao prvi slučaj možemo navesti odluku o predmetu *Grčki kukuruz (Greek maize)* 1989. kad je Sud EU-a utvrdio da države članice, kad god zakonodavstvo Zajednice ne predviđa posebnu kaznu ili ne upućuje na nacionalno pravo, moraju tretirati europske interese na jednak način kao domaće (načelo asimilacije).

Razvoj zaštite financijskih interesa možemo pratiti na dva kolosijeka koja su neko vrijeme išla paralelno, potom su se malo razdvojila. Jedan je harmonizacija samog zakonodavstva, a drugi se odnosi na tijela kaznenog postupka ili neka druga istražna tijela koja sudjeluju u otkrivanju i procesuiranju takvih slučajeva.

Na zakonodavnoj razini ništa se nije događalo do 1995. kad je donesena Konvencija o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica, tzv. PIF konvencija, i poslije dva dodatna protokola. Što se tiče tijela koja sudjeluju u zaštiti, vrijedi spomenuti da je 1999. osnovan OLAF – Europski ured za borbu protiv prijevara koji vodi upravne i neovisne istrage u slučaju zlouporaba proračuna EU-a. Za naše je kazneno područje također bitno da Ured nema ulogu subjekta u kaznenom postupku.

U PIF konvenciji harmonizirane su definicije prijevare i ona sadržava zahtjev da se prihvate kazne za prijevare na štetu financijskih interesa EU-a. Također, od država se traži da uspostave nadležnost za ta kaznena djela. Postoji i razlikovanje između prijevare u vezi s rashodima i prihodima, između aktivne i pasivne korupcije javnih dužnosnika, definicija „dužnosnika“ na nacionalnoj razini i na razini EU-a. Što se tiče odgovornosti pravnih osoba, navodi se kaznena odgovornost voditelja poduzeća ili osoba s ovlasti donošenja odluka ili izvršavanja kontrole u pravnoj osobi i još neke odredbe. Dakle, zakonodavno se harmoniziralo područje kaznenih djela na štetu financijskih interesa EU-a.

Sljedeći važan korak u osnivanju Ureda europskoga javnog tužitelja bio je *Corpus Juris* iz 1997. To je bio prijedlog uvođenja novog sustava kaznenog prava radi zaštite financijskih interesa EU-a. Tada je zapravo prvi put iznesen prijedlog da se osnuje europski javni tužitelj kao supranacionalno tijelo na europskoj razini radi primjene novog sustava. Razriješena su i neka materijalna i procesna pitanja u vezi s aktivnostima europskoga javnog tužitelja. Iste je godine bitan korak napravljen i u Ugovoru iz Amsterdama u kojem je u čl. 280. propisano da države članice trebaju poduzeti iste mjere za zaštitu financijskih interesa EU-a kao one kojima se koriste za borbu protiv prijevare na štetu svojih financijskih interesa.

Sljedeći korak datira iz 2001. Riječ je o Zelenom papiru Europske komisije o kaznenopravnoj zaštiti financijskih interesa Zajednice i osnivanju europskoga javnog tužitelja. U odnosu na *Corpus Juris* koncept se malo promijenio. Odustalo se od visoka stupnja harmonizacije kaznenog prava koji je bio predviđen u *Corpus Juris* i opredijelilo se za minimalnu harmonizaciju koja je razmjerna specifičnom cilju zaštite financijskih interesa EU-a. Također je razdvojeno osnivanje europskoga javnog tužitelja od harmonizacije materijalnopravnih pravila.

Ključni i možda posljednji korak koji je doveo do osnivanja europskoga javnog tužitelja bio je Lisabonski ugovor iz 2009. koji je u čl. 86. predvidio da se Uredbom može osnovati Ured europskoga javnog tužitelja. Uredbom bi se uredila određena strukturalna i procesna pitanja, a ne bi se bavila materijalnim pravom. U skladu s novim zakonodavnim postupkom predviđena je i mogućnost osnivanja Ureda europskoga javnog



tužitelja kao instrumenta pojačane suradnje ako ne dođe do jednoglasnoga donošenja odluke. Zanimljivost je da je europski javni tužitelj kao pojam zamijenjen Uredom europskoga javnog tužitelja jer se činilo da daje previše ovlasti jednoj osobi.

Komisija je 2013. dala svoj prijedlog za osnivanje Ureda europskoga javnog tužitelja. Pritom se nije bavila definicijom kaznenih djela, nego je uputila na PIF direktivu iz 2012. Ured europskoga javnog tužitelja bio je predviđen kao centraliziran i hijerarhijski ured s ekskluzivnom nadležnošću za kaznena djela na štetu financijskih interesa EU-a. Upotrebljavao se koncept jedinstvenoga pravosudnog područja EU-a te je Ured imao istražne ovlasti za cijelu Uniju. To je dovelo do otpora država i čini mi se da je njih 12 pokrenulo postupak „žutog kartona“ zbog nepoštovanja načela supsidijarnosti. Komisija je ostala pri svojem prijedlogu te su bitna još samo dva datuma. U veljači 2017. utvrđeno je da ne postoji jednoglasna volja država da se osnuje Ured europskoga državnog tužitelja, a već u travnju iste godine prva je skupina država podnijela obavijest o namjeri da se Ured osnuje kao instrument pojačane suradnje.

Sada je na redu naša prva hokejaška izmjena te prepuštam riječ gospođi Laptoš.

---

## T. Laptoš

Kolega je opisao povijesni razvoj osnivanja Ureda te je naposljetku Ured europskoga javnog tužitelja osnovan kao novo neovisno tijelo EU-a koje je odgovorno za istragu, kazneni progon i podizanje optužnica za kaznena djela koja utječu na financijski interes EU-a. To uključuje sve vrste prijevare: prijevare s PDV-om iznad 10 milijuna eura kada je riječ o prekograničnim prijevarama, pranje novca, korupciju, neka druga kaznena djela, odnosno ako su sva ta kaznena djela počinjena u okviru zločinačke organizacije.

Vijeće EU-a donijelo je 12. listopada 2017. Uredbu o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem Ureda europskoga javnog tužitelja (*European Public Prosecutor's Office*, dalje u tekstu: EPPO), a ona je stupila na snagu 20. studenog 2017. U međuvremenu su se tomu pridružile uz početne države Nizozemska i Malta. Od 27 država članica 22 države izrazile su želju za sudjelovanjem u uspostavi pojačane suradnje te one sudjeluju u radu Ureda europskoga javnog tužitelja. Ne sudjeluju Danska, Irska, Mađarska, Poljska i Švedska. Katkad me znaju

pitati zašto navedene države ne sudjeluju. To je politička odluka i vjerojatno svaka od njih ima svoje razloge.

Sljedeći je važan datum 1. lipnja 2021. jer je tada Ured europskoga javnog tužitelja započeo svoj rad. Glavna europska tužiteljica imenovana je prije dvije godine. 22 europska tužitelja imenovana su u srpnju prošle godine. Dotad se radilo na osiguranju i stvaranju uvjeta za početak operativnog rada Ureda: od donošenja svih unutarnjih propisa, organizacije rada, zapošljavanja osoba potrebnih za početak rada itd. U travnju ili svibnju glavna europska tužiteljica predložila je Europskoj komisiji da operativni početak rada Ureda bude 1. lipnja. Nakon konzultacija s državama članicama Europska komisija prihvatila je taj prijedlog.

Zašto se uopće rodila ideja o osnivanju Ureda europskoga javnog tužitelja? Brojke koje pokazujem govore nam o iznosima gubitaka u proračunima država članica. Procijenjeni gubitak od PDV prijevара u državama članicama na godišnjoj razini iznosi 60 milijarda eura. Procijenjeni trošak, odnosno gubitak od ostalih prijevара (različite subvencijske prijevare ili zlouporabe) na godišnjoj razini iznosi 500 milijuna eura. S druge strane, različitim administrativnim i kaznenim postupcima državama članicama u proračune se vrati iznos od svega 200 milijuna eura. To su brojke koje nam odgovaraju na pitanje zašto se pristupilo osnivanju Ureda europskoga javnog tužitelja i zašto je zaključeno da Europskoj uniji treba jedno takvo nadnacionalno tužiteljsko tijelo.

Zašto Ured europskoga javnog tužitelja? Iz podataka koje sam iznijela zaključeno je da financijski interesi EU-a nisu u dovoljnoj mjeri zaštićeni, da na prekogranične prijevare povezane s PDV-om otpada velik dio u nacionalnim proračunima država članica, da postojećim tijelima EU-a kao što su OLAF, Eurojust i Europol nedostaju potrebna ovlaštenja za vođenje kaznenih istraga i progon počinitelja kaznenih djela počinjenih na štetu financijskih interesa EU-a. Države članice zaključile su da im je u borbi protiv počinitelja kaznenih djela na štetu EU-a nužna pojačana suradnja osnivanjem jednoga neovisnog, nadnacionalnog i specijaliziranog ureda tužiteljstva čiji će tužitelji provoditi istrage na usklađen način u svim državama članicama sudionicama, da će brzo razmjenjivati informacije i da će udružiti napore da osiguraju koordinirane

istrage, brzo zamrzavanje odnosno oduzimanje imovine radi što učinkovitije zaštite financijskih interesa EU-a.

Ured europskoga javnog tužitelja jedan je ured koji ima nadležnost u 22 države članice. Dodana je vrijednost u tome što će tužitelji imati pristup nacionalnim/međunarodnim bazama podataka i informacijama EU-a te će u svom radu imati aktivnu potporu nacionalnih tijela i tijela EU-a. Dodana je vrijednost također brže i efikasnije prikupljanje dokaza u sudjelujućim državama članicama. Primjerice, bude li potrebe u određenim predmetima pribaviti dokaz iz druge države članice, hrvatski će europski delegirani tužitelj kroz sustav CMS-a kolegi europskom delegiranom tužitelju u drugoj državi članici poslati zahtjev za asistenciju, a potomji će mu poslati podatke preko istoga sustava nakon što ih prikupi. Nema više potrebe prikupljati podatke preko europskoga istražnog naloga.

Navest ću nekoliko brojeva, a neke smo već i spomenuli. 22 su države članice, 18 je službenih jezika, u centralnom uredu u Luxembourgju zaposleno je 130 osoba, 140 je europskih delegiranih tužitelja (do danas ih je imenovano 95), proračun za 2021. iznosi 44,9 milijuna eura, do kraja godine očekuje se 3000 predmeta. Uredba je stupila na snagu 20. studenog 2017. EPPO je nadležan za kaznena djela počinjena od 20. studenog 2017. nadalje. Ured je svoj rad počeo 1. lipnja 2021. Broj od 3000 predmeta odnosi se na te četiri godine, odnosno na predmete za kaznena djela počinjena od 20. studenog 2017. do početka rada Ureda, odnosno 1. lipnja 2021. Također, tu je 15 stalnih vijeća koja su u centralnom uredu u Luxembourgju. Svako se stalno vijeće sastoji od triju europskih tužitelja. Potrebno je istaknuti da ako sam ja, primjerice, članica nekoga stalnog vijeća, ono ne može donositi odluke u hrvatskim predmetima.

EPPO je tijelo koje ima hibridnu strukturu. Organiziran je na centralnoj razini sa sjedištem u Luxembourgju i na decentraliziranoj razini.

Što se tiče centralne razine, u Luxembourgju je glavna europska tužiteljica koja ima dva zamjenika, a izabrao ih je kolegij EPPO-a iz redova 22 europska tužitelja. Spomenula sam 15 stalnih vijeća, ali Uredba ne govori o njihovu broju. On je određen odlukom glavne europske tužiteljice. Imamo administrativnog direktora i Službu za operativnu podršku koja je nužna u radu takva ureda.

Decentraliziranu razinu čine europski delegirani tužitelji. Svaka država članica koja sudjeluje u tome treba imati najmanje dva europska delegirana tužitelja. Kolegij će sutra izabrati dva europska delegirana tužitelja iz Slovenije, koja je dosad odugovlačila s podnošenjem prijedloga kandidata. Tako će konačno svaka država imati najmanje dva europska delegirana tužitelja. U RH imamo dva europska delegirana tužitelja s time da, ako broj predmeta bude rastao, predviđeno je i da raste broj europskih delegiranih tužitelja u pojedinoj državi članici.

U skladu s Uredbom, broj europskih delegiranih tužitelja odobrava glavna europska tužiteljica, a nakon konzultacija i postignuta dogovora s nadležnim nacionalnim tijelima države članice. Dakle, europski delegirani tužitelji su ti koji će u ime EPPO-a djelovati u svojim državama članicama. Oni će imati iste ovlasti kao nacionalni tužitelji u istrazi, kaznenom progonu i podizanju optužnica u skladu s nacionalnim zakonom, posebnim ovlastima i statusom koji im je dodijelila Uredba. Odgovorni su za istrage i kazneni progon koji su pokrenuli, koji su im dodijeljeni ili su ih preuzeli koristeći se svojim pravom na evokaciju, odnosno na preuzimanje predmeta. U postupanju na konkretnim predmetima dužni su slijediti upute stalnog vijeća nadležnog za predmet kao i upute nadzornoga europskog tužitelja. Europski delegirani tužitelji imaju dvije uloge. Najvažnija im je uloga kada postupaju kao tužitelji u konkretnom predmetu. A druga im je uloga postupati po zamolbi europskoga delegiranog tužitelja iz druge države članice.

Što se tiče rada na konkretnim predmetima u RH, europski delegirani tužitelji rade s našom policijom, poreznom upravom i s drugim nadležnim nacionalnim tijelima.

Strukturu EPPO-a čine glavna europska tužiteljica (na vrhu) i njezina dva zamjenika. Kolegij EPPO-a čine glavna europska tužiteljica i europski tužitelji (njih 22). Tu su još stalna vijeća te delegirani europski tužitelji. Oni su zaposlenici EPPO-a i primaju plaću od njega. Svaka država članica obvezala se da će osigurati uvjete za rad europskih delegiranih tužitelja u svojoj državi. Prepušteno im je da to urede na način za koji misle da odgovara njihovu pravnom sustavu. U RH je zakonom o implementaciji Uredbe osnovan Odjel za europske delegirane tužitelje u okviru USKOK-a te njime RH osigurava potrebnu logistiku i osoblje.

Djelomično sam već govorila o nadležnosti EPPO-a, ali ponovit ćemo kratko. Imamo vremensku nadležnost, riječ je o kaznenim djelima počinjenima nakon 20. studenog 2017. osim u slučajevima u kojima je istraga dovršena i podignuta je optužnica. Nadležan je za kaznena djela počinjena na teritoriju jedne države članice ili više njih. Kada netko pita za koja smo djela nadležni, najjednostavniji je odgovor – za financijska djela na štetu EU-a.

Uredba o EPPO-u materijalnu nadležnost EPPO-a veže uz tzv. PIF direktivu. U skladu s njome EPPO će biti nadležan i za kaznena djela pranja novca ako je predikatno djelo neko od kaznenih djela iz PIF direktive. Potom za kaznena djela primanja i davanja mita koje ima ili je moglo imati za posljedicu štetu za financijske interese EU-a odnosno kada je riječ o službenicima EU-a. Nadalje, za pronevjeru koja iz perspektive hrvatskoga kaznenog materijalnog prava obuhvaća i zlouporabu položaja i ovlasti.

Uredba u čl. 25., st. 1. određuje dva načina na koje EPPO izvršava svoju nadležnost.

Prvi je pokretanjem istrage u skladu s čl. 26. Uredbe. EPPO pokreće istragu u slučajevima kad prijavu neposredno zaprimi od institucije, tijela, ureda ili agencije Unije, odnosno tijela država članica nadležnih u skladu s primjenjivim nacionalnim pravom u smislu odredbe čl. 24., st. 1. Uredbe. Istraga će se pokrenuti ako u skladu s primjenjivim nacionalnim pravom postoje opravdani razlozi za vjerovanje da je počinjenje kaznenoga djela iz nadležnosti EPPO-a u tijeku ili je ono već počinjeno. Kada donese odluku o pokretanju istrage, europski delegirani tužitelj ima obvezu bez nepotrebne odgode obavijestiti tijelo koje ga je izvijestilo o kažnjivom postupanju te nadležno nacionalno tijelo.

Drugi je način donošenje odluke o korištenju prava na preuzimanje predmeta (*right of evocation*) u skladu s čl. 27. Uredbe, što se odnosi na slučajeve u kojima je nacionalno tijelo već počelo postupanje. U početku rada EPPO-a bilo je najviše upravo takvih predmeta.

Što se tiče daljnega izvršavanja nadležnosti, čl. 25. propisuje dva načina na koja EPPO može izvršavati svoju nadležnost, ali također u kojim predmetima iz čl. 22. Uredbe EPPO u pravilu neće izvršavati svoju nadležnost. U takvim će

slučajevima istragu odnosno kazneni progon u pravilu, premda ne i nužno, provoditi nacionalna tužiteljska tijela.

Prema čl. 25., st. 2. Uredbe EPPO neće izvršavati svoju nadležnost ako je kaznenim djelom obuhvaćenim čl. 22. prouzročena ili bi mogla biti prouzročena šteta financijskim interesima Unije u iznosu manjem od 10.000 eura. Međutim, i u takvim slučajevima postoji mogućnost da EPPO preuzme predmetno postupanje, ali mora biti ispunjen jedan od sljedećih uvjeta – predmet ima posljedice na razini Unije zbog kojih je potrebno da EPPO provodi istragu ili postoje razlozi za sumnju da su kazneno djelo počinili dužnosnici ili drugi službenici Unije ili članovi institucija Unije.

U čl. 25. Uredbe određuje se da EPPO neće izvršavati svoju nadležnost u vezi sa svim kaznenim djelima obuhvaćenima čl. 22. te da će nakon savjetovanja s nadležnim nacionalnim tijelima predmet bez nepotrebne odgode uputiti tim tijelima u skladu s čl. 34. Uredbe ako je najviša sankcija predviđena nacionalnim pravom za kazneno djelo obuhvaćeno čl. 22. jednaka najvišoj sankciji za neodvojivo povezano kazneno djelo kako je navedeno u čl. 22., st. 3. ili onoj blažoj od nje, osim ako se tim drugim kaznenim djelom doprinijelo počinjenju kaznenog djela obuhvaćenog čl. 22., st. 1. To je malo komplicirano, a praksa će pokazati kako ćemo s tim.

Sada ću govoriti o preuzimanju predmeta. Spomenula sam čl. 27. Uredbe koji govori o pravu EPPO-a, odnosno europskoga delegiranog tužitelja na preuzimanje predmeta. To se odnosi na predmete u kojima su nadležna nacionalna tijela pokrenula izvide/istragu zbog nekoga kaznenog djela za koje postoji nadležnost EPPO-a. Napomenula bih da Uredba, kada govori o istrazi, u smislu našeg Zakona o kaznenom postupku obuhvaća i predistražne radnje i formalnu istragu, dakle ne razlikuje dvije faze postupka.

Kada nadležno nacionalno tijelo obavijesti EPPO o predmetu za koje je u tijeku provođenje istrage, europski delegirani tužitelj će, uzimajući u obzir sve okolnosti predmeta, odlučiti hoće li primijeniti pravo na evokaciju predmeta. Ako europski delegirani tužitelj u konkretnom predmetu smatra da nisu ispunjeni uvjeti za preuzimanje predmeta kako to propisuje Uredba, donijet će odluku o nepreuzimanju predmeta. O tome mora obavijestiti nadležno stalno vijeće, koje konačnu odluku

mora donijeti u roku od pet dana od kada je zaprimljena obavijest nacionalnog tijela. Rok se može odlukom glavne europske tužiteljice produljiti na još pet dana. Na početku, kada smo zaprimali predmete iz više država članica, bilo je poprilično zahtjevno odlučivati o preuzimanju ili nepreuzimanju predmeta, s obzirom na spomenuti rok od svega pet dana. Kada stalno vijeće primi odluku europskoga delegiranog tužitelja o nepreuzimanju predmeta, ono može donijeti odluku u skladu s čl. 10., st. 4. Uredbe kojom može europskom delegiranom tužitelju dati uputu da pokrene istragu.

Mogu reći da je u praksi (a ja sam članica triju stalnih vijeća) bilo situacija kada smo promijenili odluke europskoga delegiranog tužitelja i uputili da donese odluku o pokretanju istrage.

Uredba o EPPO-u uređuje odnos EPPO-a i nacionalnih tijela utemeljen na načelu lojalne suradnje i sustavu (po) dijeljene nadležnosti. Recital 13. Uredbe govori o sustavu (po) dijeljene nadležnosti (*shared competence*). Mislim da bi pravilan izraz bio, kada uspoređujemo prijevod Uredbe na jezike drugih država članica, sustav dijeljene nadležnosti.

Što bi taj sustav trebao značiti? U predmetima na štetu financijskih interesa EU-a ovlašteni tužitelji na nacionalnom sudu u znatnu broju predmeta mogu biti ili EPPO ili nacionalna tužiteljstva.

Jedan od razloga nepreuzimanja predmeta može biti da je nadležno nacionalno tijelo u boljem položaju dovršiti određen predmet i podnijeti optužnicu.

Sve to u praksi funkcionira manje-više kao u nacionalnim tužiteljstvima. Prijava se može podnijeti u Luxembourg ili u uredima država članica. Jedan od 140 (kada budu svi imenovani) europskih delegiranih tužitelja preuzet će postupanje po predmetu i predmet će završiti na nacionalnim sudovima.

---

## **M. Bonačić**

U nastavku se namjeravamo dotaknuti implementacije Uredbe u nacionalne pravne sustave.

Načelno je pravilo za uredbe da su one obvezujuće u cijelosti i izravno se primjenjuju te se čak govori da nije dopuštena njihova implementacija. Međutim, one imaju neke odredbe koje nisu izravno primjenjive, podredno upućuju na primjenu

nacionalnog prava, ili uređuju neke minimalne istražne ovlasti koje moraju imati delegirani europski tužitelji pa u tom smislu zaista zahtijevaju provedbeno zakonodavstvo.

Što se tiče provedbenog zakonodavstva, jako mi je drago što je prof. Josipović na večerašnjoj tribini jer je on osoba koja se u Hrvatskoj najviše bavila implementacijom međunarodnih ugovora u području kaznenog prava, tada je to bilo vezano za međunarodne kaznene sudove.

Mi smo 2020. donijeli Zakon o provedbi Uredbe o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem Ureda europskog javnog tužitelja. Mislim da je ovo prvo predstavljanje toga zakona. Naš se zakonodavac odlučio za minimalistički pristup – propisuje nešto samo gdje ne postoje izravno primjenjive odredbe ili je potrebna dopuna odredaba Uredbe radi lakše primjene. On ukupno ima 13 članaka.

Što se tiče ustroja, osnovali smo Odjel delegiranih europskih tužitelja unutar USKOK-a koji je zadužen za logističku potporu. Stvarno i mjesno nadležan je Županijski sud u Zagrebu koji sudi u sastavu od triju sudaca za predmete iz nadležnosti Ureda. Iznimka su slučajevi u kojima je riječ o maloljetnicima ili mlađim punoljetnicima zbog zahtjeva iz Direktive o postupovnim jamstvima za djecu koja su osumnjičeni ili optuženi u kaznenim postupcima. Oni zahtijevaju nadležnost uređenu Zakonom o sudovima za mladež, znači prema mjestu djetetova prebivališta.

Što se tiče ovlasti delegiranih tužitelja, napomenuo bih da u određenim slučajevima čak i europski tužitelj može djelovati unutar pravnog sustava. Oni imaju ovlasti državnog odvjetnika iz ZKP-a i iz ZUSKOK-a ako je riječ o kaznenim djelima iz nadležnosti tog zakona. Uključene su minimalne istražne ovlasti te mogu poduzimati sve radnje koje može poduzimati državni odvjetnik po našem pravu. Također, ovlaštteni su poduzimati radnje prema Zakonu o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima s državama članicama Europske unije i prema Zakonu o međunarodnoj pravnoj pomoći u kaznenim stvarima, ali imaju i mogućnost pojednostavnjene suradnje upućivanjem zahtjeva delegiranom europskom tužitelju u nekoj državi članici. To se zove dodjeljivanje mjere. Treba reći da se taj sustav ne odnosi na europski uhidbeni nalog. Ako je potrebno uhititi osobu u drugoj državi, delegirani tužitelj ima ovlast izdati ili zatražiti



izdavanje europskoga uhidbenog naloga. I na kraju, predviđena je mogućnost obavljanja poslova i nacionalnog tužitelja (tzv. sustav dvostrukog šešira) gdje je propisano da će RH u tom dijelu nadoknaditi iznos Uredu. U stvarnosti, a gospođa Laptoš može potvrditi ili demantirati, iako smo zakonom predvidjeli mogućnost dvostrukog šešira, u praksi je dogovoreno da će delegirani tužitelji raditi samo poslove za Ured europskoga javnog tužitelja. Možda još mogu riješiti zaostale spise.

---

### **T. Laptoš**

Da, na temelju sporazuma između glavne europske tužiteljice i glavne državne odvjetnice RH dogovoreno je da naši delegirani tužitelji mogu nastaviti raditi kao nacionalni tužitelji na određenim predmetima na određeno vrijeme.

---

### **M. Bonačić**

Također, propisano je da Ured izvršava ovlasti ili dužnosti višega državnog odvjetnika, a u nekim slučajevima i dužnosti glavnoga državnog odvjetnika iz ZKP-a i ZUSKOK-a. Može podnijeti i zahtjev za zaštitu zakonitosti u predmetima iz svoje nadležnosti jer je to inače isključivo ovlast glavnoga državnog odvjetnika. Predvidjeli smo zbog osobitosti našeg sustava da glavna europska tužiteljica može zahtijevati provođenje stegovnih postupaka u našem sustavu za pogreške koje su delegirani tužitelji napravili pri obavljanju dužnosti u predmetima iz nadležnosti Ureda.

Ako se pitate zašto imamo tako kompliciranu odredbu, reći ću da je to vezano za naše prekluzivne rokove. Primjerice, ako optužnica nije podnesena u roku, obustavlja se postupak. Potom, ako se utvrdi stegovno djelo državnog odvjetnika, može doći do obnove tog postupka i to je jedini način da se taj postupak nastavi. Da bi moglo doći do obnove, ta je ovlast dana glavnom europskom tužitelju.

Kad ste gledali odredbe o nadležnosti i o izvršenju nadležnosti Ureda, siguran sam da ste primijetili da je to vrlo kompliciran sustav i moguće je da dođe do nesuglasja između Ureda i našega državnog odvjetništva o tome tko je nadležan za neki predmet. Uredba je predvidjela da o tome odlučuje nacionalno tijelo i mi smo odredili da će o tome odlučivati glavni državni odvjetnik.

Na kraju bih još istaknuo pitanje obveznih osiguranja. Zamišljeno je u Uredbi da delegirani tužitelji dobivaju od Ureda plaću, ali da im države članice plaćaju obvezna osiguranja. Kada se radio taj zakon, to je bio golem izazov jer je to valjda jedini takav slučaj u cijelom sustavu. Imate nekoga tko radi kod jednog poslodavca, a drugi mu (u ovom slučaju RH) uplaćuje doprinose.

---

## **T. Laptoš**

Da napokon predstavimo rezultate. Početak rada bio je 1. lipnja, sada smo u studenom. Ukupno su registrirana 1423 predmeta, pokrenute su 483 istrage. Ukupni iznos potencijalne štete u tim je predmetima 7 milijarda eura. Proračun EPPO-a za 2021. iznosi 44,9 milijuna eura.

Što se tiče rezultata postupanja europskih delegiranih tužitelja u RH, o nekim brojkama ne bih puno govorila, ali mislim da se o važnim predmetima može čitati i na službenim stranicama EPPO-a gdje smo i pohvaljeni s obzirom na to da objavljujemo priopćenja na hrvatskom i na engleskom jeziku.

U jednom je predmetu glavna europska tužiteljica tražila od Hrvatskog sabora skidanje imuniteta saborskom zastupniku, što je bio prvi takav slučaj u EPPO-u. Poslije je bilo još takvih predmeta, a danas smo službeno obaviješteni da smo dobili i prvu presudu. Nije u Hrvatskoj, nego u Slovačkoj.

To bi bilo sve od nas. Ako imate pitanja, ovdje smo.

---

## **M. Bratković**

Hvala najljepša našim uvodničarima na vrlo lijepom pregledu, čini mi se, vrlo komplicirane materije koja vjerojatno i u praksi izaziva određene dileme.

Prepuštam riječ svima koji se žele uključiti u raspravu koju upravo otvaram.

Zlorabit ću svoju ulogu moderatora pa prvi postaviti pitanje. Ako sam dobro shvatio, iako je načelno određeno što je u nadležnosti europskoga javnog tužitelja, a što je u nadležnosti nacionalnih tijela, zanima me kako se to razgraničenje nadležnosti odvija u praksi. Znam da ste spomenuli, ali možda možete pojasniti jer mi se čini da u našem nacionalnom kontekstu može biti najzanimljivije.

---

## **T. Laptoš**

Nažalost, Uredba je to dosta komplicirano uredila. Ona govori o sustavu dijeljene nadležnosti. Za određeno postupanje u određenom predmetu može, i u skladu s nekim dogovorom uvažavajući određene kriterije iz Uredbe, nadležan biti ili EPPO ili nacionalno tužiteljstvo. Uredba razgraničava što se tiče vrijednosti potencijalne štete za financijske interese EU-a. Spomenula sam onih 10.000 eura kada Ured ne postupa osim ako su ispunjena ona dva uvjeta. Ured isto tako, u skladu s nekim našim unutarnjim pravilima o postupanju, u pravilu ne postupa kada je iznos štete manji od 100.000 eura, ali ako su ispunjeni i neki drugi uvjeti.

Posebna pravila vrijede kada je riječ o izvršavanju nadležnosti preuzimanjem predmeta, odnosno kada je riječ o izvršavanju nadležnosti u otvaranju istrage.

---

## **M. Bonačić**

Dakle, mi smo dosad imali iskustva s međunarodnim kaznenim sudovima. U slučajevima kad smo imali takve tipove nadležnosti, zanimljivo je bilo da može doći do sukoba, ali međunarodni je sud onaj koji odlučuje. Sada je situacija obratna. Posljednju riječ nema Ured europskoga javnog tužitelja, nego neko nacionalno tijelo koje država odredi. Mi smo konkretno odredili da će o tome odlučivati glavni državni odvjetnik. To je zapravo različito u odnosu na ona iskustva koja smo imali dosad.

---

## **Z. Burić**

Dobra večer! Imam pitanje za oboje. Čuli smo da je Europska unija osnovala taj ured jer nije bila zadovoljna načinom na koji su nacionalna tijela progonila kaznena djela na štetu financijskih interesa EU-a. Koliko mislite da će činjenica da europski delegirani tužitelji na kraju moraju doći na nacionalne sudove ili, konkretno, činjenica da moraju doći na hrvatske sudove i da moraju svoje istrage voditi i optužnice podizati po pravilima hrvatskoga kaznenog postupka negativno utjecati na njihovu mogućnost učinkovita progona kaznenog djela? Ili mislite da neće?

---

## **T. Laptoš**

Ja ću kratko reći da će praksa pokazati.

---

**M. Bonačić**

Upravo je kolega Burić nekidan gostovao na televiziji pa je govorio o Uredu i rekao nešto zanimljivo. Parafrazirat ću ga, a on će me ispraviti ako ne kažem sve točno. Rekao je da će upravo to što će se voditi postupci na našim sudovima staviti dodatan fokus na naše pravo i da će istaknuti ono što je u njemu različito od drugih država, ono što ne funkcionira ili možda ono što je dobro.

U biti imamo još jedan mehanizam gdje će se naše pravo u praksi uspoređivati s drugim sustavima i možda će to u nekom trenutku dovesti do ujednačavanja našega prava s drugim sustavima. Primjerice, rokovi. Možda se pokaže da prekluzivni rokovi u prethodnom postupku ne postoje nigdje drugdje u Europi pa dovede do harmonizirajućeg učinka.

U svakom slučaju, i pozitivni i negativni rezultati imat će međunarodni odjek. Imat ćemo jedan oblik vanjske kontrole – koja nas doduše neće tjerati da nešto napravimo – ali o našem će se pravu znati više nego što se dosad znalo.

**T. Laptoš**

Što se tiče prekluzivnih rokova, kada objašnjavam kolegama naše rokove za vođenje istrage i podizanje optužnice, teško im je to shvatiti. Kao što ni Uredba ne razlikuje izvide, odnosno istragu, tako pravni sustavi 21 države članice sudionice novog sustava ne razlikuju te dvije faze postupka. Njima je to istraga. Kada donesu rješenje o pokretanju izvida, to je rješenje o pokretanju istrage i one vode istragu. U skladu s Uredbom, europski delegirani tužitelj u RH kada pokreće istrage, mora donijeti odluku o pokretanju istrage u skladu s Uredbom. Ako tijekom izvida prikupe dovoljno dokaza koji upućuju na postojanje dovoljna stupnja osnovane sumnje da se može donijeti rješenje o pokretanju istrage u skladu s hrvatskim Zakonom o kaznenom postupku, onda moramo donijeti novo rješenje o pokretanju istrage i to je malo zbunjujuće.

Dok smo čekali da Ured počne operativni rad, bio je velik izazov unutarnjim poslovnicima i pravilima uskladiti različite pravne sustave jer su doista velike razlike između pojedinih država da se dobije barem približna jedinstvenost postupanja svakoga europskog delegiranog tužitelja.

**M. Bratković**

Uređenje Uredbe posljedica je toga što su zemlje smatrale da trebaju imati pravo na procesnu autonomiju, uređenje itd. u skladu sa svojim nacionalnim pravom i zapravo je to rezultat određenih kompromisa između država članica, zar ne?

---

**T. Laptoš**

Vjerojatno da.

---

**M. Bonačić**

Odustalo se od jačih sustava. Čak je Europska komisija 2013. imala zamisao da mjere koje poduzima Ured vrijede unutar cijele Europske unije, da se ne treba uopće koristiti mehanizmima pravosudne suradnje itd. Međutim, države su smatrale da je to preveliko zadiranje i to nije prošlo. Ono što imamo jest kompromisno rješenje.

---

**Z. Đurđević**

Dobra večer! Pozdrav iz Gundulićeve. Htjela bih zahvaliti na ovom predavanju i uime studenata koji pohađaju predavanje iz kaznenoga procesnog prava i koji su se u četvrtom satu predavanja pridružili tribini te iskoristili prigodu slušati o europskome javnom tužitelju koji je subjekt i našega kaznenog postupka izravno od europske tužiteljice i od prof. Bonačića, naših najboljih eksperata u tom području.

Moje pitanje odnosi se na sustav tzv. dvostrukog šešira koji se stavlja na nacionalne europske tužitelje u pojedinim državama. On se primjenjuje i u Hrvatskoj i znači da bez obzira na to što nacionalni europski tužitelji rade za Ured europskoga javnog tužitelja čije je sjedište u Bruxellesu, u okviru kojeg im je radno mjesto i od kojega dobivaju plaću, Republika Hrvatska odlučila se za njihovu dvostruku ulogu – oni će istodobno moći imati funkciju nacionalnih tužitelja i europskih tužitelja. Glavna državna odvjetnica već je istaknula da će naši nacionalni europski javni tužitelji raditi na nekim predmetima u okviru USKOK-a.

Sustav dvostrukog šešira bilo je jedno od najspornijih pitanja pri uspostavljanju europskoga javnog tužitelja, osobito iz aspekta njegove neovisnosti o nacionalnim vlastima. Kakva su mišljenja o tom pitanju u Uredu europskog tužitelja? Jesu li se druge države odlučile za dvostruke ovlasti nacionalnih europskih tužitelja ili mislite da će razvoj ići prema tome da će se nacionalni europski tužitelji s obzirom na opseg posla

primarno ili isključivo baviti predmetima koji su u nadležnosti europskoga tužitelja? Dvostruka funkcija i dvostruke ovlasti postavljaju pitanje utjecaja nacionalnih tijela na rad samoga Ureda europskoga javnog tužitelja.

---

**T. Laptoš**

RH dugo je inzistirala da europski delegirani tužitelji budu po načelu *double-hat* tužitelja. Pronađeno rješenje nije klasičan *double-hat* kako ga određuje Uredba. Sporazumom zaključenim između glavne europske tužiteljice i glavne državne odvjetnice RH određeno je da naši delegirani tužitelji mogu nastaviti rad kao nacionalni tužitelji samo na određenim predmetima koji su predmet tog sporazuma i na određeno vrijeme. Kada vrijeme provedu na radu kao nacionalni tužitelji, RH dužna je refundirati trošak tog rada Uredu europskoga javnog tužitelja. Dakle, ako europski delegirani tužitelj provede u jednom mjesecu tri dana radeći na nacionalnim predmetima, RH dužna je refundirati tri dana rada po europskim cijenama Uredu europskoga javnog tužitelja.

---

**M. Bonačić**

Postojao je jak pritisak Ureda na sve države da europski delegirani tužitelji ne idu po tom sustavu dvostrukog šešira, nego da rade isključivo poslove Ureda. Mislim da je većina država, ako ne i sve...

---

**T. Laptoš**

Sve! Sve države odlučile su se za *full-time* europske delegirane tužitelje. Glavna europska tužiteljica doista je inzistirala na tome da europski delegirani tužitelji budu *full-time* tužitelji. Za većinu država to nije problem, međutim za male države koje nemaju puno predmeta, pitanje je bilo što će ti tužitelji raditi. Mi imamo dvoje europskih delegiranih tužitelja i, usudila bih se reći, s obzirom na broj predmeta da ćemo ih uskoro imati i više.

---

**M. Bonačić**

Htio bih se nadovezati. Nadoknada koju država daje za slučajeve kada tužitelji rade na nacionalnim predmetima vjerojatno za neke države nije problem. U nekim je državama ta plaća koju oni dobivaju niža nego što dobivaju u nacionalnom tužiteljstvu, a mislim da je bilo neko ograničenje da će ostati barem ono što su dobivali prije negoli su stupili na dužnost.

---

**T. Laptoš**

Da, ima taj *top-up* mehanizam, dakle oni moraju dobiti barem onu plaću koju su dobivali kao nacionalni tužitelji. Primjerice, u Slovačkoj tužitelji kao europski delegirani tužitelji dobivaju manju plaću nego kao nacionalni tužitelji.

---

**M. Bonačić**

S druge strane, rekao bih da su Hrvatskoj europski delegirani tužitelji vrlo skupi. To su iznosi kojima za primjerice deset dana rada možete nekoga platiti za mjesec dana po hrvatskim plaćama, ali nisam siguran, govorim napamet. Mislim da je to za Hrvatsku skupo jer mora refundirati te iznose, a to su više plaće nego što su plaće hrvatskih tužitelja.

---

**T. Laptoš**

Ne bih htjela govoriti o konkretnim iznosima. Tom sporazumu pristupilo se da bi se omogućilo tužiteljima koji su radili na konkretnim predmetima da taj predmet zastupaju na raspravi ili da ga privedu kraju u kraćem vremenu.

Da bi bilo sustava dvostrukog šešira iz Uredbe, to bi značilo da tužitelji mogu raditi na nacionalnim predmetima praktički otpočetka, od prijave, a ovim sporazumom to nije moguće. Imamo točno određene predmete.

Slažem se s kolegicom Đurđević. Doista bi bilo malo čudno da tužitelj dobije prijavu kao zamjenik ravnatelja USKOK-a, on pomisli da je to slučaj za EPPO pa će se sam sa sobom dogovarati hoće li preuzimati neki predmet.

Mislim da je dobro načelo za koje se opredijelila RH da su europski delegirani tužitelji *full-time* tužitelji.

---

**V. Drenški Lasan**

Dobra večer! Imam dva kratka pitanja koja možda baš nisu jednostavna.

Jedno se tiče nadležnosti stalnih vijeća koja odlučuju o podizanjima optužnica, odnosno o tome hoće li ona ići na nacionalne sudove i pitanje nadležnosti optužnih vijeća u nacionalnom sustavu RH koja onda mogu vraćati te optužnice radi boljeg razjašnjenja stvari delegiranom tužitelju koji će, pretpostavljam, po njima postupati. Kako će se gledati ta situacija i kako će se ona, prema vašem mišljenju, odvijati u praksi? S obzirom na to da naš zakon kojim smo implementirali Uredbu u tom dijelu ne govori ništa.

Drugo je pitanje opsega prava osumnjičenika i okrivljenika u postupcima u kojima je nadležnost europskog tužitelja. Hvala!

---

## T. Laptoš

Imamo 15 stalnih vijeća, a predmeti im se dodjeljuju slučajnim odabirom, praktički sustav to dodjeljuje. U skladu s Uredbom, primjerice, kada hrvatski delegirani tužitelj privede neku istragu kraju i misli da je predmet spreman za donošenje odluke, može predložiti tri odluke: 1) da se istraga obustavi, 2) da se podigne optužnica ili 3) da se predmet dostavi nadležnom nacionalnom tijelu. Nacrt odluke preko nadzornoga europskog tužitelja (to sam u hrvatskim predmetima ja) dostavlja se stalnom vijeću koje nadzire cijelo vrijeme istragu, a dostavlja mu se i izvješće o postupanju. Stanje predmeta predstavlja se na stalnom vijeću i ono odlučuje. Ako je europski delegirani tužitelj predložio da se podigne optužnica, stalno vijeće ne može dati uputu da se predmet obustavi.

Što se tiče uloge optužnih vijeća, Uredba uređuje postupanje tužitelja do podizanja optužnice. U postupak na nacionalnom sudu Uredba se ne miješa, to ide svojim tijekom. Ako optužno vijeće vrati optužnicu, prilagodit ćemo postupanje nacionalnom zakonodavstvu.

Što se tiče prava osumnjičenika, u skladu s nacionalnim pravom on ima apsolutno sva prava koja ima svaki osumnjičenik u kaznenom postupku.

---

**I. Antičević Marinović** Dobra večer! Hvala lijepa! Ne samo što je lijepo i ugodno slušati, nego je lijepo i ugodno vidjeti kolege, i one koje dobro poznajem i one koje ne poznajem, nego ću ih vjerojatno tek upoznati. Svima vam na tome srdačno zahvaljujem.

Sami ste rekli kakva je institucija Ured europskog tužitelja, da je neovisno tijelo EU-a, a sigurno je potrebno da i njegova neovisna tijela – i EK kao vlada i Europski parlament – međusobno surađuju kako bi u okviru svojih ovlasti mogli ispuniti svoju zadaću.

Zanima me koliko će Uredu biti moguća efikasna borba protiv prijevара, osobito poreznih prijevара koje najčešće uključuju PDV? Osim toga, tu su i velika očekivanja građana. S druge strane, nizozemski predsjednik novoformiranog Odbora za porezna pitanja Europskog parlamenta postavlja pitanje kako



ćemo se boriti protiv porezne evazije kada je i njegova zemlja među sedam zemalja EU-a identificiranih kao porezne oaze. Doduše, sama definicija porezne oaze razlikuje se ovisno o izvorima i nije jedinstvena. Dodaje da to EU svake godine košta više od 40 milijardi eura. Neki su se znanstvenici bavili baš tim pitanjem i procijenili da je to čak bilijun eura.

Znam da je još rano i da imate konkretne poslove, međutim mislim da bi stalno trebalo inzistirati da se to pitanje stavi na dnevni red. Na kraju krajeva, Europski parlament gura Europsku komisiju da tu bude odlučnija. I zemlje G-7 vidjele su kako stati tomu na kraj, koliko su te porezne oaze tvrdokorne i teško ih je iskorijeniti. Krenulo se zaobilaznim putem i formirala se minimalna stopa bez koje ne bi ni bilo moguće registrirati tvrtku.

Često mi se čini da se bavimo manjim pitanjima, a da nas ovo, prije svega političko pitanje, dovodi do velike nepravde kamo odlazi porez europskih građana.

---

## **T. Laptoš**

Mislim da smo u prezentaciji baš i iznijeli te brojke koliko se na godišnjoj razini gubi. Jedna je od većih dodanih vrijednosti EPPO-a vođenje prekograničnih istraga, odnosno prikupljanje dokaza iz drugih država članica, što će svakako biti puno brže i efikasnije. Već sada u Uredu imamo oko 130 predmeta u koje je uključeno više država članica. Imamo primjer kada je europski delegirani tužitelj iz Njemačke realizirao predmet u trima članicama EU-a. Naravno da su nadležna nacionalna tijela sposobna rješavati takve predmete, ali upravo zbog svojih specifičnosti vjerujem da će EPPO postići uspjehe na području o kojem ste Vi govorili.

---

## **A. Uzelac**

Dobra večer! Kazneno pravo nije moja specijalnost, ali kao većina naših građana pratim ovih dana vijesti iz javne sfere upravo u vezi s aktualnim i medijski vrlo eksponiranim slučajem. Usudio bih se nešto pitati iako znamo da je riječ o stvari koja je u tijeku.

U svjetlu presice u Državnom odvjetništvu bilo je dosta medijskih reakcija koje su opisale djelovanje naših nacionalnih tijela optužbe kao teško objašnjivo i zapravo cijelo objašnjenje nepostupanja ili okončanja postupanja nacionalnih tijela u

predmetu Žalac kao veliku blamažu za hrvatsko Državno odvjetništvo kao nacionalno tijelo optužbe.

Zanima me postoji li kakvo racionalno objašnjenje koje bi na određen način moglo ekskulpirati ta naša tijela jer mi se čini da sve što smo dosad čuli nije bilo previše uvjerljivo i obrazloženo. Bilo je čak i uzajamno proturječno jednim dijelom. Možda ja i dalje tražim način da pronađem neku vrstu dobra opravdanja koje bi pokazalo da osnivanje posebnoga europskog delegiranog tužiteljstva nije već bilo opravdano u prvom slučaju koji se pojavio u medijskoj sferi.

Da rekapituliram, imamo li kakvih opravdanih razloga za to da se u jednom slučaju u kojem se, ne samo iz pravničke nego i laičke perspektive, činilo dosta opravdanim nastaviti izvide nije bilo takva daljnjeg postupanja u Državnom odvjetništvu?

---

**T. Laptoš** Ja ću prepustiti kolegi Marinu da odgovori na to pitanje.

---

**M. Bonačić** Meni se čini gotovo nemogućim odgovoriti na to pitanje. Ali zašto? Zato što je činjenica da je, iz onoga što se iz medija vidjelo, sve ostalo nekako nerazjašnjeno. To je sada aktualan predmet i vjerujem da gospođi Laptoš nije zgodno o njemu govoriti. Nadam se da će prof. Uzelac to prihvatiti i ostati bez odgovora.

---

**T. Laptoš** Možda na nekoj drugoj tribini.

---

**A. Uzelac** Hvala lijepa i na odsutnosti odgovora. Ja sam nastojao samo upitati postoje li možda takvi razlozi koji se mogu kazati, koji bi nešto dobro i pozitivno rekli o postupanju hrvatskih nacionalnih tijela. Mislim da je već odsutnost odgovora odgovor za sebe. Hvala!

---

**M. Bonačić** Ovo je još rana faza i pitanje je ako to dođe na sud i tako dalje koji će biti krajnji rezultat. Sada je prerano govoriti je li netko pogriješio jer ćemo odgovor dobiti tek kad se provede postupak.

---

**T. Laptoš**

Tako je. Slažem se.

---

**M. Bratković**

Kada osoba sumnja na neko kazneno djelo koje možda ima veze s EU-om, s nekim fondovima EU-a, a možda i nema, ona to u začetku i ne zna. Kako ona kao laik treba postupiti, komu se obratiti i postoje li mehanizmi kako će se to zapravo uputiti na pravu adresu s obzirom na, čini mi se, relativno složen sustav nadležnosti pojedinih tijela?

---

**T. Laptoš**

Na stranicama USKOK-a gdje su podatci o Uredu europskoga javnog tužitelja nalazi se i e-adresa na koju se može prijaviti svaka sumnja u takvu nepravilnost. Isto tako, na stranicama EPPO-a nalazi se adresa za prijavljivanje nepravilnosti. Osim prijave nadležnih tijela doista dobivamo i prijave privatnih osoba. Kao i svako drugo tužiteljstvo, po takvim prijavama postupamo na odgovarajući način ovisno o sadržaju prijave.

---

**M. Bonačić**

Možda treba reći da se građani ne moraju bojati da će se obratiti na krivu adresu. Sva državna tijela dužna su obavijestiti Ured ako sumnjaju da je riječ o kaznenim djelima iz njegove nadležnosti. Čak i ako ode na Državno odvjetništvo, ako državni odvjetnik smatra da je riječ o nadležnosti Ureda, postoji ono načelo lojalne suradnje i on će obavijestiti Ured. I policija će obavijestiti Ured. Prvo ga obavijeste ako sumnjaju da bi mogla biti riječ o takvu djelu, a potom i kada su sigurni u to.

---

**M. Bratković**

A što ako bude podnesena prijava, hrvatsko Državno odvjetništvo postupa u skladu sa ZKP-om, onako kako smatra da treba, a zapravo u nekom trenutku netko zaključuje da je to pitanje koje je trebalo biti u nadležnosti europskoga javnog tužitelja. Kako je to riješeno?

---

**T. Laptoš**

Kada se u nekoj fazi postupka zaključuje da bi mogla biti riječ o nadležnosti Ureda europskoga javnog tužitelja, nadležno tužiteljstvo koje radi na predmetu dužno je obavijestiti Ured europskoga javnog tužitelja. Hrvatski državni odvjetnik postupat će u skladu s odredbama Zakona o kaznenom postupku. Dakle,

na isti način kako bi u skladu s odredbama hrvatskog Zakona o kaznenom postupku postupao i delegirani europski tužitelj u RH.

---

**M. Bratković** Dakle, međusobno se trebaju obavješćivati?

---

**T. Laptoš** Apsolutno, da! Lojalna suradnja.

---

**A. Uzelac Vedriš** Pozdrav! Mene zanima postoji li rok u kojem se moraju imenovati preostali europski delegirani tužitelji. Postoji li problem (više ili manje slučajnog) odugovlačenja država s imenovanjima kako bi se odgodio rad tog tijela? Hvala!

---

**T. Laptoš** Predviđeno je 140 europskih delegiranih tužitelja, sada ih je imenovano 90 i nešto. U svakoj državi članici postoje najmanje dva europska delegirana tužitelja, osim u Sloveniji. Ondje je nastao problem jer imaju odgovarajući propis koji propisuje kako se biraju europski delegirani tužitelji. Državno odvjetničko vijeće izabralo je kandidate za europske delegirane tužitelje, njihova su imena proslijeđena Vladi koja ih je trebala u skladu sa zakonom samo proslijediti u Luxembourg. Međutim, Vlada Republike Slovenije smatrala je da oni imaju pravo birati kandidate, a ne samo proslijediti njihova imena. Naravno da je bio problem što nismo imali europske delegirane tužitelje u Republici Sloveniji. Kolega europski tužitelj može raditi na određenim predmetima, ali u skladu s čl. 28., st. 4. Uredbe strogo su određeni uvjeti kada europski tužitelj može uzeti postupanje po određenom predmetu.

Preko Europske komisije izvršen je određen pritisak na Sloveniju i dostavljanje te kandidature rezultat je tog pritiska jer je slovenska vlada zaključila da postoji opasnost od nastupanja određene štete. Postoje mehanizmi da se države članice prisile da pošalju kandidate za europske delegirane tužitelje.

Što se tiče preostalog broja, recimo za RH od tih 140 predviđena su četiri europska delegirana tužitelja. Zasad su dva, dakle tu imamo prostora. Nije to sada nikakvo odugovlačenje u imenovanju europskih delegiranih tužitelja, nego svaka država procjenjuje ima li potrebe da se taj broj poveća. U Italiji ih je 20, u Rumunjskoj 15, u Njemačkoj 11...

Inače, ta projekcija broja europskih delegiranih tužitelja rađena je prije samog početka rada EPPO-a. Države članice morale su dostaviti broj predmeta za koji se predviđa da će biti predmeti iz nadležnosti EPPO-a. U skladu s tom projekcijom broja predmeta, određen je broj europskih delegiranih tužitelja. Svaka je država odlučila s kojim će brojem tužitelja početi rad, a trebaju biti najmanje dva pa će se s obzirom na priljev predmeta odlučiti je li taj broj dovoljan ili je potrebno još.

---

**M. Bratković**

Čini mi se da bismo time mogli zaključiti večerašnju tribinu. Dao bih još riječ našim uvodničarima za završni osvrt. Puno smo toga čuli, puno je toga i novoga. Od srca vam zahvaljujem što ste izdvojili svoje vrijeme, prezentirali i dali lijep pregled toga kako Ured europskog tužitelja zasad radi.

---

**T. Laptoš**

Htjela bih zahvaliti prije svega organizatoru na pozivu. Doista mi je bila čast pred ovakvim stručnim auditorijem održati ovo predavanje, pokušati odgovoriti na pitanja. Kao što ste i sami rekli, ovo nam je na neki način svima novo. Nadam se da smo bili barem malo zanimljivi i pokušali razriješiti neke nedoumice koje se možda u praksi javljaju vezano za tumačenje Uredbe, odnosno za sam Ured europskog tužitelja. Hvala puno!

---

**M. Bonačić**

Ja bih htio zahvaliti organizatorima, gospođi Laptoš (već sam objasnio zašto) kao i svima koji su sudjelovali na tribini. Čini mi se da se iz rasprave pokazalo da je tema dobro odabrana.

Ako mogu dati malo pojašnjenje, mi smo temu i datum odabrali još prije ljeta, ali je zbog recentnih događaja sve dobilo dodatno na aktualnosti. S obzirom na početak rada Ureda tema je zanimljiva i neovisno o bilo kakvim drugim događajima.

Bila mi je zaista zanimljiva rasprava, cijelim što ste ostali do kraja. Hvala i doviđenja.

---

**M. Bratković**

Hvala vama, hvala svima na sudjelovanju i srdačan pozdrav. Vidimo se idući mjesec na novoj tribini. Doviđenja!

# **BLOCKCHAIN** TEHNOLOGIJA I PRAVO

---

uvodničar:

*izv. prof. dr. sc. **Tomislav Jakšić***

*Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu*

**249. tribina**

---

Zagreb, 22. prosinca 2021.



# BLOCKCHAIN TEHNOLOGIJA I PRAVO

UDK: 336.745:004.3/.7  
347.7:004.3/.7

---

## M. Bratković

Dobra večer! Dobro došli na još jednu tribinu Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i Kluba pravnika grada Zagreba. Drago mi je vidjeti vas u prilično velikom broju. Tema je, čini se, intrigantna, zanimljiva. Na posljednju tribinu u ovoj godini pozvali smo kao uvodničara izv. prof. dr. sc. Tomislava Jakšića s Katedre za trgovačko pravo i pravo društava našega Fakulteta koji će govoriti o *blockchain* tehnologiji i pravu.

Kad smo Tomislav i ja dogovarali o čemu će govoriti, on je htio užu temu koja je više vezana uz pravo, a samo djelomično uz *blockchain* tehnologiju, ali meni se činilo da bi bilo dobro da, kada prvi put na Tribinama govorimo o tome, imamo općenitiji uvod, čime otvaramo mogućnost za konkretnije teme u okviru *blockchain* tehnologije i veze s pravom ubuduće.

Pozivam vas da se uključite u raspravu nakon izlaganja. Sve što kažete, moći ćete autorizirati i bit će objavljeno u Godišnjaku za 2021. godinu.

Tomislave, izvoli!

---

## T. Jakšić

Dobra večer! Hvala, Marko! Dobro došli, iznimno mi je zadovoljstvo biti večeras s vama. Govorit ću o malo šire postavljenoj temi – *blockchain* i pravo – iako je moje uže područje interesa vezano za *blockchain* usmjereno prema pravu tržišta kapitala, vrijednosnih papira i općenito trgovačkih društava. Slažem se s Markom da je ideja današnjeg izlaganja udariti temelje temi, dakle objasniti što je to *blockchain*. Vjerujem da ću pritom otvoriti niz spornih pitanja na koja pravo koje bi



trebalo regulirati *blockchain* nema odgovor i upozoriti na neke od problema u primjeni *blockchain* tehnologije. To se odnosi na niz područja u kojima može doći do primjene *blockchain* tehnologije, između ostalog, i odnosu na kriptovalute, npr. *bitcoin*.

*Blockchain* tehnologija ima izrazito velik potencijal i promijenila je način na koji mi danas općenito koncipiramo vođenje poslova, razne poslovne transakcije, tržište kapitala i pravo vezano uz takve poslovne transakcije. Stoga je *blockchain* tehnologija izrazito važna i treba je dobro razumjeti kako bi se korisnicima koji se žele njome koristiti mogla pružiti odgovarajuća usluga.

*Blockchain* je nastao 2008. tako što je misteriozna osoba pod imenom Satoshi Nakamoto napisala „revolucionaran članak“ i stavila u funkciju prvu kriptovalutu – tzv. *bitcoin* – koja je i dalje najvažniji predstavnik kriptovaluta te možemo reći da je *bitcoin* najekspoziraniji predstavnik *blockchain* tehnologije.

*Blockchain* tehnologija užu je pojam u odnosu na *distributed ledger technology* (DLT) ili tehnologiju razdijeljenih knjiga koja obuhvaća *blockchain*, ali i druge oblike više ili manje decentralizirane obrade podataka koji počivaju na primjeni raznih IT tehnologija, ponajprije *peer-to-peer* tehnologije, računalne kriptografije i računalne *hash* funkcije.

Prednosti su primjene *blockchain* tehnologije u tome da ona omogućuje uklanjanje pouzdane treće strane (posrednika) u transakcijama, lakoću pristupa podacima, anonimnost korisnika, visoku razinu povjerenja u točnost i potpunost te nepromjenjivost pohranjenih podataka, brzinu pohrane podataka, zbog čega načelno omogućuje smanjenje troškova poslovanja.

Međutim, takva tehnologija sa sobom nosi i neke nedostatke koji se vežu uz prethodno opisane prednosti. Riječ je o načelnoj nepromjenjivosti podataka, dakle nemogućnosti naknadne promjene čak i kada za to postoje pravno opravdani razlozi poput pravomoćne sudske odluke. Zatim je tu problem anonimnosti korisnika tehnologije s kojim su se mnogi pravni sustavi, uključivo i hrvatski zakonodavac, već susreli. Naime primjena *blockchain* tehnologije počiva na anonimnosti sudionika transakcije koja se provodi preko te tehnologije, što

je problem ponajprije zbog poreznih razloga, a potom i zbog propisa usmjerenih na sprječavanje pranja novca.

S obzirom na to da je tehnologija relativno nova, zanimljivo je vidjeti kako su pravni svijet i pojedine države sporo reagirale na njezinu pojavu. Valjda nisu očekivale toliki pozitivan odaziv javnosti stvoren upotrebom i prihvaćenošću kriptovaluta, ali poslije i nizom instrumenata u okviru *blockchain* tehnologije.

Neke europske države poput Malte i Lihtenštajna donekle su pravno regulirale pitanje primjene te tehnologije, međutim uvijek ostane nešto otvoreno, neuređeno. Njemačka je u lipnju prihvatila Zakon o elektroničkim vrijednosnim papirima kojim je uvela na mala vrata tzv. kriptovrijednosne papire. To je pokusni projekt, ali ima velik potencijal zamijeniti tradicionalni pojam nematerijaliziranoga vrijednosnog papira kakav mi danas imamo i u Hrvatskoj. Osim toga, postoje i nastojanja europskog zakonodavca koja dosad još nisu urodila konkretnim plodom kroz tzv. MiCA-u (*Markets in Crypto-Assets Directive*) koja još ima dalek put do primjene. Mislim da je okvirni datum za stupanje na snagu 2023. ili 2024. Imajte na umu da ni MiCA nema namjeru regulirati cijelo područje primjene *blockchaina*, nego samo neke aspekte te tehnologije. Na primjer, zasad nije u planu da uređuje financijske instrumente.

Kod primjene *blockchaina* zapravo je riječ o različitim metodama obrade podataka. Danas u primjeni imamo razne tradicionalne metode i sustave obrade podatka. U pravilu ti tradicionalni sustavi počivaju na tome da postoji jedan središnji sustav, središnji računalni server ili više računalno povezanih servera koji poslužuju velik broj korisnika. Tim sustavom upravlja jedna osoba od povjerenja, ona je najčešće osoba koja je regulirana od javne vlasti jer treba stvoriti povjerenje javnosti u urednost pohrane i obrade takvih podataka te spriječiti potencijalne zlouporabe koje se u vezi s time mogu pojaviti. Ta pravila i povjerenje u obradu podataka temelje se na pravilima o standardizaciji podataka, načinu njihova vođenja, etičkim pravilima korištenja i obrade podataka, uspostavljenim sustavima kontrole tih podataka od trećih osoba, npr. revizora, regulatora i slično.

U tom je smislu *blockchain* nešto posve drukčije. Grubo govoreći, riječ je opet o bazi podataka organiziranoj u kronološke sljedove čiji je integritet zaštićen kriptografskom metodom, pri

čemu se svaki novi blok podataka nadovezuje na prethodni blok podataka te tako nastaje lanac pohranjenih podataka. Naizgled se ne čini kao ništa dojmljivo, a ni tehnologija u pozadini nije ništa novo jer postoji već godinama. Međutim, fascinantno je način na koji je primjena tih otprije dobro poznatih tehnologija integrirana na način da omogućuje nov način obrade i pohrane tih podataka, organizaciju i funkcioniranje sustava. Takav način obrade podataka stvara povjerenje u pouzdanost čuvanih podataka koji načelno ne leži više na jednoj osobi – na upravitelju tog sustava – već na automatiziranom sustavu koji radi prema unaprijed postavljenim pravilima. Posljedica primjene takve tehnologije načelna je nemogućnost promjene jednom pohranjenih podataka. Naravno da postoje određeni mehanizmi i metode, no ideja je da su oni nepromjenjivi, što opet ima svoju veliku vrijednost. Vidjet ćemo poslije da su ta sigurnost i integritet podataka jako bitni. Negativna je posljedica da je katkad zaista potrebno intervencijom promijeniti neke pohranjene podatke, što je inače moguće lako učiniti kod tradicionalnih centraliziranih sustava pohrane i baza podataka. Recimo, s postojećeg imatelja mogu se u povodu pravomoćne sudske odluke prisilno prenijeti prava ili tokeni na novog stjecatelja. To kod *blockchaina* nije moguće. To bi bilo moguće napraviti novom transakcijom, no prije provedenu transakciju koja je predmet ispravljanja ne bi bilo moguće samo tako izbrisati.

Na kojim tehnologijama počiva primjena *blockchaina*? To je tzv. *hash* tehnologija ili *hash* funkcija, *peer-to-peer* tehnologija i kriptografija. Prije negoli uđemo u narav tih tehnologija na kojima počiva primjena *blockchain* tehnologije, mislim da je bitno naglasiti vidove primjene *blockchaina*, dakle ono što je nama kao korisnicima usluge najvažnije, a to je pojam tokena.

Token je digitalna jedinica vrijednosti unutar *blockchain* sustava koja utjelovljuje određeno pravo ili obvezu i koja je u obliku podatka pohranjena na *blockchain* lancu.

Tako možemo imati valutne tokene, dakle *bitcoin*. Token koji ima knjigovodstvenu vrijednost koja ne mora biti niti jest redovito stabilna i koja omogućuje njegovu upotrebu radi plaćanja.

Postoje i uslužni tokeni kojima se izdavatelj obvezuje imatelju tog tokena ispuniti točno određenu činidbu koja se veže

uz taj token koja je nenovčane naravi. To znači da prijenosom toga uslužnog tokena novi imatelj tog tokena stječe pravo tražiti od izdavatelja da mu se ispuni takva činidba. Primjer je platforma Kickstarter gdje se raznorazni poduzetnici obvezuju da će nešto napraviti (knjigu, film, softver) pa svi koji sudjeluju u kampanji i plate dobivaju zahtjev da mogu tražiti od pružatelja usluge ili robe isporuku te usluge ili robe, s time da Kickstarter ne funkcionira po načelu da postoji obveza i odgovornost platforme za obvezu jer se sav rizik svodi na ulagatelja. Kada bi se Kickstarter uspostavio na *blockchain* tehnologiji, moglo bi se možda reći da postoji činidba predaje rezultata rada poduzetnika prema imatelju tog tokena koji je platio određenu cijenu za stjecanje tokena time što je *kickstartao* određen projekt.

Treći su aspekt primjene *blockchain* tehnologije investicijski tokeni kojima se izdavatelj obvezuje imatelju tokena izvršiti određen povrat na uložena sredstva. Slično kao što je to slučaj s vrijednosnim papirima zabilježenima na *blockchain* lancu.

Posljednja je kategorija primjene hibridni token. Oni imaju osobine više od jedne prethodno navedene kategorije, tako je moguće da jedan token sadržava u sebi više različitih prava (npr. da služi kao sredstvo plaćanja, a potom i da daje pravo na nekakvu novčanu ili nenovčanu činidbu).

Iz svega toga može se zaključiti da je token digitalni medij ili spremnik uz koji se veže neko pravo imatelja. Imatelj tokena može najčešće to pravo brzo, lako i sigurno prenijeti nekoj drugoj osobi. Kako? *Blockchain* sustavom.

Tehnologije koje se nalaze u pozadini takve *blockchain* tehnologije zovu se *hash* funkcija, kriptografija i *peer-to-peer* funkcija.

*Hash* funkcija jako je bitna, ona je u osnovi primjene *blockchain* tehnologije. Postoji već neko vrijeme, a ideja je da se određenom podatku ili količini podataka, npr. nekom dokumentu koji sadržava 5000 znakova, pridaje jedinstvena numerička vrijednost. Promjenom jednog elementa unutar tog dokumenta (npr. običnog razmaka u tekstu poruke) cijeli *hash* dobiva drugu vrijednost. To dovodi do toga da se stvara potpuno nova numerička vrijednost koja nije jednaka izvornoj. Primjena *hash* funkcije omogućuje ne samo sustavu koji počiva na *blockchainu* nego i korisnicima sustava da prepoznaju jesu

li podatci nakon onoga početnog podatka koji je bio stvoren naknadno mijenjani. To može biti slučaj kad netko neovlašteno izmijeni podatke, a do toga može doći i greškom u prijenosu podataka. Koliko god to bilo teško zamislivo, ipak je i danas moguće. Stoga *hash* funkcija osigurava integritet podataka. Time što mi znamo pravu *hash* vrijednost, možemo provjeriti odgovara li *hash* vrijednost koju generira dokument koji smo dobili onoj *hash* vrijednosti koju smo dobili od pošiljatelja. Ako ne odgovara, znamo da taj podatak nije jednak izvorniku. Takva primjena *hash* funkcije osigurava provjeru neizmjenjivosti i autentičnosti podataka. Mislim da se danas najčešće upotrebljava *hash* funkcija SHA-256, ali ima ih više. Svaka ima svoje prednosti i nedostatke. U svakom slučaju, podatke koji počivaju na primjeni *hash* funkcije vrlo je teško, gotovo nemoguće, zlorabiti. To je siguran način na koji možemo provjeriti autentičnost podataka.

U sklopu *blockchaina* ta *hash* funkcija daje sigurnost da podatci sadržani na *blockchainu* zaista jesu nepromjenjivi. Kada bi se neki podatak pohranjen u *blockchain* lancu izmijenio, to bi dovelo do nepodudarnosti te izvorne numeričke vrijednosti s novom numeričkom vrijednošću. Takva je promjena vidljiva svim korisnicima sustava i time ih upozorava da je došlo do neovlaštene promjene podataka. Nitko ne mora nužno biti kriv za tu promjenu podataka. To signalizira cijelom sustavu koji je redovito automatiziran da takav podatak nije prihvaćen od sustava i njegovih korisnika. Tada se može povući prije pohranjena potvrđena baza koja sadržava *hash* vrijednost koja odgovara izvorniku. Time se osigurava integritet ne samo toga pojedinog podatka nego i svih podataka koji su postojali u prethodnim ciklusima obrade podataka (blokovima podataka).

Integritet podataka kod *blockchaina*, a time i *bitcoina* osiguravaju i druge IT metode. Jedna je *proof of work*. To je matematička vježba kojom se provjerava numerička vrijednost s nekom ciljanom vrijednošću. Upravo primjena *proof of work* metode, koja se odvija primjenom sustava rudarenja, bitno otežava izmjenu podataka u *blockchain* lancu. Kada netko otkrije tu vrijednost, daje je ostalim rudarima da je provjere i potvrde. Kada 51 % rudara u sustavu potvrdi tu vrijednost, ona je prihvaćena i sustav nastavlja dalje. Transakcija je zabilježena, odnosno provedena. Primjena *proof of worka* i *hash* funkcije

u *blockchain* lancu, jer imamo blokove podataka koji se nadovezuju jedan na drugi, ima i dodatnu specifičnu funkciju. Osim što svaki podatak ima svoju *hash* vrijednost, a potom i svaki blok ima svoju *hash* vrijednost, promjena bilo kojega prethodnog bloka promijenit će sve ostale *hash* vrijednosti. Tako je moguće lako detektirati gdje je došlo do promjene, koji je podatak promijenjen i što nije u redu. Drugim riječima, što je transakcija u ranijem bloku, to je tu transakciju teže izmijeniti. Toj teškoj izmjeni, hakiranju ili zloporabi promjene podataka pridonosi činjenica da se na *blockchain* lanac stalno upisuju nove transakcije. Svakih 10 minuta imamo nov blok podataka. Možemo reći da vrijeme igra protiv onoga tko želi neovlašteno promijeniti neki podatak jer ne možete u kratkom vremenu promijeniti ne samo *hash* vrijednosti i podatke u jednom tom bloku, nego morate promijeniti, ako mijenjate neki stari podatak, i sve prijašnje *hash* vrijednosti. Stoga je posao dodatno otežan, dapače, čini se nemogućim. I tu je jedna od prednosti *hash* funkcije i njezine primjene u *blockchainu*.

Druga je važna IT metoda *peer-to-peer* protokol koji povezuje veći broj računala ili korisnika u jedinstvenu mrežu. *Peer-to-peer* omogućava da svaki od korisnika daje neki resurs na korištenje ostalim korisnicima. To može biti korištenje prostora za pohranu na računalima korisnika do upotrebe procesorskog kapaciteta tih korisnika. Svako umreženo računalo stavlja drugom umreženom računalu na raspolaganje svoje resurse.

Zašto to rade? Radi postizanja određenog cilja – veće dostupnosti podataka, brže obrade određenih podataka, pri čemu za to redovito bivaju nagrađeni. Dodjeljuje im se određen *bitcoin* koji je prva transakcija u tome prvom bloku podataka. Ideja je da svi korisnici unutar mrežnog sustava *blockchaina* dobivaju pristup određenom resursu. Pritom je svako to računalo istodobno i server i klijent, zbog čega ne postoji jedan središnji server. Svi nedostaci središnjeg sustava pohrane padaju u vodu. Središnji sustav pohrane ima *backupove* na geografski udaljenim mjestima, na farmama servera. Ondje je cijela baza podataka pohranjena na više računala korisnika. Ako se dogodi neka havarija, viša sila ili nešto zbog čega bi se ugasio određen broj korisnika, silom prilika izišao iz mreže u kojoj sudjeluje, ostali bi korisnici i dalje držali taj *backup* i održavali podatke dostupne za druge korisnike. To omogućuje da svi korisnici imaju pristup

tim podacima koji se kontinuirano mijenjaju. Ako se netko naknadno priključi sustavu, dobiva pristup posljednjoj verziji podataka koja je pohranjena u sustavu.

Rekao sam da je kod *bitcoina* interval obrade podataka oko 10 minuta, ali on može biti i puno kraći. To je namjerno programsko rješenje da bude 10 minuta zbog primjene sustava *proof of worka*. To je rok u kojem se provodi matematička vježba koja služi provjeri pojedine transakcije i bloka transakcija. Naravno da to može biti i drukčije te danas već postoje modeli u kakvima se takve transakcije provode u kraćem vremenu.

Najvažniji je problem kod *peer-to-peera* uspostava sinkronizacije podataka svih korisnika. Svi korisnici imaju pristup uvijek istim podacima, i to je najveći izazov primjene tog protokola. Koji podatak prihvatiti, a koji ne prihvatiti, kada se smatra da je neki podatak ispravan, a kada ne... Tu postoje razne metode, primjerice *proof of stake*, *delegated proof of stake*, *directed acyclic graph*... Ideja je utvrditi trenutak u kojem postoji konsenzus o potpunosti, ispravnosti i točnosti neke transakcije radi njezine kontrole, a potom prihvaćanja i provedbe. Recimo, *business in fault tolerance* počiva na tome sustavu u kojem prihvaćanje neke transakcije ovisi o odobrenju takve transakcije od većine korisnika u sustavu. Tada se zaustavlja cijeli proces provjere i transakcija se provodi. To štedi resurse, a s druge strane afirmira pravilo o demokratskoj vlasti većine.

Međutim, upravo su neke od tih metoda i podložne zlouporabama. Ako većina korisnika (51 %) odluči djelovati maliciozno, oni mogu ugroziti integritet i povjerenje u cijeli sustav. U pravilu, opisana metoda *business in fault tolerance* funkcionira u slučajevima kada imamo velik broj korisnika, zbog čega oni koji djeluju maliciozno ne mogu okupiti većinu koja će također tako htjeti djelovati.

Mislim da se kod *bitcoina* svojedobno dogodio takav slučaj, zbog čega danas imamo dva *bitcoina* – *classic* i aktualni. Također postoje metode kojima se posljedice takvih povreda mogu pokušati popraviti.

I konačno, imamo primjenu kriptografske metode koja je kombinacija *hash* metode i *peer-to-peer*. Ideja je da svaki korisnik unutar *blockchain* sustava ima dva ključa. Jedan je ključ javni i upotrebljava se za šifriranje, a uz njega se veže određena *bitcoin* vrijednost. Isti taj korisnik ima i privatni ključ kojim

se koristi za dešifriranje poruka i potpisivanje naloga u korist javnog ključa. Javni je ključ kao žiroračun u banci, a privatni je ključ kao pin bankovne kartice. Njega treba čuvati i održavati tajnim. Ako izgubite privatni ključ, potencijalno ste izgubili svu vrijednost koju imate na tom računom. Kod *bitcoina* načelno nema zaštite od krađe kao što je to u slučaju krađe bankovne kartice i pripadajućeg pina. Ako ste izgubili privatni ključ, teško ćete ga moći vratiti jer je druga osoba stekla potpunu kontrolu nad vašim računom. Javni ključ je naravno javan, do njega svi mogu doći.

*Bitcoin* je jedinica digitalne valute koja ima nestabilnu knjigovodstvenu vrijednost, dakle valutni token koji se prenosi u decentraliziranom sustavu koji je automatiziran, potpuno otvoren i koji nema posrednika. Dakle, transakcije se provode izravno između imatelja *bitcoin* vrijednosti. Takav prijenos podataka temelji se na primjeni *blockchain* tehnologije. *Bitcoin* sustav omogućuje pohranu podataka u *bitcoin* transakcijama na pouzdan i siguran način koji je načelno otporan na manipulacije sadržajem takvih transakcija.

U *bitcoin* sustavu razlikuju se tri kategorije korisnika. Prva je korisnički čvor (*wallet client*). Riječ je o računalo koje izvršava program koji sadržava javni i privatni ključ koji njegovu imatelju omogućuje podnošenje zahtjeva za provedbu transakcije. Svatko tko sudjeluje u *blockchain* sustavu ujedno sudjeluje u takvu korisničkom čvoru. Dalje imamo validacijski čvor (*validator node*). To je računalo koje izvršava validacijski program. Takav program potvrđuje i provjerava valjanost transakcija i novih prijavljenih transakcijskih blokova u kojima se nalaze pojedine transakcije korisnika i *bitcoin* vrijednosti. Nakon što potvrdi te transakcije, on dijeli svoju informaciju, potvrdu i provjeru s drugim računalima *peer-to-peer* protokolima. Nakon toga imamo čvorove za rudarenja (*minning nodes*) koji su računala koja uz validacijski program izvršavaju i program za rudarenje koji sastavlja nove blokove od potvrđenih transakcija koje još nisu uključene u postojeći transakcijski blok. Takav se korisnik zapravo natječe preko izmišljene matematičke vježbe s drugim tzv. rudarima (*minning nodes*) u pogađanju ispravne matematičke vrijednosti. Kada je jedan korisnik otkrije, ostali je potvrđuju, čime potvrđuju i valjanost novoga transakcijskog bloka. Kada 51 % tako umreženih računala (rudara) potvrdi tu transakciju,



nastaje nov transakcijski blok i sve u njemu sadržane transakcije bivaju potvrđene i provedene. Time se taj blok podataka dodaje na najduži lanac koji je referentni lanac. Moguće je da imamo više *blockchain* lanaca, ali uvijek je onaj najduži referentni (najvažniji) lanac. Taj se postupak ponavlja i sve ide ispočetka. Svaki blok transakcija podatkovno je ograničen. To je jedan od nedostataka *blockchaina* i *bitcoina*.

Vjerujem da tvorci *blockchaina* nisu znali koliki će uspjeh postići. To je bila jedna zanimljiva logičko-programska vježba koja se pokazala izrazito uspješnom na kraju. Broj transakcija koje se provode u takvu sustavu ograničen je u usporedbi s brojem transakcija koje se provode u tradicionalnim kartičnim platnim sustavima. Tradicionalni sustavi provode sto tisuća transakcija u sekundama, dok je *bitcoin* sustav u tome izrazito ograničen. To ne znači da *blockchain* kao tehnologija ne može biti učinkovitije koncipirana od postojećih (tradicionalnih) središnjih sustava kartičnoga plaćanja ili međubankovnih platnih sustava. Potencijal je velik.

Također, valja reći da svaki rudar koji otkrije odgovor na matematičku vježbu biva nagrađen određenom vrijednošću *bitcoina*. Ta je vrijednost u početku bila veća, ali sada se smanjuje ovisno o tome koji je broj *bitcoinova* dosad izrudaren, odnosno nanovo stvoren.

Htio bih naglasiti još nešto. Kada govorimo o *blockchainu*, prva nam je misao *bitcoin*. *Blockchain* sustav ne mora biti koncipiran kao *bitcoin* sustav. Pojedini aspekti mogu se na različite načine prilagoditi zahtjevima poslovanja. U *blockchain* sustavima moguće je dodavati raznorazne funkcije koje se vežu uz pametne ugovore (*smart contracts*), koristiti se sustavom za praćenje po različitim vrstama transakcija, za prijenos zemljišnoknjižnih prava, za automatizaciju različitih vrsta poslovnih transakcija, za ulaganja (npr. mala i srednja poduzeća), za izradu *crowdfunding* sustava, za trgovanje tokenima itd. Recimo *funderbeam* Zagrebačke burze počiva na *blockchain* tehnologiji. Svim *blockchain* sustavima zajednička je nepromjenjivost u pohrani podataka. Obrada podataka više je ili manje decentralizirana i jednostavno im je pristupiti. Kada govorimo o više ili manje decentraliziranoj obradi podataka, sustav *blockchaina* ne mora nužno biti decentraliziran. Dakle, postoje sustavi koji mogu omogućiti pristup svima

zainteresiranima, a postoje i sustavi koji ograničavaju pristup na određene osobe. U nekim trgovačkim transakcijama možda je prikladno da se ne dopusti svima pristup takvim sustavima. Pristup, primjerice, mogu imati samo sudionici nekog koncerna, distributivne mreže, dioničari određenog društva itd.

Ideja je da više ili manje zatvoreni sustavi centraliziranih funkcija gravitiraju prema određenim posebnim ovlaštenjima pojedinaca. Moguće je da neka osoba unutar tog sustava (redovito administrator, upravitelj sustava) ima posebne ovlasti koje ne postoje u *bitcoinu*. Kod *bitcoin* sustava svi su korisnici jednaki i svatko ima pristup svim elementima tog sustava. Moguće je da netko od sudionika ima mogućnost samostalne potvrde transakcije. Recimo, dioničko društvo izdavatelj potvrđuje transakcije vrijednosnim papirima koje je to društvo izdalo. To može biti i tako uređeno da upravitelj može mijenjati sadržaj upisanih podataka u tom sustavu. Naravno, u skladu s pozitivnim propisima jer ne smije biti zloupotrebe.

Dakle, iz *blockchain* sustava može se izvući ono što nam je potrebno da bismo izmijenili provedenu poslovnu transakciju, da bismo je učinili manje anonimnom ili čak potpuno isključili anonimnost na način da su poznati sudionici provedene transakcije, pa da se na taj način zaobiđu i isključe negativna svojstva koja se vežu uz anonimnost *blockchain* sustava. Nepromjenjivost podataka bit će vidljiva svim korisnicima sustava jer je to u naravi takve tehnologije, ali moguće je da netko taj podatak ovlašteno promijeni i kaže: *Ovo je sada novi blockchain lanac koji je referentan. Zašto? Zato što sam tako morao učiniti jer mi je to rekao nadležni sud.*

Postoji niz mogućnosti primjene *blockchaina*, a ne samo ona koju nam nudi *bitcoin*. Najbolji je primjer primjena u registrima dionica, tj. u registrima vrijednosnih papira. To danas radi Središnje klirinško depozitarno društvo (SKDD) kao središnji depozitorij nematerijaliziranih vrijednosnih papira u Hrvatskoj. *Blockchain* tehnologija omogućuje da izdavatelj umjesto korištenja takvim središnjim registrom vodi vlastiti registar u obliku *blockchaina*, dakle digitalno. On kao upravitelj tog sustava ima određene dužnosti i obveze koje bi trebao zakonom točno i jasno urediti. Tada bi bila riječ o kriptovrijednosnim papirima, a to su oni koji su upisani u takve registre koji počivaju na primjeni *blockchain* tehnologije. U tom

smislu ne bi bilo centraliziranosti kakva je vezana za SKDD, nego bi takav registar bio (decentraliziran) podijeljen između više potencijalnih korisnika.

Međutim, kod takvih registara dionica, imajući u vidu potrebu zaštite podataka u njima, nema svatko pristup. Odeti li na SKDD, moći ćete izvući prvih 10 najvećih dioničara, ne i ostale. Takvi *blockchain* sustavi, zbog potrebe trgovačkih transakcija i posebnosti koje nalazim u trgovačkim poslovima, trebali bi biti više zatvoreni nego otvoreni. Glavni je razlog pitanje koji bi bio interes javnosti da na svojem računalu vrti takav program koji je za neko trgovačko društvo. Osim ako bi se to trgovačko društvo obvezalo dati neku nagradu, naknadu, dionice kao nagradu rudaru – što je teško zamislivo u trgovačkim transakcijama iako nije isključeno. Te će programe eventualno na svojem računalu htjeti imati dioničari i ostali koji imaju osobni interes u poslovima vezanim za takav sustav i to društvo (npr. banke, kreditne institucije i brokери).

Također, bitno je pitanje anonimizacija podataka. Kod *bitcoina* mi ne znamo tko stoji iza javnog ključa, no to ne znači da tu anonimnost nije moguće ograničiti ili čak isključiti. Ako se odlučimo za otvoren sustav, u kojem pristup ima tko želi, a čime bi se povrijedio niz pravila o čuvanju osobnih podataka, između ostalog i GDPR, takve se podatke može općenito anonimizirati, a samo nekim ovlaštenim osobama dopustiti pristup podacima. Tako se, s obzirom na razinu ovlaštenja koju korisnik ima u tom sustavu, može dopustiti tomu pojedinom korisniku uvid u određene kategorije podataka. Tako izdavatelj uvijek mora znati tko su njegovi dioničari. Naravno da bi zbog posebnosti trgovačkih transakcija i činjenice da je moguće da neki ugovor bude ništavan trebalo omogućiti intervenciju u sadržaj tih podataka – da se oni izmijene kako bi se udovoljilo zahtjevima koje nameće pravni sustav.

Dakako, nadležni regulator trebao bi osigurati kontrolu radi sprječavanja zloupotreba i slično. Primjerice, kada imamo javnu ponudu tokena, važno je znati što je tu jamac sigurnosti, a radi toga trebalo bi provesti i certifikacije takvih programskih sustava da se osigura da takav sustav udovoljava minimalnim standardima – npr. da je riječ o sustavu koji osigurava trajnu sigurnost i nepromjenjivost podataka, njihovu postojanost, brzinu prijenosa itd.

Samo po sebi nameće se jedno pravno pitanje, a to je bi li se upravitelj sustava *blockchaina* mogao kategorizirati kao depozitorij. Možda i bi! Što je depozitorij? To je sustav koji upravlja sustavom namire. Mjerodavna europska uredba kaže da je to sustav koji obavlja barem jednu od dviju navedenih usluga – da osigurava i vodi račune te da početno evidentira takve tokene/ vrijednosti u sustavu. Iako ne bih rekao da upravitelj osigurava i vodi račune jer takvo što načelno ne postoji kod *blockchaina*, definitivno bi mogla biti riječ o početnom evidentiranju u sustavu. Tko god vodi takav sustav, trebao bi dobiti odobrenje nadležnog regulatora, što je suludo u ovom kontekstu malih depozitorija pojedinih izdavatelja jer je dobivanje odobrenja i puštanje u rad takva sustava dugotrajan i skup postupak.

Pozitivni pravni sustavi i pravni poredak nisu prilagođeni tehnologiji kao što je *blockchain*. To je itekako vidljivo u javnoj ponudi vrijednosnih papira gdje se postavlja pitanje je li javna ponuda tokena javna ponuda vrijednosnih papira. Ako jest, potpada li takva ponuda tokena pod pravila koja se primjenjuju na javnu ponudu vrijednosnih papira? Govorim o trećoj kategoriji tokena, o investicijskim tokenima koji imaju svojstva vrijednosnih papira. Također se postavlja pitanje aktivira li takva javna ponuda tokena i primjenu niza drugih propisa kao što su pravila o izradi i objavi prospekata, pravila o pružanju investicijskih usluga, pravila o osnivanju, vođenju i organiziranju tržišta kapitala (danas imamo i kriptoburze pa se nameće pitanje ulaze li one pod primjenu propisa koji se primjenjuju na tradicionalne burze i upravitelje uređenih tržišta), pravila o sprječavanju zloupotrebe tržišta itd.

Trenutačno se čini da cijeli kriptosvijet i kriptopravo žive u jednome pravnom vakuumu. Nije regulirano, a potencijalno zalazi u neko od reguliranih područja. To ne znači da povrede koje nastaju zbog zloupotreba ne potpadaju pod neki vid općih pravila pozitivnopravnog sustava jer se načelno sve može staviti barem pod neki vid postojećih općih pravila, samo je pitanje jesu li takva pravila dostatna za uređenje takvih situacija i u kojoj mjeri takve situacije zalaze u posebna pravila. Dakle, imamo mnoštvo pitanja na koja još nemamo odgovor.

Nadam se da sam ukratko objasnio problematiku cijele priče koja se veže uz *blockchain* i kriptoimovinu pa sada prepuštam riječ ostalim sudionicima da se uključe svojim komentarima i pitanjima.

---

**M. Bratković**

Hvala, Tomislave, na izlaganju. Nemamo često prigodu slušati pravniku da govori o tehničkim stvarima. Pozivam vas da se uključite u raspravu svojim pitanjima i komentarima.

Čini se da je *blockchain* tehnologija stvarnost koju pravo još nije uspjelo zahvatiti i teško da će moći sve aspekte. Vjerojatno će se baviti samo pojedinim aspektima.

---

**M. Bečić**

Dobra večer! Ja sam gost iz Sarajeva. Pozorno sam slušao Vaše izlaganje i imao bih nekoliko konkretnih pitanja i prijedloga.

Naime, u komparativnom pravu postoje zakonodavstva koja su se u znatno većem opsegu svih tih pitanja manje ili više doticala. U Sjedinjenim Američkim Državama već imamo saslušanja u Kongresu, konkretne sudske sporove i nešto što možemo nazvati zakonskim definiranjem pojmova koji su kod nas nedovoljno određeni. Naveli ste primjer da se neki tokeni mogu eventualno podvesti pod širi pojam vrijednosnih papira. U Americi imamo spor. Kompanija Ripple sa svojim je XRP-om na sudu u New Yorku koji raspravlja je li to *security* ili nije. Možemo li ta rješenja u komparativnom pravu preslikati kod nas?

Drugo je pitanje razlikuje li se ipak *bitcoin* kao potpuno poseban entitet u svijetu kriptovaluta od ostalih *blockchainova*.

---

**T. Jakšić**

Čuo sam za slučaj *Ripple*, nisam ga detaljno pratio. Naime, Sjedinjenje Američke Države uvijek su ispred ostatka svijeta. Međutim, ja se ne bih složio sa svim situacijama koje se zbivaju na razini *U.S. Securities and Exchange Commissiona* (SEC-a) – američkog regulatora za tržište kapitala.

Postoji slučaj koji je otvorio Pandorinu kutiju – slučaj *DAO* iz mislim 2016. godine. Riječ je bila o tokenima *DAO* koji su imateljima tih tokena davali pravo sudjelovanja u dobiti pothvata i ograničena upravljačka prava. SEC je nakon rasprave zaključio da je takav token vrijednosni papir u skladu s američkim zakonom o vrijednosnim papirima. Time je zapravo podveo ne samo taj pothvat i tokene *DAO* nego i druge slične tokene pod primjenu svih pravila koja vrijede za vrijednosne papire na temelju tog zakona. S time se možemo složiti ako je

riječ o tokenima koji imaju osobine vrijednosnih papira. Ja bih čak rekao da je u tom slučaju to bilo tako.

---

**M. Bečić**

Oni imaju Howey test. Time to provjeravaju. Test se sastoji od pet točaka.

---

**T. Jakšić**

U međuvremenu je bio još jedan slučaj 2018. ili 2019. Ne mogu se sjetiti kako se točno zove. SEC je rekao da je token (za koji se ne bih složio da je imao osobine vrijednosnih papira, više je bio uslužni token jer se imateljima obećalo izvršenje nekakve nenovčane činidbe) također vrijednosni papir. Time je SEC ograničio velik aspekt primjene kriptotokena i *blockchain* tehnologije. Podveo ih je pod primjenu *Securities Acta*, što je vrlo otegotno jer se povrede tog propisa strogo sankcioniraju, dok su zahtjevi prema adresatima izrazito visoki.

U slučaju *DAO* mislim da je SEC zaključio da je riječ o *securities*, ali nije poduzimao nikakve represivne mjere. U onom drugom slučaju čijeg se naziva trenutačno ne mogu sjetiti SEC je doista poduzeo represivne mjere protiv izdavatelja.

Takve su odluke SEC-a u SAD-u na neki način „ubile“ tržište tokena. Izdavatelji, trgovci i trgovačka društva više nisu htjeli izdavati bilo što zbog straha da ne potpadnu pod primjenu *Securities Acta* i nadzor SEC-a. To je bio golemi udarac za tržište kriptoimovinom.

I sada imamo slučaj *Ripple*.

---

**M. Bečić**

To je trenutačno najveći slučaj prema kojemu su uperene sve oči. Kongres je također raspravljao o pravnom statusu kriptovaluta. U slučaju *Ripple* očekujem ipak nagodbu sa SEC-om, obično to tako i prolazi.

Drugi dio pitanja možda mi je još i važniji. Kako Vi gledate na ideju da se *bitcoin* tretira kao digitalna imovina?

---

**T. Jakšić**

Nisam se previše bavio kriptovalutama iako znamo da je to 60 ili 70 % kriptoimovine zbog čega je *bitcoin* bitan. Svakako bi trebao biti pod nekom regulacijom. Današnje kriptoburze i mjenjačnice u velikoj mjeri funkcioniraju u nekoj sivoj ili čak crvenoj zoni.

Kada smo govorili o tokenima DAO i je li to vrijednosni papir – ne! Ne bih rekao da je to vrijednosni papir, barem sa stajališta europskog prava. MiFID II kaže da je prenosivi vrijednosni papir svaki onaj papir, osim instrumenata plaćanja, koji je prenosiv na tržištu kapitala. Rekao bih da je time isključena klasifikacija *bitcoina* kao prenosivoga vrijednosnog papira, a potom i financijskog instrumenta. Financijski instrument širi je pojam koji obuhvaća i vrijednosne papire, ali je taksativno dosta jasno uređeno što se smatra financijskim instrumentom.

U kojoj će mjeri zakonodavac to regulirati i kada, ne znam. Čini mi se da je trenutačno fokus na najvažnijim aspektima za državu, a to su porezni aspekti i zabrana pranja novca.

---

### M. Bratković

Možda nije uobičajeno da ja kao moderator pitam nekoga tko se javio iz publike, ali zanima me zašto ste postavili pitanje u vezi s američkim pravom i usporedbom. Na koji način mislite da bi preuzimanje stavova američkih institucija unaprijedilo našu pravnu regulativu?

---

### M. Bečić

Vrlo jednostavno. Zato što se u komparativnom pravu trenutačno traga za jasnim definicijama pojmova i kategorija iz svijeta kriptovaluta i *blockchaina*. Mi nemamo jasnu definiciju. U Bosni svakako još nismo pristupili toj pravnoj regulaciji. U Njemačkoj već imamo određenu zakonsku regulativu, posebno koja se odnosi na porezno pravo. Trenutačno u Americi također tragaju za adekvatnom regulativom. Ondje postoji namjera da se tzv. *stablecoins* podvedu pod pojam *securityja*. Riječ je o vrlo složenim procesima. Primjerice kinesko zakonodavstvo zabranjuje rudarenje i prijenos tokena između ljudi.

Razlog je vrlo jednostavan. Prvo, zakonodavstva tragaju za definiranjem pojmova. Drugo, zato što je *blockchain*, posebno *bitcoin*, trans- ili nadnacionalna pojava. Ona premašuje granice.

Uzmimo kao primjer sustav *proof-of-work*, koji ste spominjali: sva ta postrojenja raspoređena su u nekoliko različitih zakonodavstava diljem svijeta, a obavljaju isti zadatak i imaju istu svrhu. Trenutačno je najveći dio *minera* za *bitcoin* u Americi kamo su se preselili iz Kine, a ima ih i u mnogim europskim državama.

Vrlo je teško govoriti o tim kategorijama bez jasnih definicija. Čini mi se da je američko zakonodavstvo napravilo prve i najvažnije korake u tom smjeru. Eto, zbog toga. Da možemo na osnovi iskustava u Americi učiti što je pozitivno, a što negativno i da ovdje imamo odgovarajuća zakonska rješenja.

---

**M. Bratković**

Dakle, jasna distinkcija pojedinih pojmova pa ako znamo o čemu razgovaramo, možemo regulirati i u drugim zemljama? Ne nužno da slijedimo način regulative u SAD-u?

---

**M. Bečić**

Apsolutno!

---

**T. Jakšić**

Slažem se s Vama za primjenu američkog prava. Zašto se američko pravo bori sa samim sobom? Oni imaju zakon o vrijednosnim papirima iz 1933. koji je rađen u duhu svojega vremena. Danas kada se pojavljuju novi pojmovi i financijski proizvodi, ne može ih ubaciti u neku od postojećih kategorija. Sve novo što se pojavljuje, gura se pod pojam *investment contract* koji je tijekom vremena američka sudska praksa relativno jasno odredila. Tako se za svaki novi financijski proizvod za koji se sumnja da ima svojstva vrijednosnog papira provjerava potpada li pod širok pojam *investment contract* te potpada li stoga pod primjenu *Securities Acta* iz 1933.

---

**M. Bečić**

Potpuno se razumijemo. Postoje i nepravna pitanja, zapravo više i politička pitanja. Tu postoje geopolitičke konotacije, financijske i slično.

Ja sam gledao koje su postavke za taj Howey test, star je 70-ak godina. Ne znam kako SEC smatra da USDT npr. može biti *securities*. To je apsurd.

---

**T. Jakšić**

Ne znam što da Vam kažem. Ne bi me iznenadila kreativnost američkog SEC-a da sve što treba u političke svrhe stavi pod taksativno određene pojmove iz *Securities Acta* jer mi je gotovo pa nezamislivo da će se američki federalni zakonodavac upustiti u izmjene tog propisa ili donošenje nekoga novog modernijeg federalnog zakona.

---



## P. Siketić

Hvala puno, Tomislave, na predavanju. Bilo je veoma zanimljivo. Imam nekoliko komentara koji su mi se nametnuli.

Prije svega, kada govorimo o interesu države, gledamo li ga primjerice u kontekstu ovrhe i opasnosti selidbe imovine na neke nove tehnologije, to nije samo interes države nego i interes svih vjerovnika. To je vrlo važna motivacija zašto bi trebalo inzistirati na uređivanju toga.

Otvorili smo jednom i tu temu. Bez obzira na to što mi se prvo činilo da bi bilo pogrešno stavljati krute okvire na jedan potpuno nov institut koji je po svojoj prirodi amebičan, sada mi se više čini da bi trebalo inzistirati na tome da se u nedostatku konkretne regulacije tih novih tehnologija služimo metodom tumačenja da primjenjujemo pravila koja su najbliža.

I kolega iz Sarajeva istaknuo je da je jedan od velikih problema što ne možemo uopće locirati jurisdikciju koja bi bila primjenjiva. Nije tako davno bilo da smo počeli pružati usluge kreditiranja i financiranja *long distance* pa se tomu nekako doskočilo da se pravna i poslovna zajednica usmjeri tomu da se upotrijebi mašta kojemu to institutu pripada ako ga još nemamo imenovanog. Stvaranjem pravnog okvira otvorili bismo tržište koje je stvarno, samo što ga naša okolina ignorira.

Ne znam ima li tko od sudionika kakva promišljanja bi li to trebalo ostati u zraku jer pogoduje razvoju tehnologija ili bi ipak bilo prirodnije to malo urediti.

---

## T. Jakšić

Apsolutno se slažem s Petrom. Razumijem potrebu naše softverske zajednice, ali stvaranje nekih novih koncepata bez ikakve regulacije izrazito je opasno. To sve funkcionira dok su ljudi zadovoljni, primjerice dok vrijednost *bitcoina* raste. Ali ako ljudi izgube sve ili većinu onoga što su uložili, nastaje problem i postavlja se pitanje odgovornosti onih koji su im nudili takav rizičan finansijski proizvod.

Nažalost, naš je zakonodavac takav da rješava probleme tek kada se oni pojave umjesto da ih pokuša prevenirati. Prepustiti sve slučaju nikad nije dobro. Dakako, treba bježati i od pretjerane regulacije. Danas na tržištu kapitala imamo pretjeranu regulaciju na nizu pravnih područja. Za to je ponajprije kriv europski zakonodavac.

Svako pravo povlači i obveze. Pobjegne li netko sa svojim obvezama tko zna kamo i skriva svoju kriptovalutinu, oštećuje svoje vjerovnike, a njih treba zaštititi jer u suprotnom gubimo sigurnost u pravnom prometu i u poslovnim transakcijama, a time štetimo i cjelokupnom gospodarstvu, a potom i povjerenju u nove tehnologije.

U Njemačkoj je počela raditi kriptoburza u Stuttgartu na kojoj se trguje kriptovalutama. Oni su problem riješili time što su omogućili trgovanje samo svojim državljanima, odnosno osobama koje potpadaju pod nadležnost njemačkog prava.

---

### M. Bratković

Ako smijem primijetiti, ovdje nije samo hrvatski zakonodavac taj koji kaska. Možemo se prisjetiti Youtubea i autorskog prava. Na kraju se morala donijeti određena regulativa koja je to na neki način prihvatila. Mislim da će se slično zbivati i s tom tehnologijom.

Nisam siguran da možemo u jednom trenutku reći: *Stanite malo s razvojem te tehnologije da mi pravnici smislimo pod koji bismo to pojam podveli*. Problem koji je Petra iznijela odnosi se i na druga područja: ne znamo kako provesti ovrhu, koja je jurisdikcija, koje pravo primijeniti...

---

### P. Siketić

Marko, morat ću stati u obranu pravnika. Mislim da ovaj put ne kaskamo mi, nego je u pitanju interes postojećih aktera. Kad se jednom to regulira, konkurencija je stvarno otvorena i nema mogućnosti za povratak na staro. Time smo doista promijenili dosadašnje tržište kapitala. Tajming će najmanje ovisiti o pravnicima. O nama može ovisiti pritisak na to da se ta pitanja pojavljuju na sudu i da se pokušavaju rješavati u praksi.

---

### M. Bratković

Mislim da bi regulacija donijela veću predvidljivost. Tada bi oni koji sudjeluju na tržištu mogli ukalkulirati eventualne probleme, naknade koje moraju platiti ili nešto slično.

---

### M. Ćorić

Ne znam jesam li sve na kraju shvatio pa ću možda govoriti gluposti. Unaprijed se ispričavam na tome.

U vezi s regulacijom jako mi je paradoksalno što je cijeli *blockchain* koncipiran tako da ga je jako teško regulirati.

Decentraliziran je i teško je doprijeti do podataka. Ako se negdje i uvede regulativa, sve se preseli negdje gdje je nema. Takav je bio slučaj s Kinom kada je zabranila upotrebu kriptovaluta. U dva dana svi su se preselili u druge države.

Je li onda možda dobar način da se prihvate kriptovalute ono što su napravili u Južnoj Americi? Da ih počnu upotrebljavati kao platežno sredstvo i da država kupuje kao obveznice kriptovalute i da omogućuje ljudima da se njima koriste? Da se barem reguliraju piramidalne sheme i da se samo oporezuje, a ne da se pokušava to centralizirati.

Treći je primjer *ransomware*. *Bitcoin* je omogućio da se vrlo lako uđe u trag ljudima koji ucjenjuju preko interneta za novac tvrtke i slično. Zbog transparentnosti *blockchaina* omogućeno je državi da lakše ulovi prijestupnike.

---

## T. Jakšić

Meni se čini da koncept te anonimnosti nije nužno problem. Koliko sam ja shvatio, primjena *blockchaina* omogućuje i da se isključi takva anonimnost. S druge strane, ono što ste rekli za upotrebu *ransomwarea*, ja nisam siguran da je to baš 100 posto tako. Ako ste pod nadležnošću neke države koju ne zanimaju zahtjevi iz trećih država, a u kojoj se nalaze osobe koje ucjenjuju trgovačke subjekte ili fizičke osobe iz raznoraznih razloga, kod kojih ne vidimo povijest transakcija na *blockchain* lancu jer, iako je sve transparentno, ne znamo tko stoji iza tih transakcija. Ako ne postoji volja u državi u kojoj se nalazi osoba koja se koristi takvim protuzakonitim metodama, uzalud sve ono što ste rekli.

Rekao bih da *bitcoin* i drugi *blockchainovi* koji počivaju na potpunoj anonimizaciji sudionika transakcije imaju velik problem. Ona u današnjem pravnom sustavu nije prihvatljiva. To je nešto što treba biti područje regulacije i što europski zakonodavac treba, a vjerujem i hoće, kad-tad raščistiti.

---

## M. Bečić

Imao bih kratku dopunu. U posljednjih godinu dana sve velike mjenjačnice obvezale su se da uvode pravilo KYC (*know your costumer*). Tko god pokušava uplatiti ili isplatiti novčana sredstva preko njih, to može samo ako je verificirao svoj identitet. To je jedan od koraka koji ide u tom smjeru. Mislim da ubuduće neće biti moguće te anonimne transakcije koje su dosad bile. Na tome rade države, a sve velike mjenjačnice dobile

su takvu vrstu instrukcija od onih jurisdikcija gdje su smještene, posebno u Americi i u Europi.

Svjetski ekonomski forum napravio je izvještaj koji ima više od 200 stranica, a bavi se izravno i isključivo *blockchain* tehnologijom i kriptovalutama. Tu se daju preporuke državama u kojem bi smjeru trebala ići ta regulacija. Tko je zainteresiran, može ga pročitati jer je dostupan na mreži. Ima dosta pogleda u budućnost u vezi s regulacijom. Hvala puno!

### **M. Mudrinić**

Htio sam se nadovezati na ono što je kolega Bečić rekao, a tiče se sustava KYC. Sad je jedan poznat slučaj s *coinom monero*. Jedna ruska skupina koristila se *ransomwareom*, ucjenjivalo se ljude. Riječ je o tome da se radi transakcija. Na *walletu* svatko ima privatni i javni ključ. Ako dvoje ljudi sudjeluje u transakciji na *coinu monero*, upotrebljava se skrivena adresa, ona se generira *one time* i nitko osim tih dvoje korisnika ne može doći do tih adresa. To je jedan način, a drugi je da se adresa podijeli, odnosno razlomi na više korisnika. *Monero* je na meti FBI-a jer ima veliku anonimnost i upotrebljava se radi zloupotrebe.

### **M. Bratković**

Bilo je spomenuto da bi se zapravo država u određenom segmentu trebala držati ograničenja u vezi s porezima i s pranjem novca. Kakvo je stanje u zakonodavstvima što se toga tiče?

### **T. Jakšić**

Mislim da je Europska unija donijela direktivu ili uredbu koja uređuje pranje novca na razini svih država članica. To je bio prvi propis kojim je reguliran barem taj aspekt primjene *blockchain* tehnologije u EU-u (još 2014. ili 2015.).

Kolege odvjetnici koji se bave porezima znat će više ide li to pod kapitalnu dobit ili neki drugi dohodak. Činjenica je da se prodajom *bitcoina* ostvaruju pozamašni prihodi. To je jedan dio dohotka, dobiti ili prihoda fizičkih pa i pravnih osoba za koje bi država imala pravo tražiti da se dio plati u državni proračun. Poreznoj upravi to je poznato i mislim da djeluje po tome.

### **M. Bratković**

Mislim da je porezna uprava izdala neka mišljenja. A što je s aspektom pranja novca?

---

**T. Jakšić**

Mislim da se tu primjenjuje ta uredba za veće transakcije koje prolaze kroz razne sustave plaćanja. Ne znam kako to konkretno funkcionira na razini HNB-a. Nažalost, nisam upoznat s detaljima.

---

**M. Bratković**

U redu je. To je samo pitanje za raspravu. Slobodni su i drugi uključiti se. Tema je preširoka da bismo mogli pokriti sve aspekte. Ovo je tek uvod kao poticaj nekoj budućoj raspravi možda i samo na tu temu.

---

**M. Mudrinić**

Kada ste spomenuli pranje novca, sjetio sam se da nitko nije spomenuo NFT (*non-fungible tokens*). Da ne objašnjavam previše, mogu svi guglati pa će doznati, ali samo ću reći da se to može upotrebljavati za pranje novca. *Non-fungible tokens* su poseban *blockchain* zapis. Sve ono što imamo su *fungible*, zamjenjivi tokeni, dok su *non-fungible* nezamjenjivi, odnosno jedinstveni. Na taj se način može 100 % utvrditi autentifikacija nekakve slike i slično.

---

**M. Bratković**

Da, vidimo da tu treba puno pojmova razraditi.

---

**M. Mudrinić**

Ne mogu u kratkom vremenu puno toga reći. Sada postoji zanimljiv slučaj Rossa Ulbrichta. On je osnivač Silk Rooda, dakle *dark weba*. On je u zatvoru već niz godina, a svu imovinu koju ima ima u *bitcoinima* jer se na *dark webu* uglavnom time trgovalo. Poanta je u tome da nitko ne može doći do njegovih *bitcoinova* jer samo on zna riječi koje su potrebne da se to otključa, on ima u glavi privatni ključ te mu to ne mogu zaplijeniti. Sada je počeo crtati i izbacivati NFT-ove i naravno da mu se golem novac za to plaća.

Htio sam to navesti kao jedan od načina pranja novca.

---

**M. Bratković**

Dakle, kao mogućnost izigravanja propisa, a ne kao regulativa.

---

**M. Mudrinić** Da, pa možda tu uspijemo naći način za regulativu.

---

**N. N.** Imam jedno zanimljivo pitanje vezano za povezivanje tzv. *real world assets* s *blockchainom*, točnije tokenizacije primjerice neke imovine, kredita itd. U Americi je već koncipiran set legalnih obveza koje to omogućuju. Vidite li tu mogućnost u hrvatskome pravnom sustavu?

---

**T. Jakšić** Apsolutno. Ne vidim zašto se ne bi stvarna imovina, konkretne usluge ili stvari, pokretnine ili nekretnine mogle vezati uz tokene. Kao što je to danas moguće vezati za vrijednosne papire, moguće je vezati i za tokene. Tokeni mogu izvršavati sve elemente i funkcije koje imamo kod vrijednosnih papira, stoga ne vidim razloga da sve ono što je moguće kod vrijednosnih papira ne bude moguće i kod tokena.

---

**M. Matić** Dobra večer! Htio sam se vratiti na dio koji se tiče zakonske regulative kriptovaluta.

U svom poslu moram gledati i istraživati kako ćemo podvesti kriptovalute pod imovinu i čime su one sve regulirane pa sam došao do spoznaje da je to kod nas regulirano Zakonom o porezu na dohodak. Ondje se kriptovalute oporezuju kao dohodak od kapitala, što se ne kaže direktno tako, ali se može podvesti. Zakon o sprječavanju pranja novca i financiranju terorizma govori o tome da su sve pravne i fizičke osobe koje obavljaju neke financijske transakcije dužne provesti mjere koje propisuje taj zakon, a to se odnosi također na pravne i fizičke osobe koje pružaju skrbničke usluge novčanika (mislim da se to tako u zakonu naziva) i usluge razmjene virtualnih valuta. Toliko je to dosad kod nas uređeno i dotiče se pitanja kriptovaluta. HANFA je izdala neke smjernice u vezi s tim i upućuje upravo na ta dva zakona.

---

**M. Bratković** Čini mi se da broj zainteresiranih za ovakvu temu pokazuje da bismo o njoj trebali još govoriti. Ne bi bilo loše da bude serija predavanja o *blockchainu*, samo bi trebalo naći uvodničare. Ako netko ima želju obraditi neki od aspekata, vrlo ćemo rado u 2022. to i omogućiti, možda iz nekog rakursa koji danas nije pokriven jer je ovo bio uvod u pravo i *blockchain* tehnologiju.

Kolega Ladović daje svoj doprinos riječima da se ne oporezuje trejdanje iz jedne kriptovalute u drugu kao ni kriptovaluta koja se drži dvije godine.

Vidio sam mišljenja porezne uprave u vezi s tim pa se čini da je to koliko-toliko regulirano.

Zahvaljujem još jedanput uvodničaru koji se prihvatio zahtjevne teme da nas uvede u polje prava i *blockchain* tehnologije. Nije bilo lako, ali možemo reći da je bilo uspješno.

S obzirom na to da je ovo posljednja tribina u ovoj godini, hvala svima na sudjelovanju. Pozivam vas da se uključite u nove tribine već u siječnju.

Sretan Božić i svako dobro u novoj godini!

## ODRŽANE TRIBINE

PRAVNOG FAKULTETA SVEUČILIŠTA U ZAGREBU  
I KLUBA PRAVNIKA GRADA ZAGREBA

1993. – 2021.

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 pravnika u gospodarstvu grada Zagreba

\* U 1997. godini održano je devet tribina, ali nedostaju podatci za četiri održane tribine.

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 informacionističkom zajedništvu**, *akademik Adolf Dragičević*
95. **Ekonomske 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 u poznavanju prava Europske unije: 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. **Izvensudski 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 okruženju**, 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
- 

## 2021.

- 241. **COVID-19 i građansko pravosuđe**, izv. prof. dr. sc. Aleksandra Maganić
- 242. **Jesu li kaznena djela iz poslijeratne obnove u zastari?**, doc. dr. sc. Aleksandar Maršavelski
- 243. **COVID-19 i odštetna odgovornost**, prof. dr. sc. Marko Baretić i izv. prof. dr. sc. Frane Staničić
- 244. **Od COVID putovnica do digitalnih zelenih potvrda**, prof. dr. sc. Iris Goldner Lang
- 245. **Vjersko i sekularno u javnoj sferi: 10 godina od presude Lautsi protiv Italije**, izv. prof. dr. sc. Vanja-Ivan Savić i izv. prof. dr. sc. Frane Staničić
- 246. **Ukidanje ureda državne uprave u županijama: dosadašnji rezultati**, izv. prof. dr. sc. Romea Manojlović Toman i dr. sc. Iva Lopižić
- 247. **Izazovi rada na daljinu**, prof. dr. sc. Ivana Grgurev i prof. dr. sc. Željko Potočnjak
- 248. **Ured europskog javnog tužitelja: pravni okvir i prva iskustva**, Tamara Laptoš i izv. prof. dr. sc. Marin Bonačić
- 249. **Blockchain tehnologija i pravo**, izv. prof. dr. sc. Tomislav Jakšić



## POPIS UVODNIČARA TRIBINA

PRAVNOG FAKULTETA SVEUČILIŠTA U ZAGREBU  
I KLUBA PRAVNIKA GRADA ZAGREBA

1993. – 2021.

AJDUKOVIĆ, MARINA	CRNIĆ, Ivica (4)
ALINČIĆ, MIRA	CRNIĆ, Jadranko (5)
ANDREIS, LEO	CVJETKO, Božica (3)
ANTOLIĆ, Aleksandra	ČEPULIĆ, Egidio (2)
AMIDŽIĆ-PEROČEVIĆ, Katica	ČEPULO, Dalibor
ANDRIJAŠEVIĆ RAC, Senka (2)	ČAPETA, Tamara
APOSTOLOVA MARŠAVELSKI, Magdalena	ĆURKOVIĆ, Marijan
ARBUTINA, Hrvoje (3)	DAMJANOVIĆ, Ivan
BABIĆ, Davor Adrian	DERENČINOVIĆ, Davor
BAGIĆ, Snježana	DIKA, Mihajlo (19)
BALETIĆ, Zvonimir	DRAGIČEVIĆ, Adolf
BARBIĆ, Jakša (11)	DROBNJAK, Vladimir (3)
BARETIĆ, Marko (6)	DUJŠIN, Uroš (2)
BARIĆ, Ana	DŽINIĆ, Jasmina
BELAJEC, Velimir	ĐURĐEVIĆ, Zlata
BENC, Rankica	ERNST, Hano (2)
BILIĆ, Antun (2)	FILIPOVIĆ, Velimir
BONAČIĆ, Marin	FRIGANOVIĆ, Milivoj
BORIĆ, Tomislav	GARAŠIĆ, Jasnica (3)
BRATKOVIĆ, Marko (2)	GARDAŠEVIĆ, Đorđe (2)
BRDOVNIK, Vesna	GAVELLA, Nikola
BURIĆ, Zoran	GILJEVIĆ, Teo

GIUNIO, Miljenko (5)  
GJURAŠIN, Mirko (2)  
GLIHA, Igor (2)  
GMAZ-LUŠKI, Vesna  
GOLDNER LANG, Iris (2)  
GOTOVAC, Viktor (3)  
GRAF VON WESTPHALEN, Friedrich  
GRBIN, Ivo  
GRGUREV, Ivana (2)  
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 (2)  
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  
LAPTOŠ, Tamara  
LONČARIĆ-HORVAT, Olivera (2)  
LOPIŽIĆ, Iva  
MAGANIĆ, Aleksandra (6)  
MALEKOVIĆ, Ivan  
MANOJLOVIĆ TOMAN, Romea  
MARČETIĆ, Gordana  
MARIN, Jasenko  
MARKOVIĆ, Sandra  
MARKOVINOVIĆ, Hrvoje  
MARŠAVELSKI, Aleksandar  
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 (8)  
PRPIĆ, Branimir  
PUSIĆ, Eugen (2)  
RODIN, Siniša (6)  
ROKSANDIĆ, Sunčana  
RUŽDJAK, Marijan (3)  
SABIJAR-MATOVINOVIĆ, Mirjana  
SAKOMAN, Slavko  
SAVIĆ, Ivan-Vanja  
SELANEC, Goran  
SERŠIĆ, Maja  
SIKIRIĆ, Hrvoje (3)  
SLADOVIĆ-FRANZ, Branka  
SMERDEL, Branko (8)  
STANIČIĆ, Frane (3)  
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





---

**2021.**