

# Zagrebačka pravna revija



Elektronički časopis poslijediplomskih studija  
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

Vol. 5 | Br. 1 | 2016

## ČLANCI

Anticipirano odlučivanje pacijenata  
**Dijana Hrstić**

Pravna priroda i dospelost obveze osiguratelja na isplatu naknade za  
štetu u obveznom osiguranju od automobilske odgovornosti  
**Iva Atlija**

Upravno područje unutarnjih poslova u Republici Hrvatskoj  
**Dalibor Franulović**

## PRIKAZ

Međunarodna konferencija "Jačanje prekogranične suradnje tijela  
kaznenog progona s ciljem smanjenja ponude opojnih droga"  
**Zoran Burić**

**Zagreb Law Review**  
e-Journal of Postgraduate Studies of  
Faculty of Law, University of Zagreb

ISSN: 1848-6118



# ZAGREBAČKA PRAVNA REVIJA

**Elektronički časopis poslijediplomskih studija  
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu**



[revija.pravo.unizg.hr](http://revija.pravo.unizg.hr)

**Nakladnik / Publisher**

Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu / Faculty of Law of the University in Zagreb

**Glavna urednica / Editor-in-chief**

prof. dr. sc. Zlata Đurđević

**Izvršni urednik / Executive editor**

doc. dr. sc. Zoran Burić

**Tehnički urednik / Technical editor**

doc. dr. sc. Marko Jurić

**Uredništvo / Editorial board**

prof. dr. sc. Ivana Grgurev, prof. dr. sc. Ivana Jaramaz Reskušić, prof. dr. sc. Davorin Lapaš, prof. dr. sc. Gordana Marčetić, prof. dr. sc. Jasenko Marin, prof. dr. sc. Elizabeta Ivičević Karas, prof. dr. sc. Tamara Perišin, prof. dr. sc. Nina Tepeš, doc. dr. sc. Đorđe Gardašević, doc. dr. sc. Romana Matanovac Vučković, doc. dr. sc. Ivana Milas Klarić, dr. sc. Nevja Čičin Šain

**Međunarodno uredništvo / International editorial board**

prof. dr. sc. Gordan Kalajdžijev (Pravni fakultet Justinijan Prvi, Sveučilište Sveti Kiril i Metodij u Skopju), prof. dr. sc. Barbara Kresal (Sveučilište u Ljubljani), prof. dr. sc. Nele Matz-Lück (Pravni fakultet u Kielu), prof. dr. sc. Meliha Povlakić (Pravni fakultet u Sarajevu), prof. dr. sc. Charles Szymanski (Sveučilište Vytautas Magnus, Pravni fakultet), prof. dr. sc. Katja Šugman Stubbs (Sveučilište u Ljubljani), prof. dr. sc. Polonca Kovač (Fakultet za javnu upravu Sveučilišta u Ljubljani), doc. dr. sc. Vasilka Sancin (Sveučilište u Ljubljani), prof. dr. sc. Miloš Živković (Pravni fakultet u Beogradu), dr. sc. Paul Cardwell (Sveučilište u Sheffieldu), dr. sc. Mitja Grbec (Fakultet za pomorstvo i promet, Portorož), dr. sc. Jurij Toplak (Sveučilište u Mariboru), dr. iur. Nataša Hadžimanović (Institut *Max Planck*, Hamburg).

**Tajnik / Secretary**

Kristian Relković

**Lektor / Copyeditor**

prof. dr. sc. Petar Vuković

**Lektor za engleski jezik / Copyeditor for English language**

Mark Davies

**Adresa uredništva / Editorial board contact address**

Zagrebačka pravna revija  
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu  
Trg maršala Tita 14, 10 000 Zagreb

Tel: +385 1 4564 351  
Fax: +385 1 4564 381  
E-mail: kristian.relkovic@pravo.hr

*Izdavanje časopisa dijelom je financirano sredstvima Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta Republike Hrvatske*

# SADRŽAJ

## ČLANCI

### **Dijana Hrstić**

Anticipirano odlučivanje pacijenata ..... 11

### **Iva Atlija**

Pravna priroda i dospelost obveze osiguratelja na isplatu naknade za štetu  
u obveznom osiguranju od automobilske odgovornosti ..... 37

### **Dalibor Franulović**

Upravno područje unutarnjih poslova u Republici Hrvatskoj ..... 61

## PRIKAZ

### **Zoran Burić**

Međunarodna konferencija "Jačanje prekogranične suradnje tijela kaznenog  
progona s ciljem smanjenja ponude opojnih droga" ..... 87

# CONTENTS

## ARTICLES

### **Dijana Hrstić**

Advance decision making by patients ..... 11

### **Iva Atlija**

The legal nature and maturity of an insurer's obligation to pay compensation  
for damages in compulsory automobile liability insurance ..... 37

### **Dalibor Franulović**

The administrative area of internal affairs in the Republic of Croatia ..... 61

## REVIEW

### **Zoran Burić**

Report on the Conference “Enhancing Cross-border Law Enforcement Cooperation  
to Reduce Drug Supply” ..... 87

## UVODNA RIJEČ

Poštovano čitateljstvo,

prvi broj Zagrebačke pravne revije u petoj godini izdavanja donosi tri vrijedna rada polaznika poslijediplomskih studija na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu, koji nam svaki pojedinačno pokazuje kako je pravo pozitivna znanost, utkana u naš svakodnevni život. Ono postavlja granice našem individualnom pravu na samoodređenje (*Hrstić*), uređuje pravo na naknadu štete u obveznom osiguranju od automobilske odgovornosti, koje je većina građana konzumirala jednom ili višekratno u životu (*Atlija*), te određuje organizaciju i funkcioniranje resora unutarnjih poslova (*Franulović*), čiji službenici najčešće komuniciraju s građanima te s jedne strane obavljaju za njih brojne usluge, a s druge strane ograničavaju njihova temeljna prava.

Autorica *Dijana Hrstić* objavila je sveobuhvatnu i kritičku znanstvenu analizu instituta anticipiranog odlučivanja osoba o temeljnim životnim pitanjima i pravu na privatnost, koji se aktivira u slučajevima buduće nesposobnosti samostalnog donošenja takvih odluka. Individualno pravo svakog pojedinca da samostalno odluči na koji način i pod kojim uvjetima želi biti liječen evoluiralo je u zadnjim desetljećima u međunarodni standard, koji zahtijeva odgovarajuću nacionalnu implementaciju. Nakon teorijskog uvoda rad donosi komparativni pregled zakonodavstva i prakse pojedinih europskih država, analizu instituta iz aspekta temeljnih ljudskih prava i standarda njegove regulacije u međunarodnopravnim instrumentima, upozorava na fragmentaciju i podnormiranost u njegovu uređenju u Republici Hrvatskoj te neispunjavanje međunarodnih obveza kojima smo pristupili te zaključno daje prijedloge pravnog uređenja anticipiranog odlučivanja *de lege ferenda*. Autorica *Iva Atlija* u svom znanstvenom radu analizira pravnu prirodu i dospelost obveze osiguratelja na isplatu naknade štete u obveznom osiguranju od automobilske odgovornosti postavljajući na početku rada jasnu razliku između osiguravateljeve ugovorne obveze i štetnikove izvanugovorne odgovornosti. Rad se bavi analizom domaćih zakonodavnih rješenja i sudske prakse te otkriva da je najveći problem u nepravilnoj sudskoj primjeni mjerodavnih propisa, odnosno pozivanje sudova na odredbe propisa koje uopće nisu mjerodavne pri odlučivanju o prirodi i dospelosti osiguravateljeve obveze. Ključno je kao i u brojnim drugim pravnim područjima, da se postigne ujednačenost sudske prakse i pravilna primjena prava. U radu autora *Dalibora Franulovića* možete pročitati analizu širokog i kompleksnog djelokruga poslova Ministarstva unutarnjih poslova kroz prikaz razvoja tog resora državne uprave, određivanja pravnog okvira brojnih poslova MUP-a uređenog kroz iznimno velik broj propisa te prikaz funkcionalnog, organizacijskog i metodološkog ustroja policije. Uz normativnu analizu autor koristi i empirijsku metodu posebno obrađujući ulogu Ministarstva unutarnjih poslova u Domovinskom ratu te u pripremama za punopravno članstvo Hrvatske u Europskoj uniji. Broj završava prikazom međunarodne konferencije

Akademije za europsko pravo (ERA) o jačanju prekogranične suradnje tijela kaznenog progona s ciljem smanjenja ponude opojnih droga održane u Trieru u 2015.

Zahvaljujem autorima, mentorima, recenzentima i uredničkoj ekipi Zagrebačke pravne revije, čiji je vrijedan i pravovremeni rad osigurao kvalitetno i zanimljivo ljetno štivo našim čitateljima.

Glavna urednica

prof. dr. sc. Zlata Đurđević



# ČLANCI



# ANTICIPIRANO ODLUČIVANJE PACIJENATA

*Pregledni znanstveni rad*

UDK 614.253.83  
339.923:061.1](4)EU  
347.67  
347.964.2  
347.965.43

*Primljeno: 7. siječnja 2016.*

Dijana Hrستیć\*

---

*Anticipirano odlučivanje jest jedan od načina na koji se osobama omogućuje unaprijed odlučivati o različitim aspektima života za slučaj njihove buduće nesposobnosti da takve odluke donose samostalno. U radu se razmatra praksa pojedinih europskih država i instrumenti zaštite koji su prihvaćeni od strane Vijeća Europe u području anticipiranog odlučivanja te se nastoje prikazati različiti oblici i rješenja glede pretpostavaka valjanosti navedenog raspolaganja pacijenata kako bi se upozorilo na potrebu sveobuhvatne regulacije navedene materije u Republici Hrvatskoj.*

Ključne riječi: anticipirano odlučivanje; anticipirane naredbe; oporuke s učincima za života; anticipirane punomoći; autonomija pacijenta

---

## 1. UVOD

Anticipirano odlučivanje pacijenata obuhvaća različite mehanizme koji omogućuju osobama unaprijed odlučivati o pojedinim aspektima svojeg života za slučaj buduće nesposobnosti da takvu odluku samostalno donesu. Nesposobnost pacijenta da donosi odluke o pitanjima koja ga se izravno tiču ne mora nužno predstavljati nesposobnost zbog koje je pojedinac lišen poslovne sposobnosti.<sup>1</sup> Nesposobnost pacijenta očituje se u njegovoj nemogućnosti da u danom trenutku, svjesnim očitovanjem volje, donosi odluke s pravnim učincima, odnosno raspoláže svojim pravima zbog, primjerice, demencije, komatoznog stanja, nesvijesti, mentalnog oštećenja ili kakva drugog zdravstvenog stanja koje ga priječi očitovati pravno relevantnu volju.

U vrijeme kada je struktura populacije sve starija zbog produljenog životnog vijeka, a istovremeno je sve brži razvitak znanosti i medicine, jača svijest osoba o kvaliteti života.

---

\* Dijana Hrستیć, mag. iur., doktorandica na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu; sudska savjetnica na Županijskom sudu u Zagrebu.

<sup>1</sup> Ovdje valja napomenuti da je prema odredbama prijašnjeg Obiteljskog zakona (Narodne novine, br. 116/03, 17/04, 136/04, 107/07, 57/11 i 61/11, dalje: ObZ/11) punoljetna osoba koja zbog duševnih smetnja ili drugih uzroka nije sposobna brinuti se o osobnim potrebama, pravima i interesima ili koja ugrožava prava i interese drugih osoba mogla biti lišena poslovne sposobnosti potpuno ili djelomično odlukom suda u izvanparničnom postupku (čl. 159. st. 1.). Odredbe novog Obiteljskog zakona (Narodne novine, br. 103/15) predviđaju samo mogućnost djelomičnog lišenja poslovne sposobnosti iz gore navedenih razloga, ali ne više i potpuno (čl. 234. st. 1. i 2.)

Stoga nisu rijetki slučajevi u kojima pojedinci posežu za različitim oblicima anticipiranog odlučivanja kako bi izbjegli podvrgavanje medicinskim postupcima koje smatraju nečovječnima, odnosno kako bi izbjegli održavanje na životu u stanju koje degradira ljudsko dostojanstvo.

Potaknute potrebom da se ojačaju ljudska prava u navedenom području, pojavljuju se tendencije na razini Vijeća Europe da se uredi pitanje anticipiranih odluka i time osigura jača zaštita već proklamiranih prava pojedinca na privatni život, prava na samoodređenje, odnosno autonomiju. Donošenjem različitih rezolucija i preporuka<sup>2</sup> Vijeće Europe nastoji u nacionalna zakonodavstva prenijeti načela na kojima se trebaju temeljiti zakonski propisi kojima se uređuje institut anticipiranih naredaba. S obzirom na činjenicu da je Republika Hrvatska članica Vijeća Europe, postoji potreba da se i u naše propise uvrste takve odredbe, ponajprije radi usklađivanja s već preuzetim obvezama iz međunarodnih ugovora o zaštiti ljudskih prava.<sup>3</sup> Ujedno se s ulaskom Hrvatske u Europsku uniju pojavljuje potreba razmatranja prakse država članica o pojedinim institutima anticipiranog odlučivanja koji su u njima uvriježeni, a radi preuzimanja odgovarajućih rješenja u nacionalni pravni sustav.<sup>4</sup> Međutim takva su zakonska rješenja, koja bi omogućavala pojedincima u Hrvatskoj anticipirano odlučivati, izuzev pojedinih odredaba novog Obiteljskog zakona<sup>5</sup> (dalje: ObZ/15), od 29. rujna 2015. gotovo zanemariva.

U radu će biti prikazana komparativna analiza pojedinih sustava europskih država (Njemačka, Austrija i Engleska) u kojima je već uređeno anticipirano odlučivanje i način regulacije ostvaren na razini Vijeća Europe. S obzirom na postojeća zakonska rješenja, odnosno njihov nedostatak, postoji potreba da se u Republici Hrvatskoj daju jasne zakonske odrednice o pretpostavkama valjanosti i načinu na koji osobe mogu unaprijed dati izjave volje obvezujuće za slučaj njihove nesposobnosti, uvažavajući pritom rješenja koja postoje u europskim državama. Konačno je u radu dan prijedlog izmjene hrvatskog zakonodavstva u skladu s postojećim komparativnim rješenjima.

---

<sup>2</sup> Rezolucije i preporuke neobvezujući su pravni akti koje donosi Odbor ministara Vijeća Europe o nekim aktualnim političkim pitanjima (rezolucije) ili radi obraćanja državama članicama s ciljem osiguravanja praktične primjene međunarodnih standarda koje postavlja Vijeće Europe (preporuke). [http://www.coe.int/T/CM/aboutCM\\_en.asp](http://www.coe.int/T/CM/aboutCM_en.asp) (15. prosinca 2015.).

<sup>3</sup> Uvođenje pravnih instituta anticipiranih punomoći i anticipiranih naredaba u pravni sustav Republike Hrvatske značilo bi daljnji doprinos jačanju zaštite ljudskih prava, kojoj Republika Hrvatska obraća posebnu pozornost. Uvođenje toga pravnog instituta u pravni sustav Republike Hrvatske značilo bi i promicanje načela „samoodređenja“ pojedinca, a što bi posljedično ojačalo položaj i prava odraslih osoba koje imaju određeni oblik nesposobnosti. (Vodopija Čengić, Lj., Gložinić, S., Sudar T., Javno bilježništvo i vođenje registara Hrvatske javnobilježničke komore, *Javni bilježnik*, vol. 35, 2011, str. 22).

<sup>4</sup> 169. tribina Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i Kluba pravnika Grada Zagreba, održana 20. lipnja 2012. na temu Anticipirane punomoći i naredbe – Kako dobru praksu iz EU-a uvesti u hrvatski pravni sustav, bilten br. 69, str. 111-131.

<sup>5</sup> Stupio na snagu 1. studenog 2015.

## 2. OPĆENITO O ANTICIPIRANIM NAREDBAMA

Postoje različite izjave volje koje pojedinci mogu dati radi postizanja određenih učinaka u budućnosti, odnosno u situacijama u kojima zbog vlastite nesposobnosti neće biti u mogućnosti utjecati svojom voljom na pojedine aspekte života. Potreba da se preduhitre takve okolnosti te uredi način njihova rješavanja i prije nego što su nastale može se pojaviti u različitim područjima života u kojima pojedinac ima potrebu kontrolirati njihov tijek, a katkad i ishod. Često se anticipirane izjave volje daju radi odlučivanja o ekonomskim/financijskim pitanjima (primjerice radi upravljanja imovinom), radi donošenja odluka o zdravlju ili liječenju te radi rješavanja nekih statusnih pitanja (određivanje osobe skrbnika).

Važne dileme pojavljuju se prilikom uređenja instituta koji omogućuju anticipirano odlučivanje pojedinaca u području zdravlja, odnosno liječenja, s obzirom na to da zbog vrlo osjetljive naravi dovode do sukoba između različitih društvenih interesa. S jedne se strane pruža mogućnost pojedincu da unaprijed odbije podvrgnuti se određenom medicinskom tretmanu ili da se izjasni o preferencijama glede budućeg liječenja, unatoč činjenici da još nisu nastupile okolnosti koje zahtijevaju liječenje pacijenta. Time se jača jedno od osnovnih ljudskih prava - pravo pojedinca na samoodređenje, odnosno autonomija pacijenta.

Međutim, s druge strane, jačanjem autonomije pacijenata sužava se profesionalna liječnička autonomija, stoga se u situacijama kada izostane pristanak pacijenta podvrgnuti se medicinskom tretmanu koji liječnici smatraju nužnim u danim okolnostima, stvara jaz između prava pacijenata,<sup>6</sup> najboljeg interesa pacijenta (u medicinskom smislu) i profesionalne autonomije liječnika.<sup>7</sup> Osim toga pravo pacijenta na samoodređenje ne može se uvijek ostvariti budući da granice tog prava predstavljaju prava drugih osoba, odnosno potreba da se zaštiti neki preči i viši interes. U pravilu se ne dopušta pacijentima donositi odluke o svojem zdravlju kojima bi se ugrozilo zdravlje i život drugih osoba ili neki javni interes, primjerice potreba za zaštitom državne sigurnosti, odnosno zaštitom javnog zdravlja.<sup>8</sup>

Upravo je iz navedenih razloga važno razumjeti koja je svrha anticipiranih izjava volje u području medicinskog prava te ih u skladu s tim uvesti u pravni sustav. Svrha anticipiranog odlučivanja, odnosno jačanje prava pojedinca na samoodređenje nauštrb

---

<sup>6</sup> Navedeno često dovodi do situacije u kojoj će liječnik, suprotno svojim uvjerenjima, morati poštovati odluku pacijenta koji ne prihvaća nužan medicinski tretman, neovisno o tome koliko je navedena odluka kontroverzna ili društveno neuvriježena. Slično Miller, L., B., *Autonomy & the Refusal of Lifesaving Treatment*, *The Hastings Center Report*, vol. 11, no. 4, 1981, str. 28.

<sup>7</sup> Detaljnije Lemmens, C., *A New Style of End-of-Life Cases: A Patients' Right to Demand Treatment or a Physician's Right to Refuse a Treatment? The Futility Debate Revisited*, *European Journal of Health Law*, vol. 20, 2013, str. 168.

<sup>8</sup> Ograničenja navedene naravi propisana su kogentnim normama te ujedno predstavljaju razloge za ograničenje prava koja su zajamčena Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i Konvencijom iz Ovieda; o navedenom više *infra* u poglavlju 5. Obvezatnost anticipiranih naredaba u pravnom poretku Republike Hrvatske.

liječničke autonomije i nekog šireg društvenog interesa očuvanja života, jest omogućiti pojedincu da stekne kontrolu nad svojim životom znajući kako će pojedina situacija medicinske naravi biti riješena i onda kada u tom trenutku nema sposobnost donijeti takvu odluku.<sup>9</sup>

Razlozi zbog kojih se osobe odlučuju na davanje anticipiranih izjava volje za slučaj kasnije nesposobnosti raznovrsni su. Najčešći motivi vezani su uz aktualno zdravstveno stanje osobe koja ih daje budući da je tada pojačana svijest pojedinca o njegovu zdravlju i potrebi da se podvrgne određenim medicinskim tretmanima. Važna okolnost koja utječe na anticipirano odlučivanje jesu i godine, odnosno stadij života pojedinca, ali i obiteljska (medicinska) anamneza, s obzirom na to da su osobe starije životne dobi te one koje boluju od težih bolesti ili su im one dijelom obiteljske anamneze suočene s većom vjerojatnošću nastupa situacija u kojima je nužno donijeti važne odluke o zdravlju.

U pravilu se izjave volje za slučaj buduće nesposobnosti pojedinca nazivaju anticipiranim naredbama, koje kao viši pojam obuhvaćaju različite oblike u kojima se takve naredbe mogu pojaviti. Međutim različiti se pravni sustavi koriste različitim nazivljem kada nastoje definirati izjave tog sadržaja.<sup>10</sup> Čini se da se u Hrvatskoj uobičajio termin anticipirane naredbe, što je vidljivo i u zakonskim rješenjima ObZ-a<sup>11</sup> te u pravnoj literaturi koja se bavi pitanjima anticipiranog odlučivanja,<sup>12</sup> zbog čega će se taj naziv kao viši pojam koristiti i u ovom radu.

### 3. VRSTE ANTICIPIRANIH NAREDABA

Anticipiranim naredbama nastoje se unaprijed odrediti načini rješavanja pojedinih budućih situacija, odnosno unaprijed donijeti odluke relevantne u različitim područjima života kada zbog poslovne nesposobnosti ili trenutačne nemogućnosti rasuđivanja osobe kojih se one tiču nisu u mogućnosti samostalno donijeti odluku. Ovaj se rad bavi ponajprije anticipiranim naredbama koje se daju za slučaj nesposobnosti pojedinca donijeti odluke vezane uz njegovo zdravlje. Upravo su anticipirane naredbe u toj sferi vrlo osjetljivo pitanje, odnosno institut koji pretpostavlja zahtjevnju i pažljivu regulaciju, jer one izravno dovode do preklapanja, pa i kolizije različitih prava kako šire društvene zajednice tako i pojedinaca.

Uobičajena je podjela anticipiranih naredaba na one kojima se unaprijed odlučuje o vrsti medicinskog tretmana koji osoba želi ili ne želi u slučajevima nemogućnosti da sama o

---

<sup>9</sup> O tome i Morris, A., *Life and Death Decisions: "Die, my dear doctor? That's the last thing I shall do!"*, *European Journal of Health Law*, vol. 3, 1996, str. 19.

<sup>10</sup> *Advance decision to refuse treatment* (Engleska), *advance directives* (SAD), *advance health directives* (Australija), u kontinentalnoeuropskom sustavu *Patientenverfügungen* (Njemačka i Austrija), *livstestamente* (Danska) te u različitoj literaturi: *advance statements*, *prior directives* ili *living wills*.

<sup>11</sup> Čl. 225. i 236. ObZ-a.

<sup>12</sup> O problemu nazivlja anticipiranih naredaba v. Milas Klarić, I., *Izjave volje za slučaj nesposobnosti*, *Hrvatska pravna revija*, 2010, str. 62.

njima odluči.<sup>13</sup> Takve se naredbe u literaturi i u komparativnim zakonodavstvima nazivaju *living wills*,<sup>14</sup> *Patientenverfügungen*,<sup>15</sup> *les directives anticipées*, *mandat de protection future*.<sup>16</sup> S obzirom na različitost termina kojima se označuje ta vrsta anticipiranih naredaba te činjenice da se katkad za nju koristi i termin anticipirane naredbe, teško je pronaći naziv koji bi na odgovarajući način odražavao pojam i sadržaj te vrste anticipiranih naredaba. Međutim u nedostatku boljeg termina u ovom će se radu koristiti pojam oporuke s učincima za života, uz naglasak na razlikovanje pojma klasične oporuke i te vrste anticipiranih naredaba. Druga vrsta anticipiranih naredaba jesu anticipirane punomoći (*proxy directives*,<sup>17</sup> *lasting powers of attorney*,<sup>18</sup> *Vorsorgevollmacht*,<sup>19</sup> *désignation personne de confiance*<sup>20</sup>), čija je svrha odrediti osobu koja će u slučaju nesposobnosti opunomoćitelja biti ovlaštena donositi odluke o pitanjima njegova zdravlja, odnosno o potrebnom liječenju.<sup>21</sup>

### 3.1. Oporuke s učincima za života

Oporuke s učincima za života u pravilu su pisane izjave obvezujućeg sadržaja dane unaprijed od strane odrasle osobe sposobne za očitovanje volje radi donošenja odluka o pravima i interesima u slučaju buduće nesposobnosti za samostalno odlučivanje. Kako je već gore navedeno, oporuke s učincima za života donose se redovito radi odlučivanja o pitanjima koja se tiču zdravlja, primjerice radi odabira načina dijagnostičiranja zdravstvenih stanja, određivanja tijeka liječenja, odnosno prihvaćanja ili odbijanja pojedinih medicinskih tretmana. Iz samog je naziva razvidno da one predstavljaju jednostrane izjave volje, slično kao oporuke za slučaj smrti, kojima pojedinac daje upute ili izražava želje o načinu na koji će treći, ponajprije oni pojedinci koji će u danom trenutku odlučivati o tretmanima (skrbnici) te liječnici koji će ih provoditi, postupati u slučaju da nastupi situacija predviđena oporukom, a u kojoj davatelj izjave neće biti u mogućnosti neposredno izraziti svoje želje. Međutim valja napomenuti da se unatoč sličnostima oporuke kao anticipirane naredbe i klasične oporuke radi o posve različitim pravnim institutima. Pa tako, iako su obje jednostrani pravni poslovi koji obvezuju druge u smislu da proizvode učinke pod uvjetom da su ispunjene sve formalne pretpostavke njihove valjanosti, klasična oporuka proizvodi učinke nakon smrti oporučitelja te uređuje u pravilu imovinskopravne odnose. Za razliku od nje, oporuka s učincima za života proizvodi učinke za života osobe koja je sastavlja te se u pravilu donosi radi odlučivanja o pitanjima zdravlja.<sup>22</sup>

---

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> „Oporuke s učincima za života“

<sup>15</sup> „Raspoložba pacijenta“

<sup>16</sup> „Anticipirane direktive/naredbe“

<sup>17</sup> „Anticipirana punomoć“

<sup>18</sup> „Trajna punomoć“

<sup>19</sup> „Punomoć za slučaj skrbi“

<sup>20</sup> „Imenovanje osobe od povjerenja“

<sup>21</sup> Milas Klarić, *op. cit.* (bilj. 12), str. 62.

<sup>22</sup> Milas Klarić, I., *Anticipirane naredbe, Hrestomatija hrvatskoga obiteljskog prava*, Zagreb, 2010, str. 665.

S obzirom na sadržaj, odnosno cilj te vrste anticipiranih naredaba, razlikujemo one oporuke s učincima za života koje uvijek imaju obvezujući sadržaj jer su u njima dane konkretne upute o prihvaćanju ili odbijanju liječničkih tretmana ili drugih intervencija medicinske naravi te one u kojima se izražavaju želje o načinu liječenja pacijenta.

Kao što je već rečeno, po svojoj pravnoj naravi oporuke s učincima za života jednostrani su pravni poslovi koji nastaju jednostranim očitovanjem volje pojedinca. Budući da se njima odluke donose *pro futuro*, njihov sadržaj mora biti precizan i jasan u pogledu učinaka koji se njima žele postići. Upravo se u toj 'neprilagodljivosti' očituju teškoće u njihovoj primjeni.<sup>23</sup> Postavlja se pitanje kako postići da se oporukom s učincima za života na jasan i nedvosmislen način daju upute o (ne)primjenjivim medicinskim intervencijama kada je teško unaprijed specificirati situacije koje će zahtijevati različite medicinske pristupe. Naime takve upute ne bi smjele biti preširoko formulirane jer bi se korištenjem općenitih fraza mogle pojaviti dvojbe o pravnoj volji pojedinca kako postupiti u konkretnoj situaciji. Ujedno one ne smiju biti previše detaljizirane jer je vrlo teško predvidjeti sve specifične situacije koje bi za pojedinca mogle nastati.<sup>24</sup>

### 3.2. Anticipirane punomoći

Anticipirane su punomoći vrsta anticipiranih naredaba kojima se određuje osoba (opunomoćenik) koja će u slučaju buduće nesposobnosti opunomoćitelja donositi odluke, odnosno poduzimati radnje u ime i za račun opunomoćitelja, najčešće u pitanjima koja se odnose na zdravlje.

Postoje dvojbe o pravnoj naravi anticipiranih punomoći. Neki<sup>25</sup> su mišljenja da, s obzirom na svoju narav, anticipirane punomoći mogu biti sastavljene kao jednostrane izjave volje, odnosno jednostrani pravni poslovi kojima se nekoga ovlašćuje da postupa kao opunomoćenik, odnosno da mogu biti dane u formi ugovora, čime se stvara dvostrani pravni odnos između opunomoćitelja i opunomoćenika prihvatom jednostrane izjave. Međutim anticipirana se punomoć samo prividno pojavljuje u različitim oblicima. Naime ako pojedinac sastavi anticipiranu punomoć u obliku izjave volje kao jednostrani pravni posao, ona neće biti obvezujuća prema trećima ni prema opunomoćeniku ako on ne prihvati dani nalog, osim ako bi prema svom sadržaju uređivala pitanja koja se određuju oporukama s učinkom za života, pa bi u tom dijelu predstavljala obvezujuću anticipiranu naredbu pod uvjetom da su ispunjene i ostale formalne pretpostavke njezine valjanosti. Tek prihvatom naloga, koji predstavlja bitan element anticipirane punomoći, nastaje interni odnos između opunomoćitelja i opunomoćenika na temelju kojeg je on ovlašten i dužan postupati u skladu s danom punomoći. Budući da je za takvu vrstu punomoći od važnosti da su i treći upoznati s ovlaštenjem opunomoćenika kako bi se postigla njezina

<sup>23</sup> Robertson, J., A., Second Thoughts on Living Wills, *The Hastings Center Report*, vol. 21, no. 6, 1991, str. 7.

<sup>24</sup> Slično i Zuckerberg, J., End-of-Life Decisions: A View from Ontario and Beyond, *European Journal of Health Law*, vol. 16, 2009, str. 145.

<sup>25</sup> Vodopija Čengić, Gložinić, Sudar, *op. cit.* (bilj. 3), str. 25.



svrha, takva će izjava ujedno biti i legitimacija u odnosu prema trećima u smislu ovlaštenja koje je dano opunomoćeniku da postupa u granicama iskazane punomoći.

Ovdje treba napomenuti da dana ovlast nije neograničena, ona je, kao što je i pravo pacijenta na autonomiju, sužena u slučajevima kada je prednost dana nekim višim društvenim interesima, odnosno kada je ograničena pravima drugih pojedinaca. Međutim granice obvezatnosti anticipiranih punomoći, odnosno odluka koje po ovlaštenju donose opunomoćitelji, još su izraženije. Tako pojedina zakonodavstva ograničavaju njihovu obvezatnost kada se donose odluke<sup>26</sup> u situaciji kad ne postoji usuglašen stav liječnika i opunomoćenika o prihvatljivom medicinskom tretmanu ili kad postoji opasnost da bi određeni medicinski tretman mogao ozbiljno ugroziti život ili zdravlje opunomoćitelja. U prilog tome da se radi o mandatnom odnosu, odnosno da prihvatom naloga (mandata) od strane opunomoćenika dolazi do sklapanja ugovora o nalogu, govori i Drugo načelo Preporuke Vijeća Europe br. 11 iz 2009. o anticipiranim punomoćima i naredbama za slučaj nesposobnosti kada definira pojam anticipirane punomoći (*“continuing power of attorney”*) kao mandat, odnosno ovlast danu od strane sposobne odrasle osobe s ciljem da stupi na snagu ili ostane na snazi u slučaju nesposobnosti mandanta.

Glavna razlika između te vrste anticipiranih naredaba i oporuka s učincima za života jest ta da su oporuke s učincima za života uvijek jednostrani pravni poslovi, dok anticipirane punomoći stvaraju obvezujuće učinke tek prihvatom naloga opunomoćenika na način da ga obvezuju i ovlašćuju donositi odluke sukladno danoj ovlasti. Anticipiranim se punomoćima, kao i uopće anticipiranim odlučivanjem, jača načelo samoodređenja jer se pojedincu daje mogućnost izabrati osobu od povjerenja koja će odlučivati o pitanjima koja su obuhvaćena danom punomoći. Time se izbjegavaju troškovi postavljanja skrbnika osobi koja nije u stanju brinuti se za svoja prava i interese, a ujedno se postiže personalizacija osobe skrbnika jer je upravo tu osobu kao izvršitelja izabrao opunomoćitelj.

#### **4. UREĐENJE INSTITUTA ANTICIPIRANIH NAREDABA: REGULACIJA NA PODRUČJU DRŽAVA ČLANICA EUROPSKE UNIJE**

Način na koji je institut anticipiranih naredaba uređen u pojedinim nacionalnim sustavima varira, odnosno različiti sustavi daju različite učinke anticipiranim naredbama s obzirom na vrstu naredaba, ali i s obzirom na formalne pretpostavke njihove valjanosti. Budući da su našem pravnom sustavu uvelike bliski njemački i austrijski pravni sustav, bit će dan prikaz njihova uređenja, ali i engleskog uređenja kako bi se na jednoj općoj (europskoj razini) moglo zaključiti o tendencijama regulacije anticipiranog odlučivanja.

---

<sup>26</sup> Njemačka - 1904. 5. BGB Stavci 1. i 4. primjenjuju se i na opunomoćenika, koji može dati pristanak, odbiti ga dati ili povući radi poduzimanja mjera iz stavka 1. rečenice 1. i stavka 2. ako su navedene mjere izričito i u pisanom obliku obuhvaćene danom punomoći.

#### 4.1. Njemačka

U njemačkom pravnom sustavu uređena su tri načina na koje osoba može putem anticipiranih naredaba (*Vorausverfügungen*) unaprijed odlučivati u slučaju buduće nesposobnosti.<sup>27</sup> Pa tako pojedinac može sastaviti *Patientenverfügung* – izjavu o raspolaganju pacijenta, dati anticipiranu punomoć radi odlučivanja o pitanjima zdravlja (punomoć za slučaj skrbi - *Vorsorgevollmacht*) te dati skrbničku punomoć (*Betreuungsverfügung*), odnosno odrediti osobu koja će mu biti postavljena za skrbnika u slučaju njegove nesposobnosti. Pretpostavke za valjano anticipirano odlučivanje uređene su njemačkim građanskim zakonikom (*Bürgerliches Gesetzbuch*, dalje: BGB), koji za obvezujući učinak anticipiranih naredaba zahtijeva njihovu pisanu formu te punoljetnost i sposobnost za odlučivanje onoga tko takvu naredbu daje.<sup>28</sup> Njemačko zakonodavstvo ne traži dodatne formalnosti kako bi anticipirane naredbe bile obvezujuće, odnosno sudjelovanje javnih bilježnika u sastavljanju takvih izjava ni njihovu registraciju. Međutim pretpostavka primjene *Patientenverfügung*, odnosno izjave o raspolaganju pacijenta, jest da su upute sadržane u takvoj naredbi primjenjive na trenutačno zdravstveno stanje u kojem se nalazi osoba na koju se odnosi, odnosno da su medicinski tretmani navedeni u izjavi adekvatni za liječenje pacijenta.<sup>29</sup> Ukoliko sadržaj izjave ne bi odgovarao trenutačnoj situaciji u kojoj se pacijent nalazi, slijedom čega ona ne bi bila izravno primjenjiva, ili ako ne bi ispunjavala formalne pretpostavke za izravnu primjenu, ona bi ipak proizvodila određene učinke. Naime takve izražene upute smatraju se željama pacijenata koje svakako treba uzeti u obzir prilikom odlučivanja o tome koji će se medicinski zahtjevi poduzeti te posredno utječu na tijek liječenja.<sup>30</sup> Budući da izjave o raspolaganju pacijenata s obzirom na svoj determinirani sadržaj nisu uvijek primjenjive na nastale, neočekivane situacije, često se osim izjava sastavljaju i anticipirane punomoći kojima se određuju jedna ili više osoba koje su ovlaštene donositi odluke o pitanjima zdravlja za nesposobnu osobu. *Vorsorgevollmacht*, odnosno anticipirana punomoć, omogućava pojedincu da unaprijed odredi osobu koja će umjesto njega odlučivati o njegovu zdravlju bez potrebe da se za takve situacije imenuje zakonski zastupnik.

---

<sup>27</sup> Milas Klarić, *op. cit.* (bilj. 12), str. 65.

<sup>28</sup> Članak 1901.a st. 1. BGB-a: Ako je punoljetna sposobna osoba u pisanom obliku odredila da za slučaj svoje buduće nesposobnosti pristaje ili zabranjuje poduzimanje određenih mjera ispitivanja njezina zdravlja, odnosno medicinskih tretmana ili intervencija koje nisu izravno predstojeće u trenutku davanja izjave (raspoložba pacijenta), skrbnik mora ispitati odgovaraju li takva određenja trenutačnoj životnoj situaciji i potrebnim medicinskim tretmanima. Ako je to slučaj, skrbnik mora osigurati da se volja štíćenika na taj način izražena i valjana ostvari. Dana izjava može se opozvati u bilo koje doba bez posebne forme.

<sup>29</sup> Wiesing, U.; Jox, R., J.; Heißler, H.-J.; Borasio, G. O., A new law on advance directives in Germany, *Journal of medical ethics*, vol. 36, 2010, str. 780.

<sup>30</sup> Članak 1901.a st. 2. BGB-a: U slučaju da nema izjave o raspolaganju pacijenta ili njezine odredbe nisu primjenjive na aktualnu životnu i medicinsku situaciju, skrbnik mora utvrditi koje su želje, odnosno pretpostavljena volja pacijenta glede tretmana koji se imaju poduzeti i na temelju toga zaključiti pristaje li ili zabranjuje medicinske tretmane obuhvaćene stavkom 1. Pretpostavljena volja pacijenta utvrđuje se na temelju konkretnih pokazatelja. Pritom u obzir moraju biti uzete prethodne usmene ili pisane izjave, etička ili vjerska uvjerenja i ostale osobne vrijednosti pacijenta.

## 4.2. Austrija

Austrijski pravni sustav, slično kao i njemački, poznaje dva oblika anticipiranih naredaba – izjave o raspolaganju pacijenta (*Patientenverfügungen*) te anticipirane punomoći (*Vorsorgevollmacht*) kojima se određuje osoba od povjerenja radi postupanja u ime, odnosno u korist opunomoćitelja. Austrija je posebnim zakonom (*Patientenverfügungsgesetz*)<sup>31</sup> propisala pretpostavke valjanosti izjava o raspolaganju pacijenta da bi one bile obvezujuće. One moraju biti dane u pisanoj formi u nazočnosti javnog bilježnika, odvjetnika ili pravobranitelja za zaštitu prava pacijenata<sup>32</sup> od strane osobe koja je sposobna za rasuđivanje te koja je svjesna posljedica takve izjave, odnosno njezina značenja.<sup>33</sup> Izjavu mora vlastoručno potpisati osoba koja je sastavlja te na njoj mora biti naznačen datum kad je sačinjena. Razlog tome je što ta vrsta anticipiranih naredaba ima vremenski ograničeni učinak, i to na rok od pet godina.<sup>34</sup> Za razliku od njemačkog modela, austrijski traži dodatne pretpostavke koje moraju biti ispunjene da bi takve izjave bile obvezujuće. Njezinu sastavljanju moraju prethoditi konzultacije s liječnikom o sadržaju naredbe, odnosno o njezinim posljedicama na primjenu medicinskih tretmana. Pritom će liječnik ocijeniti je li osoba koja sastavlja izjavu sposobna za rasuđivanje te je li svjesna svih posljedica koje ona nosi.<sup>35</sup> Međutim i u ovom će sustavu biti prepoznani učinci izjava o raspolaganju koje ne ispunjavaju sve formalne pretpostavke na način da će se uzeti u obzir prilikom odlučivanja o pitanjima zdravlja pacijenta. Anticipirane su punomoći (*Vorsorgevollmacht*) uređene austrijskim Općim građanskim zakonikom (284f - 284h Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch, ABGB). Navedenim je odredbama za sastavljane punomoći propisano više pretpostavaka da bi bile obvezujuće. Za razliku od njemačkog rješenja, prema kojem je nužno da izričito u danoj punomoći budu obuhvaćene mjere, odnosno poduzimanje ili odbijanje određenih liječničkih postupaka u onim slučajevima kada se opunomoćenik ne slaže sa stavom liječnika o prihvatljivom medicinskom tretmanu, odnosno ako postoji opasnost da bi se takvim mjerama mogao ozbiljno ugroziti život ili zdravlje pacijenta,<sup>36</sup> navedenog ograničenja u austrijskom zakonodavstvu nema.

---

<sup>31</sup> 55. Bundesgesetz über Patientenverfügungen (Patientenverfügungsgesetz - PatVG), 2006.

<sup>32</sup> Izjava o raspolaganju pacijenata obvezujuća je ako je dana u pisanoj formi s naznačenim datumom, u nazočnosti javnog bilježnika, odvjetnika ili pravobranitelja za zaštitu prava pacijenata i ako je pacijent bio obaviješten o posljedicama davanja izjave, kao i o mogućnosti njezina opoziva u bilo kojem trenutku (§ 6).

<sup>33</sup> Osoba koja sastavlja izjavu o raspolaganju mora biti sposobna za rasuđivanje (§ 3). U obvezujućoj izjavi mora biti konkretno opisan, odnosno jasno proizlaziti iz konteksta izjave, medicinski tretman koji pacijent odbija. Mora biti jasno da osoba koja sastavlja izjavu na odgovarajući način procjenjuje posljedice takve izjave (§ 4).

<sup>34</sup> Izjava o raspolaganju pacijenta važi pet godina od trenutka potpisivanja, osim ako je u njoj naznačen kraći rok valjanosti (§ 7).

<sup>35</sup> Prije sastavljanja izjave osoba se mora konzultirati s liječnikom radi dobivanja informacija o naravi i posljedicama koje ona ima na postupak liječenja. Liječnik koji pruža navedene informacije mora i potvrditi da je osoba koja sastavlja izjavu sposobna za rasuđivanje i na odgovarajući način procjenjuje posljedice takve izjave (§ 5).

<sup>36</sup> 1904. BGB.

### 4.3. Engleska

Mogućnost anticipiranog odlučivanja u Engleskoj je uređena zakonom (Mental Capacity Act) iz 2005. godine. Njime su uređena dva instituta anticipiranog odlučivanja - oporuke s učincima za života, odnosno anticipirane odluke o odbijanju tretmana (*living wills; advance decisions to refuse treatment*), i anticipirane punomoći (*lasting powers of attorney*). Oporuke s učincima za života, odnosno anticipirane odluke o odbijanju tretmana, može dati svaka osoba koja je starija od 18 godina i koja je sposobna shvatiti značenje takve izjave te ukoliko je dana u pisanom obliku i potpisana u prisutnosti svjedoka. Međutim, da bi ona imala obvezujuće učinke, njezin sadržaj mora biti jasan i precizan i primjenjiv na tretman koji je u pitanju.<sup>37</sup> To znači da se mora raditi o tretmanu koji je specificiran u danoj naredbi, da je naredba primjenjiva u situaciji koja odgovara onim okolnostima koje su postojale u vrijeme donošenja naredbe, to jest izostanak okolnosti koje osoba nije predvidjela, a koje bi utjecale na njezinu drugačiju uputu.<sup>38</sup> Osoba starija od 18 godina ovlaštena je dati punomoć (*lasting powers of attorney*) drugoj osobi ili osobama radi donošenja odluka, odnosno poduzimanja radnja u vrijeme njezine nesposobnosti. Ako se navedena punomoć odnosi na pitanja zdravlja, onda ona podliježe istim pretpostavkama valjanosti koje zakon propisuje za oporuke s učincima za života.<sup>39</sup> Iz komparativnog prikaza regulacije na području država koje su članice Europske unije zapravo možemo zaključiti da je u većini navedenih zemalja na određeni način pravno uređeno pitanje anticipiranog odlučivanja pojedinaca u različitim sferama života, a napose o pitanjima zdravlja. Takav zaključak nije iznenađujući s obzirom na postojeće akte donesene u okviru Vijeća Europe, a koji se bave upravo pitanjima anticipiranog odlučivanja sa svrhom jačanja prava pojedinca na samoodređenje.

### 4.4. Hrvatska

Pozitivnim propisima u Republici Hrvatskoj samo je fragmentarno, u pojedinim zakonskim odredbama,<sup>40</sup> uređen institut anticipiranih naredaba. Tako prvi put Obiteljski zakon iz 2014.<sup>41</sup> (dalje: ObZ/14) te Zakon o zaštiti osoba s duševnim smetnjama<sup>42</sup> (dalje: ZZODS) uređuju pojedine oblike, opseg, sadržaj i načine anticipiranog odlučivanja.<sup>43</sup>

---

<sup>37</sup> Michalowski, S., Advance Refusals of Life-Sustaining Medical Treatment: The Relativity of an Absolute Right, *The Modern Law Review*, vol. 68, no. 6, 2005, str. 966.

<sup>38</sup> Čl. 24.-26. Mental Capacity Act (2005) – dalje: MCA.

<sup>39</sup> Čl. 10. st. 7. MCA.

<sup>40</sup> Vidi *infra* poglavlje 4.4.5. Zakonski akti.

<sup>41</sup> Narodne novine, br. 75/15; 28. lipnja 2014. Valja napomenuti da je rješenjem Ustavnog suda Republike Hrvatske U-I-3101/2014 i dr. od 12. siječnja 2015. suspendirana primjena navedenog zakona do donošenja konačne odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske o njegovoj ustavnosti u postupku pokrenutom radi ocjene njegove suglasnosti s Ustavom. Nakon suspenzije Obiteljskog zakona iz 2014. donesen je novi Obiteljski zakon, koji je stupio na snagu 1. studenog 2015. kako bi se do donošenja konačne odluke Ustavnog suda o ustavnosti premostila pravna nesigurnost. Time su odredbe prijašnjeg Obiteljskog zakona stavljene izvan snage.

<sup>42</sup> Narodne novine, br. 76/14.

<sup>43</sup> Odredbe Obiteljskog zakona iz 2014. koje se odnose na anticipirano odlučivanje te odredbe ZZODS-a stupile su istodobno na snagu 1. siječnja 2015.

Unatoč oskudnom zakonskom uređenju, valja napomenuti da su u Hrvatskoj na snazi propisi koji, bez obzira na izostanak čvrstog zakonskog okvira, obvezuju liječnike i sudove postupati na način da uvažavaju izražene želje pacijenata o načinu primjene medicinske dijagnostike i tretmana, odnosno tijeka liječenja pacijenata u vrijeme njihove nesposobnosti. Ti su pravni mehanizmi Ustav Republike Hrvatske<sup>44</sup> te različiti međunarodni ugovori, koji, budući da su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom, objavljeni i na snazi, čine dio unutarnjega pravnog poretka Republike Hrvatske te su po pravnoj snazi iznad zakona.<sup>45</sup> Osim međunarodnih ugovora, koji, pod gore navedenim pretpostavkama, izravno obvezuju Republiku Hrvatsku, postoji i nekoliko međunarodnih akata, koji, iako neobvezujući, daju preporuke i mišljenja putem kojih se oblikuju europske tendencije o prepoznavanju anticipiranog odlučivanja pacijenata.

#### 4.4.1. Ustav Republike Hrvatske

Ustavom Republike Hrvatske zajamčeno je svakoj osobi pravo na život,<sup>46</sup> a ujedno poštovanje i pravna zaštita njezina osobnog i obiteljskog života, dostojanstva, ugleda i časti.<sup>47</sup> Na taj su način najvišim aktom prepoznata dva temeljna osobna prava – pravo na život i pravo na poštovanje osobnog (privatnog života) pojedinca. Pravo na život podrazumijeva zabranu svakome da drugoga liši života, pa i u slučaju kada postoji pristanak druge osobe. Pravo na poštovanje osobnog života pretpostavlja pravo svakog pojedinca da samostalno odluči na koji će način živjeti, odnosno da po svojoj volji uredi intimne aspekte svoga života, u što neminovno ulazi i pravo pojedinca da odluči o pitanjima svoga zdravlja. Radi zaštite prava na život poduzimaju se različite zdravstvene mjere kako bi se produžio život i poboljšala njegova kvaliteta, odnosno kako bi se izbjegla, to jest odgodila smrt. U tom se smislu osobe podvrgavaju različitim medicinskim tretmanima, kojih je sve veći spektar s obzirom na razvitak tehnologije i probitke u medicinskoj znanosti. Međutim, kako svaka osoba ima pravo donositi odluke o pitanjima svoga zdravlja i o načinu života, na njoj je i odluka koje će medicinske tretmane prihvatiti, a koje odbiti, odnosno u mogućnosti je determinirati tijek liječenja. Budući da takva mogućnost za nju prestaje trenutkom njezine nesposobnosti da donese navedene odluke, razvijeni su instituti koji bi preduhitili nastalu situaciju i omogućili pojedincu da odlučuje unaprijed. Upravo se tim mehanizmima anticipiranog odlučivanja, katkad i nauštrb zajamčenog prava na život, u punoj mjeri ostvaruje pravo osobe na poštovanje njezina osobnog života.

---

<sup>44</sup> Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10, 5/14.

<sup>45</sup> Čl. 134. Ustava.

<sup>46</sup> Čl. 21. st. 1. Ustava: „Svako ljudsko biće ima pravo na život.“

<sup>47</sup> Čl. 35. Ustava: „Svatomu se jamči štovanje i pravna zaštita njegova osobnog i obiteljskog života, dostojanstva, ugleda i časti.“

#### 4.4.2. Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Europska konvencija)<sup>48</sup>

Člankom 8. st. 1. Europske konvencije propisano je da svatko ima pravo na poštovanje svoga privatnog i obiteljskog života, doma i dopisivanja. Europski sud za ljudska prava (ESLJP) u predmetu *Pretty protiv Ujedinjenog Kraljevstva*<sup>49</sup> u kontekstu odlučivanja o zabrani sudjelovanja u samoubojstvu, kao i u predmetima *Haas protiv Švicarske*<sup>50</sup> i *Koch protiv Njemačke*,<sup>51</sup> istaknuo je da je srž same Europske konvencije zaštita ljudskog dostojanstva i slobode. Nadalje je naglašeno da kvaliteta života pojedinca zasigurno ulazi u doseg članka 8. Europske konvencije, odnosno da pravo pojedinca da odluči o načinu i vremenu prestanka svog života predstavlja jedan od aspekata prava na poštivanje privatnog života u smislu odredbe čl. 8. Europske konvencije. Posebno je pritom istaknuto da u današnje vrijeme brzog razvitka medicine i produljenog životnog vijeka mnogi smatraju da ne bi trebali biti prisiljeni živjeti u stanju poodmakle starosti, odnosno fizičke ili psihičke oronulosti, jer je takvo nastojanje u koliziji sa snažnim stavom o pravu na samoodređenje, odnosno o pravu na samopoštovanje svake osobe. Upravo iz sadržaja čl. 8. Europske konvencije te pravnih shvaćanja ESLJP-a izraženih kroz njegovu praksu proizlazi da postupanje protivno izraženim željama pacijenta o odbijanju određenih medicinskih tretmana predstavlja povredu prava na zaštitu osobnog života.<sup>52</sup> U nekim slučajevima provođenje medicinskih tretmana protivno volji pacijenta može dovesti i do povrede prava na vjeroispovijed pacijenata, koje je zajamčeno čl. 9. Europske konvencije,<sup>53</sup> jer se u određenim okolnostima odbijanje liječenja temelji na zahtjevima vjere pojedinca ili određenih religijskih uvjerenja.<sup>54</sup> Međutim ovdje valja naglasiti da prava zajamčena čl. 8. st. 1. i čl. 9. Europske konvencije nisu apsolutna, odnosno mogu biti derogirana pod određenim uvjetima.

---

<sup>48</sup> Zakon o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Protokola br. 1, 4, 6, 7 i 11 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, (Narodne novine - Međunarodni ugovori, br. 18/97).

<sup>49</sup> *Pretty v. The United Kingdom*, App. No(s). 2346/02, par. 65.

<sup>50</sup> *Haas v. Switzerland*, App. No(s). 31322/07, par. 51.

<sup>51</sup> *Koch v. Germany*, App. No(s). 497/09, par. 51 i 52.

<sup>52</sup> Prisilno liječenje osoba, osim što predstavlja povredu prava na privatnost, može dovesti i do povrede čl. 3. Europske konvencije, odnosno predstavljati nečovječno i ponižavajuće postupanje. (Lemmens, C., End of Life Decisions and Pregnant Women: Do Pregnant Women Have the Right to Refuse Life Preserving Medical Treatment? A Comparative Study, *European Journal of Health Law*, vol. 17, 2010, str. 494.

<sup>53</sup> 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 ili privatno, iskazuje svoja vjeroispovijed ili uvjerenje bogoslužjem, poučavanjem, praktičnim vršenjem i obredima.

<sup>54</sup> Primjerice Jehovini svjedoci, koji odbijaju transfuziju krvi iz vjerskih razloga (Miller, *op. cit.* (bilj. 6), str. 25).

#### **4.4.3. Konvencija o zaštiti ljudskih prava i dostojanstva ljudskih bića glede primjene biologije i medicine: Konvencija o ljudskim pravima i biomedicini (Konvencija iz Ovieda)<sup>55</sup>**

Republika Hrvatska je zakonom o potvrđivanju Konvencije iz Ovieda prihvatila njezin tekst i Dodatne protokole<sup>56</sup> uz Konvenciju, čime je ona postala obvezujući pravni akt, izravno primjenjiv te po svojoj pravnoj snazi iznad zakona. Značaj Konvencije iz Ovieda, vezano uz predmet ovog rada, ogleda se u sadržaju odredbe čl. 9., kojom je propisana obveza uzimanja u obzir ranije izraženih želja glede medicinskog zahvata od pacijenta koji u vrijeme zahvata nije u stanju izraziti svoje želje. Svrha koja se htjela postići donošenjem Konvencije iz Ovieda vidljiva je iz preambule u kojoj su izraženi razlozi koji su potaknuli njezino donošenje. Prvenstveno je navedeno da je cilj Vijeća Europe postići veće jedinstvo među svojim članicama te da je donošenje Konvencije jedan od načina očuvanja i daljnjeg ostvarivanja ljudskih prava i temeljnih sloboda. Posebno je naglašeno da postoji svijest o ubrzanom razvoju biologije i medicine, zbog čega je iznimno važno osigurati dostojanstvo ljudskog bića te poštovati ljudsko biće kao pojedinca i kao pripadnika ljudske vrste. Naglašeno je ujedno i da potreba za uređenjem pitanja koja su predmetom Konvencije iz Ovieda proizlazi iz svijesti da zloupotreba biologije i medicine može dovesti do čina koji ugrožavaju ljudsko dostojanstvo. Time je već krajem prošlog stoljeća prepoznata potreba da se na široj nadnacionalnoj razini ojača pravo pojedinca na samoodređenje, odnosno da se pruži temelj za uređenje mehanizama putem kojih će se to pravo ostvariti u nacionalnim sustavima.

#### **4.4.4. Neobvezujući pravni akti**

##### **4.4.4.1. Preporuka br. 1418 iz 1999. o zaštiti ljudskih prava i dostojanstva neizlječivo bolesnih i umirućih pacijenata**

Preporuku br. 1418 o zaštiti ljudskih prava i dostojanstva neizlječivo bolesnih i umirućih pacijenata Vijeće Europe usvojilo je 25. srpnja 1999. godine<sup>57</sup> kako bi se naglasila obveza svih poštovati i zaštititi dostojanstvo neizlječivih ili terminalnih bolesnika, odnosno da je dostojanstvo svojstveno ljudskom biću u svim fazama života i svakom se mora omogućiti da umre dostojanstveno. Skupština Vijeća Europe u spomenutoj je Preporuci uputila apel državama članicama da neizlječivim i terminalnim bolesnicima zajamče, među ostalim, potrebnu pravnu i društvenu zaštitu protiv opasnosti, odnosno rizika da im se suprotno

---

<sup>55</sup> Konvencija o zaštiti ljudskih prava i dostojanstva ljudskog bića u pogledu primjene biologije i medicine: Konvencija o ljudskim pravima i biomedicini, sastavljena u Oviedu 4. travnja 1997., stupila na snagu 1. prosinca 1999.

<sup>56</sup> Dodatni protokol uz Konvenciju o zaštiti ljudskih prava i dostojanstva ljudskog bića u pogledu primjene biologije i medicine o zabrani kloniranja ljudskih bića, sastavljen u Parizu, 12. siječnja 1998., stupio na snagu 1. ožujka 2001. Dodatni protokol uz Konvenciju o zaštiti ljudskih prava i dostojanstva ljudskog bića u pogledu primjene biologije i medicine u svezi s presađivanjem organa i tkiva ljudskog podrijetla, sastavljen u Strasbourgu 24. siječnja 2002.

<sup>57</sup> Preporuka br. 1418 usvojena je na 24. sjednici parlamentarne skupštine Vijeća Europe 25. srpnja 1999. godine.

volji produžava život.<sup>58</sup> Svrha navedene Preporuke jest ojačati pravo na samoodređenje neizlječivim i terminalnim bolesnicima, a što ponajprije zahtijeva da se poduzmu konkretne mjere kojima će se ono ostvariti. Tako Vuletić i dr.<sup>59</sup> sumiraju navedene mjere na potrebu da se oživotvori pravo neizlječivih i terminalnih bolesnika na istinitu i potpunu informaciju, uz poštovanje želje neke osobe da ne bude informirana; da se poštuju napredne smjernice o životu, uz odbacivanje određenih nepotrebnih i preuranjenih medicinskih tretmana za neizlječive ili terminalne bolesnike, nesposobne da izraze vlastitu volju. Posebno je važna odredba čl. 9. b) iv. Preporuke upućena državama članicama Vijeća Europe da osiguraju da će se uzeti u obzir anticipirane naredbe, odnosno oporuke s učincima za života o odbijanju medicinskih tretmana neizlječivih ili umirućih pacijenata u trenucima njihove nesposobnosti te da se osiguraju pretpostavke valjanosti takvih naredaba, uključujući i one kojima se određuje opunomoćenik radi donošenja odluka u korist nesposobnog pacijenta.

#### **4.4.4.2. Preporuka br. 11 iz 2009. o anticipiranim punomoćima i naredbama za slučaj nesposobnosti<sup>60</sup>**

Odbor ministara Vijeća Europe Preporukom br. 11. razradio je pravila uređenja anticipiranih punomoći i naredaba za slučaj nesposobnosti s pomoću kojih bi bilo zajamčeno pravo građana na samoodređenje, odnosno kojima bi se omogućilo da izraze svoju volju o zdravstvenim tretmanima u finalnoj fazi njihova života.<sup>61</sup> U obrazloženju Preporuke istaknuto je da je potreba za donošenjem nove Preporuke proizašla iz činjenice da je to područje podnormirano i zapravo zanemareno u nacionalnim zakonodavstvima država članica unatoč znatnom razvitku u sferi zaštite ljudskih prava.<sup>62</sup> Budući da na razini Europe ne postoji pravni instrument kao vodič državama na koji način regulirati pitanja anticipiranog odlučivanja, donesena su pravila kao svojevrsni prijedlog o načinu regulacije na nacionalnoj razini.<sup>63</sup> Preporukom je prihvaćeno sedamnaest Načela koja se odnose na područje primjene, promicanje prava svakog pojedinca na samoodređenje te definiranje pojedinih pojmova korištenih u tekstu Preporuke (prvi dio), reguliranje instituta anticipiranih punomoći (drugi dio) i anticipirane naredbe, odnosno oporuke s učincima za života (treći dio).<sup>64</sup>

---

<sup>58</sup> Frković, A., Bioetički ogledi o kvaliteti života. Pitanje distanzije i eutanazije, *Socijalna ekologija*, Zagreb, vol. 16, 2007, no. 2-3, str. 219.

<sup>59</sup> Vuletić, S., Juranić, B., Mikšić, Š., Rakošec, Ž., Biomedicinski i moralno-etički aspekti distanzije. U agoniji umiranja pred medicinskom beskorisnošću, *Diacovensia*, vol. 22, 2014, no. 2, str. 193.

<sup>60</sup> Usvojena od strane Odbora ministara Vijeća Europe 9. prosinca 2009.

<sup>61</sup> Vuletić i drugi, *op. cit.* (bilj. 59), str. 193.

<sup>62</sup> Čl. 10. Preporuke br. 11 iz 2009. o anticipiranim punomoćima i naredbama za slučaj nesposobnosti.

<sup>63</sup> Čl. 44. Preporuke br. 11 iz 2009. o anticipiranim punomoćima i naredbama za slučaj nesposobnosti.

<sup>64</sup> Milas Klarić, *op. cit.* (bilj. 22), str. 677.



#### 4.4.4.3. Rezolucija br. 1859 iz 2012. o zaštiti ljudskih prava i dostojanstva s obzirom na prije iskazane želje pacijenta<sup>65</sup>

Prihvatom Rezolucije br. 1859 Odbor ministara Vijeća Europe ističe kao temelj njezina donošenja odredbu čl. 8. Europske konvencije, iz koje proizlazi pravo svakog pojedinca na osobnu autonomiju, popraćeno načelom informiranog pristanka. Navedeni principi zahtijevaju da pravno relevantna volja svakog pojedinca da ne bude podvrgnut određenim medicinskim tretmanima bude poštovana unatoč tomu što konkretna situacija traži njihovu primjenu.<sup>66</sup> Odbor ministara Vijeća Europe posebno naglašava da se ti principi temelje i na Konvenciji iz Ovieda, koja obvezuje većinu država članica Vijeća Europe<sup>67</sup> u smislu odredbe čl. 9., kojom se ističe, kako je već prije rečeno, potreba da se uzmu u obzir ranije izražene želje o prihvaćanju, odnosno odbijanju medicinskih zahvata pacijenata koji u vrijeme zahvata nisu u stanju izraziti svoje želje. Način na koji će se one uzeti u obzir može biti uvođenjem instituta anticipiranih naredaba, oporuka s učincima za života ili anticipiranih punomoći, koji će se temeljiti na načelima postavljenima u Preporuci br. 11 iz 2009. o anticipiranim punomoćima i naredbama za slučaj nesposobnosti.<sup>68</sup> Kako države članice različito uređuju navedene institute ili ih uopće zakonski ne prepoznaju, a što se ogleda i u relativno malom broju građana koji se odlučuju napraviti neki od oblika anticipiranog odlučivanja, potrebno ih je potaknuti na odgovarajuću zakonodavnu aktivnost. Primarni cilj jest osigurati da se oblici anticipiranog odlučivanja koje će građani imati na raspolaganju uzmu u obzir i tako dovedu do učinkovite zaštite ljudskih prava i dostojanstva.<sup>69</sup> Rezolucija je usmjerena onim državama koje ne uređuju tu materiju tako da im se postave smjernice na koji bi se način anticipirane naredbe valjale urediti vodeći računa o temeljima i načelima postavljenima u Konvenciji iz Ovieda i Preporuci br. 11. iz 2009. godine.<sup>70</sup> Međutim, u Rezoluciji se zahtjevi o načinu uređenja i oblika anticipiranoga odlučivanja postavljaju i onim državama koje su navedenu materiju već regulirale u zakonskim okvirima kako bi se osiguralo da su takva rješenja u skladu sa standardima postavljenima od strane Vijeća Europe te da javnost, a posebno medicinski i pravni stručnjaci, budu upoznati s navedenom praksom i da je uistinu i primjenjuju.<sup>71</sup>

#### 4.4.5. Zakonski akti

Unatoč svemu gore navedenom u Republici Hrvatskoj ne postoji adekvatna regulacija mehanizama anticipiranog odlučivanja. Pojedini zakoni uređuju načine na koji osoba sposobna za odlučivanje može izjaviti pristaje li na određeni medicinski zahvat koji se ima primijeniti, odnosno odbija li njegovu primjenu (informirani pristanak) te način na koji

---

<sup>65</sup> Usvojena od strane Odbora ministara Vijeća Europe 25. siječnja 2012.

<sup>66</sup> Čl. 1. Rezolucije.

<sup>67</sup> Čl. 2. Rezolucije.

<sup>68</sup> Čl. 3. Rezolucije.

<sup>69</sup> Čl. 4. Rezolucije.

<sup>70</sup> Čl. 6.3.1. Rezolucije.

<sup>71</sup> Čl. 6.3.2. Rezolucije.

takvu odluku umjesto nje u slučaju nesposobnosti za odlučivanje donosi njezin zakonski zastupnik, odnosno skrbnik. Primjere navedenih uređenja možemo pronaći u Zakonu o zaštiti prava pacijenata<sup>72</sup> (ZZPP), koji u čl. 16. st. 1. propisuje pravo pacijenta prihvatiti ili odbiti pojedini dijagnostički, odnosno terapijski postupak, odnosno za pacijenta koji nije pri svijesti, za pacijenta s težom duševnom smetnjom te za poslovno nesposobnog ili maloljetnog pacijenta pravo njegova zakonskog zastupnika ili skrbnika donijeti takvu odluku (čl. 17. ZZPP-a). Međutim valja napomenuti da je navedena autonomija pacijenta bitno ograničena jer je bez učinka u slučajevima u kojima je neodgodiva medicinska intervencija nužna jer bi njezino nepoduzimanje ugrozilo život i zdravlje pacijenta ili izazvalo trajna oštećenja njegova zdravlja. Članak 22. stavak 1. točka 6. Zakona o zdravstvenoj zaštiti<sup>73</sup> (dalje: ZZZ) uređuje pravo svake osobe da u skladu s odredbama toga Zakona i propisima obveznoga zdravstvenog osiguranja odbije pregled i liječenje, osim u slučaju kada bi odbijanjem ugrozila zdravlje drugih. Oba zakona s jedne strane promiču pravo pacijenta na autonomiju (čl. 6. ZZPP-a), ali do granice prava na život, odnosno zdravlja, ne samo drugih osoba, u kojem bi slučaju navedena granica bila opravdana, nego i pacijenta koji odbija liječenje svjestan da ono može naškoditi njegovu zdravlju ili ugroziti život (čl. 18. ZZPP-a).

U Kodeksu medicinske etike i deontologije<sup>74</sup> (dalje: Kodeks) ističe se važnost poštovanja želje dobro informiranoga pacijenta koji boluje od neizlječive bolesti, pismeno ili usmeno jasno izražene pri punoj svijesti, u pogledu umjetnoga produljivanja njegova života, ali u skladu s pozitivnim zakonskim propisima. Ako pacijent nije u mogućnosti donijeti odluku o uskraćivanju terapije ili prekidu održavanja života, odluku će donijeti njegov zakonski zastupnik, odnosno skrbnik ili liječnik, vodeći se najboljim interesom pacijenta.<sup>75</sup> U Kodeksu nije određeno naznačeno do koje će se granice poštovati autonomija pacijenta koji odbija daljnje liječenje, iz čega bi se moglo zaključiti da se njime pruža veća zaštita prava na samoodređenje. Međutim Kodeks naglašava da se želje pacijenta (dobro informiranog i svjesnog) o odbijanju liječenja uvažavaju u skladu s pozitivnim propisima, dok se takve odluke dane za nesposobnog pacijenta daju u skladu s njegovim najboljim interesom.

Iz navedenih je odredaba razvidno da će pozitivni propisi (primjerice ZZPP i ZZZ) biti kočnica potpunom ostvarenju prava pacijenta na samoodređenje u slučajevima kada on samostalno donosi odluku, odnosno u slučaju njegove nesposobnosti, jer će granicu predstavljati najbolji interes pacijenta, a ne njegove želje o nepodvrgavanju medicinskim tretmanima. Osim što navedenim propisima uopće nije predviđena mogućnost anticipiranog pristanka ili odbijanja liječenja, njima se ne uvažava u punoj mjeri ni pravo

---

<sup>72</sup> Narodne novine, br. 169/04, 37/08.

<sup>73</sup> Narodne novine, br. 150/08, 155/09, 71/10, 139/10, 22/11, 84/11, 154/11, 12/12, 35/12, 70/12, 144/12, 82/13, 159/13, 22/14, 154/14.

<sup>74</sup> Narodne novine, br. 55/08 i 139/15.

<sup>75</sup> Čl. 2.4. Kodeksa.

na samoodređenje, odnosno autonomija pacijenta kada je on svjestan i sposoban donijeti odluku o odbijanju liječenja.

Ipak pojedini zakoni predviđaju pravo pojedinca dati izjavu obvezujućeg sadržaja s učinkom u slučaju njegove buduće nesposobnosti, što po svojoj naravi predstavlja anticipirane naredbe. Tako ZZODS u čl. 68. propisuje da svaka osoba može ovlastiti samo jednu osobu koja na to pristane da kao osoba od povjerenja umjesto nje, nakon što se ispune zakonske pretpostavke, dade ili uskrati pristanak na određene medicinske postupke propisane tim Zakonom (u daljnjem tekstu: obvezujuća izjava), uz uvjet da je sastavljena u obliku javnobilježničkog akta. Time je ZZODS zapravo uveo anticipiranu punomoć kao jedan od oblika anticipiranog odlučivanja.

Kao što je gore već navedeno, ObZ/14 je prvi put izrijekom uveo odredbe kojima se uređuje institut anticipiranih naredaba. Ministarstvo socijalne politike i mladih u obrazloženju Nacrta prijedloga Obiteljskog zakona<sup>76</sup> iznijelo je razloge uvođenja instituta anticipiranih naredaba u novi Obiteljski zakon. Jedan od razloga jest da je takva regulacija u skladu s mnogim komparativnim rješenjima (Austrija, Njemačka, SAD, Velika Britanija, skandinavske zemlje, Australija). Međutim još je važnije da se uvođenjem anticipiranih naredaba poštuje načelo samoodređenja svake osobe te postupa u skladu s Preporukom Vijeća Europe 11/2009, Rezolucijom 1859/2012 i Preporukom 1993/2012 o zaštiti ljudskih prava i uzimanju u obzir ranije izraženih želja pacijenta. Ujedno se navedenim institutom poštuju i zahtjevi iz Konvencije UN-a o pravima osoba s invaliditetom iz 2006. godine, Haške konvencije o međunarodnoj zaštiti odraslih osoba iz 2000. godine, Preporuke Vijeća Europe (R 99/4) o načelima pravne zaštite nesposobnih odraslih osoba te Preporuke Vijeća Europe (Rec 2006/5) o akcijskom planu promicanja prava i punopravnog sudjelovanja osoba s invaliditetom u društvu. Ovdje valja napomenuti da se odredbama Obiteljskog zakona uvodi institut anticipiranih naredaba radi uređenja pojedinih statusnih pitanja te radi donošenja odluka o zdravlju štićenika. Tako je odredbom čl. 225. st. 3. ObZ/14 dana mogućnost anticipiranog odlučivanja radi ostvarivanja sadržaja roditeljske skrbi. Njome je uvedena obveza poštovanja izražene želje roditelja o izboru osobe skrbnika koju je roditelj sastavio u obliku javnobilježničke isprave (anticipiranu naredbu) ako su ispunjene pretpostavke za imenovanje skrbnika djetetu propisane tim Zakonom te ako to nije u suprotnosti s dobrobiti djeteta. Prema odredbi članka 236. st. 6. ObZ/14 uvažava se volja osobe u odnosu na koju se vodi postupak radi lišenja poslovne sposobnosti izražena u obliku javnobilježničke isprave kojom određuje osobu za koju želi da je zastupa u postupku radi lišenja poslovne sposobnosti (anticipirana naredba) na način da je centar za socijalnu skrb u obvezi tu osobu imenovati posebnim skrbnikom ako ispunjava ostale pretpostavke za imenovanje skrbnikom propisane tim Zakonom. Time je uređeno pitanje anticipiranog odlučivanja u postupcima lišenja poslovne sposobnosti.

---

<sup>76</sup> [http://www.mspm.hr/novosti/vijesti/arhiva\\_vijesti/kolovoz\\_2013/nacrt\\_prijedloga\\_obiteljskog\\_zakona\\_i\\_prijedlog\\_iskaza\\_o\\_procjeni\\_ucinaka\\_propisa](http://www.mspm.hr/novosti/vijesti/arhiva_vijesti/kolovoz_2013/nacrt_prijedloga_obiteljskog_zakona_i_prijedlog_iskaza_o_procjeni_ucinaka_propisa), 16. prosinca 2015.

Sadržaj anticipiranog odlučivanja u okviru instituta skrbništva za odrasle posebno je uređen odredbom čl. 247. st. 5. ObZ/14, sukladno kojoj osoba lišena poslovne sposobnosti prije lišenja poslovne sposobnosti može u obliku javnobilježničke isprave odrediti osobu ili više osoba za koju, odnosno koje bi htjela da se imenuju skrbnikom, odnosno skrbnicima, kao i osobe za koje bi htjela da se imenuju njihovim zamjenicima (anticipirana naredba). U tom će slučaju centar za socijalnu skrb tu osobu, odnosno osobe, imenovati skrbnikom, odnosno skrbnicima, te zamjenikom, odnosno zamjenicima skrbnika ako su ispunjene ostale pretpostavke za imenovanje skrbnikom propisane tim Zakonom. Budući da se u ovom radu ponajprije razmatraju anticipirane naredbe kojima se odlučuje o pitanjima zdravlja, trebalo bi upozoriti na odredbu čl. 260. st. 2. ObZ/14, koja jedina uređuje sadržaj anticipiranih naredaba koje se odnose na zdravlje pojedinca koji je u tom dijelu lišen poslovne sposobnosti. Naime njome je propisano da štićenik u vrijeme dok je bio poslovno sposoban može u obliku javnobilježničke isprave odlučiti o postupcima i mjerama iz stavka 1. ovoga članka (anticipirana naredba), odnosno o sterilizaciji, doniranju tkiva i organa štićenika te o mjerama za održavanje na životu.

Iz prikazanih odredaba ObZ/14 razvidno je da one primarno uređuju anticipirano odlučivanje u okvirima lišenja poslovne sposobnosti vezano uz određivanje osobe skrbnika. Čak i u dijelu kojim se uređuje mogućnost davanja anticipiranih naredaba o određenim medicinskim postupcima (čl. 260.) one su vezane uz odluke o zdravlju štićenika koji je u tom dijelu lišen poslovne sposobnosti. Prema tome odredbe ObZ/14 ne uređuju općenito i sustavno anticipirano odlučivanje radi uređenja različitih aspekata života, nego se navedenim odredbama samo otvara mogućnost uvažavanja želja izraženih putem anticipiranih naredaba za pojedine slučajeve usko vezane uz institut skrbništva za odrasle.

Donošenjem ObZ/15 djelomično su ispravljene osporavane odredbe ObZ/14, međutim odredbe koje se odnose na anticipirano odlučivanje nisu mijenjane, nego na jednak način uređuju mogućnost davanja anticipiranih naredaba. Budući da je i protiv ObZ/15 podnesen zahtjev za ocjenu ustavnosti, postavlja se pitanje hoće li Ustavni sud i u odnosu na novi zakon donijeti slično rješenje te ponovno vratiti u primjenu odredbe ObZ/11, koji nije uređivao institut anticipiranih naredaba.

U tijeku je donošenje novog Zakona o zaštiti prava, dužnostima i odgovornostima pacijenata,<sup>77</sup> iz čijeg se prijedloga može vidjeti da postoje nastojanja da se novim zakonom uredi pitanje anticipiranih naredaba, čime bi se omogućilo pacijentu imenovati osobu koja je ovlaštena umjesto njega donijeti odluku o prihvaćanju ili odbijanju pojedinog dijagnostičkog, odnosno terapijskog postupka kada nastupe okolnosti zbog kojih pacijent neće biti sposoban samostalno odlučivati (gubitak svijesti, nastup težih duševnih smetnja te gubitak poslovne sposobnosti), odnosno dati suglasnost radi postupanja sukladno anticipiranoj naredbi. U tom bi slučaju pružatelj zdravstvene usluge bio dužan poštovati

---

<sup>77</sup> Konačni prijedlog Zakona o zaštiti prava, dužnostima i odgovornostima pacijenata, Ministarstvo zdravlja Republike Hrvatske, <http://udruga-kameleon.hr/IMG/pdf/zz1.pdf>, 16. prosinca 2015.

prije izraženu volju pacijenta u anticipiranoj naredbi. Međutim nacrt predviđa strože pretpostavke za sastav i opoziv anticipiranih naredaba da bi se njima postigli gore navedeni učinci. Tako osim poslovne sposobnosti davatelja naredbe zakon uvodi obvezu registracije naredaba i njihova opoziva te formu javnobilježničkog akta kako za sastav tako i za opoziv. Inzistiranje na potpunoj poslovnoj sposobnosti osobe koja daje naredbu u suprotnosti je s pretpostavkama koje se redovito zahtijevaju u drugim pravnim sustavima, u kojima je u pravilu dostatno da je osoba sposobna za rasuđivanje, odnosno da je sposobna shvatiti značenje i posljedice davanja anticipirane naredbe. Većina navedenih sustava opredijelila se za neformalnost oblika opoziva anticipiranih naredaba, pa se one mogu opozvati u bilo kojem obliku neovisno o formi u kojoj su sastavljene.<sup>78</sup>

S obzirom na činjenicu da se institut anticipiranog odlučivanja najčešće koristi radi donošenja odluka o zdravlju ili radi odlučivanja o nekim statusnim pitanjima (postavljanje skrbnika), tako se i u hrvatskom zakonodavstvu začeci njegova uređenja pojavljuju u zakonima koji se bave pitanjima zaštite prava pacijenata, zdravstvene zaštite, odnosno obiteljskog prava. Međutim, budući da se taj institut može koristiti i u drugim aspektima života, primjerice radi rješavanja financijskih pitanja, odnosno radi donošenja odluka o upravljanju imovinom, postoji potreba da se postupak anticipiranog odlučivanja, oblici i pretpostavke valjanosti urede općim propisom, odnosno da on bude dijelom i novog Zakona o izvanparničnom postupku. Postojeća regulacija ne samo što je oskudna kada su u pitanju anticipirane naredbe nego je i u suprotnosti s postojećom praksom ESLJP-a i gore navedenim aktima Vijeća Europe jer pretpostavlja strože uvjete valjanosti sastava naredbe i njezina opoziva.

## **5. OBVEZATNOST ANTICIPIRANIH NAREDABA U PRAVNOM PORETKU REPUBLIKE HRVATSKE**

Postavlja se pitanje jesu li, s obzirom na pozitivne propise u Republici Hrvatskoj, anticipirane naredbe obvezujuće i pod kojim pretpostavkama. Obveza poštovanja autonomije pojedinca koja je izražena putem anticipiranih naredaba proizlazi iz odredaba Ustava te Europske konvencije i Konvencije iz Ovieda, kojima su postavljena osnovna načela poštovanja osobnog života pojedinca, pa tako i želje o načinu i tijeku liječenja kada su dane unaprijed.

### **5.1. Usklađenost pozitivnih propisa s Europskom konvencijom i Konvencijom iz Ovieda**

Da bi postojeći propisi bili usklađeni s Europskom konvencijom i s Konvencijom iz Ovieda glede pitanja poštovanja anticipiranih naredaba, važno je da su u njima prepoznata prava pojedinca na samoodređenje, odnosno da urede mjere kojima će se spriječiti da se

---

<sup>78</sup> Vidi *supra* Glavu 4. Uređenje instituta anticipiranih naredaba: Regulacija na području država članica Europske unije.

provođenjem medicinskih tretmana bez pristanka pacijenta, odnosno unatoč njegovu izravnom protivljenju, krše prava zajamčena u predmetnim konvencijama. To se odnosi ponajprije na pravo na poštovanje privatnog života pojedinca, ali u ograničenom broju slučajeva i na slobodu vjeroispovijedi. Iako te konvencije predviđaju mogućnost ograničenja navedenih prava, ona moraju biti propisana zakonom radi ostvarivanja legitimnih ciljeva zaštite određenih društvenih interesa, uz poštovanje načela proporcionalnosti. Tako je odredbom čl. 8. st. 2. Europske konvencije propisano da se javna vlast neće miješati u ostvarivanje tog prava, osim u skladu sa zakonom i ako je u demokratskom društvu to nužno radi interesa državne sigurnosti, javnog reda i mira, ili gospodarske dobrobiti zemlje te radi sprečavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih. Dok je u odredbi čl. 26. st. 1. Konvencije iz Ovieda određeno da ne smije biti ograničenja u korištenju prava i zaštitnih odredaba sadržanih u Konvenciji, osim onih koje propisuje zakon i koja su nužna u demokratskom društvu radi interesa javne sigurnosti, sprječavanja zločina, radi zaštite javnog zdravlja ili radi zaštite prava i sloboda drugih. Iz navedenih odredaba vidljivo je da su granice poštovanja prava na samoodređenje pojedinca javni, odnosno kolektivni interes ili interes zaštite prava i sloboda drugih pojedinaca.<sup>79</sup> Prema tome svaka osoba ima pravo odlučiti o svome zdravlju te hoće li i na koji način prihvatiti medicinske tretmane, pod uvjetom da time ne prijeđe granice koje su postavljene zakonskim propisima u skladu s konvencijama. Nedostatak zakonskih rješenja u Hrvatskoj koja nameću ograničenja u smislu gore navedenog jest što ona nisu u skladu sa zahtjevima konvencija jer kao ograničenje autonomije pacijenta ne postavljaju samo zaštitu javnog interesa i interesa drugih pojedinaca nego i zaštitu zdravlja i života pacijenta koji donosi takvu odluku. Time se pravo pojedinca da odluči o vlastitom tijelu i fizičkom integritetu bitno ograničava, i to na način koji nije u skladu s odredbama relevantnih konvencija ni s praksom ESLJP-a. Međutim, kao što je već rečeno, dužnost je svih adresata izravno primijeniti odredbe Europske konvencije i Konvencije iz Ovieda prilikom tumačenja i postupanja po anticipiranim naredbama, slijedom čega bi navedena neusklađenost zakonskih propisa trebala dovesti do njihova izuzimanja od primjene.

## **5.2. Postupanje u skladu s anticipiranim naredbama**

### **5.2.1. Pružanje liječničke skrbi u skladu s iskazanom voljom pacijenta**

Liječnici su obvezni pružati liječničku skrb u skladu s izraženom voljom pacijenta. Unatoč tome liječnici oklijevaju postupiti u skladu sa željom pacijenta, pogotovo ako se njome odbije neki medicinski tretman koji može ugroziti njegov život. Otpor je još veći ako su takve želje izražene unaprijed, odnosno prije nego što je nastupila situacija u kojoj se ima primijeniti liječnička skrb. *Turković*<sup>80</sup> razloge pronalazi u tome što se, s jedne strane,

<sup>79</sup> Turković, K., Pravo na odbijanje medicinskog tretmana u Republici Hrvatskoj, *Medicina Fluminensis*, vol. 44, no. 2, rujan 2008., str. 161.

<sup>80</sup> *Ibid.*, str. 168.

liječnici boje odgovornosti zbog nepružanja tretmana,<sup>81</sup> dok, s druge strane, u praksi u pravilu izostaju sankcije zbog nepoštovanja odluke bolesnika.<sup>82</sup> Drugi je razlog zasigurno stanje pozitivnih propisa u Republici Hrvatskoj s obzirom na to da postoji kontradiktornost zakonskih propisa i međunarodnih ugovora koji uređuju tu materiju. Iako je bolesnikova odluka o zdravstvenoj skrbi za liječnika obvezujuća, ona nije bezuvjetna, stoga će obveza slijediti želje bolesnika uvelike ovisiti o aktualnosti situacije koja zahtijeva medicinski tretman, informiranosti pacijenta, vremenskom razmaku između navedene izjave i liječenja te napretku u medicini glede liječenja sličnih bolesti do kojeg je u međuvremenu došlo.<sup>83</sup> Liječnici su ipak skloniji poštovati anticipirane odluke pacijenata koje se odnose na izbor terapije i njege koju žele imati u završnom stadiju svog života, pod uvjetom da je osoba dobro informirana, odnosno dostatno i pravovremeno obaviještena o dijagnozi bolesti, tijeku umiranja, prognozi trajanja života te blizini smrti.<sup>84</sup>

### 5.2.2. Tumačenje izjava volje pacijenata danih za slučaj nesposobnosti

Postavlja se pitanje na koji način tumačiti anticipirane naredbe koje su pacijenti dali s obzirom na ograničenja postojećih pravnih propisa. Pod uvjetom da je navedenu naredbu sastavio informirani pacijent u vrijeme kada je bio sposoban donositi odluke medicinske naravi te ako želje u njoj iskazane odgovaraju trenutnoj situaciji u kojoj se on nalazi, liječnici moraju postupiti u skladu s njom. Ako bi se odbijanjem liječenja ugrozilo zdravlje drugih ljudi ili neki širi društveni interes (primjerice važnost DNA testiranja radi utvrđivanja očinstva), liječnici nisu u obvezi poštovati anticipirane naredbe. S obzirom na to da se navedena ograničenja smatraju legitimnim ciljevima zbog kojih države mogu odstupiti od zaštite prava na privatni život pojedinca te su propisane zakonom, podvrgavanje osoba medicinskom tretmanu unatoč njihovu protivljenju u takvim će slučajevima biti opravdano. Međutim na koji način liječnici trebaju postupiti ako je ograničenje ostvarenja autonomije pacijenta da odbije medicinski tretman zabrana ugrožavanja vlastitog života i zdravlja u smislu odredbe čl. 16. ZZPP-a? Unatoč postojećoj zakonskoj odredbi liječnici bi u tom slučaju trebali postupiti sukladno želji pacijenta, odnosno anticipiranoj naredbi, pod gore navedenim pretpostavkama. Naime svako odbijanje liječničkog tretmana može dovesti do ugrožavanja zdravlja,<sup>85</sup> a budući da zdravlje, odnosno život pacijenta koji o njemu odlučuje ne predstavlja legitimni cilj zbog

---

<sup>81</sup> Osim kaznene i građanskopravne odgovornosti, često su razlozi zbog kojih se liječnici odvažavaju liječiti pacijente unatoč njihovu protivljenju moralne naravi. (Wear, A., N.; Brahams, D., To treat or not to treat: the legal, ethical and therapeutic implications of treatment refusal, *Journal of medical ethics*, 1991, vol. 17, str. 132).

<sup>82</sup> Iako je pozitivnim propisima regulirana disciplinska (poglavlje IX. Zakona o liječništvu - Narodne novine, br. 121/03 i 117/08), građanska (odredbe o odgovornosti za štetu Zakona o obveznim odnosima - Narodne novine, br. 35/05 i 41/08), prekršajna (članak 58. Zakona o liječništvu) i kaznena (poglavlje XIX. Kaznenog zakona - Narodne novine, br. 125/11, 144/12, 56/15 i 61/15) odgovornost liječnika.

<sup>83</sup> Da bi liječnik mogao utvrditi sve okolnosti koje su od utjecaja na liječenje pacijenta, važno je uspostaviti dijalog s pacijentom, odnosno njegovim skrbnikom ili zakonskim zastupnikom (Quill, T., Brody, H., Physician Recommendations and Patient Autonomy: Finding a Balance between Physician Power and Patient Choice, *Annals of Internal Medicine*, vol. 125, no. 9, 1996, str. 765).

<sup>84</sup> Vuletić i drugi, *op. cit.* (bilj. 59), str. 191.

<sup>85</sup> Milas Klarić, *op. cit.* (bilj. 12), str. 69.

kojeg bi se moglo odstupiti od zaštite prava na njegov privatni život, postupanje suprotno željama pacijenta u ovom slučaju ne bi bilo opravdano. Na jednak se način takva obveza nameće i skrbnicima, odnosno zakonskim zastupnicima osoba koje su lišene poslovne sposobnosti kada su prije lišenja izrazili želje glede medicinskih tretmana kojima žele ili ne žele biti podvrgnuti. Odnosno, ako takvu odluku donosi sud, valja se voditi istim načelima. Budući da se radi o vrlo složenim životnim situacijama, koje pretpostavljaju određenu razinu pravnog znanja nužnog radi razumijevanja pravnih propisa, odnosno ograničenja koja su postavljena u primjeni i tumačenju anticipiranih naredaba, valja imati na umu da osobe koje postupaju u skladu s njima u pravilu nisu pravnici te nije osnovano od njih očekivati navedenu razinu profesionalnosti te suviše strogo postavljati granice njihove odgovornosti.

## **6. PRAVNO UREĐENJE ANTICIPIRANOG ODLUČIVANJA U REPUBLICI HRVATSKOJ DE LEGE FERENDA**

Unatoč tome što postoji obveza postupati u skladu sa željama pacijenata iskazanim u obliku anticipiranih naredaba na temelju Ustava RH i međunarodnih ugovora, nužno je navedene institute i zakonski urediti. Razlozi koji tome govore u prilog jesu važnost koju anticipirano odlučivanje o pitanjima zdravlja ima za pojedinca, odnosno njegov život, pa tako i za širu društvenu zajednicu. Budući da takvim odlukama pojedinac izravno utječe na svoje zdravlje, odnosno život, važno je da s njima budu upoznati liječnici, obitelj te osoba koja je određena kao opunomoćenik za navedena pitanja. Stoga je prvi razlog njihova zakonskog uređenja publicitet anticipiranih naredaba. Važno je da se osobe upoznaju s mogućnosti da na navedeni način odlučuju te da se taj institut prepozna od strane medicinskog osoblja, sudova i ostalih osoba koje bi mogle odlučivati umjesto pojedinca u slučaju njegove nesposobnosti. Drugi razlog jest potreba da se na jednoznačan način urede pretpostavke valjanosti danih naredaba, a osobito da se time postigne jasnoća u pogledu pitanja koja se njima mogu urediti te njihova sadržaja kako bi se iskazane želje mogle slijediti, a da se pritom ne ostavlja dvojba o pravoj volji pacijenta. Ujedno bi se njihovom regulacijom na zakonskoj razini postigla veća autoritativnost naredaba, odnosno veća razina zaštite volje iskazane u njima, te dosljednije poštovanje odluka pojedinca o odbijanju medicinskih tretmana, osobito u slučaju životne ugroženosti. Dakle ako bi zakonskim tekstom bilo precizno uređeno pitanje sadržaja, pretpostavaka valjanosti, načina donošenja i forme u kojoj moraju biti dane anticipirane naredbe, način postupanja liječnika i ostalih osoba uključenih u odlučivanje o zdravlju pacijenta, može se očekivati da bi se one poštivale u većoj mjeri nego sada, odnosno da bi se postupalo u skladu s iskazanim željama pacijenata. Navedeni rezultati postigli bi se osobito propisivanjem sankcija zbog nepostupanja, odnosno zanemarivanja valjano danih anticipiranih naredaba.

Kako se postojećim oskudnim propisima nije uspjela postići ni usklađenost s europskim i ustavnim mehanizmima zaštite ljudskih prava, nužno je da se donese zakon koji će sveobuhvatno urediti navedeni institut u skladu s načelima postavljenima u europskim



konvencijama. Prijedlog je da se to postigne donošenjem sasvim novog, općeg propisa, koji bi sustavno uređivao pravo anticipiranog odlučivanja. Donošenjem takva temeljnog propisa, koji bi na općoj razini uređivao institut anticipiranog odlučivanja, postigla bi se unifikacija glede propisanih pretpostavaka valjanosti za sve oblike anticipiranog odlučivanja kako pacijenata tako i glede ostalih kategorija u kojima se može pojaviti potreba za anticipiranim odlučivanjem (u statusnim, obiteljskim ili imovinskim sferama). Donošenjem propisa kojim bi se općenito uredile pretpostavke valjanosti anticipiranih naredaba te navele situacije u kojima može doći do primjene navedenog instituta postigla bi se odgovarajuća razina pravne sigurnosti. Navedena bi regulacija pritom trebala obuhvatiti nužne pretpostavke koje bi vrijedile za sve oblike anticipiranih naredaba kao *lex generalis*, dok bi za pojedine oblike anticipiranih naredaba poseban zakon kao *lex specialis* uređivao posebne pretpostavke valjanosti. Podloga donošenju takva općeg propisa mogu biti rješenja preuzeta u njemačkom sustavu,<sup>86</sup> sukladno kojem bi navedene pretpostavke bile: odgovarajuća dob osobe koja daje naredbu (18 godina), sposobnost rasuđivanja (shvaćanja učinaka dane naredbe) te forma u kojoj se takva naredba ima dati (primjerice forma javnobilježničkog akta).

Ovdje valja napomenuti da su Pravilnikom o načinu vođenja očevidnika i spisa predmeta osoba pod skrbništvom, načinu popisa i opisa njihove imovine, podnošenju izvješća i polaganju računa skrbnika te sadržaju i obliku punomoći i anticipiranih naredaba<sup>87</sup> u čl. 28.<sup>88</sup> propisane neke od pretpostavaka valjanosti anticipiranih naredaba glede forme u kojem moraju biti sastavljene (javnobilježnička isprava) i glede obveznog sadržaja, dok se za pretpostavke valjanosti punomoći upućuje na primjenu propisa kojim se uređuje parnični postupak<sup>89</sup>. Međutim navedeno rješenje nije odgovarajuće budući da se provedbenim propisom samo uzgredno uređuju određene pretpostavke valjanosti anticipiranih naredaba te nije dostatno da bi se postigla odgovarajuća razina pravne sigurnosti.

Posebne pretpostavke koje bi se tražile za pojedine oblike anticipiranih naredaba valjalo bi urediti posebnim propisom ovisno o odnosima kojih bi se navedene naredbe ticale. Tako bi na primjer u okviru Zakona o zaštiti prava pacijenata trebalo sveobuhvatno urediti dodatne pretpostavke koje bi se tražile radi davanja naredaba o zdravlju

---

<sup>86</sup> Pretpostavke za valjano anticipirano odlučivanje uređene su njemačkim građanskim zakonikom (Bürgerliches Gesetzbuch, dalje: BGB), vidi *supra* poglavlje 4.1. Njemačka.

<sup>87</sup> Narodne novine, br: 106/14, dalje: Pravilnik – primjenjuje se prema prijelaznim i završnim odredbama čl. 561. st. 1. ObZ/15 do stupanja na snagu provedbenih propisa iz članka 559. ovoga Zakona ako odredbe nisu u suprotnosti s odredbama ObZ/15.

<sup>88</sup> (1) Anticipirana naredba sastavlja se u obliku javnobilježničke isprave.

(2) Anticipirana naredba iz stavka 1. ovoga članka obvezno sadrži:

- podatke o davatelju naredbe (osobno ime, osobni identifikacijski broj, datum i mjesto rođenja, prebivalište, boravište)

- izjavu kojom davatelj naredbe imenuje određenu osobu skrbnikom za slučaj lišenja poslovne sposobnosti

- izjavu kojom pristaje da mu se ta osoba imenuje posebnim skrbnikom u smislu članka 236. stavka 5. Obiteljskog zakona

- podatke o imenovanoj osobi (osobno ime, osobni identifikacijski broj, datum i mjesto rođenja, prebivalište, boravište te podatke za kontakt).

<sup>89</sup> Čl. 27. Pravilnika.

pacijenata propisivanjem vremenskog ograničenja učinaka naredaba ili provođenjem obveznih liječničkih konzultacija prije njihova sastavljanja po uzoru na austrijski model. Na taj bi način posebnim propisom bile obuhvaćene sve situacije u kojima bi bilo dopušteno anticipirano odlučivati o pitanjima zdravlja. Obiteljskim zakonom trebale bi biti predviđene situacije u kojima se anticipirano odlučuje o statusnim pitanjima, slično kao što sadašnji ObZ/15 uređuje anticipirano odlučivanje u okviru instituta skrbništva, dok bi anticipirane naredbe glede upravljanja imovinom mogle biti dijelom sadašnjeg Zakona o obveznim odnosima ili uređene sasvim novim propisom.

Razlozi zbog kojih se predlaže različito uređenje anticipiranog odlučivanja za pojedine društvene odnose koji se njima uređuju proizlazi iz različitosti i specifičnosti takvih odnosa, odnosno prava na koja se utječe anticipiranim odlučivanjem. Različite pretpostavke valjanosti anticipiranog odlučivanja ovisit će o učincima i posljedicama koje takve naredbe imaju na prava pojedinca te na prava, odnosno interese drugih osoba koje su njima izravno ili neizravno pogođene. Prema tome može se pretpostaviti da bi buduća regulacija išla u smjeru propisivanja strožih pretpostavaka anticipiranog odlučivanja o zdravlju ili o statusnim pitanjima, dok se glede odlučivanja o upravljanju imovinom neće nametati dodatne pretpostavke.

## 7. ZAKLJUČAK

Sve više osoba danas poseže za različitim načinima kontroliranja tijeka pojedinih životnih situacija, ali i odnosa koji mogu nastati za života i nakon smrti. Nerijetko se pojedinci odlučuju obvezujućim izjavama regulirati odnose koji tek mogu nastati iz razloga što u trenutku njihova nastanka to neće biti u mogućnosti. Tako se institut anticipiranog odlučivanja prihvaća kao jedan od mehanizama koji pojedincu omogućuje kontrolu nad određenim aspektima života. Među područjima u kojima se najčešće koriste anticipirane naredbe posebno mjesto imaju pitanja koja se odnose na zdravlje i način života, odnosno umiranja pojedinca.

U posljednje se vrijeme u bitnom razvija svijest o jačanju kvalitete života i prava pojedinca da samostalno odluči na koji način i pod kojim uvjetima želi biti liječen. Iako se anticipirane naredbe u mnogočemu pojavljuju kao prihvatljiva zamisao o načinu uređenja budućih odnosa ili situacija, valja upozoriti i na njihove nedostatke. Najčešći se problem pojavljuje prilikom implementiranja anticipiranih naredaba jer su često pretpostavke njihove primjene nejasne.

U vrijeme sastavljanja anticipiranih naredaba teško je točno predvidjeti situacije na koje su one primjenjive. Osobe koje ih sastavljaju u pravilu ne raspolažu dovoljnim medicinskim znanjem o bolestima i odgovarajućim tretmanima,<sup>90</sup> zbog čega se u mnogim

---

<sup>90</sup> Fagerlin, A.; Schneider, C., E., Enougailure of the Living Will, *The Hastings Center Report*, vol. 34., no. 2., 2004, str. 33.

pravnim sustavima (primjerice u austrijskom)<sup>91</sup> kao pretpostavka njihove valjanosti određuje obligatorna konzultacija s liječnikom prilikom donošenja naredbe. S tim u vezi treba napomenuti da u trenutku sastavljanja naredbe osoba ujedno ne zna na koji će način reagirati kada nastupi bolest, odnosno hoće li promijeniti mišljenje o tome koji se medicinski tretmani za nju smatraju prihvatljivima.<sup>92</sup> Ovo dolazi do izražaja osobito u slučajevima u kojima je naredbu dala mlada osoba, a potreba za primjenom anticipirane naredbe pojavi se u kasnijoj fazi života, budući da se s ulaskom u različite životne stadije mijenjaju i interesi pojedinca.<sup>93</sup> U tom se smislu često pojavljuje i pitanje tumačenja prave volje pacijenta koji je dao naredbu s obzirom na situaciju u kojoj se ona ima primijeniti, uvijek ostavljajući rizik pogrešnog tumačenja, što u slučajevima u kojima se naredbe odnose na odbijanje medicinskih postupaka kojima se produljuje život ili održava na životu pacijent dovodi do mogućnosti pogreške koja je u tim okolnostima ireverzibilna.

Kao jedan od važnijih nedostataka anticipiranih naredaba ističe se problem njihova publiciteta budući da ne zahtijevaju svi sustavi njihovu registraciju. Pretpostavka ostvarenja prava na samoodređenje pojedinca, uz poštovanje njegovih želja o načinu liječenja, jest da su osobe koje donose odluke o liječenju, odnosno one koje primjenjuju medicinske tretmane, upoznate s činjenicom da je pacijent sastavio naredbu, to jest da su upoznate s njezinim sadržajem.

Kako bi se otklonili nedostaci, a istodobno u potpunosti ostvarile prednosti anticipiranog odlučivanja, važno je uspostaviti neke od mehanizama nadzora u skladu s načelima postavljenima u Preporukama i Rezolucijama Vijeća Europe. Njima se nastoje dati temelji za odgovarajuće uređenje tog instituta u nacionalnim zakonodavstvima kako bi se postigla ravnoteža između prava pojedinca na zaštitu privatnog života (u skladu s odredbama čl. 8. Europske konvencije), odnosno autonomije pacijenta s jedne strane te šireg društvenog interesa očuvanja života te zaštite zdravlja drugih pojedinaca s druge strane. Najčešće se nedostaci anticipiranih naredaba ublažavaju određivanjem pretpostavaka njihove valjanosti. U tom se smislu radi postizanja obvezujućih učinaka naredaba zahtijeva da one budu sastavljene u pisanom obliku, da se provedu prethodne konzultacije s liječnikom, registracija te ponekad i vremensko ograničenje njihove valjanosti. Budući da je Republika Hrvatska članica Vijeća Europe te potpisnica Europske konvencije i Konvencije iz Ovieda, u obvezi je postupati sukladno njihovim odredbama te na odgovarajući način regulirati oblike anticipiranog odlučivanja i u vlastitom sustavu. Kako postojeći propisi ne prate konvencijske zahtjeve glede normiranja ni primjene anticipiranih naredaba, nužno ih je mijenjati i prilagoditi europskim standardima zaštite ljudskih prava ako se uistinu želi zaštititi pravo pojedinca na samoodređenje.

---

<sup>91</sup> Vidi *supra* poglavlje 4.2. Austrija.

<sup>92</sup> Ryan, C., J., Betting your life: an argument against certain advance directives, *Journal of medical ethics*, 1996, vol. 22, str. 97.

<sup>93</sup> Robertson, *op. cit.* (bilj. 23), str. 7.

## Summary

**ADVANCE DECISION MAKING BY PATIENTS**

This paper presents various forms of advance decision making, examines the purpose of this mechanism, and offers a comparative overview of different legal regulation of advanced decision making accepted in the legislation of some European countries. Special emphasis is placed on the positive legislative solutions that regulate this matter in the Republic of Croatia in order to establish whether they are in conformity with the existing international standards adopted in the Council of Europe, and to point out the problems that occur due to under-regulation in the case of the application and interpretation of advance directives. The paper stresses the obligation to proceed in conformity with advance directives, and gives the limits within which such directives must be respected. Finally, a proposal is made for the legal regulation of this matter in the Republic of Croatia *de lege ferenda*.

*Keywords:* advance decision making, advance directives, living wills, advance powers of attorney, patient autonomy

**Dijana Hrستیć, LLM**, doctoral student at the Faculty of Law of the University of Zagreb, court advisor at the County Court in Zagreb

# PRAVNA PRIRODA I DOSPJELOST OBVEZE OSIGURATELJA NA ISPLATU NAKNADE ZA ŠTETU U OBVEZONOM OSIGURANJU OD AUTOMOBILSKE ODGOVORNOSTI

*Pregledni znanstveni rad*

UDK 368.021.2

368.212

347.426.4

*Primljeno: 25. studenog 2015.*

Iva Atlija\*

---

*Predmet je ovog rada pregled zakonodavnih rješenja i sudske prakse u pogledu dospelosti obveze osiguratelja na isplatu naknade iz osiguranja kod obveznog osiguranja od automobilske odgovornosti. Autorica u radu polazi od stajališta da je osigurateljeva obveza na isplatu osigurarine (u bilo kojem ugovoru o osiguranju, pa tako i u obveznom osiguranju od automobilske odgovornosti) ugovorne naravi te ju je stoga potrebno jasno razlučiti od obveze štetnika, koja kod odgovornosti za automobilsku nezgodu počiva na izvanugovornoj osnovi. Iz tog razloga kada se oštećenik obraća osiguratelju s odštetnim zahtjevom (a i poslije u parnici), za određivanje pojedinih aspekata osigurateljeve obveze mjerodavni su drukčiji propisi nego kada bi oštećenik potraživao naknadu izravno od štetnika (osiguranika).*

Ključne riječi: obvezno osiguranje od odgovornosti, osiguratelj, dospelost, imovinska šteta, neimovinska šteta

---

## 1. UVOD

Predmet je ovog rada pregled zakonodavnih rješenja i sudske prakse u pogledu dospelosti obveze osiguratelja na isplatu naknade iz osiguranja kod obveznog osiguranja od automobilske odgovornosti. Cilj je rada protumačiti narav ugovora o osiguranju, pa tako i obveznom osiguranju od automobilske odgovornosti, te kritički promotriti dosadašnje prevladavajuće stavove sudske prakse u pogledu određivanja pravne prirode i dospelosti obveze osiguratelja, preispitati njihovu valjanost u svjetlu Zakona o obveznim odnosima iz 2005. godine i Zakona o obveznim osiguranjima u prometu te naposljetku pokušati ponuditi alternativno rješenje u pogledu određivanja dospelosti te argumentirati zašto bi mu se u budućnosti sudovi trebali prikloniti.

U prvom dijelu rada ukratko se analiziraju karakteristike ugovora o osiguranju, a u drugom zakonska rješenja Zakona o obveznim osiguranjima u prometu i Zakona o obveznim odnosima u pogledu osiguranja od odgovornosti. Treći dio rada bavi se određivanjem pravne osnove osigurateljeve obveze na isplatu osigurane svote iz ugovora

---

\* Iva Atlija, polaznica poslijediplomskog specijalističkog studija iz prava društava i trgovačkog prava na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu.

o obveznom osiguranju od automobilske odgovornosti. Četvrti dio rada analizira osigurateljevu obvezu i trenutak njezine dospjelosti kroz različite stadije postupka namirenja oštećenika – u stadiju podnošenja odštetnog zahtjeva osiguratelju, potom u stadiju parničnog postupka nakon neuspjelog obraćanja osiguratelju s odštetnim zahtjevom, a posebno se analizira i situacija kada je oštećenik direktno pokrenuo parnicu ne obrativši se prethodno osiguratelju s odštetnim zahtjevom. Potrebno je naglasiti i da je za predmet ovog rada mjerodavno samo osiguranje od odgovornosti kao odštetno osiguranje. Iz tog razloga sve će se zakonske odredbe, osim kada je posebno naznačeno drugačije, tumačiti u kontekstu odštetnog osiguranja, bez osvrtnja pritom na pravnu prirodu osigurateljeve obveze na isplatu osigurnine u slučaju neodštetnih osiguranja.

## 2. OPĆENITO O UGOVORU O OSIGURANJU

Ugovor o osiguranju definiran je u čl. 921. Zakona o obveznim odnosima<sup>1</sup> kao ugovor kojim se osiguratelj obvezuje ugovaratelju osiguranja isplatiti osiguraniku ili korisniku osiguranja osigurninu ako nastane osigurani slučaj, a ugovaratelj osiguranja obvezuje se osiguratelju platiti premiju osiguranja. Ta odredba ZOO-a kao *lex generalis* predstavlja opće pravilo o ugovoru o osiguranju neovisno o tome radi li se o odštetnom ili neodštetnom osiguranju.<sup>2</sup> U pravnoj literaturi<sup>3</sup> pak uglavnom nalazimo širu definiciju ugovora o osiguranju jer definicija kakvu predviđa ZOO ne pokriva sve njegove karakteristike, pa tako postoji inicijativa da se uz premiju koju plaća ugovaratelj osiguranja uključi i doprinos<sup>4</sup> te da se umjesto obveze isplate osigurnine propiše da osiguratelj osiguraniku ili korisniku osiguranja treba isplatiti naknadu za štetu ili ugovorenu svotu novca ili na drugi odgovarajući način ispuniti svoju obvezu.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Zakon o obveznim odnosima (Narodne novine br. 35/05, 41/08, 125/11, 78/15); u daljnjem tekstu: ZOO, Zakon o obveznim odnosima, ZOO 05.

<sup>2</sup> Pavić, Drago, *Ugovorno pravo osiguranja - komentar zakonskih odredaba*, Tectus, Zagreb, 2009, str. 68-69; autor kao razliku između odštetnih i neodštetnih osiguranja navodi da je kod odštetnih osiguranja cilj obešteti osiguranika za štetu zbog gubitka ili oštećenja osiguranog predmeta, dok se kod neodštetnih osiguratelj obvezuje isplatiti osiguranu svotu kada se ostvare ugovorom predviđene činjenice, a to ne mora biti u vezi s pretrpljenom štetom.

<sup>3</sup> Pavić, Drago, Pojam ugovora o osiguranju, *Osiguranje*, 6 (2004), str. 14; autor navodi i doktrinarne definicije ugovora koje su dali Jakaša, Konstantinović, MacGillvray, Bigot i Lambert-Faivre; v. opširnije na istom mjestu. Na nedovoljnu preciznost definicije ugovora o osiguranju iz ZOO-a s obzirom na različite oblike tog instituta u praksi upozorio je i Ćurković, koji takvu definiciju smatra preuskom te neodgovarajućom svakodnevnim potrebama tržišta osiguranja (Ćurković, Marijan, *Ugovor o osiguranju*, u: Baretić *et. al.*, Novi Zakon o obveznim odnosima – najznačajnije izmjene, novi instituti, Inženjerski biro d.d., Zagreb, lipanj 2005, str. 208-209).

<sup>4</sup> Kod ugovora o uzajamnom osiguranju, Pavić, *loc. cit.* (bilj. 3).

<sup>5</sup> Pavić, *op. cit.* (bilj. 3), str. 15; autor smatra da ugovaratelj osiguranja i osiguratelj mogu u okviru svog diskrecijskog prava ugovoriti način popravka štete, opseg naknade, pravila likvidacije i dr. Crnić u Komentaru Zakona o obveznim odnosima također navodi da isplata osiguratelja ne isključuje mogućnost osiguratelja da preuzme obvezu neke druge činidbe, primjerice naturalnu restituciju, no takvo bi postupanje trebalo imati temelj u sporazumu stranaka jer nije predviđeno zakonom (Crnić, Ivica, *Zakon o obveznim odnosima*, drugo izdanje, Zagreb, 2006, str. 637-638); slično i Gorenc, Vilim, *Komentar Zakona o obveznim odnosima*, RRIF Plus, Zagreb, listopad 2005, str. 1367-1368) i Ćurković, *loc. cit.* (bilj. 3).

Što se tiče pravne naravi osigurateljeve obveze, o njoj se u kontekstu obveznog osiguranja od automobilske odgovornosti opširno raspravlja *infra*. Autorica se u tom pogledu priklanja tumačenju D. Pavića,<sup>6</sup> koji smatra da je dužnost osiguratelja na isplatu osigurnine ugovorne naravi jer se u poslu osiguranja unaprijed ugovara, uz pretpostavku postojanja osiguranog slučaja. Osiguratelj odgovara po principu snošenja rizika, a njegova obveza na isplatu osigurnine nastaje ostvarenjem osiguranog slučaja. Takav zaključak moguće je izvesti i iz formulacije čl. 921. ZOO-a. Ta odredba, kao *lex generalis* za ugovore o osiguranju, kao osigurateljevu obvezu iz ugovora o osiguranju određuje *isplatu osigurnine*,<sup>7</sup> što je dodatni argument u prilog tumačenju na kojem se temelji ovaj rad da je osigurateljeva obveza – pa i u odštetnim osiguranjima o kojima će ovdje biti riječi – isključivo *ugovorne* naravi. Kao takva, osigurateljeva je obveza u odštetnim osiguranjima odvojena od eventualnog izvanugovornog odnosa koji ima štetnik (osiguranik) s oštećenikom jer osiguratelj nije odgovoran oštećeniku s osnove prouzročenja štete koje je počinio štetnik, nego zbog postojanja ugovora o osiguranju (iako se odredbe ZOO-a o ugovoru o osiguranju odnose jednako na odštetna i na neodštetna osiguranja, pa u tom smislu i ne mogu gramatički obvezivati osiguratelja na isplatu osiguraniku naknade za štetu<sup>8</sup> jer bi to prejudiciralo postojanje štete, koja nije nužno inherentna neodštetnim osiguranjima).

S tim u vezi treba upozoriti i na terminologiju koja će se koristiti u ovom radu – iako autorica smatra da bi u kontekstu osigurateljeve obveze iz obveznog osiguranja od automobilske odgovornosti, u skladu sa svime iznesenim, najpreciznije bilo koristiti pojam *osigurnina*, katkad će kao sinonim za taj pojam biti korišten i pojam *naknada za štetu*, koji zapravo kod ove vrste osiguranja predstavlja osigurninu kao novčanu naknadu za obeštećenje osiguranika u obveznom osiguranju od automobilske odgovornosti. Termin *naknada štete* bit će u kontekstu obveznog osiguranja od automobilske odgovornosti korišten samo za raspravljanje o izvanugovornom odnosu štetnika i oštećenika, a iznimno u citiranju zakonskih tekstova i presuda kao vanjskih izvora.

---

<sup>6</sup> Pavić, Drago, Pravna narav ugovora o osiguranju, *Pravo i porezi*, br. 7, srpanj 2013, str. 10.

<sup>7</sup> Ćurković (*loc. cit.* (bilj. 3)) navodi kako je uvrštavanje izraza *osigurnina*, umjesto dotadašnje *naknade* ili *osigurane svote*, u ZOO bilo potrebno kako bi se jedinstvena definicija ugovora o osiguranju mogla primijeniti i na odštetna i na neodštetna osiguranja. Prije unošenja izraza *osigurnina* u ZOO 05 u praksi se taj izraz vezivao samo uz osiguranje osoba.

<sup>8</sup> Termin na koji Pavić upozorava kao pravilniji od „naknade štete“, koja implicira ugovornu odgovornost osiguratelja zbog povrede ugovora o osiguranju, što nije osnova za traženje isplate osigurnine; v. opširnije Pavić, Drago, Ugovor o osiguranju kao ugovor o naknadi štete, *Osiguranje*, 6 (2003), str. 14.

### 3. OBVEZNO OSIGURANJE OD AUTOMOBILSKE ODGOVORNOSTI

#### 3.1. Svrha obveznog osiguranja od automobilske odgovornosti

Zakon o obveznim osiguranjima u prometu propisuje obvezu osiguranja vlasnika, odnosno korisnika vozila od odgovornosti za štete nanesene trećim osobama kao jedno od taksativno navedenih obveznih osiguranja u prometu.<sup>9</sup> Obvezna osiguranja od odgovornosti uvode se kada postoji opći društveni interes u zaštiti od posljedica određenih rizika. Razlozi koji se uzimaju u obzir prilikom određivanja nekog osiguranja od odgovornosti kao obveznog osiguranja jesu širina kruga osoba ugroženih određenom djelatnošću (ili stvarima) i visina potencijalno nastalih šteta. Iako ti razlozi nedvojbeno predstavljaju nastanak šireg društvenog interesa za propisivanjem nekog osiguranja od odgovornosti kao obveznog osiguranja, ipak se navodi kako ono za podjednak cilj ima zaštitu i osiguranika (štetnika) i oštećenika, ali onog trenutka kada se ono propiše kao obvezno osiguranje od odgovornosti težište zaštite ipak se više pomiče prema oštećeniku.<sup>10</sup> Posebna odlika automobilskog osiguranja jest činjenica da se njime osiguranik osigurava od odgovornosti. Ovdje je predmet osiguranja pravne naravi (za razliku od odštetnih osiguranja imovine, gdje je predmet osiguranja neka stvar) – osiguratelj ipak ne preuzima obvezu da će odštetiti štetnika jer štetnik nije ugovorna stranka iz ugovora o osiguranju; osiguratelj se zapravo obvezuje da će umjesto osiguranika (štetnika) snositi *imovinske posljedice dužnosti naknade štete* iz obveznopravnog odnosa odgovornosti za štetu.<sup>11</sup> Dakle osiguratelj neće naknađivati oštećeniku štetu na temelju izvanugovorne odgovornosti za njezino prouzročenje, nego će mu isplatiti naknadu za štetu (osigurninu), koja će doduše imati za cilj njegovo obeštećenje, ali s osnove ugovora o osiguranju koje je osiguratelj sklopio sa štetnikom (osiguranikom).

#### 3.2. Rješenja ZOOP-a i ZOO-a u pogledu obveze osiguratelja na isplatu osigurnine

Prema ZOO-u kao općem propisu koji regulira ugovor o osiguranju, po nastanku osiguranog slučaja osiguratelj je dužan isplatiti osigurninu određenu ugovorom u ugovorenom roku, koji ne može biti dulji od četrnaest dana od dana kada je osiguratelj dobio obavijest da se osigurani slučaj dogodio.<sup>12</sup> Iznimno, u slučaju da je za utvrđivanje postojanja osigurateljeve obveze ili njezina iznosa potrebno stanovito vrijeme, osiguratelj je dužan isplatiti osigurninu određenu ugovorom u roku od trideset dana od dana primitka odštetnog zahtjeva ili oštećenika u istom roku obavijestiti da njegov zahtjev nije

---

<sup>9</sup> Čl. 2. st. 1. Zakona o obveznim osiguranjima u prometu (Narodne novine br. 151/05, 36/09, 75/09, 76/13, 152/14); u daljnjem tekstu: Zakon o obveznim osiguranjima u prometu, ZOOP.

<sup>10</sup> Belanić, Loris, Obvezna osiguranja od odgovornosti izvan djelatnosti prometa i prijevoza u hrvatskom i poredbenom pravu, s osvrtom na određivanje obveznika sklapanja osiguranja i kruga trećih osoba, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* (1991), v. 30, br. 1 (2009), str. 554.

<sup>11</sup> Pavić, *op. cit.* (bilj. 2), str. 74-75.

<sup>12</sup> Čl. 943. st. 1. ZOO-a.



osnovan.<sup>13</sup> U svakom slučaju, osiguratelj mora bez odgađanja isplatiti iznos nespornog dijela svoje obveze na ime predujma, čak i ako iznos njegove obveze ne bude utvrđen u rokovima od četrnaest, odnosno trideset dana. Posljedica neispunjenja osigurateljeve obveze u ovako reguliranim rokovima jest ta da duguje osiguraniku zatezne kamate od dana primitka obavijesti o osiguranom slučaju te naknadu štete koja mu je uslijed toga nastala.<sup>14</sup>

ZOOP, kao poseban zakon koji regulira obvezno osiguranje od automobilske odgovornosti i čije odredbe imaju prednost pred odredbama ZOO-a za tu vrstu osiguranja, propisuje da je odgovorni osiguratelj dužan u roku od 60 dana od dana primitka odštetnog zahtjeva utvrditi njegovu osnovanost i visinu te dostaviti podnositelju obrazloženu ponudu za naknadu štete ako su odgovornost za naknadu štete te visina štete nesporne ili utemeljen odgovor na sve točke iz odštetnog zahtjeva u slučaju da su odgovornost za naknadu štete ili visina štete sporne.<sup>15</sup> U istom roku odgovorni osiguratelj mora oštećeniku isplatiti i iznos naknade štete,<sup>16</sup> a u slučaju nemogućnosti utvrđenja konačnog iznosa njezine visine mora isplatiti iznos nespornog iznosa naknade štete<sup>17</sup> kao predujam u roku od 60 dana.<sup>18</sup> U slučaju neispunjenja te obveze u predviđenom roku oštećenik od osiguratelja ima pravo i na zateznu kamatu, koja teče od dana podnošenja odštetnog zahtjeva.

Kod svih obveznih osiguranja predviđenih ZOOP-om predviđena je *actio directa*,<sup>19</sup> odnosno pravo oštećenika da odštetni zahtjev podnese neposredno odgovornom osiguratelju,<sup>20</sup> u kojem mu slučaju on ne može isticati prigovore koje bi na temelju zakona ili ugovora o osiguranju mogao istaknuti prema osiguranoj osobi zbog nepridržavanja zakona ili ugovora o osiguranju.<sup>21</sup> Takvo se pravo oštećenika naziva i *izravnim pravom*, za razliku od slučaja kada bi umjesto takva zahtjeva postojao dvostruki zahtjev – tužba

---

<sup>13</sup> Čl. 943. st. 2. ZOO-a.

<sup>14</sup> Čl. 943. st. 3. i 4. ZOO-a.

<sup>15</sup> Čl. 12. st. 1. ZOOP-a; ta odredba ZOOP-a izmijenjena je 2013. godine (Narodne novine br. 76/2013) budući da je do tada ZOOP propisivao da je rok u kojem osiguratelj mora postupiti po zahtjevu podnositelja znatno kraći – osiguratelj je u slučaju neimovinske štete bio u obvezi dostaviti obrazloženu ponudu ili utemeljen odgovor najkasnije u roku od 30 dana, a u slučaju imovinske štete najkasnije u roku od 14 dana od dana podnošenja odštetnog zahtjeva.

<sup>16</sup> Odredba unesena izmjenama i dopunama ZOOP-a iz 2014. godine (Narodne novine br. 152/2014), što je preciznije rješenje u odnosu na ranije stanje, kada je osiguratelj u roku od 60 dana bio obvezan samo dostaviti obrazloženu ponudu ili utemeljeni odgovor.

<sup>17</sup> Potrebno je primijetiti da ZOOP također koristi izraz *naknada štete*, koji autorica u kontekstu obveznog osiguranja od automobilske odgovornosti smatra neadekvatnim i nepreciznim (o čemu je bilo riječi *supra*). Ipak, terminološko razlikovanje ima samo teorijsku važnost jer je svrha i ugovora o odštetnom osiguranju, kao i instituta naknade štete, obeštećenje oštećenika (s time da ugovor o osiguranju od automobilske odgovornosti ima za svrhu i zaštitu štetnika od negativnih financijskih posljedica prouzročenja štete motornim vozilom, koje je opasna stvar, v. Glavu IX. Odsjek 4. ZOO-a). Razlika u terminologiji ovdje se provodi da bi se naglasila različita pravna priroda tih dvaju instituta te potpuno drukčiji sustav pravnih pravila koji ih regulira (v. opširnije *infra* u poglavlju 5. Dospelost obveze osiguratelja na isplatu naknade za štetu).

<sup>18</sup> Čl. 12. st. 3. ZOOP-a.

<sup>19</sup> To pravo predviđeno je i u čl. 964. i 965. ZOO-a.

<sup>20</sup> Čl. 11. st. 1. ZOOP-a.

<sup>21</sup> Čl. 11. st. 2. ZOOP-a.

prema oštećeniku i tužba prema osiguratelju.<sup>22</sup> Pravo treće osobe na neposredan zahtjev, uključujući i procesnopravno ovlaštenje u obliku neposredne tužbe da pokrene parnicu protiv osiguratelja od automobilske odgovornosti, čini samu bit svih obveznih osiguranja od odgovornosti. Na taj način ostvaruje se javni interes za brzu i sigurnu zakonsku zaštitu treće oštećene osobe nedužnoj žrtvi deliktne ponašanja štetnika – osiguranika, a čime se ujedno ispunjava i svrha obvezatnosti osiguranja od automobilske odgovornosti.<sup>23</sup>

Razlozi kojima se opravdava postojanje izravnog prava prema osiguratelju jesu ubrzavanje postupka obeštećivanja oštećene osobe (koja se tako neće morati prvo namirivati od štetnika – osiguranika, koji može biti insolventan, ali i bliska osoba oštećeniku, što sprječava oštećenika u ostvarivanju njegova prava). Nadalje, izravno pravo osigurava da će naknada iz osiguranja doista biti upotrijebljena za obeštećivanje oštećene osobe (a ne da će je štetnik, kojem bi bila isplaćena da ne postoji izravno pravo, upotrijebiti za neku drugu svrhu).<sup>24</sup>

Kao minimalnu granicu osigurateljeve obveze iz ugovora o osiguranju od automobilske odgovornosti u slučaju štete zbog smrti, tjelesne ozljede i oštećenja zdravlja ZOOP propisuje do iznosa od 42.750.000,00 kuna po štetnom događaju bez obzira na broj oštećenika, dok se u slučaju uništenja ili oštećenja stvari određuje do iznosa od 8.550.000,00 kuna po štetnom događaju bez obzira na broj oštećenika.<sup>25</sup>

Osiguratelj, kako je vidljivo, odgovara po principu *ograničenog* pokrića – do unaprijed određene svote osiguranja. To znači da će osiguratelj biti odgovoran do maksimalnog propisanog, odnosno ugovorenog iznosa čak i ako stvarni iznos štete koju je pretrpio oštećenik prelazi taj iznos.<sup>26</sup> U sustavu ograničenog pokrića osiguratelji mogu lakše procijeniti rizik kojem su izloženi i utvrditi adekvatnu premiju. Sustav ograničenog pokrića (iako u manjoj mjeri) djeluje i u interesu osiguranika. Naime ako je obveza osiguratelja ograničena na neku svotu, onda bi i premija osiguranja trebala biti niža nego u sustavu neograničene odgovornosti.<sup>27</sup>

---

<sup>22</sup> Šulejić, P., *Osiguranje od građanske odgovornosti*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 1967, str. 121-122, citirano prema: Belanić, Loris, Izravno pravo u osiguranju od automobilske odgovornosti za štetu i njegovo ostvarenje, *Pravo i porezi* br. 3, ožujak 2008, str. 51.

<sup>23</sup> Belanić, Loris, Treće osobe u osiguranju od automobilske odgovornosti, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* (1991), v. 28, br. 1 (2007), str. 3

<sup>24</sup> Belanić, *op. cit.* (bilj. 22), str. 51-52; slično i Padovan, Adriana Vincenca, Direct action of a third party against the insurer in marine insurance with a special focus on the developments in Croatian law, *PPP* god. 42 (2003) 157, str. 37-38.

<sup>25</sup> Čl. 26. st. 8. ZOOP-a.

<sup>26</sup> Belanić, *op. cit.* (bilj. 22), str. 62.

<sup>27</sup> Belanić, Loris, Granice odgovornosti osiguratelja prema trećima u osiguranju od automobilske odgovornosti za štetu, *Pravo i porezi*, br. 12, prosinac 2007, str. 60.

#### 4. PРАВNA PRIRODA OSIGURATELJEVE OBVEZE NA ISPLATU NAKNADE ZA ŠTETU

Osigurateljeva obveza na isplatu naknade za štetu ugovorne je naravi jer se unaprijed ugovara uz pretpostavku ispunjenja osiguranog slučaja. Pravna osnova osigurateljeve obveze leži u činjenici da su se ostvarile pretpostavke predviđene ugovorom o osiguranju.<sup>28</sup> U skladu s tim osigurateljeva obveza plaćanja zatezних kamata ne teče od trenutka nastanka osiguranog slučaja (ili trenutka u kojem mjerodavni propis predviđa dospelost naknade štete),<sup>29</sup> nego od trenutka kada je osiguratelj zakasnio s ispunjenjem svoje obveze isplate osigurnine.<sup>30</sup> Ipak, u sudskoj se praksi ugovor o obveznom osiguranju od automobilske odgovornosti u pogledu dospelosti osigurateljeve obveze na isplatu osigurnine nerijetko tretira kao izvanugovorno prouzročeno štete – naime, sudovi prema pravilima ZOO-a o imovinskoj i neimovinskoj šteti procjenjuju ne samo visinu štete koju je pretrpio oštećenik u prometnoj nezgodi nego i trenutak njezine dospelosti, koji onda smatraju relevantnim i za dospelost obveze osiguratelja na isplatu osigurnine.

Autorica takav stav u kontekstu hrvatskog prava smatra pogrešnim. Osigurateljeva obveza uvijek proizlazi iz ugovora o osiguranju. Pretpostavka za postojanje osigurateljeve obveze jest nastup osiguranog slučaja – šetnog događaja, no ona svoj temelj ima u ugovoru između osiguranika i osiguratelja i uvijek se odnosi na isplatu osigurnine, neovisno o tome ima li ta osigurnina odštetnu ili neodštetnu funkciju<sup>31</sup> i kome se isplaćuje. Ova tvrdnja odnosi se na sva osiguranja – odštetna i neodštetna, obvezna i dobrovoljna, pa tako i na obvezno osiguranje od odgovornosti – i ovdje osigurateljeva obveza proizlazi iz ugovora o osiguranju te kada nastupi osigurani slučaj (iako treba naglasiti da je u obveznom osiguranju od odgovornosti obveza osiguratelja na sklapanje ugovora propisana zakonom). Sve i kada se ne bi primjenjivale odredbe čl. 12. ZOOP-a o dospelosti osigurateljeve obveze kod obveznog osiguranja od automobilske odgovornosti, i dalje bi kao *lex generalis* vrijedile odredbe čl. 943. ZOO-a o rokovima za postupanje,<sup>32</sup> a ni u kojem se slučaju dospelost osigurateljeve obveze ne bi mogla određivati prema općim pravilima o dospelosti imovinske i neimovinske štete.<sup>33</sup>

Razlog zašto često ipak dolazi do takva tumačenja kod obveznih osiguranja od odgovornosti jest pravo oštećenika na izravnu tužbu (*actio directa*) prema osiguratelju. Davanjem izravnog zahtjeva oštećeniku protiv osiguratelja moglo bi se izvesti tumačenje

<sup>28</sup> Pavić, *op. cit.* (bilj. 2), str. 71.

<sup>29</sup> Iako su rokovi dospelosti osigurateljeve obveze nerijetko određeni i zakonom (npr. Zakonom o obveznim odnosima), radi se o relativno kogentnim odredbama, koje se mogu mijenjati ako su u nedvojbenom interesu osiguranika (čl. 924. st. 2. ZOO-a), zbog čega je moguće ugovoriti i kraći rok za postupanje osiguratelja.

<sup>30</sup> Pavić, *op. cit.* (bilj. 8), str. 13.

<sup>31</sup> U slučaju kad osigurnina ima odštetnu funkciju taj se institut zaista jako približava naknadi štete, no razlika je upravo u pravnoj naravi obveze osiguratelja, koja za sobom povlači brojne procesne razlike, razlike u dospelosti, pasivnoj legitimaciji i sl., o čemu se detaljnije raspravlja *infra*.

<sup>32</sup> Koje su, treba primijetiti, za osiguratelja još strože od odredaba ZOOP-a, jer kamate za zakašnjenje s isplatom osiguratelj mora platiti od dana primitka obavijesti o osiguranom slučaju.

<sup>33</sup> Takav stav izražen je i u presudi VSRH Rev-68/99 od 23. siječnja 2002. godine: „Dosuđeni iznos nije naknada štete na osnovi izvanugovorne odgovornosti za štetu, već je riječ o iznosu koji je tuženik dužan platiti u ispunjenju svoje ugovorne obveze iz ugovora o osiguranju automobilske kaska.“

da osiguratelj prema oštećeniku nastupa iz pozicije *štetnika*, pa tako oštećenik prema osiguratelju ima ista prava kao i prema štetniku. Autorica takvo tumačenje smatra nepravilnim. Štetnikov i oštećenikov pravni odnos proizlazi iz *izvanugovornog* prouzročenja štete, odnosno deliktne odgovornosti štetnika. Osigurateljeva odgovornost u svim vrstama osiguranja u hrvatskom pravu proizlazi iz *ugovora o osiguranju*. Davanjem oštećeniku izravnog zahtjeva prema osiguratelju ne „uvlači“ se osiguratelj u izvanugovorni odnos s oštećenikom stupajući u poziciju štetnika niti se ugovor o osiguranju prenosi na oštećenika.<sup>34</sup> *Actio directa* oštećenika mogla bi se eventualno protumačiti kao prijenos određenih prava iz ugovora na oštećenika na temelju ovlaštenja koje proizlazi iz zakona.<sup>35</sup>

U praksi prevladava stajalište da oštećenik za svotu naknade za štetu koja prelazi osiguranu svotu nema pravo na *actio directa* prema osiguratelju, nego razliku u između pretrpljene štete i naknade koju isplaćuje osiguratelj može tražiti samo od štetnika<sup>36</sup> zbog načela ograničenog pokrića. Takav argument pruža daljnje uporište zaključku da je osigurateljeva obveza ugovorne naravi jer bi oštećenik u suprotnom mogao od osiguratelja potraživati naknadu cjelokupne pretrpljene štete.

Kada se štetnik obrati osiguratelju s odštetnim zahtjevom, osigurateljeva obveza ima istu konačnu svrhu kao i institut naknade štete (koju bi oštećenik mogao potraživati od štetnika na temelju njegove izvanugovorne odgovornosti), no osiguratelj odgovara po drukčijoj osnovi (ugovornoj) i pod drukčijim uvjetima – drukčijim pravilima o dospelosti, koja se ravna prema ugovoru o osiguranju, a i drukčijim pravilima o određivanju visine naknade za štetu, budući da stvarno pretrpljena šteta može biti i samo jedan od elemenata, odnosno kriterij za određivanje naknade iz osiguranja.<sup>37</sup>

U angloameričkom pravu prije priznavanja instituta izravnog prava oštećeniku prema osiguratelju<sup>38</sup> police obveznog osiguranja od automobilske odgovornosti uglavnom su bile percipirane kao osiguranje *od gubitka* (osiguranika, koji bi morao obešteti

---

<sup>34</sup> Tako i Pavić, *op. cit.* (bilj. 6.), str. 11: „Ugovorom o osiguranju osiguratelj ne preuzima obvezu da će odštetiti osobu koja je pretrpjela štetu, jer ona nije stranka iz ugovora, nego se obvezuje da će osiguraniku nadoknaditi iznose koje je on obvezan platiti trećim osobama u vezi sa svojom odgovornošću pokrivenom osiguranjem. (...) U osiguranju od odgovornosti osiguratelj pruža osiguraniku sigurnost (zaštitu) da neće pretrpjeti imovinsku štetu ako se ostvari osigurani slučaj jer će štetu umjesto njega snositi osiguratelj. U tome se ogleda odštetno obilježje tog osiguranja.“ Međutim, ima i suprotnih mišljenja. Belanić (*loc. cit.* u bilj. 17) smatra da se temelj izravnog prava oštećenika prema osiguratelju nalazi u samoj pretrpljenoj šteti te je izravno pravo prema osiguratelju iste prirode kao pravo oštećenika prema štetniku. Iz zakona proizlazi sama izravna tužba, ali je pravni temelj tražbine štetna radnja osiguranika, tj. njegova odgovornost za štetu izazvanu motornim vozilom u pogonu trećoj osobi.

<sup>35</sup> Tako je npr. u predmetu *Maddox v. Grauman* iz 1954. godine, odlučujući o priznavanju oštećeniku prava na izravnu tužbu prema osiguratelju (koja načelno nije bila dopuštena u angloameričkom pravu), sud argumentirao da ugovor o osiguranju više nije tajan, privatni i povjerljiv sporazum između osiguratelja i osiguranika, nego ugovor koji obuhvaća one koji mogu biti oštećeni činom osiguranika; usp. Gilbert, Paul E., *Direct Actions against Insurance Companies: Should They Join the Party*, *California Law Review* 525 (1971), str. 533.

<sup>36</sup> Belanić, *op. cit.* (bilj. 27), str. 62.

<sup>37</sup> Pavić, Drago, *op. cit.* (bilj. 3), str. 15.

<sup>38</sup> V. *supra* bilj. 35.

oštećenika), a ne kao osiguranje od odgovornosti. Zbog toga je oštećenik imao pravo samo tražiti naknadu od štetnika, ali je mogao doći u situaciju da ostane bez naknade štete ako bi štetnik bio insolventan. Osiguratelji su u policama osiguranja mogli ograničiti svoju obvezu na stvarno pretrpljeni gubitak osiguranika, a ako bi on uslijed svoje insolventnosti bio onemogućen isplatiti oštećenika, osiguratelji su to mogli tretirati kao da nije pretrpio nikakav gubitak zbog kojeg bi ga trebalo obešteti.<sup>39</sup> Zbog toga je moguće zaključiti da smisao izravnog prava oštećenika prema osiguratelju proizlazi iz javnopravne intervencije u zaštitu oštećenika i otklanjanja potrebe vođenja višestrukih postupaka, a ne u promjeni prirode osigurateljeve obveze kako bi oštećenik stupio u neposredan odnos prema njemu.

Moglo bi se postaviti pitanje ispravnosti tumačenja pravne prirode osigurateljeve obveze na isplatu osigurnine koje se zagovara u ovom radu u svjetlu odredbe čl. 11. ZOOP-a, prema kojoj osiguratelj oštećeniku koji ima izravno pravo ne može isticati prigovore koje bi na temelju zakona ili ugovora o osiguranju mogao istaknuti prema osiguranoj osobi zbog nepridržavanja zakona ili ugovora o osiguranju. Odsutnost mogućnosti isticanja prigovora od strane osiguratelja mogla bi se protumačiti kao potpuno samostalna pravna pozicija oštećenika, no osiguratelj i dalje ne bi bio odgovoran da štetnik nije s njim sklopio ugovor o osiguranju te bez tog ugovora ni oštećenik ne bi imao ovlaštenje za neposredno obraćanje osiguratelju. Radi se jednostavno o kogentnoj odredbi zakona, koja propisuje takvo rješenje radi bolje zaštite i bržeg namirenja oštećenika. Slična argumentacija može se primijeniti i u slučaju štetnikova gubitka prava iz osiguranja (čl. 24. ZOOP-a), kada oštećenik ima i dalje pravo neposredno se obratiti osiguratelju.

## 5. DOSPJELOST OBVEZE OSIGURATELJA NA ISPLATU NAKNADE ZA ŠTETU

### 5.1. Dospelost osigurateljeve obveze kada je oštećenik podnio odštetni zahtjev

#### 5.1.1. Općenito

Općeprihvaćeno je pravilo da se štetnik osiguratelju može obratiti s odštetnim zahtjevom od dospijea obveze na naknadu štete.<sup>40</sup> Međutim to shvaćanje treba razraditi. Naime odredbe ZOO-a propisuju da obveza naknade *imovinske* štete dospijeva trenutkom nastanka štete,<sup>41</sup> što znači da bi u pogledu isplate osigurnine u vrijednosti pretrpljene imovinske štete oštećenik mogao osiguratelju postaviti odštetni zahtjev od trenutka kada je ta šteta nastala, što može, ali i ne mora, koincidirati s nastankom štetnog događaja, a svakako treba prethoditi podnošenju odštetnog zahtjeva. Međutim u slučaju *neimovinske* štete ZOO propisuje da ona dospijeva danom podnošenja pisanog zahtjeva ili tužbe,<sup>42</sup> osim ako je nastala nakon toga. Budući da se ne može očekivati da će se oštećenik s

<sup>39</sup> Gilbert, *op. cit.* (bilj. 35), str. 529-530.

<sup>40</sup> Jankovec, I., *Obvezno osiguranje za štete od motornih vozila*, 2. dopunjeno i izmijenjeno izdanje, Naučna knjiga, Beograd, 1985, str. 176, citirano prema: Belanić, *op. cit.* (bilj. 22), str. 55.

<sup>41</sup> Čl. 1086. ZOO-a.

<sup>42</sup> Čl. 1103. ZOO-a.

odštetnim zahtjevom obraćati najprije sudu, a tek nakon toga osiguratelju, nameće se zaključak da je dospjelost neimovinske štete determinirana trenutkom podnošenja odštetnog zahtjeva osiguratelju ako se, dakako, oštećenik odluči na tu mogućnost.

Važno je da odštetni zahtjev bude podnesen kada je poznat obujam štete te da bude dobro potkrijepljen relevantnim dokumentima (izvješćem o nezgodi, zapisnicima s očevida, medicinskom dokumentacijom, računima za popravak i sl.) kako bi osiguratelj imao što manje posla s pribavljanjem relevantne dokumentacije. Bude li zahtjev podnesen nepotkrijepljen, osiguratelju će biti puno teže pristupiti utvrđivanju i ispunjavanju svoje obveze, ali još veće posljedice nastaju za oštećenika, koji se izlaže mogućnosti da ne dobije punu odštetu jer u postupku pred osigurateljem neće biti utvrđene sve relevantne okolnosti. Takve situacije nerijetko će dovesti do sudskog spora između osiguratelja i oštećenika, čime se obje strane izlažu puno većim troškovima postupka i gubitku vremena.

ZOOP ipak ne predviđa *obvezu* oštećenika da podnese dokumentirani odštetni zahtjev, što je velik propust jer se u praksi često događa da oštećenici pri obraćanju osiguratelju ne prilažu i dokaze na kojima temelje svoju tražbinu, zbog čega osiguratelji ne mogu u propisanom roku izvršiti svoju obvezu procjene osnovanosti zahtjeva i isplate naknade za štetu pa se ide u dugotrajne i skupe sudske postupke, koji bi se zapravo trebali voditi samo u pogledu eventualno spornog iznosa štete koju je oštećenik pretrpio.<sup>43</sup> U praksi se može postaviti pitanje kako će osiguratelj postupiti po odštetnom zahtjevu ako oštećenik nije priložio svu potrebnu dokumentaciju iz koje se može utvrditi osigurateljeva odgovornost i visina štete. Počinju li tada rokovi za njegovo postupanje teći od podnošenja potpunog odštetnog zahtjeva po kojemu je moguće postupiti ili od prvog obraćanja oštećenika osiguratelju s kvantificiranim, ali nepotpuno potkrijepljenim odštetnim zahtjevom? Prema mišljenju Hrvatske agencije za nadzor financijskih usluga od 29. travnja 2010. godine,<sup>44</sup> rokovi za postupanje po primljenom odštetnom zahtjevu propisani člankom 12. ZOOP-a počinju teći prvi sljedeći dan poslije dana primitka odštetnog zahtjeva, a ne od dana kada je osiguratelj primio u cijelosti dokumentiran odštetni zahtjev, stoga obvezu po članku 12. ZOOP-a osiguratelj ne može ni odgoditi (npr. do završetka prekršajnog ili kaznenog postupka i sl.), nego je dužan u propisanom roku donijeti odluku o odštetnom zahtjevu i o toj odluci (u formi obrazložene ponude, odnosno utemeljenog odgovora) pisano obavijestiti oštećenu osobu. Hanfa je u svojem mišljenju navela da su odredbe čl. 12. ZOOP-a kognentne naravi, a njihovom primjenom izrekla je 2009. godine kaznu jednom hrvatskom osiguratelju zbog nepridržavanja rokova za postupanje po odštetnom

---

<sup>43</sup> U teoriji je izraženo stajalište da, iako obveza oštećenika na pružanje potpunih podataka proizlazi već iz načela savjesnosti i poštenja kao temeljnog načela obveznog prava, dužnost je osiguratelja da i sam, kao profesionalac, poduzme aktivnosti kako bi pribavio sve što mu je potrebno da ocijeni osnovanost odštetnog zahtjeva, pa će tako bez odgode trebati prikupiti relevantne informacije od nadležnih tijela. Crnić, Ivica, *Zakon o obveznim odnosima – napomene, komentari, sudska praksa i abecedno kazalo pojmova*, 4. izdanje, Organizator, Zagreb, 2010, str. 1029-1030.

<sup>44</sup> Hanfa, Mišljenje i tumačenje od 29. travnja 2010. godine, dostupno na [www.hanfa.hr](http://www.hanfa.hr), datum posjeta: 23. studenog 2013. godine. Hanfa je ovlaštena davati mišljenja na temelju čl. 15. st. 1. toč. 7. Zakona o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga (Narodne novine br. 140/05, 154/11, 12/12).

zahtjevu.<sup>45</sup> Takvo tumačenje dodatno je osnaženo presudom Visokog upravnog suda od 28. studenog 2012. godine,<sup>46</sup> koja je u potpunosti potvrdila stav Hanfe, čime je postupanje i po nepotpunom odštetnom zahtjevu postalo *de facto* obvezatno za osiguratelje.

Bolje rješenje nudi primjerice talijanski *Codice delle assicurazioni private*,<sup>47</sup> koji propisuje obvezu oštećenika da kod šteta na stvarima podnese odštetni zahtjev uz točno navođenje podataka o sebi, mjestu nezgode, oštećenim stvarima, s naznakom gdje ih osiguratelj može pregledati i utvrditi oštećenja, odnosno visinu štete, dok kod štete zbog smrti ili ozljede oštećeni moraju dostaviti osiguratelju odštetni zahtjev s podacima o sebi, mjestu nesreće, dobi, spolu, profesiji, primanjima, liječničku dokumentaciju (koja uključuje i potvrdu liječnika o stabilizaciji zdravstvenog stanja, s trajnim posljedicama ili bez njih) itd.<sup>48</sup> Čl. 148. st. 5. istog zakona propisuje da će osiguratelj, ako oštećenik podnese nepotpuni odštetni zahtjev, pozvati oštećenika da nadopuni odštetni zahtjev u roku od 30 dana, nakon čega rokovi za postupanje teku iznova.

Iako je ovo rješenje preciznije, ono omogućuje zlouporabu od strane osiguratelja, koji može otežati s obradom odštetnog zahtjeva tvrdeći da osiguranik nije dostavio svu potrebnu dokumentaciju. Imajući u vidu takve situacije (do kojih u kontekstu automobilske osiguranja od odgovornosti zapravo i neće doći dok god se ne izmijeni ZOOP), hrvatski Zakon o zaštiti potrošača<sup>49</sup> predviđa kao agresivnu poslovnu praksu<sup>50</sup> traženje od potrošača koji postavlja odštetni zahtjev<sup>51</sup> na temelju police osiguranja da dostavi određene dokumente koji, po razumnoj ocjeni, nisu relevantni za ocjenu opravdanosti tog zahtjeva ili sustavno izbjegavanje davanja odgovora na ustrajno dopisivanje potrošača s namjerom da ga se odvraća od ostvarivanja prava koja mu pripadaju na temelju ugovora.<sup>52</sup>

Zahtjev za dokumentiranjem odštetnog zahtjeva ipak možemo pronaći u općim uvjetima poslovanja nekih osiguratelja; primjerice Uvjeti za obvezno osiguranje od automobilske odgovornosti Allianz osiguranja i Generali osiguranja sadrže istovjetnu odredbu koja

---

<sup>45</sup> Rješenje Hanfe od 19. ožujka 2009., klasa UP/I-041/02/08-03/17, ur. broj 326-112-09-4. Agencija je inače prema čl. 15. st. 1. toč. 2. Zakona o Hanfi ovlaštena obavljati nadzor subjekata koji se bave pružanjem financijskih usluga te izricati mjere za uklanjanje utvrđenih zakonitosti i nepravilnosti.

<sup>46</sup> Visoki upravni sud, Us-13695/2009-4 od 28. studenog 2012. godine.

<sup>47</sup> *Codice delle assicurazioni private*, Sl. gl. G.U. br. 239. od 13. studenog 2005. godine.

<sup>48</sup> Čl. 148. st. 1. *Codice delle assicurazioni private*; slično i: Ćurković, Marijan, Rokovi za rješavanje šteta iz obveznih osiguranja u prometu (II), str. 2-3, dostupno na [www.osiguranje.hr](http://www.osiguranje.hr); datum posjeta: 25. studenog 2013. godine.

<sup>49</sup> Zakon o zaštiti potrošača (Narodne novine br. 41/14, 110/15); u daljnjem tekstu: ZZZP.

<sup>50</sup> Kao podvrstu nepoštenih poslovnih praksi definirane u čl. 31. i 32. ZZZP-a, koja je zabranjena u skladu s čl. 31. istog zakona. U skladu s čl. 137. ZZZP-a tržišni inspektor trgovcu će rješenjem zabraniti obavljanje nepoštenih poslovnih praksi, a trgovac pravna osoba kaznit će se i novčanom kaznom u iznosu od 10.000,00 do 100.000,00 kuna za provedbu nepoštenih poslovnih praksi (čl. 138. st. 1. toč. 43. ZZZP-a).

<sup>51</sup> Budući da je potrošač u ZZZP-u definiran kao svaka fizička osoba koja sklapa pravni posao ili djeluje na tržištu izvan svoje trgovačke, poslovne, obrtničke ili profesionalne djelatnosti (čl. 5. st. 1. toč. 15. ZZZP-a), možemo zaključiti da se zaštita iz ZZZP-a od gore opisanog postupanja osiguratelja ne proteže i na pravne osobe. One bi ipak zaštitu protiv zlouporabnog postupanja osiguratelja mogle izvesti iz načela savjesnosti i poštenja (čl. 4. ZOO-a) te, naravno, kogentnosti odredaba čl. 12. ZOO-a.

<sup>52</sup> ZZZP, čl. 38. st. 1. toč. 4.

propisuje da oštećena osoba svoj odštetni zahtjev uz priklop dokumentacije o osnovi i visini štete podnosi osiguratelju štetnika.<sup>53</sup> Ta odredba općih uvjeta osiguratelja ne bi se trebala smatrati zabranjenom sama po sebi u kontekstu *supra* izloženih odredaba ZZP-a jer se zabrana iz ZZP-a odnosi na inzistiranje na dostavi dokumenata koji po razumnoj ocjeni nisu relevantni za ocjenu opravdanosti tog zahtjeva. Takvo postupanje osiguratelja moglo bi prijeći u nepoštenu poslovnu praksu ako bi odbijao rješavati zahtjev oštećenika zloporabno zahtijevajući dodatnu dokumentaciju, a izlagao bi se i sankcijama Hanfe te višim zateznim kamatama koje bi morao isplatiti oštećeniku (v. opširnije *infra*). U kontekstu kogentnosti odredaba čl. 12. ZOOP-a *supra* citiranu odredbu o dostavi dokumentacije o osnovi i visini štete uz odštetni zahtjev zbog njezine formulacije ne bi trebalo smatrati ništetnom kao protivnu prisilnim propisima.<sup>54</sup> Naime nigdje iz navedene odredbe ne proizlazi da osiguratelj neće postupiti po odštetnom zahtjevu ako dokumentacija ne bude dostavljena, nego je njezin smisao potaknuti oštećenika na aktivniji pristup rješavanju svojeg zahtjeva. Konačno, radi se o uvjetima kojima je reguliran ugovorni odnos između osiguratelja i osiguranika (štetnika). Budući da oštećenik nije stranka ugovora o osiguranju, opći uvjeti osiguratelja ne bi trebali imati obvezujuću snagu za njega.

### 5.1.2. Postupanje osiguratelja po odštetnom zahtjevu u stadiju izvansudskog rješavanja spora

Načelno, oštećenik bi trebao podnijeti odštetni zahtjev osiguratelju *nakon* što mu je nastala šteta. Taj zahtjev ne djeluje problematično sa stajališta imovinske štete, pa čak i kada se ona (prema mišljenju autorice) manifestira nenovčano, o čemu će više riječi biti *infra*, koliko sa stajališta neimovinske štete, čiju je visinu, prema prevladavajućem stajalištu sudske prakse<sup>55</sup> i osiguratelja<sup>56</sup> moguće utvrditi tek stabilizacijom zdravstvenog stanja oštećenika. Budući da bi dokumentirani odštetni zahtjev oštećenika u skladu s načelom savjesnosti i poštenja trebao sadržavati dokaze na kojima temelji osnovu i visinu tužbenog zahtjeva, može se zaključiti kako oštećenik ne bi trebao podnositi odštetni

---

<sup>53</sup> Iz Uvjeta za obvezno osiguranje od automobilske odgovornosti Allianz osiguranja 303-1113, dostupno na [https://www.allianz.hr/media/351703/t8217-03\\_uvjeti\\_za\\_obvezno\\_osiguranje\\_od\\_automobilske\\_odgovornosti\\_303-1.pdf](https://www.allianz.hr/media/351703/t8217-03_uvjeti_za_obvezno_osiguranje_od_automobilske_odgovornosti_303-1.pdf); datum posjeta 10. veljače 2016. godine; Uvjeti za obvezno osiguranje od automobilske odgovornosti Generali osiguranja 110-0108, dostupno na [http://www.generali.hr/\\_upload\\_/files/110-0108\\_uvjeti\\_za\\_obavezno\\_osiguranje\\_od\\_ao.pdf](http://www.generali.hr/_upload_/files/110-0108_uvjeti_za_obavezno_osiguranje_od_ao.pdf); datum posjeta: 10. veljače 2016. godine.

<sup>54</sup> Čl. 2. ZOOP-a.

<sup>55</sup> V. npr. VSRH Rev 2614/00 od 13. prosinca 2000. godine; u obrazloženju presude Vrhovni sud navodi da se prema usvojenoj sudskoj praksi smatra da je oštećenik saznao za štetu zbog pretrpljenih fizičkih bolova u trenutku kada su bolovi prestali, a najkasnije danom završetka liječenja, pri čemu povremeni bolovi koji traju ulaze u smanjenje životnih aktivnosti. Smatra se da je oštećenik saznao za štetu zbog umanjena životne aktivnosti u trenutku kada se liječenje dovrši te oštećenikovo zdravstveno stanje stabilizira, a kod naruženosti kada je postalo izvjesno da se naruženost ne da više otkloniti niti bitno smanjiti.

<sup>56</sup> Grgić, Mladenka, Zatezne kamate u obradi šteta od automobilske odgovornosti, *Zbornik 16. savjetovanja Hrvatskog ureda za osiguranje o obradi i likvidaciji automobilskih šteta*, Opatija, 2008, str. 56: "Poznato je da neimovinska šteta ne nastaje danom štetnog događaja već nastupa nakon konsolidacije zdravstvenog stanja ozlijeđene osobe."



zahtjev dok mu se zdravstveno stanje nije stabiliziralo.<sup>57</sup> Takav zahtjev bio je, prema mišljenju autorice, opravdan u vrijeme kada je postojala subjektivna koncepcija nematerijalne štete prema ZOO-u iz 1991. godine.<sup>58</sup> Naime tada je nematerijalnom štetom smatrano nanošenje drugome fizičke ili duševne boli ili straha, pa nematerijalna šteta nije ni mogla nastati ako oštećenik zbog štetne radnje nije pretrpio fizičku ili duševnu bol ili strah.<sup>59</sup> Iz istog razloga, dok se zdravstveno stanje oštećenika nije stabiliziralo, nije bilo moguće utvrditi koliko je dugo trpio bol ili strah, što je pogotovo relevantno kod duševne boli zbog smanjenja životne aktivnosti, koja se doista mogla utvrditi tek kada je liječenje završeno, stanje stabilizirano, te se ne očekuju pomaci u zdravstvenom stanju oštećenika nabolje ili nagore. Također duševna bol zbog naruženja nije se mogla utvrditi dok stabilizacijom zdravstvenog stanja oštećenika nije postalo izvjesno da će mu ostati trajna tjelesna deformacija koja je završetkom (redovitog) liječenja postala ireparabilna.

Međutim od promjene koncepcije neimovinske štete po ZOO-u iz 2005. godine, kada je šteta definirana kao povreda prava osobnosti, već i sama objektivna činjenica da je određenoj osobi povrijeđeno pravo osobnosti na tjelesno ili duševno zdravlje otvara mogućnost popravljavanja te štete putem pravične novčane naknade. Po novom konceptu fizičke i duševne boli te strah tek su neke od okolnosti o kojima ovisi ocjena visine pravične novčane naknade, a ne i sama mogućnost dosuđivanja te naknade,<sup>60</sup> iz čega autorica izvodi zaključak da u određenom broju slučajeva više neće biti nužno čekati stabilizaciju zdravstvenog stanja oštećenika. Naime budući da je objektivnom povredom prava osobnosti za štetnika nastala obveza plaćanja naknade štete (a u ovom slučaju i za osiguratelja na isplatu osigurnine), činjenica da oštećenik podnosi odštetni zahtjev osiguratelju prije stabilizacije zdravstvenog stanja imat će kao eventualnu posljedicu samo gubitak određenog dijela iznosa koji bi pripao oštećeniku (jer je trajanje određenih povreda kriterij za ocjenu visine pripadajućeg iznosa potrebnog za naknadu štete). Zbog toga i prigovor određenih osiguratelja koji se često ističe u parnicama – da nije moguće izvršiti isplatu štete zbog toga što stanje oštećenika nije stabilizirano – ne bi trebalo uvažavati. Ako oštećenik svjesno želi dobiti iznos koji mu pripada iz osiguranja ne čekajući konsolidaciju okolnosti koje utječu na određivanje njegove visine, to bi mu pravo trebalo omogućiti. Stabilizaciju zdravstvenog stanja kao pretpostavku podnošenja odštetnog zahtjeva trebalo bi ipak čekati u slučajevima postojanja trajnog invaliditeta kao manifestacije naruženja zdravlja<sup>61</sup> jer osiguratelj ne može biti siguran da je došlo do

<sup>57</sup> To ponekad može trajati jako dugo (primjerice, oštećenik koji je ozlijedio kralježnicu u prometnoj nesreći i prolazio višegodišnju rehabilitaciju, nakon koje je uspio povratiti motoričke funkcije).

<sup>58</sup> Zakon o obveznim odnosima, Službeni list SFRJ br. 29/78, 39/85, 57/89, Narodne novine br. 53/91, 73/91, 3/94, 7/96 i 112/99.

<sup>59</sup> Crnić, Ivica, *Naknada nematerijalne štete - neka pitanja*, str. 1-2, dostupno na: [http://www.vsrh.hr/Cu stomPages/Static/HRV/Files/ICrnic\\_Naknada-nematerijalne-stete.doc](http://www.vsrh.hr/Cu stomPages/Static/HRV/Files/ICrnic_Naknada-nematerijalne-stete.doc); datum posjeta: 19. kolovoz 2013. godine.

<sup>60</sup> Baretić, Marko, *Pojam i funkcije neimovinske štete prema novom Zakonu o obveznim odnosima*, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu*, 56, Posebni broj, 461-500 (2006), str. 472.

<sup>61</sup> Potrebno je naime primijetiti da ZOOP kao osnove za isplatu osigurnine ne predviđa trajni invaliditet oštećenika (što je prema ZOO 78 bila jedna od osnova za dosuđivanje pravične novčane naknade neimovinske štete), nego su osnove za isplatu obveze osiguratelja smrt, tjelesna ozljeda, narušenje zdravlja, uništenje i oštećenje stvari (čl. 22. ZOOP-a). Narušenje zdravlja trebalo bi interpretirati kao trajniju

trajnijeg i ireparabilnog narušenja zdravlja dok osiguranik nije poduzeo razumne mjere da se takvo stanje otkloni, iako je potrebno primijetiti da je takva situacija razmjerno nepovoljna za oštećenika, koji će vjerojatno po ovoj osnovi morati podnositi novi (naknadni) odštetni zahtjev osiguratelju,<sup>62</sup> a u slučaju spora i upuštati se u novu parnicu pred sudom.

Što se tiče imovinske štete, ona dospijeva prema čl. 1086. ZOO-a od trenutka kada je šteta nastala, pa u skladu s tim oštećenik treba podnijeti i odštetni zahtjev. Ipak, i ovdje postoji problem – naime dok je u slučaju *novčane* imovinske štete situacija relativno nesporna (jer je za nju u pravilu uvijek poznat trenutak nastanka, primjerice, plaćanje računa za popravak oštećenog vozila), u slučaju imovinske *nenovčane* štete situacija se komplicira jer oštećenik još nije imao materijalne izdatke za popravljavanje te štete, zbog čega se, prema prevladavajućem stavu sudske prakse,<sup>63</sup> smatra da nenovčana šteta još nije dospjela. Iako će o tom konceptu dospelosti imovinske nenovčane štete biti više riječi *infra* u idućem poglavlju, ovdje je potrebno upozoriti na sljedeće:

ZOOP u čl. 22. propisuje obvezu vlasnika motornog vozila da sklopi ugovor o osiguranju od odgovornosti za štetu koju uporabom motornog vozila može nanijeti trećim osobama zbog (između ostalog) *uništenja ili oštećenja stvari*. Iako je isplata naknade u novcu uobičajen način popravka štete u odnosima iz osiguranja, ona se teoretski među strankama može popraviti i naturalnom restitucijom ako je to ugovoreno. Osiguratelj tako može nabaviti novu uništenu ili izgubljenu stvar i predati je osiguraniku umjesto novčane naknade,<sup>64</sup> a ne moraju biti neuobičajene situacije da osiguratelj ima i uslugu servisa za popravak oštećenih automobila (npr. sklopljene ugovore sa serviserima osobnih automobila).

Zbog svega navedenog treba zaključiti da obveza osiguratelja po odštetnom zahtjevu u slučaju imovinske štete može biti i nenovčane naravi. Iako je točno da se takva obveza, do njezina izražavanja u novcu, ne može kvantificirati, pa se tako u skladu s čl. 29. st. 1. ZOO-a na nju ne mogu dosuditi ni zatezne kamate, ponovno treba upozoriti na specifičnu prirodu ugovora o osiguranju i činjenicu da se naknada za štetu iz osiguranja ne utvrđuje prema pravilima obveznog prava o naknadi imovinske štete, nego prema odredbama ugovora o osiguranju. Zbog toga je mišljenje autorice da se oštećeniku i za ovaj vid štete trebaju priznati kamate retroaktivno od trenutka podnošenja odštetnog zahtjeva ako dođe do spora s osigurateljem (dakako, tek ako i kada takva nenovčana šteta bude izražena novčano), odnosno da će u stadiju mirnog rješavanja spora osiguratelj trebati ponuditi popravak uništene i oštećene stvari ili, prema njegovoj (ili oštećenikovojoj) procjeni utemeljenoj na svim relevantnim činjenicama, iznos koji je potreban za

---

posljedicu, dok tjelesna ozljeda podrazumijeva objektivnu činjenicu povrede oštećenikova tijela (koja može, ali i ne mora, rezultirati trajnijim posljedicama koje bi se manifestirale kao narušenje zdravlja).

<sup>62</sup> Npr. zato što se izlaže riziku zastare imovinske štete.

<sup>63</sup> Npr. odluka Županijskog suda u Varaždinu, Gž-1095/08-2, od 26. kolovoza 2008. godine, gdje je sud utvrdio dospelost imovinske nenovčane štete od trenutka njezina plaćanja, neovisno o datumu podnošenja odštetnog zahtjeva osiguratelju, što je tužitelj učinio tek šest mjeseci kasnije od popravljavanja štete.

<sup>64</sup> Pavić, *loc. cit.* (bilj. 3).

dovođenje oštećenika u situaciju kao da štetnog događaja nije ni bilo.<sup>65</sup> U prilog ovom shvaćanju ide i stajalište dijela sudske prakse.<sup>66</sup>

### 5.1.3. Isplata osigurnine oštećeniku u parničnom postupku kada je podnesen odštetni zahtjev osiguratelju

Do parničnog postupka između oštećenika i osiguratelja u pravilu će doći u tri slučaja – prvo, ako osiguratelj oštećeniku dostavi utemeljeni odgovor u kojem otklanja svoju obvezu na isplatu naknade za štetu zbog toga što osnovu zahtjeva smatra spornom,<sup>67</sup> zatim ako se osiguratelj u propisanim rokovima uopće ne očituje ili ne isplati naknadu za štetu ili ako oštećenik nije zadovoljan visinom ponuđenog iznosa u obrazloženoj ponudi/utemeljenom odgovoru.<sup>68</sup> Ključno pitanje jest kako odlučiti o tijeku zatezne kamate na obvezu osiguratelja, čija je osnova i visina utvrđena u sudskom postupku. Naime kako je već nekoliko puta *supra* konstatirano, rad se temelji na shvaćanju da je osigurateljeva obveza na isplatu naknade za štetu oštećeniku ugovorne naravi. S tim u vezi potrebno je i ovdje upozoriti na potrebu odvajanja odnosa između štetnika (osiguranika) i oštećenika, koji se temelji na odgovornosti za štetu, te odnosa između oštećenika i osiguratelja, koji se temelji na ugovoru o osiguranju. Međutim dok ova odvojenost nije imala značajnu praktičnu posljedicu u stadiju podnošenja odštetnog zahtjeva osiguratelju,<sup>69</sup> u situaciji kada predmet dođe pred parnični sud ona ima velik značaj. Naime s obzirom na tendenciju višegodišnjeg parničenja samo do donošenja prvostupanjske presude u hrvatskom pravosuđu oštećeniku doista nije svejedno hoće li mu se zatezne kamate na eventualno dosuđeni iznos naknade za štetu isplatiti sa zateznom kamatom koja teče:

- a) od trenutka dospelosti pojedinog vida štete u skladu s odredbama čl. 1086. i 1103. ZOO-a, što, kako se čini, implicira stav suda da je obveza osiguratelja izvanugovorne naravi, odnosno samo projicira deliktnu odgovornost štetnika na osiguratelja; a dodatno u pogledu neimovinske štete

<sup>65</sup> Svakako treba napomenuti da autorica ne zagovara priznavanje zatezne kamate na nenovčane tražbine *contra legem*, nego u skladu s posebnom naravi osiguranja od automobilske odgovornosti retroaktivno priznavanje zateznih kamata od trenutka podnošenja odštetnog zahtjeva kada štetu bude moguće kvantificirati novčano (ako dođe do spora s osigurateljem pa se pitanje zateznih kamata postavi pred sudom).

<sup>66</sup> Županijski sud u Varaždinu, Gž-251/08-2, od 17. lipnja 2008. godine; prvostupanjski je sud dosudio tužitelju zateznu kamatu od trenutka podnošenja odštetnog zahtjeva osiguratelju, na što se osiguratelj žalio. Drugostupanjski sud u obrazloženju je naveo da sadržaj odredbe čl. 12. ZOO-a, koji se primjenjuje kao *lex specialis*, priznaje jedino razliku između neimovinske i imovinske štete (bez daljnje razrade vrste pojedine štete) te je dosudio tužitelju zakonsku zateznu kamatu od dana podnošenja odštetnog zahtjeva tuženiku.

<sup>67</sup> Primjerice zbog toga što smatra da osiguranik tuženog osiguratelja nije odgovoran za nastalu prometnu nezgodu; još jedan od razloga sporne osnove može biti pitanje je li štetnik bio klijent osiguratelja, no praktično je nemoguće da će do nje doći u praksi jer je vrlo lako provjerljiva i osiguratelj je s uspjehom vrlo lako može otkloniti već u stadiju postupanja po odštetnom zahtjevu.

<sup>68</sup> *Arg. ex.* čl. 12. ZOO-a.

<sup>69</sup> U smislu da je taj stadij ograničen rokom od 60 dana, u kojem je osiguratelj dužan utvrditi svoju obvezu i obrazložiti svoj postupak, a tek protek tog roka ima za posljedicu početak tijeka zateznih kamata u eventualnom naknadnom sporu.

- i. je li njezinu visinu moguće utvrditi tek od donošenja prvostupanjske presude, što je bio prevladavajući stav sudske prakse hrvatskih sudova od 1987. godine do donošenja ZOO 05<sup>70</sup>
  - ii. ili se njezina visina utvrđuje od trenutka podnošenja pisanog zahtjeva ili tužbe (osim ako je šteta nastala nakon toga), što je kao trenutak dospelosti propisano u ZOO 05; odnosno
- b) od trenutka podnošenja odštetnog zahtjeva osiguratelju – što implicira da sud priznaje da je obveza osiguratelja ugovorne naravi, odvojena od odnosa iz prouzročenja štete između osiguranika i oštećenika.

Prvo shvaćanje, zajedno s njegovim podjelama, potrebno je otkloniti kao nepravilno. Naime već su izneseni argumenti da je obveza osiguratelja samostalna i ugovorne naravi, zbog čega bi trebalo slijediti rješenja ZOOP-a i zateznu kamatu u slučaju spora pred sudom dosuđivati oštećeniku od trenutka podnošenja odštetnog zahtjeva. Naime ako bi se prihvatilo pravilo o dospijeću neimovinske štete od trenutka donošenja presude, oštećenik bi mogao izgubiti i nekoliko godina zatezних kamata na iznos osigurnine koji potražuje od osiguratelja. Takvo pravno shvaćanje ipak je napušteno donošenjem novog ZOO-a (iako ga je još uvijek moguće naći u presudama pojedinih parničnih sudova), koji kao trenutak dospelosti obveze na naknadu neimovinske štete određuje trenutak podnošenja pisanog zahtjeva ili tužbe, osim ako je šteta nastala nakon toga.<sup>71</sup>

Vidljivo je da je rješenje ZOO 05 u pogledu dospelosti neimovinske štete sadržajno i praktično gotovo istovjetno rješenju koje propisuje ZOOP,<sup>72</sup> no upravo ta sličnost ne bi smjela zavarati sud u pogledu odlučivanja o prirodi osigurateljeve obveze i posljedičnoj primjeni adekvatnog propisa, pa bi se u obrazloženju presude trebalo pozivati na čl. 12. ZOOP-a.

Kod imovinske štete situacija je znatno kompliciranija, a ponovno je potrebno načiniti i distinkciju između novčane i nenovčane štete. Kod novčane imovinske štete (npr. plaćeni

---

<sup>70</sup> "1987. godine u Bugojnu je održano Savjetovanje građanskih i građansko-privrednih odjela Saveznog suda, Vrhovnih sudova republika i autonomnih pokrajina i Vrhovnog vojnog suda na kojem je usvojen niz dalekosežnih zaključaka koji se još i danas primjenjuju u pravnoj praksi Republike Hrvatske. Između ostalog usvojeno je i načelno stajalište obrazloženo pravnim tumačenjem da obveza na isplatu naknade neimovinske štete dospijeva donošenjem prvostupanjske presude, jer da tek tada ta naknada dobiva svoj novčani oblik, odnosno opseg te naknade kao novčane obveze može biti poznat tek kad se izrazi u novcu, a to znači donošenjem prvostupanjske presude. Sudionici Savjetovanja smatrali su da je ovo rješenje u skladu s odredbom starog Zakona o obveznim odnosima koji u odredbi članka 186. kaže da se obveza naknade štete smatra dospelom od trenutka nastanka štete. Naime, tek je trenutkom donošenja prvostupanjske presude utvrđena visina naknade neimovinske štete, pa ranije nije niti moglo doći do zakašnjenja dužnika – štetnika ili njegovog osiguravatelja", v. opširnije Dobrić, Slaven, Dospelost obveze kod naknade štete ili isplate po ugovoru o osiguranju, *Zbornik sa 15. Savjetovanja o obradi i likvidaciji međunarodnih automobilskih šteta*, Opatija, 2007, str. 23-24.

<sup>71</sup> Ne definirajući pritom kako će se precizirati trenutak nastanka štete ako je ona nastala nakon podnošenja pisanog zahtjeva.

<sup>72</sup> Budući da će, u pravilu, praktična primjena i jednog i drugog propisa dovesti do dosuđivanja oštećeniku zatezne kamate od trenutka obraćanja osiguratelju s odštetnim zahtjevom.

popravlak oštećenog automobila), oštećenik je čak u nepovoljnijem položaju prema osiguratelju što se tiče tijeka zateznih kamata ako se ispravno primjenjuju odredbe o dospelosti ZOO-a nego da je tužio samog štetnika. Naime odštetni se zahtjev po naravi stvari podnosi nakon što je šteta nastala, pa će tako dospelost osigurateljeve obveze na isplatu osigurnine nastupiti kasnije od obveze štetnika na naknadu imovinske štete (pod pretpostavkom da od trenutka nastanka štete do trenutka podnošenja odštetnog zahtjeva prođe određeno vrijeme). Kod nenovčane imovinske štete stav sudske prakse o dospelosti jest da se zatezna kamata na takvu štetu može dosuditi tek nakon što je ona novčano kvantificirana, a to znači ili od trenutka njezina popravljivanja (čime se učinjeni izdatak za njezino popravljivanje pretvara u novčanu štetu) ili od donošenja presude (kada je njezina visina nesporno utvrđena).<sup>73</sup>

Međutim, kako je već obrazlagano *supra*, stav je autorice da bi i kamate na novčanu imovinsku štetu trebalo u slučajevima isplate naknade za štetu iz obveznog osiguranja od automobilske odgovornosti priznavati od trenutka podnošenja odštetnog zahtjeva osiguratelju, naravno, ako ta šteta *naknadno* bude kvantificirana (bilo da je oštećenik ipak sam popravio štetu pa da je izražena kao novčana u sudskom postupku ili da je njezina visina utvrđena presudom). Naime, ugovorna je obveza osiguratelja isplatiti oštećeniku naknadu za štetu koja mu je nastala uslijed štetnog događaja koji je prouzročio njegov osiguranik. Ako je oštećenik podnio odštetni zahtjev osiguratelju (a nesporno je da je doista pretrpio štetu i da je za nju odgovoran osiguranik), onda je, osim pozivanja na autoritet ZOO-a kao *lex specialis* u odnosu na ZOO, moguće i svrhovitim tumačenjem doći do zaključka da je osiguratelj uistinu zakasnio s ispunjenjem svoje obveze i za to treba snositi sankcije u obliku zateznih kamata. Budući da će nenovčana imovinska šteta u svakom slučaju postati kvantificirana (izražena u novcu) – bilo na način da oštećenik ipak plati reparaciju štete i pretvori je u novčanu tražbinu ili na način da sud utvrdi njezinu visinu presudom – autorica ne vidi ništa sporno u tome da se oštećeniku kamate priznaju od trenutka podnošenja odštetnog zahtjeva u skladu s čl. 12. st. 1. ZOO-a.<sup>74</sup> Prigovorima tom stajalištu, koji će vjerojatno ići u smjeru da osiguratelj ne može utvrditi visinu svoje obveze dok ne bude utvrđena presudom ili računom, uspješno se može suprotstaviti

<sup>73</sup> Tako npr. Županijski sud u Varaždinu, Gž-859/12-2, od 12. studenog 2012. godine.

<sup>74</sup> Zanimljivo je primijetiti da je Ustavni sud u svojoj odluci U-III/2014/2003 od 20. siječnja 2004. godine odbio ustavnu tužbu podnositelja koji je smatrao da su mu povrijeđena ustavna prava jer mu nadležni parnični sudovi nisu dosudili kamatu na novčanu štetu po čl. 919. ZOO-a, nego mu je kamata dosuđena od donošenja presude. Ustavni je sud utvrdio da podnositelju nije povrijeđeno nijedno od navedenih prava te da zbog tog razloga nema osnove za prihvaćanje ustavne tužbe, no upustio se i u tumačenje dospelosti obveze osiguratelja na isplatu te u obrazloženju navodi kako su „osporavane odluke sudovi donijeli u okviru svoje nadležnosti u zakonito provedenom postupku te pravilno primijenili mjerodavne odredbe Zakona o obveznim odnosima. U konkretnom slučaju to je odredba članka 919. stavka 2. Zakona o obveznim odnosima, kojom je propisano da, ako je za utvrđivanje postojanja osiguravateljeve obveze ili njezina iznosa potrebno stanovito vrijeme, taj rok počinje teći od dana kada je utvrđeno postojanje njegove obveze i njezin iznos“, a to je od datuma donošenja presude. U predmetu U-III-2609/2005 od 12. ožujka 2008. godine Ustavni je sud pak odbacio ustavnu tužbu u sličnom predmetu o tijeku zateznih kamata kao nedopuštenu „obzirom na činjenicu da u konkretnom slučaju podnositelj nije izjavio žalbu (u odnosu na tijek dosuđenih zakonskih zateznih kamata), odnosno nije iscrpio dopušteni pravni put“.

analogno rješenje za dospelost neimovinske štete jer se i njezina visina može nesporno utvrditi i novčano izraziti tek donošenjem presude.

Kao argumente u prilog gore iznesenim stavovima autorica daje i kraći pregled recentnije sudske prakse. Tako je primjerice Županijski sud u Bjelovaru<sup>75</sup> izrazio stav da je pravilno dosuđena zatezna kamata na imovinsku štetu, koja se odnosi na tuđu pomoć i njegu, primjenom čl. 12. st. 1. i 4. Zakona o obveznim osiguranjima u prometu od dana podnošenja odštetnog zahtjeva jer je ta odredba *lex specialis* u odnosu na odredbe o kamatama iz ZOO-a. Vrhovni je sud u svojoj odluci<sup>76</sup> iz 2010. godine zauzeo stav da se kao dan utvrđenja postojanja osigurateljeve obveze ne smatra dan kada je u slučaju spora postojanje obveze i njezinu visinu utvrdio sud, nego je to dan kada je, nakon primitka obavijesti da se osigurani slučaj dogodio i nakon pribavljanja podataka na temelju kojih se može donijeti odluka o plaćanju naknade, sam osiguratelj bio u objektivnoj mogućnosti utvrditi postojanje i visinu te obveze.

Konačno, za takvo shvaćanje uporište se može naći i u pravnoj literaturi. Giunio<sup>77</sup> zagovara tumačenje da bi, od dana kada vjerovnik postavi štetniku zahtjev za naknadu imovinske štete u određenoj svoti, na takvu tražbinu trebale teći zatezne kamate. Smatra da je to u skladu s općim pravilima o dospelosti i pravu na zatezne kamate, a za takvo tumačenje vidi potvrdu i u pravnim rješenjima u slučajevima kada oštećeni ostvaruje tu naknadu od osiguravatelja na temelju ugovora o osiguranju.

## 5.2. Dospelost osigurateljeve obveze ako oštećenik nije podnio odštetni zahtjev

Moguća je i situacija da se oštećenik obrati tužbom sudu prije podnošenja odštetnog zahtjeva osiguratelju (odnosno da uopće nema namjeru obratiti se osiguratelju u izvansudskom postupku namirenja). Budući da takve situacije u dosadašnjoj sudskoj praksi nisu bile rijetke, moguće je postaviti sljedeća pitanja:

- Je li podnošenje odštetnog zahtjeva procesna pretpostavka za obraćanje oštećenika sudu (a ako nije, bi li trebalo biti)?
- Od kojeg trenutka oštećeniku treba dosuditi kamate na iznos naknade za štetu koju potražuje od osiguratelja u parničnom postupku ako se nije prethodno obratio osiguratelju?
- Koji je propis mjerodavan u ovom slučaju, ZOO ili ZOOP?

Prvo pitanje nameće se u kontekstu odredbe čl. 12. st. 2. ZOOP-a, prema kojoj će se tužba protiv osiguratelja podnesena prije isteka roka od 60 dana od podnošenja odštetnog

---

<sup>75</sup> Županijski sud u Bjelovaru, Gž-60/10-2, od 25. ožujka 2010. godine; sličan stav izrazio je i Županijski sud u Varaždinu dvije godine ranije u presudi Gž. 251/08-2 od 17. lipnja 2008. godine.

<sup>76</sup> VSRH, Rev-418/2009-2, od 3. studenog 2010. godine.

<sup>77</sup> Giunio, Miljenko Appio, Dospelost obveze naknade štete i pravo na zatezne kamate: propisi i praksa prema ZOO-u iz 2005., *Pravo i porezi*, 18 (2009), 2, str. 13-18.

zahtjeva smatrati preuranjenom. Međutim ZOOP ne precizira posljedicu preuranjenosti, odnosno znači li to samo da sud ne smije početi raditi na predmetu do proteka 60 dana od podnošenja odštetnog zahtjeva ili mora odbaciti tužbu ako je podnesena prije isteka tog roka.

Prema stavovima hrvatskih sudova (koji nisu odbacivali tužbe podnesene od strane oštećenika prije prethodnog obraćanja osiguratelju), kao i stajalištima iznesenim u teoriji,<sup>78</sup> obraćanje osiguratelju s odštetnim zahtjevom nije procesna pretpostavka za podnošenje tužbe. Ipak, s obzirom na obvezu osiguratelja na ažurno postupanje, potkrijepljenu tumačenjima Hanfe i Visokog upravnog suda<sup>79</sup> o datumu od kojeg počinju teći rokovi za postupanje po odštetnom zahtjevu, kao i s obzirom na činjenicu da su sudski postupci dugotrajni i skupi, doista ne postoji nijedan razlog zašto bi se oštećenik išao obraćati direktno sudu bez prethodnog pokušaja da svoju tražbinu ostvari mirnim putem kod osiguratelja.<sup>80</sup>

Zbog toga je autorica mišljenja da bi obraćanje osiguratelju s odštetnim zahtjevom trebalo propisati kao procesnu pretpostavku za podnošenje tužbe sudu (analogno obraćanju nadležnom Državnom odvjetništvu kada je tuženik Republika Hrvatska u smislu čl. 186.a Zakona o parničnom postupku),<sup>81</sup> eventualno uz odredbu da takvo obraćanje osiguratelju prekida zastarijevanje, i tako natjerati oštećenika na aktivni pristup namirenju svoje tražbine. Kao relevantno tijelo za obraćanje oštećenika mogao bi se propisati i Hrvatski ured za osiguranje, kao javno, stručno i nepristrano tijelo koje bi moglo omogućiti pravično i učinkovito provođenje mirnog rješavanja spora.

Argument da će oštećenik za sporni dio ionako morati ići u parnicu može se samo djelomično prihvatiti kao relevantan. Naime, čak i ako dođe do potrebe za utuženjem spornog iznosa, oštećenik i osiguratelj mogu relativno brzo okončati spor uz prilaganje sve relevantne dokumentacije prema kojoj je osiguratelj ocijenio visinu svoje obveze u stadiju rješavanja odštetnog zahtjeva, pa spor nije potrebno otežati nekoliko godina uz saslušavanje svjedoka i vještaka. Također, neposredno obraćanje oštećenika sudu može biti posebno tegobno za osiguratelja, koji je možda bio spreman ispuniti svoju obvezu u rokovima propisanim ZOOP-om da je oštećenik podnio odštetni zahtjev.

Što se tiče drugog i trećeg pitanja – od kojeg trenutka priznati oštećeniku kamatu ako nije podnio odštetni zahtjev te koji propis primijeniti kao mjerodavan – moguće je nekoliko pristupa. Ako se kao relevantan propis primijeni ZOO pa se oštećeniku dodjeljuje kamata

---

<sup>78</sup> Crnić (*op. cit.* (bilj. 43), str. 1031-1032) smatra da podnošenje odštetnog zahtjeva osiguratelju ne bi trebalo tumačiti kao procesnu pretpostavku za pokretanje parnice, nego kao zakonom propisani način rješavanja spora bez intervencije suda. Propust oštećenika da se najprije obrati osiguratelju mogao bi eventualno imati utjecaja na dosuđivanje parničnih troškova. Još jedan od argumenata zašto podnošenje odštetnog zahtjeva ne bi trebalo tumačiti kao procesnu pretpostavku za pokretanje postupka jest to da ZOOP kao posljedicu takva postupanja ne propisuje odbacivanje tužbe.

<sup>79</sup> V. *supra* poglavlje 5.1. Dospelost osigurateljeve obveze kada je oštećenik podnio odštetni zahtjev.

<sup>80</sup> Osim eventualno prekida zastarnog roka.

<sup>81</sup> Zakon o parničnom postupku, Narodne novine br. 53/91, 91/92, 58/93, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 02/07, 84/08, 123/08, 57/11, 148/11, 25/13, 89/14.

od trenutka podnošenja tužbe za naknadu neimovinske štete te od trenutka nastanka novčane štete, odnosno kvantificiranja nenovčane štete sudskom presudom, ne samo da takvo postupanje neće biti u skladu s ugovornom pravnom prirodom obveze osiguratelja na isplatu osigurnine nego bi takav oštećenik bio i u prednosti u odnosu na oštećenika koji je podnio odštetni zahtjev osiguratelju jer bi on (u skladu s načelom savjesnosti i poštenja, ali i pravnom prirodom odštetnog zahtjeva) morao čekati nastanak svih vidova štete te okolnosti potrebnih za određivanje njihove visine kako bi uopće imao podlogu za podnošenje odštetnog zahtjeva, a i kamate mu teku od kasnijeg trenutka nego oštećeniku koji bi išao direktno u parnicu. Stoga ni u ovom slučaju nije pravilno primijeniti odredbe ZOO-a za utvrđivanje dospelosti osigurateljeve obveze. Ako pak prihvatimo da su i u ovom slučaju mjerodavne odredbe ZOOP-a, postavlja se pitanje od kojeg trenutka oštećeniku dosuditi kamate budući da ZOOP nudi rješenje o dosuđivanju kamata samo ako je osiguratelju prethodno podnesen odštetni zahtjev.

Autorica smatra da u ovom slučaju ne bi bilo pravično dosuđivati oštećeniku kamate od podnošenja tužbe (iako bi to bilo relativno razumno analogno tumačenje odredaba ZOOP-a), i to iz razloga što osiguratelju nije dan rok za dobrovoljno ispunjenje obveze kao u slučaju podnošenja odštetnog zahtjeva. S druge strane, ako se tako postupi, takav će oštećenik ponovno glede tijeka zateznih kamata biti u povoljnijoj poziciji od oštećenika koji se obraćao osiguratelju s odštetnim zahtjevom.

Sudovi, kako se čini, zauzimaju stav prema kojem tužbeni zahtjev u pogledu dosuđivanja zateznih kamata tretiraju kao odštetni zahtjev u smislu čl. 12. ZOOP-a. Tako je Županijski sud u Varaždinu zauzeo stav da, kada nije moguće utvrditi točan datum kada je tužiteljica podnijela odštetni zahtjev odgovornom osiguratelju niti podatak kada je sanirala štetu, tada se trošak radi saniranja štete određuje prema cijenama u vrijeme kada je tužiteljica popravila oštećenu stvar, s time da zatezne kamate teku od dana podnošenja tužbe.<sup>82</sup> Propisivanjem potrebe obraćanja osiguratelju kao procesne pretpostavke riješio bi se i ovaj problem.

## 6. ZAKLJUČAK

U ugovorima o osiguranju obveza osiguratelja na isplatu osigurnine, neovisno o tome radi li se o odštetnim ili neodštetnim osiguranjima, ugovorne je naravi. Obvezno osiguranje od automobilske odgovornosti spada u odštetna osiguranja, pa je osigurateljeva obveza u takvim ugovorima o osiguranju samostalna u odnosu na štetnikovu izvanugovornu obvezu prema oštećeniku s osnove prouzročenja štete. Ne samo što osiguratelj u obveznom osiguranju od automobilske odgovornosti odgovara po drukčijoj pravnoj osnovi od štetnika koji je prouzročio nastanak štete nego dospelost osigurateljeve obveze iz ugovora o osiguranju reguliraju drukčije odredbe, pa čak i drugi propis (Zakon o

---

<sup>82</sup> Županijski sud u Varaždinu, Gž.2842/11-2, od 2. veljače 2012. godine.



obveznim osiguranjima u prometu), u odnosu na one koje reguliraju dospelost izvanugovorne obveze štetnika.

ZOOP postavlja rokove od 60 dana od primitka odštetnog zahtjeva za ispunjenje osigurateljeve obveze na isplatu naknade za štetu oštećeniku. Ti rokovi produljeni su izmjenama i dopunama ZOOP-a iz 2013. godine, vjerojatno kao kompromisno rješenje za osiguratelje koji su se prije njihova donošenja žalili na kratkoću rokova (14 dana u slučaju imovinske, a 30 dana u slučaju neimovinske štete), pogotovo imajući u vidu tumačenja Hanfe i Visokog upravnog suda, prema kojima rokovi za ispunjenje osigurateljeve obveze teku od primitka odštetnog zahtjeva, neovisno o tome je li dokumentiran ili ne. Ne ispuni li osiguratelj u tom roku svoju obvezu, kamate u naknadnom sudskom sporu teku mu od trenutka kada mu se oštećenik obratio s odštetnim zahtjevom.

Sporovi za isplatu naknade za štetu iz obveznog osiguranja od automobilske odgovornosti jedni su od najčešće prisutnih na hrvatskim sudovima. Iako je ZOOP-om jasno propisana dospelost osigurateljeve obveze kod takve vrste osiguranja, začuđuje neujednačenost sudske prakse u tom pogledu. Zbog dugotrajne iskrivljene percepcije osigurateljeve obveze na isplatu naknade za štetu iz osiguranja kao izvanugovornog prouzročena štete, što je jednim dijelom svakako bilo uvjetovano zauzetim stavovima u pogledu dospelosti (tadašnje) materijalne i nematerijalne štete, hrvatski su sudovi dugo vremena ignorirali odredbe o dospelosti osigurateljeve obveze propisane prvo ZOO-om, a kasnije i ZOOP-om, a vrlo često na štetu samog oštećenika, kojem su kamate dosuđivali od donošenja presude.

Oštećenici su pak redovito „preskakali“ stadij obraćanja s odštetnim zahtjevom osigurateljima i odmah pokretali parnice pred nadležnim sudovima. Umjesto podnošenja dokumentiranih i potkrijepljenih odštetnih zahtjeva, što bi objema stranama omogućilo izbjegavanje sporova i veliku uštedu vremena i novca, oštećenici su prvo išli u parnicu, gdje su tek naknadno podnosili medicinsku dokumentaciju i plaćali vještačenja koja su se provodila i po nekoliko godina kasnije od nastanka štetnog događaja, sve u pravilu s neizvjesnim i nezadovoljavajućim ishodom. Sve te okolnosti stvorile su veliko opterećenje hrvatskog pravosudnog sustava te uzajamno nepovjerenje između osiguratelja i oštećenika u obveznom osiguranju od automobilske odgovornosti. Međutim najveći problem događa se upravo u pravosuđu zbog nepravilne primjene mjerodavnih propisa, kao i pozivanja na odredbe propisa koji uopće nisu mjerodavni pri odlučivanju o prirodi i dospelosti osigurateljeve obveze.

Osiguratelji i oštećenici trebali bi uvijek pokušati riješiti spor mirnim putem, već u stadiju podnošenja odštetnog zahtjeva. Kako bi se potaknulo oštećenike da se obraćaju osiguratelju, trebalo bi razmisliti o propisivanju mirnog rješenja spora s osigurateljem kao procesne pretpostavke za podnošenje tužbe pred sudom. U tom bi slučaju, doduše, trebalo nadležnost za postupanje dati neovisnom i stručnom tijelu, primjerice Hrvatskom uredu za osiguranje. Tek u slučaju kada se odštetni zahtjev ne bi mogao riješiti bez intervencije suda (može se očekivati da će se podizanjem svijesti oštećenika o potrebi

dokumentiranja odštetnog zahtjeva, kao i poticanjem osiguratelja na aktivniji pristup rješavanju zahtjeva, to rijetko događati), ključno je da se postigne ujednačenost sudske prakse i pravilna primjena mjerodavnih propisa.

Dospjelost obveze osiguratelja propisana je čl. 12. ZOOP-a i dospelost osigurateljeve obveze na isplatu osigurnine (naknade za štetu) uvijek se mora određivati po odredbama tog propisa. Isto vrijedi i za neimovinsku i imovinsku štetu koju je oštećenik pretrpio, a u potonjem slučaju kako za novčanu, tako i nenovčanu štetu.

Čini se kako u zadnje vrijeme sudska praksa ipak nailazi na konsenzus u pogledu određivanja dospelosti osigurateljeve obveze, kao i mjerodavnog prava (iako se u radu citira i sudska praksa prema kojoj je takav stav izražen još 2002. godine), što će nedvojbeno pridonijeti pravnoj sigurnosti te obostranoj koristi oštećenika i osiguratelja.

Summary

**THE LEGAL NATURE AND MATURITY OF AN INSURER'S OBLIGATION TO PAY  
COMPENSATION FOR DAMAGES IN COMPULSORY AUTOMOBILE LIABILITY  
INSURANCE**

This paper provides an overview of legislation and case law in terms of the maturity of the insurer's obligation to pay compensation in compulsory automobile liability insurance. The standpoint of this paper is that the insurer's liability is (in any insurance contract, including compulsory insurance for automobile liability) of a contractual nature, and it is therefore necessary to clearly distinguish it from the offender's liability for the car accident, which rests on a non-contractual basis. For this reason, when the injured party approaches the insurer with the damages claim (and also later in a lawsuit), different rules are relevant for determining certain aspects of the insurer's liability than if the injured party claimed compensation directly from the offender.

*Keywords: compulsory insurance, insurer, maturity, material damage, non-material damage*

**Iva Atlija, LLB**, a student of postgraduate study at the Faculty of Law, University of Zagreb



# UPRAVNO PODRUČJE UNUTARNJIH POSLOVA U REPUBLICI HRVATSKOJ

*Stručni rad*

*UDK 351.74(497.5)(091)“1991/2016“  
354.31(497.5)(091)“1991/2016“*

*Primljeno: 27. siječnja 2016.*

Dalibor Franulović\*

---

*Unutarnji poslovi posebno su upravno područje, resor državne uprave. Nastaju i razvijaju se uslijed procesa diferencijacije javne uprave. Autor će u radu prikazati razvoj unutarnjih poslova od osamostaljenja Republike Hrvatske do današnjih dana. Odredit će pravni djelokrug u obavljanju unutarnjih poslova posebno analizirajući četiri polazišne osnove: unutarnje poslove u funkcionalnom (materijalnom) smislu, unutarnje poslove u organizacijskom (formalnom) smislu, unutarnje poslove s obzirom na oblike djelovanja tijela unutarnjih poslova te unutarnje poslove s obzirom na metode djelovanja tijela unutarnjih poslova.*

*Ključne riječi: unutarnji poslovi, državna uprava, Ministarstvo unutarnjih poslova, policija*

---

## **1. UVOD**

Unutarnji poslovi jedno su od najstarijih područja državne uprave, koja se postupno formiraju kao posebni upravni resori u procesu razvoja državne uprave do forme moderne uprave kakvu danas poznajemo. Razvoj državne uprave može se sagledati u kontekstu postupne diferencijacije poslova državne uprave. Upravne se funkcije s vremenom sve više diferenciraju, tj. iz zadataka koji su u početku jedinstveni i obavljaju ih jedinstvena upravna organizacija izdvajaju se pojedini dijelovi u samostalne zadatke, koje vrše posebne organizacije.<sup>1</sup> Do prve polovice 19. stoljeća diferencijacija unutar upravnog sustava uglavnom nije prelazila granicu od pet klasičnih upravnih resora: obrana, vanjski poslovi, unutarnji poslovi, pravosuđe i financije.<sup>2</sup> Počeci ustrojavanja i početni razvoj unutarnjih poslova imali su svoje specifičnosti imanentne svakoj pojedinoj državi, da bi se poslije sami sustavi organizacijski razvijali u drugačijim smjerovima:

---

\* Dalibor Franulović, polaznik poslijediplomskog sveučilišnog studija na Pravnom fakultetu u Zagrebu.

<sup>1</sup> Pusić navodi da se proces nastajanja modernih država u Europi, a time i formiranje moderne uprave s posebnim upravnim resorima, odvijao otprilike u razdoblju od 17. do 19. stoljeća. Pusić, E., *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb, 2002, str. 11.

<sup>2</sup> Pusić, E. et al., *Upravni sistemi*, Narodne novine, Zagreb, 1988, str. 171.

centralizirani (Francuska,<sup>3</sup> Austrija<sup>4</sup>) te decentralizirani (Engleska<sup>5</sup>). Tijekom kasnijeg razvoja modeli ustroja upravnog resora unutarnjih poslova tih država poslužili su kao ogledni primjeri koje su u većoj ili manjoj mjeri nastojale primijeniti i druge države.<sup>6</sup> Pri tome je na Hrvatsku najveći utjecaj imao austrijski model.

U Hrvatskoj je u 18. stoljeću izvršna vlast bila podijeljena između staleža i redova u Saboru te kraljevskih ureda. Ti su kraljevski uredi predstavljali začetak moderne uprave u apsolutnoj monarhiji.<sup>7</sup> Početak formiranja posebnih upravnih resora u Hrvatskoj može se datirati u 1848. godinu, kada u Zagrebu počinje djelovati Bansko vijeće kao zemaljska vlada za Kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju<sup>8</sup> pod predsjedanjem bana Jelačića. Bansko vijeće organiziralo je tada sljedeće upravne resore (odsjeke): za unutarnje i vojne poslove, pravosuđe, prosvjetu i bogoštovlje te financije.<sup>9</sup> Vijeće je u Zagrebu djelovalo do jeseni 1849. kao samostalna vlada Hrvatske, koja je bez ikakva miješanja austrijske i mađarske vlade nezavisno upravljala unutarnjim poslovima zemlje. Bansko je vijeće naredbom Ministarstva unutarnjih poslova u Beču od 12. VI. 1850. godine bilo ukinuto.<sup>10</sup> Hrvatski je sabor 24. IX. 1868. godine izglasao Hrvatsko-ugarsku nagodbu, koja je promovirala koncepciju jedne ugarske države, s Hrvatskom kao dijelom u kojem postoji određena autonomija. „Kraljevska hrvatsko-slavonsko-dalmatinska zemaljska vlada“ na čelu s banom, kojega je imenovao car na prijedlog ugarskog ministra predsjednika, smatrala se vrhovnom upravnom vlasti na području Hrvatske i Slavonije unutar opsega državno-pravne autonomije. Vlada je počela djelovati 16. VIII. 1869. godine, čime je u povijesti

---

<sup>3</sup> U vrijeme Louisa XIII. (1610.-1643.) kraljevska je uprava zaokružena u sustav, čitavo područje Francuske podijeljeno je na 30 generaliteta, kojima upravljaju intendanti striktno vezani uz središte. Oni u svojim rukama objedinjuju policijske, sudske i financijske poslove te nadzor nad gradovima, seoskim općinama, pa i nad staleškim skupštinama pokrajina. Također dolazi do formiranja prvih ministarstava. Godine 1665. Jean-Baptiste Colbert postaje ministar kraljeve kuće i pretvara to tijelo u ministarstvo unutarnjih poslova. Pusić, E., *Država i državna uprava*, Društveno veleučilište, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2007, str. 190.

<sup>4</sup> U Beču se 1793. osniva Ministarsko-redarstveni dvorski ured kao središnje upravno tijelo za unutarnje poslove te redarstvena ravnateljstva u pojedinim pokrajinama. Pod utjecajem revolucionarnih događaja iz 1848. godine uslijedile su reforme državne uprave u kojima su dvorski uredi, kancelarije i komore zamijenjene ministarstvima. Tako je formirano i ministarstvo unutarnjih poslova. Šašić, M., *Austrijska policija, HALO 92*, Ministarstvo unutarnjih poslova, Zagreb, 76/1998, str. 44.

<sup>5</sup> U Engleskoj se 1782. osniva posebni Home Office, što je do danas ostao engleski službeni naziv za ministarstvo unutarnjih poslova. Pusić *et. al.*, *op. cit.* (bilj. 2), str. 85.

<sup>6</sup> O povijesnom razvoju i različitim modelima ustroja upravnih resora unutarnjih poslova vidi detaljnije u: Franulović, D., *Usporedba resora unutarnjih poslova u nekoliko zemalja*. Završni specijalistički rad na poslijediplomskom studiju javnog prava i javne uprave (neobjavljeno). Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2011.

<sup>7</sup> Borković, I., *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002, str. 191. Vidi i: Sirotković, H., *Organizacija uprave u Hrvatskoj i Slavoniji u njenom građanskom razdoblju (1848–1918)*. u: Bastaić *et. al.*, *Hrestomatija povijesti Hrvatskog prava i države, svezak I.*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, str. 293.

<sup>8</sup> Kraljevina Hrvatska i Slavonija u to vrijeme predstavlja manji dio hrvatskih zemalja koje su tada bile pod upravom hrvatskog sabora i bana (tzv. Provincijalna ili Banska Hrvatska). Taj dio činilo je šest županija: Zagrebačka, Varaždinska i Križevačka (tzv. uža Hrvatska) te Virovitička, Požeška i Srijemska (Slavonija). Vidi detaljnije: Sirotković, H., Margetić, L., *Povijest države i prava naroda SFR Jugoslavije*, Školska knjiga, Zagreb, 1988, str 138–139.

<sup>9</sup> Beuc, I., *Povijest institucija državne vlasti Kraljevine Hrvatske, Slavonije i Dalmacije*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1985, str. 256.

<sup>10</sup> Sirotković, *op. cit.* (bilj. 7), str. 294.

izvršne vlasti u Hrvatskoj otvoren put ustavnom i parlamentarnom životu.<sup>11</sup> Vlada je bila autonomna u unutarnjim poslovima (osim državljanstva), u poslovima odnosa s Crkvom, poslovima obrazovanja i u pravosuđu. U to vrijeme autonomna Zemaljska vlada organizirana je u tri kraljevska zemaljska odjela: Odjel za poslove unutarnje<sup>12</sup> i poslove zemaljskog proračuna; Odjel za bogoštovlje i nastavu; Odjel za pravosuđe, a od 1914. godine djeluje i Odjel za narodno gospodarstvo.

Hrvatski je sabor 29. listopada 1918. godine proglasio odcjepljenje od Austro-Ugarske, pristup u Državu Slovenaca, Hrvata i Srba te prenio vrhovnu vlast na Narodno vijeće. Prvog prosinca slijedilo je ujedinjenje sa Srbijom te nastanak države koja se nazvala Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca. U razdoblju do 1941. godine Hrvatska je u Kraljevini prošla tri režima: režim prema Vidovdanskom ustavu od 28. lipnja 1921. godine, režim kraljeve diktature od 6. siječnja 1929. godine, odnosno pod diktaturom donesenog Ustava od 3. rujna 1931. godine, te kao Banovina Hrvatska od 26. kolovoza 1939. do 1941. godine. Osnovne su karakteristike državne uprave u razmatranom razdoblju unitarizam s dominantnom kraljevskom vlašću i jakim položajem središnje vlade pod dominacijom Srba u svim strukturama vlasti, a posebno u vojsci i policiji. Ministarstvo unutarnjih poslova sa sjedištem u Beogradu bilo je nadležno za poslove opće uprave, koji se dalje prenose na niže administrativno-teritorijalne jedinice: oblasti, okruge, srezove i općine.<sup>13</sup> Nakon završetka II. svjetskog rata 1945. Hrvatska ulazi u novoformiranu državu Jugoslaviju kao jedna od šest republika. S obzirom na način ustroja i funkcioniranja federativne države do 1991. godine postoje dvostruke razine propisivanja nadležnosti i odlučivanja o unutarnjim poslovima; one sa savezne razine (pravni propisi koji su vrijedili

---

<sup>11</sup> Žigrović-Pretočki, prema Borković, I., *op. cit.* (bilj. 7), str. 192.

<sup>12</sup> U djelokrug odjela za unutarnje poslove ulazili su poslovi koji su se odnosili na unutarnju zemaljsku upravu, osim onih koji su spadali u nadležnost ostalih dvaju odjela. Posebnu kategoriju čine svi poslovi javne sigurnosti i zavoda, kojima je bila svrha štiti i osigurati javni red i sigurnost, nadzor nad društvima, kazalištima, javnim zavodima koji su bili namijenjeni zabavi, tiskarstvom, putovnicama, upravom i nadzor javnopravnih institucija općenito, a napose podređenih tijela i državne uprave, županija, gradova, kotareva, općina, primjena državljskih prava pojedinaca, primjena zakona koji su se odnosili na saborske izbore i zemaljsko zastupstvo, čuvanje granica zemlje. U nadležnost ovoga odjela pripadali su i vrhovna uprava poslova zdravstva, uboških poslova, javnih humanitarnih ustanova, obrtništva i trgovine, vjeresijski zavodi, obrađivanje zemlje, kolonizacija i primjena vodnih prava, vrhovna uprava nastave u području poljodjelstva i gospodarstva te poslovi koji su se odnosili na gospodarske kredite, poljodjeljske asekuracije, gospodarska društva, rudarski poslovi, urbarski i zemljorasteretni poslovi ako su se rješavali u administrativnom postupku, sudjelovanje pri izvršavanju zakonskih poslova o regrutiranju, opskrbi, davanju priprega i ukonačavanju vojske i zemaljske obrane, sudjelovanje pri primjeni zakona o trgovačkim i obrtnim komorama, statistika stanovništva, javne građevine, javni putovi i kanali, izrada nacrtu zakonskih propisa iz nadležnosti Sabora, posebno agrarnih zakona, ukoliko je predmet reguliranja bio seljački odnos, poboljšanje, isušenje i navodnjavanje zemlje, vodna prava, kolonizacija, šume i šumski, poljski lovački red, ribarstvo, kaznionice i Zemaljski arhiv. Osim navedenih poslova u djelokrug Odjela za unutarnje poslove spadala je i Uprava zemaljskog proračuna koji je odobrio Sabor, zaključni račun o proračunu, izrada nacrtu proračuna u okviru prihoda koji su Nagodbom zadržani za obavljanje državnopravne samouprave te Uprava zemaljskih zaklada, Vrhovna uprava zemaljskog proračuna i blagajne. Beuc, *op. cit.* (bilj. 9), str. 285.

<sup>13</sup> Vidi detaljnije u: Pusić, E., *Hrvatska središnja državna uprava i usporedni upravni sistemi*, Školska knjiga, Zagreb, 1997, str. 168-170.

za cijeli prostor Jugoslavije) i one s republičke, odnosno pokrajinske razine.<sup>14</sup> Raspadom Jugoslavije novoformirane države donose novo zakonodavstvo, kojim određuju ustroj i nadležnosti resora unutarnjih poslova. Svrha ovog rada jest prikazati pregled razvoja unutarnjih poslova u Republici Hrvatskoj od 1990. godine do danas te, uzimajući u obzir postojeći pravni okvir, odrediti upravno područje djelatnosti za koje je nadležno Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske.

## **2. PREGLED RAZVOJA UNUTARNJIH POSLOVA U REPUBLICI HRVATSKOJ U RAZDOBLJU OD 1990. DO 2015. GODINE**

Proces osamostaljivanja Republike Hrvatske i formiranja samostalne strukture državne vlasti započeo je 1990. godine. Prve dvije godine, od proljeća 1990. do međunarodnog priznanja Republike Hrvatske 15. siječnja 1992., obilježene su nastajanjem novih ustrojstvenih tijela u Ministarstvu unutarnjih poslova Republike Hrvatske (dalje u tekstu: MUP RH) i njihovom ulogom u početnoj fazi Domovinskog rata.<sup>15</sup> Donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o unutarnjim poslovima u travnju 1991.<sup>16</sup> izmijenjen je dotada važeći Zakon o unutarnjim poslovima iz 1990. godine.<sup>17</sup> Temeljem članka 2. tog izmijenjenog Zakona MUP RH bio je nadležan da, zajedno s drugim nadležnim tijelima, štiti pravni poredak i Ustavom utvrđeno državno ustrojstvo te nepovredivost državnog teritorija i brani teritorijalnu cjelovitost Republike Hrvatske. Radi ispunjavanja navedenih obveza u MUP-u RH došlo je do bitnih organizacijskim promjena. Kao osnovne organizacijske jedinice ustrojene su: 1. Služba za zaštitu ustavnog poretka, 2. Služba javne sigurnosti (Policija) i 3. Zbor narodne garde. Iz navedenog je vidljivo kako je ovime bio znatno proširen djelokrug MUP-a RH. Uz poslove državne sigurnosti, koji su sada dobili naziv zaštite Ustavom utvrđenog poretka, i klasičnih poslova javne sigurnosti (policije) uvode se i poslovi Zbora narodne garde (dalje u tekstu: ZNG), koji su se odnosili na zaštitu državne granice, obale i mora, zaštitu nepovredivosti državnog teritorija, narušavanje javnog reda i mira u većem opsegu, zaštitu od terorističkog i drugog nasilnog djelovanja, odnosno oružane pobune, zaštitu zračnih luka i zračnog prometa, zaštitu obale i mora, pružanje pomoći radi otklanjanja posljedica u slučaju opće opasnosti prouzrokovane elementarnim nepogodama i drugim akcidentima, zaštitu određenih osoba, objekata i prostora te na druge poslove utvrđene zakonom (čl. 1. t. 3.). Takav ustroj MUP-a primjenjivao se do prosinca 1991. godine, kada je Zakonom o obrani<sup>18</sup> ZNG bio izdvojen iz MUP-a RH i stavljen u nadležnost Ministarstva obrane.

---

<sup>14</sup> Za sumarni prikaz stanja u javnoj upravi za navedeno razdoblje vidi: Borković, *op. cit.* (bilj. 7), str. 194-201, a za detaljniji uvid u pravnu regulativu iz područja unutarnjih (tada unutrašnjih) poslova vidi: Franulović, *op. cit.* (bilj. 6), str. 60-66.

<sup>15</sup> O tome vidi detaljnije u: Nazor, A., *Hrvatska policija u Domovinskom ratu*, Ministarstvo unutarnjih poslova, Zagreb, 2011.

<sup>16</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o unutarnjim poslovima, NN 19/91, objavljen i stupio na snagu 23. IV. 1991.

<sup>17</sup> Zakon o unutarnjim poslovima, NN 55/89, 18/90 i 47/90.

<sup>18</sup> Zakon o obrani, NN 49/91.



Važne promjene u sustavu MUP-a RH dogodile su se 2000./01. godine. Ciljevi pokrenutih promjena bili su: 1. depolitizacija, 2. demilitarizacija, 3. uvođenje europskih demokratskih standarda u funkcioniranju, 4. jačanje profesionalizma stvaranjem učinkovitog sustava, 5. racionalizacija.<sup>19</sup> Reforma je na normativnoj razini započela donošenjem Zakona o policiji,<sup>20</sup> koji se primjenjivao od 1. I. 2001. Za razliku od dokinutog Zakona o unutarnjim poslovima, koji je regulirao ukupnu materiju unutarnjih poslova, „novi“ Zakon o policiji regulirao je tek dio koji se odnosi na obveze, zadaće, ovlasti, ustroj i radne odnose policije, a ostali poslovi i nadležnosti Ministarstva unutarnjih poslova ostali su regulirani drugim propisima. Sve do stupanja na snagu Zakona o policiji Republika Hrvatska nije imala primjerenog izvora propisa o policiji.<sup>21</sup> Naime dotadašnji propisi sadržavali su novelirano, sadržajno dijelom reformirano pravo iz bivše države, pri čemu su mnogobrojne izmjene i dopune uzrokovale stanje nesklada, brojnih proturječnosti s drugim propisima, pa čak i s Ustavom.<sup>22</sup> Po uzoru na većinu europskih policija promjenom ustroja osniva se Ravnateljstvo policije na čelu s ravnateljem. Osnivanjem Ravnateljstva policije omogućeno je pojednostavnjivanje ustroja MUP-a, i to prije svega u samom sjedištu jednostavnijom zapovjednom strukturom. Krajem 2002. Hrvatski sabor donosi Rezoluciju o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji, nakon čega slijedi početak formalnog procesa pristupanja podnošenjem zahtjeva za punopravno članstvo 21. veljače 2003. te je, nakon dobivanja pozitivnog mišljenja Europske komisije, Hrvatska u travnju 2004. stekla status kandidatkinje za punopravno članstvo. Pregovori o pristupanju Hrvatske Europskoj uniji svečano su otvoreni 3. listopada 2005. na bilateralnoj Međuvladinoj konferenciji između država članica Europske unije i Hrvatske, a već u studenom 2005. europska komisija usvojila je prvi Izvještaj o napretku Republike Hrvatske u procesu pristupanja Europskoj uniji.<sup>23</sup>

U narednom je razdoblju MUP RH imao vodeću ulogu u pregovaračkom poglavlju 24. Pravda, sloboda i sigurnost. Najvažnije mjere koje su poduzete u ovom razdoblju jesu one koje su se odnosile na reformu granične policije i kriminalističke policije, promjene gotovo svih zakona koji se tiču MUP-a RH, nabavljanje znatne visokosofisticirane tehničke opreme, uvođenje novih informacijskih sustava kompatibilnih s europskim informacijskim sustavima i dr. Mjerila za zatvaranje pregovora bila su iz šest područja, i to: sustav azila, vize, integrirano upravljanje granicom, policijska suradnja, borba protiv

---

<sup>19</sup> Cajner-Mraović, I., Faber, V., Volarević, G., *Strategija djelovanja policije u zajednici*, Ministarstvo unutarnjih poslova, Zagreb, 2003, str. 7.

<sup>20</sup> Zakon o policiji, NN 129/00.

<sup>21</sup> Veić, P., *Zakon o policiji*, Ministarstvo unutarnjih poslova, Zagreb, 2001, str. 7.

<sup>22</sup> Kao jedan primjer kojim se oslikava složenost prilika u kojima je policija zbog normativnog kaosa morala postupati Veić navodi kako je Privremeni službovnik MUP-a RH, donesen 1996. s namjerom supstituiranja Pravilnika o načinu postovanja službe javne sigurnosti iz 1983., obilovao protuustavnim odredbama, zbog čega nije mogao biti objavljen u Narodnim novinama. Osim toga u vrijeme donošenja Privremenog službovnika nije bio stavljen izvan snage Pravilnik koji je do tada propisivao načine poduzimanja policijskih ovlasti, zbog čega je dolazilo do paradoksalnih situacija da se u policijskoj praksi primjenjivao Službovnik, a u postupku pred sudom, kada se utvrđivala zakonitost određenog policijskog postupanja, Pravilnik iz 1983. *Ibid.*

<sup>23</sup> Vidi detaljnije: Koprić, I., Musa, A., Lalić Novak, G., *Europski upravni prostor*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2012, str. 254-258.

organiziranog kriminala te pravosudna suradnja u građanskim i kaznenim stvarima, usvajanje i provedba Europskog uhidbenog naloga i usklađivanje s europskom definicijom terorizma. Sva su mjerila uspješno ispunjena, tako da je na Međuvladinoj konferenciji Vijeća Europske unije 22. prosinca 2010. to poglavlje privremeno zatvoreno. S ciljem da policijsko postupanje bude određeno zakonom, jasno uređeno, jednostavnije, brže i ekonomičnije, 2009. godine donosi se Zakon o policijskim poslovima i ovlastima,<sup>24</sup> koji je stupio na snagu 1. srpnja 2009. Zakon uređuje policijske poslove i policijske ovlasti kojima se obavljaju ti poslovi. U veljači 2011. godine u saborsku je proceduru upućen „novi“ Zakon o policiji, čijim je stupanjem na snagu<sup>25</sup> prestao važiti Zakon o policiji iz 2000. godine.<sup>26</sup> Nakon zaključenih pregovora ugovor o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji potpisan je u Bruxellesu 9. prosinca 2011. godine. Hrvatska je postala 28. punopravna članica Europske unije 1. srpnja 2013. godine. Time je uspješno završena faza implementacije europskog zakonodavstva u upravnom resoru unutarnjih poslova.

### 3. PRAVNI DJELOKRUG U OBAVLJANJU UNUTARNJIH POSLOVA REPUBLIKE HRVATSKE

Ulaskom Republike Hrvatske u Europsku uniju pravni okvir unutar kojeg je MUP RH ustrojen te ima obveze i ovlasti izvršavati svoje ustavne i zakonske obveze u potpunosti je usklađen s pravnom stečevinom Europske unije. U cilju određenja pravnog djelokruga u obavljanju unutarnjih poslova u Republici Hrvatskoj<sup>27</sup> u nastavku iznosimo analizu sljedećih polazišnih osnova: a) unutarnjih poslova u funkcionalnom (materijalnom) smislu, b) unutarnjih poslova u organizacijskom (formalnom) smislu, c) unutarnjih poslova s obzirom na oblike djelovanja tijela unutarnjih poslova te d) unutarnjih poslova s obzirom na metode djelovanja tijela unutarnjih poslova.<sup>28</sup>

<sup>24</sup> Zakon o policijskim poslovima i ovlastima, NN 76/09.

<sup>25</sup> Zakon o policiji, NN 34/11, stupio na snagu 31. IV. 2011.

<sup>26</sup> NN 129/00.

<sup>27</sup> U radu se ne navodi što su to unutarnji poslovi u smislu neke određene definicije. Smatramo da to nije ni potrebno iz razloga što su promjene u organizacijskom smislu te sadržaj nadležnosti u ovom području državne uprave dosta česte, o čemu je bilo više riječi u prethodnim poglavljima. Kod pokušaja definiranja, kako ističe Ivanda, treba imati na umu da, „dok se iz samog pojma pojedinih upravnih područja može zaključiti o kojim poslovima je riječ, primjerice vojska, financije, obrazovanje, zdravstvo, dotad je iz pojma „unutarnji poslovi“ to daleko teže, posebno ako se ima u vidu da se sadržaj upravnih djelatnosti koje ulaze u pojam unutarnjih poslova mijenjao ovisno o općim političkim odnosima u društvu.“ Cit. prema Ivanda, S., *Policijsko upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2004, str. 6.

<sup>28</sup> Kod definiranja unutarnjih poslova kao zasebnog resora državne uprave Tomašević iznosi osnovnu podjelu na: unutrašnje poslove u materijalnom (funkcionalnom) smislu te organizacijskom smislu, kao i podjelu s obzirom na metode i oblike djelovanja u njihovu izvršavanju. Vidi: Tomašević, P., *Upravno pravo – posebni dio unutrašnji poslovi*, Republički sekretarijat za unutrašnje poslove SR Hrvatske, Zagreb, 1989, str. 17-54. Nakon osamostaljivanja Republike Hrvatske i formiranja Ministarstva unutarnjih poslova prilagođenu podjelu iznosi i Ivanda, S., *Pregled policijskog prava*, Ministarstvo unutarnjih poslova, Zagreb, 1995. O tome vidi i: Jurina, M., Jurković, S., Pušeljić, M., *Elementi organizacije policije*, Ministarstvo unutarnjih poslova, Zagreb, 1999. Za potrebe ovog rada u većoj smo se mjeri oslonili na podjelu koju je koristio Ivanda, op. cit. (bilj. 27.), id., *Policijsko upravno pravo*, Pravni fakultet Osijek, Osijek 2011, pri čemu su izvršene izmjene i prilagodbe koje su bile nužne s obzirom na širi domet istraživanja koji je zahvaćen u ovome radu te promjene koje su se dogodile u međuvremenu od objavljivanja navedenih izvora.

### 3.1. Unutarnji poslovi u funkcionalnom smislu

Unutarnje poslove u funkcionalnom (materijalnom) smislu čine taksativno nabrojani poslovi te drugi poslovi koji su MUP-u RH stavljeni u nadležnost. Kriterij za određivanje unutarnjih poslova u funkcionalnom smislu jest funkcija, odnosno sadržaj upravne djelatnosti,<sup>29</sup> koja se može odrediti deskriptivno, tj. nabrojanjem i opisom poslova koje obavlja MUP RH. Unutarnji poslovi u funkcionalnom smislu na osnovi članka 8. Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstva i drugih središnjih tijela državne uprave,<sup>30</sup> članka 2. Zakona o policiji<sup>31</sup> i članka 3. Zakona o policijskim poslovima i ovlastima<sup>32</sup> jesu upravni i drugi poslovi koji se odnose na poslove policije i kriminalističke policije, i to na zaštitu života i osobnu sigurnost ljudi i imovine, na sprječavanje i otkrivanje kaznenih djela; pronalaženje i hvatanje počinitelja kaznenih djela i njihovo privođenje nadležnim tijelima; održavanje javnog reda i mira te zaštitu određenih osoba, građevina i prostora; obavljanje kriminalističko-tehničkih poslova i vještačenja; poslove sigurnosti prometa na cestama; nadzor državne granice; kretanje i boravak stranaca te njihova prihvata; putne isprave za prelazak preko državne granice; održavanje javnih okupljanja; državljanstvo; izdavanje osobnih iskaznica, prijavljivanje prebivališta i boravišta građana; izdavanje vozačkih dozvola i registracije motornih vozila; nabavu, držanje i nošenje oružja i streljiva; eksplozivne tvari; poslove specijalne policije te nadzor nad radom zaštitarskih tvrtki. Ministarstvo obavlja i druge poslove koji se odnose na: vođenje evidencija i statistike iz područja unutarnjih poslova; sustav informiranja u području unutarnjih poslova; obrazovanje i usavršavanje službenika unutarnjih poslova, kao i poslove koji se odnose na sudjelovanje Republike Hrvatske u radu tijela Europske unije u područjima iz njegove nadležnosti.

Osim poslova određenih navedenim zakonima, MUP RH obavlja i druge poslove koji su mu stavljeni u nadležnost. Postoji više zakona i propisa donesenih na osnovi zakona prema kojima ti poslovi nisu definirani kao unutarnji poslovi, nego je MUP RH određen kao nadležno tijelo za obavljanje poslova - bilo da je riječ o rješavanju određenih upravnih poslova bilo o posebnim dužnostima i ovlastima koje imaju policijski službenici.<sup>33</sup> U pojedinim slučajevima, osim MUP-a RH, određena je i nadležnost drugih tijela državne uprave. Za potrebe ovoga rada u nastavku iznosimo nekoliko primjera. Prema Pomorskom zakoniku<sup>34</sup> (članak 46.) u obavljanju poslova policije na moru i na unutarnjim plovnim putovima policijski službenici na policijskim plovilima i zrakoplovima imaju pravo progona stranog broda u slučaju osnovane sumnje da je strani plovni objekt ili njegov pripadak povrijedio odredbe Zakonika, druge propise Republike Hrvatske ili opće prihvaćena pravila međunarodnog prava. Progon mogu obavljati brodovi Obalne straže, policijski, ratni ili vojni zrakoplovi ili drugi brodovi, odnosno zrakoplovi koji su za to

<sup>29</sup> Ivanda, *op. cit.* (bilj. 27), str. 9.

<sup>30</sup> Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstva i drugih središnjih tijela državne uprave, NN 150/11.

<sup>31</sup> Zakon o policiji, NN 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15, dalje u radu: ZOP.

<sup>32</sup> Zakon o policijskim poslovima i ovlastima, NN 76/09, dalje u radu: ZPPO.

<sup>33</sup> Ivanda, *op. cit.* (bilj. 27), str. 12.

<sup>34</sup> Pomorski zakonik, NN 181/04, 76/07, 146/08, 61/11, 56/13.

ovlaštenu. Dalje, prema Zakonu o nasljeđivanju<sup>35</sup> (članak 194. st. 3.), kad to zahtijevaju posebne okolnosti u kojima je ostavitelj umro, a osobito ako prijeti opasnost da bi dio ostavine mogao biti otuđen ili izgubljen, policijski službenici koji u tim okolnostima ureduju popisat će ostaviteljeve stvari ukoliko je to moguće, po potrebi zapečatiti prostorije u kojima se stvari nalaze i popis dostaviti matičaru nadležnom za upis činjenice smrti. Sljedeće primjere nalazimo u Zakonu o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti.<sup>36</sup> Naime temeljem članka 73. ministarstvo nadležno za unutarnje poslove pruža pomoć u granicama svojih nadležnosti ministarstvu nadležnom za zdravstvo u provođenju mjera navedenih u članku 69. stavku 2. i članku 70. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti (to su mjere koje određuju sanitarni inspektori radi sprječavanja zaraznih bolesti). Isti zakon u članku 59. propisuje da rješenje i sprovodnicu za prijevoz umrlih osoba u inozemstvo izdaje sanitarni inspektor uz prethodnu suglasnost nadležnog tijela unutarnjih poslova. Za potrebe ovoga rada možemo još navesti primjer prema Zakonu o liječništvu,<sup>37</sup> gdje se u članku 18. st. 4. i 5. propisuje da liječnik može odbiti pružanje liječničke pomoći osobi koja mu prijete ili je prema njemu, odnosno drugim zdravstvenim radnicima, fizički agresivna, osim u hitnim stanjima. Međutim u navedenom slučaju liječnik je dužan osobi pružiti nužnu hitnu liječničku pomoć ako mu je osigurana zaštita policije ili neki drugi oblik zaštite.<sup>38</sup>

### 3.2. Unutarnji poslovi u organizacijskom smislu

Kod određivanja unutarnjih poslova u organizacijskom (formalnom) smislu polazi se od subjekata koji obavljaju unutarnje poslove.<sup>39</sup> U ministarstvima se u pravilu ustrojavaju: upravne organizacije u sastavu ministarstava (uprave, zavodi i ravnateljstva), sektori, službe i odjeli, a kao posebne ustrojstvene jedinice ustrojavaju se glavno tajništvo i kabinet ministra.<sup>40</sup> Svi ustrojstveni oblici u MUP-u RH strogo su definirani, prepoznatljivi, a po potrebi se mogu kategorizirati. Unutarnje poslove iz djelokruga MUP-a RH, a na osnovi ZOP-a i Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva unutarnjih poslova,<sup>41</sup> obavljaju ustrojstvene jedinice, i to: a) u sjedištu – Ministarstvo unutarnjih poslova, koje ima sljedeće ustrojstvene oblike: kabinet ministra, samostalna služba, ravnateljstvo policije, glavno tajništvo, samostalni sektor, uprava, ured, sektor, odjel, zapovjedništvo, odsjek, pododsjek, inspektorat, jedinica, centar, Visoka policijska škola, Policijska škola, Policijska akademija, prihvatilište, ekonomat i pisarnica; te b) na području županija – policijske uprave i policijske postaje.<sup>42</sup>

<sup>35</sup> Zakon o nasljeđivanju, NN 48/03, 163/03, 35/05.

<sup>36</sup> Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, NN 79/07, 113/08, 43/09, 22/14.

<sup>37</sup> Zakon o liječništvu, NN 121/03, 117/08.

<sup>38</sup> V. i Ivanda, *op. cit.* (bilj. 27), str. 13-14.

<sup>39</sup> *Ibid*, str. 10.

<sup>40</sup> V. članak 11. Uredbe o načelima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave, NN 154/11 i 17/12.

<sup>41</sup> Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva unutarnjih poslova, NN 70/12, 140/13, 50/14.

<sup>42</sup> Osim navedenih ustrojstvenih oblika, prema odluci ministra od 25. IV. 1991. bilo je ustrojeno 111 novih policijskih ispostava. Sredinom 2000. godine pisanim nalogom MUP-a RH linearno su ukinute sve policijske ispostave. Zmijarević navodi da je ukidanje policijskih ispostava očito bilo potaknuto željom za financijskom

Najvažnija i najveća organizacijska cjelina u MUP-u RH jest Policija Republike Hrvatske. Policija je središnja služba MUP-a RH koja obavlja poslove određene zakonom i drugim propisima. Policija građanima pruža zaštitu njihovih temeljnih ustavnih prava i sloboda i zaštitu drugih Ustavom Republike Hrvatske zaštićenih vrijednosti (članak 2. ZOP-a). Najvažniji i neizostavni čimbenik za uspješno izvršavanje društvene uloge policije jest svakako policijski službenik, pojedinac. Policijski službenik u smislu važećeg ZOP-a jest policijski službenik prema ZPPO-u<sup>43</sup> i službenik Ministarstva koji obavlja poslove usko povezane s policijskim poslovima. No da bi neka osoba mogla doći u priliku da postane policijski službenik, prethodno treba biti primljena u policiju, pri čemu mora ispunjava određene uvjete, a to su: 1. imati hrvatsko državljanstvo, 2. imati završenu srednju školu u četverogodišnjem trajanju, 3. biti mlađa od 30 godina kod prvog zaposlenja ako se prima na radno mjesto srednje stručne sprema, 4. imati posebnu psihičku i tjelesnu zdravstvenu sposobnost, 5. ispunjavati posebno propisanu razinu tjelesne motoričke sposobnosti, 6. biti osobno dostojna za obavljanje policijske službe, 7. ne smije biti član političke stranke (članak 47. ZOP-a). Osoba primljena u policiju obvezna je završiti temeljni policijski tečaj, nakon čega stječe status policijskog službenika stjecanjem policijskog zvanja.<sup>44</sup> Policijski službenik raspoređuje se na radno mjesto sukladno stečenom stupnju obrazovanja i njegovu osobnom zvanju.<sup>45</sup> Ovisno o složenosti poslova, obrazovanju, osobnom zvanju, stupnju odgovornosti i ovlasti za donošenje odluka te samostalnosti u radu, radna mjesta policijskih službenika klasificiraju se u tri kategorije, i to: 1. radna mjesta rukovodećih policijskih službenika, 2. radna mjesta viših policijskih službenika, 3. radna mjesta nižih policijskih službenika. Radna mjesta rukovodećih policijskih službenika jesu radna mjesta koja uključuju planiranje, organiziranje, vođenje i nadziranje radnih procesa u policiji te usmjeravanje, koordiniranje i nadzor policijskih službenika. Radna mjesta viših i nižih policijskih službenika jesu radna mjesta na kojima se neposredno obavljaju policijski poslovi i s njima usko povezani poslovi. Unutar navedenih kategorija utvrđuju se

---

racionalizacijom, a ne i za kvalitetnijim obavljanjem policijskih poslova. Jer premda je velik broj različitih vrsta policijskih ispostava bio nepotreban, „linearno i neselektivno ukidanje ispostava bilo je jednako loš potez kao i nekritična proliferacija ovih ustrojstvenih oblika početkom 90-ih“. Zmijarević, N., *Policija u Hrvatskoj 1941.-2001.*, Ministarstvo unutarnjih poslova, Zagreb, 2007, str. 384.

<sup>43</sup> Policijski je službenik službenik Ministarstva, kao i službenik strane policijske službe, koji je prema međunarodnom ugovoru, ovom i drugom zakonu, ovlašten obavljati policijske poslove primjenom policijskih ovlasti (članak 2. st. 1. t. 3. ZPPO-a).

<sup>44</sup> Policijsko zvanje stječe se ovisno o stupnju obrazovanja, radnom iskustvu na poslovima policije, obliku stručnog usavršavanja, položenom ispitu za zvanje i godišnjim ocjenama. Za policijske službenike utvrđuju se sljedeća policijska zvanja: policajac, viši policajac, samostalni policajac, policijski narednik, viši policijski narednik, samostalni policijski narednik, policijski inspektor, viši policijski inspektor, samostalni policijski inspektor, glavni policijski inspektor, policijski savjetnik i glavni policijski savjetnik (članak 56. ZOP-a).

<sup>45</sup> Uvjeti za stjecanje zvanja, promaknuće i napredovanje kroz policijska zvanja, osobna zvanja prema završenom stupnju obrazovanja, oznake osobnih policijskih zvanja, funkcionalne oznake radnih mjesta policijskih službenika Ministarstva unutarnjih poslova te uvjeti i način prevođenja stečenih osobnih policijskih zvanja u policijska zvanja sukladno Zakonu o policiji utvrđeni su Uredbom o uvjetima za stjecanje policijskih zvanja, oznakama policijskih zvanja, funkcionalnim oznakama radnih mjesta policijskih službenika, promaknuću i napredovanju kroz policijska zvanja, NN 129/11 i 15/13.

potkategorije i razine potkategorija. Klasifikaciju i mjerila za utvrđivanje radnih mjesta policijskih službenika utvrđuje Vlada Republike Hrvatske uredbom (članak 43. ZOP-a).<sup>46</sup>

Stupanjem na snagu Zakona o policiji 1. siječnja iz 2001. godine<sup>47</sup> za obavljanje policijskih poslova u Ministarstvu je osnovano Ravnateljstvo policije kao posebna upravna organizacija u sastavu MUP-a RH. Danas Ravnateljstvo policije u svojem sastavu ima osam osnovnih organizacijskih jedinica: 1. Ured glavnog ravnatelja policije, 2. Uprava policije, 3. Uprava kriminalističke policije, 4. Uprava za granicu, 5. Operativno-komunikacijski centar, 6. Zapovjedništvo specijalne policije, 7. Ured za posebne poslove sigurnosti, 8. Centar za forenzična ispitivanja, istraživanja i vještačenja i 8. Policijska akademija.<sup>48</sup>

Radi obavljanja policijskih i drugih poslova na području Republike Hrvatske ustrojeno je 20 policijskih uprava.<sup>49</sup> Područje, sjedište te kategoriju pojedine policijske uprave utvrđuje Vlada Republike Hrvatske uredbom.<sup>50</sup> Na temelju pokazatelja o veličini područja, broju stanovništva, broju kaznenih djela i prekršaja, značajkama prometnih pravaca i zemljopisnom položaju te drugih sigurnosno važnih pokazatelja, a uz uvažavanje posebnih propisa koji utvrđuju područno ustrojstvo Republike Hrvatske, policijske su uprave razvrstane u četiri kategorije.<sup>51</sup>

---

<sup>46</sup> Vidi: Uredba o klasifikaciji radnih mjesta policijskih službenika, NN 129/11, 82/12 i 140/13.

<sup>47</sup> NN 129/00.

<sup>48</sup> Sukladno članku 9. ZOP-a zadaće su Ravnateljstva: 1. procjenjuje stanje sigurnosti, predviđa vjerojatni razvoj sigurnosne situacije, procjenjuje rizike, definira prioritete postupanja te planira mjere i radnje, kao i potrebne resurse, na temelju čega donosi Stratešku procjenu kao temeljni dokument iz djelokruga policije na nacionalnoj razini, 2. na temelju Strateške procjene donosi Strateški plan rada policije, 3. usklađuje, usmjerava, koordinira i nadzire rad policijskih uprava, 4. izravno obavlja poslove iz svojeg djelokruga i sudjeluje u obavljanju određenih složenijih poslova iz djelokruga policijskih uprava, 5. skrbi o provedbi međunarodnih ugovora o policijskoj suradnji i drugih međunarodnih akata iz svoje nadležnosti, 6. predlaže i provodi programe obrazovanja policijskih službenika, 7. donosi standarde za opremu, tehnička i materijalna sredstva policije, 8. skrbi o spremnosti policije za djelovanje u izvanrednim uvjetima, sukladno posebnim propisima.

<sup>49</sup> Nadležnosti policijske uprave u obavljanju policijskih poslova na području za koje je osnovana jesu sljedeće: 1. procjenjuje stanje sigurnosti, predviđa vjerojatni razvoj sigurnosne situacije, procjenjuje rizike, definira prioritete postupanja te planira mjere i radnje, kao i potrebne resurse, na temelju čega donosi Stratešku procjenu kao temeljni dokument iz djelokruga policije na regionalnoj razini, 2. na temelju Strateške procjene donosi Strateški plan rada policijske uprave, 3. usklađuje, koordinira, usmjerava i nadzire rad policijskih postaja, 4. izravno obavlja policijske poslove iz svojeg djelokruga i sudjeluje u obavljanju složenijih poslova iz djelokruga policijskih postaja, 5. obavlja druge poslove utvrđene posebnim propisima. Članak 11. ZOP-a.

<sup>50</sup> Uredba o područjima, sjedištima, vrstama i kategorijama policijskih uprava i policijskih postaja, NN 117/11, 50/14.

<sup>51</sup> Na temelju navedenih kriterija na području Republike Hrvatske osnovano je dvadeset policijskih uprava: I. kategorija – Policijska uprava zagrebačka, II. kategorija – policijske uprave splitsko-dalmatinska, primorsko-goranska, osječko-baranjska i istarska, III. kategorija – policijske uprave dubrovačko-neretvanska, karlovačka, sisačko-moslavačka, šibensko-kninska, vukovarsko-srijemska i zadarska i IV. kategorija – policijske uprave bjelovarsko-bilogorska, brodsko-posavska, kopriivničko-križevačka, krapinsko-zagorska, ličko-senjska, međimurska, požeško-slavonska, varaždinska i virovitičko-podravska. *Ibid.* Članak 3.

Za izravno obavljanje policijskih i drugih poslova u policijskim se upravama osnivaju policijske postaje.<sup>52</sup> Radi planiranja i usmjeravanja policijske službe te učinkovitog obavljanja policijskih poslova područje policijske postaje dijeli se na područne sektore, ophodne, pozorničke i kontakt rajone (članak 12. ZOP-a). Na temelju pokazatelja o veličini područja, broju stanovnika, broju kaznenih djela i prekršaja te značajaka prometnih pravaca i zemljopisnog položaja policijske se postaje svrstavaju u tri kategorije. S obzirom na vrstu poslova koje obavljaju, Uredbom o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva unutarnjih poslova<sup>53</sup> policijske su postaje opće i specijalizirane (članak 215.). U istoj se uredbi navode i imena pojedinih policijskih postaja zajedno s poslovima koje konkretna policijska postaja obavlja.

Slijedom naziva policijskih postaja specijalizirane su policijske postaje: granične, prometne, pomorske i policijske postaje aerodromske policije, dok ostale policijske postaje nemaju posebni izraz „opće“ u svojem nazivu, na primjer Policijska postaja Zagreb, Policijska postaja Sesvete itd. Međutim Uredbom o područjima, sjedištima, vrstama i kategorijama policijskih uprava i policijskih postaja<sup>54</sup> pojavljuju se pored imena specijaliziranih dva nova naziva uz sam naziv policijskih postaja, a to su temeljna i mješovita policijska postaja. Na primjer policijska postaja Zagreb temeljna je policijska postaja I. kategorije, a policijska postaja Sesvete mješovita policijska postaja II. kategorije. S obzirom na to da nemamo dostupne podatke koje su policijske postaje „opće“ (iako smatramo da pod tim pojmom treba smatrati temeljne i mješovite policijske postaje), izvršili smo raščlambu svih policijskih postaja s odvojenim podacima za temeljne, mješovite te specijalizirane policijske postaje prema podacima s 31. XII. 2014. godine.<sup>55</sup> Temeljem izvršene raščlambe došli smo do rezultata prema kojima u Republici Hrvatskoj ima ukupno 184 policijske postaje. Od toga broja 30 je temeljnih, 107 mješovitih, 20 prometne policije, 6 pomorske policije, 16 granične policije i 5 aerodromske policije.

---

<sup>52</sup> Na području policijskih uprava osnivaju se policijske postaje radi obavljanja sljedećih poslova: 1. zaštite života, prava, slobode, sigurnosti i nepovredivosti osoba, zaštite imovine, sprječavanja i otkrivanja kaznenih djela i prekršaja, traganja za počiniteljima kaznenih djela i prekršaja i njihova dovođenja nadležnim tijelima, održavanja povoljnog stanja javnog reda i mira, pružanja potrebne pomoći tijelima državne vlasti te pravnim osobama koje imaju javne ovlasti radi osiguranja njihovih izvršnih odluka, izrade cjelovite sigurnosne prosudbe, vođenja kaznenog upisnika i ostalih propisanih evidencija, 2. u svezi s izravnim ostvarivanjem prava, obveza i pravnih interesa građana, pravnih osoba, državnih i drugih tijela iz područja unutarnjih poslova, 3. sigurnosti cestovnog prometa, 4. zaštite i prelaska državne granice, 5. suzbijanja nezakonitih migracija, 6. zaštite i osiguranja državne granice na moru, kontrole teritorijalnog mora i unutarnjih morskih voda, zaštite suverenih prava nad epikontinentalnim i gospodarskim pojasom, kontrole prelaska državne granice, nadzora iz područja morskog ribarstva i sigurnosti plovidbe, 6. zaštite i osiguranja državne granice na rijekama te kontrole unutarnjih plovnih putova, 7. kontrole prelaska državne granice u zračnim lukama i sigurnosti civilnog zračnog prometa. Članak 215. Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva unutarnjih poslova, NN 70/12, 140/13 i 50/14.

<sup>53</sup> *Ibid.*

<sup>54</sup> Usp. Uredbu o područjima, sjedištima, vrstama i kategorijama policijskih uprava i policijskih postaja, NN 117/11, 50/14.

<sup>55</sup> Podaci su dobiveni usporednom analizom Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva unutarnjih poslova, NN 70/12, 140/13 i 50/14, Uredbom o područjima, sjedištima, vrstama i kategorijama policijskih uprava i policijskih postaja, NN 117/11, 50/14, te dostupnim podacima na internetskim stranicama MUP-a RH, <http://www.mup.hr/178440.asph>, pristup: 21. IX. 2015.

Vrste policijskih postaja	Kategorija policijske postaje			Ukupan broj pp
	I.	II.	III.	
Policijska postaja - temeljna	14	12	4	30
Policijska postaja - mješovita	1	24	82	107
Postaja prometne policije	4	8	8	20
Postaja pomorske policije	0	5	1	6
Postaja granične policije	2	10	4	16
Postaja aerodromske policije	0	2	3	5
UKUPNO	21	61	102	184

Tablica 1. Pregled policijskih postaja prema vrstama i kategorijama 2014.

### 3.3. Unutarnji poslovi s obzirom na oblike djelovanja tijela unutarnjih poslova

Klasifikacija po oblicima djelatnosti ne mora uvijek biti ista. I naš Zakon o sustavu državne uprave<sup>56</sup> (dalje u radu: ZSDU) sadrži klasifikaciju upravnih poslova po oblicima djelatnosti, a ne prema njihovom sadržaju.<sup>57</sup> Tako su poslovi državne uprave koje obavljaju tijela državne uprave, u našem slučaju Ministarstvo unutarnjih poslova, sljedeći: neposredna provedba zakona, donošenje propisa za njihovu provedbu, obavljanje upravnog nadzora te drugi upravni i stručni poslovi (članak 1. ZSDU-a). U nastavku će se svaka od navedenih djelatnosti posebno objasniti te će biti navedeni pripadajući primjeri iz prakse MUP-a RH.

**Poslovi neposredne provedbe zakona.** Neposredna provedba zakona klasični je oblik nadležnosti tijela državne uprave. U toj skupini poslova tijela državne uprave najčešće neposredno primjenjuju propis na konkretni društveni odnos. Neposredna primjena obavlja se autoritativnim odlučivanjem formom upravnog akta kojim se u upravnoj stvari odlučuje o pravima i obvezama različitih subjekata; građana, pravnih osoba ili koje druge stranke.<sup>58</sup> Primjerice MUP RH neposredno izvršavajući Zakon o hrvatskom državljanstvu<sup>59</sup> donosi rješenje o primitku ili o odbijanju zahtjeva za primitak u hrvatsko državljanstvo. Prema Zakonu o strancima<sup>60</sup> donosi rješenje o odobravanju, odnosno prestanku stalnog boravka stranca u Republici Hrvatskoj. Sukladno Zakonu o putnim

<sup>56</sup> Zakon o sustavu državne uprave, NN 150/11, 12/13.

<sup>57</sup> O klasifikaciji upravnih poslova prema oblicima djelatnosti v. Pusić *et. al.*, *op. cit.* (bilj. 2), str. 178.

<sup>58</sup> Borković, *op. cit.* (bilj. 7), str. 236.

<sup>59</sup> Usp. Zakon o hrvatskom državljanstvu, NN 53/91, 70/91, 28/92, 113/93, 4/94, 130/11.

<sup>60</sup> Usp. Zakon o strancima, NN 130/11, 74/13.



ispravama hrvatskih državljana<sup>61</sup> donose se rješenja o odbijanju zahtjeva za izdavanje, odnosno oduzimanje putnih isprava.

Tijela državne uprave, neposredno primjenjujući zakone i drugi propise, rješavaju u upravnim stvarima, vode propisane očevidnike, izdaju uvjerenja i druge potvrde te obavljaju druge upravne i stručne poslove (članak 17. ZSDU-a). Ovdje se radi o posebnim aktima uprave, koji nisu formalni upravni akti. Takvi su primjerice akti evidencije i razna uvjerenja kojima se potvrđuje postojanje izvjesnih činjenica ili pravnih odnosa.<sup>62</sup> Zakon o općem upravnom postupku<sup>63</sup> propisuje da javnopravna tijela izdaju potvrde. Potvrdama se smatraju i uvjerenja, izvaci i druge javne isprave o činjenicama o kojima javnopravna tijela vode službenu evidenciju. Potvrde o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija izdaju se u skladu s podacima iz službene evidencije i takve su potvrde javne isprave. Službenom evidencijom smatra se evidencija koja je ustanovljena na osnovi propisa, odnosno općeg akta pravne osobe koja ima javne ovlasti. Tako primjerice prema Zakonu o prebivalištu<sup>64</sup> Ministarstvo unutarnjih poslova vodi evidenciju (zbirku podataka) o prebivalištu i boravištu građana te je dužno na zahtjev državnih tijela te pravnih osoba ili građana koji za to imaju pravni interes dati podatke iz zbirke podataka o prebivalištu i boravištu. Temeljem Pravilnika o sadržaju obrazaca i načinu vođenja zbirke podataka o prebivalištu i boravištu<sup>65</sup> Ministarstvo unutarnjih poslova o prijavi i odjavi prebivališta te prijavi boravišta izdaje potvrdu koja sadrži sljedeće podatke: naziv tijela koje izdaje potvrdu, datum izdavanja, ime i prezime, ime roditelja, osobni identifikacijski broj, datum i mjesto rođenja, mjesto i adresu na kojoj je osoba prijavila prebivalište ili boravište i datum prijave, mjesto i adresu s koje je osoba odjavila prebivalište te potpis službene osobe. Prema Zakonu o osobnoj iskaznici<sup>66</sup> osobnu iskaznicu, koja je javna isprava, izdaje policijska uprava, odnosno policijska postaja MUP-a RH prema prebivalištu podnositelja zahtjeva. Dužnost je policijskih uprava, odnosno postaja, da vode evidenciju o osobnim iskaznicama.

S ciljem modernizacije, pojednostavnjenja i ubrzanja komunikacije građana i javne uprave te povećanja transparentnosti javnog sektora u pružanju javnih usluga, Vlada Republike Hrvatske donijela je 25. IV. 2013. Odluku o pokretanju projekta e-Građani.<sup>67</sup> Projekt e-Građani ostvaruje se kroz tri glavne sastavnice, koje čine zajedničku infrastrukturu javnog sektora. To su Sustav središnjeg državnog portala kao javni dio sustava, Osobni korisnički pretinac te Nacionalni identifikacijski i autentifikacijski sustav. Osobni korisnički pretinac omogućava izravan pristup elektroničkim uslugama javne uprave i primanje osobnih elektroničkih poruka javne uprave, a dostupan je i kao aplikacija za pametne telefone.

---

<sup>61</sup> Usp. Zakon o putnim ispravama hrvatskih državljana, NN 77/99, 133/02, 48/05, 74/09.

<sup>62</sup> Vidi: Borković, *op. cit.* (bilj. 7), str. 396.

<sup>63</sup> Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09.

<sup>64</sup> Usp. Zakon o prebivalištu, 144/12, 158/13.

<sup>65</sup> Usp. Pravilnik o sadržaju obrazaca i načinu vođenja zbirke podataka o prebivalištu i boravištu, NN 27/13.

<sup>66</sup> Usp. Zakon o osobnoj iskaznici, NN 11/02, 122/02, 31/06, 68/13.

<sup>67</sup> Odluka o pokretanju projekta e-Građani, NN 52/13, 31/14.

Nacionalni identifikacijski i autentifikacijski sustav omogućava korištenje elektroničkih vjerodajnica za jedinstvenu prijavu na elektroničke usluge uključene u sustav e-Građani.<sup>68</sup>

Pokretanjem sustava e-Građani<sup>69</sup> građanima je bilo dostupno 14 e-usluga: 1. Registar birača, 2. Moj OIB, 3. Moj ID, 4. Osobni korisnički pretinac, 5. e-Matične knjige, 6. e-Dnevnik za roditelje, 7. ePKK Porezno knjigovodstvena kartica, 8. Pregled izabranog liječnika, 9. Zahtjev za izdavanje Europske kartice zdravstvenog osiguranja (EKZO), 10. Korisničke stranice HZMO-a, 11. Elektronički zapis o radno-pravnom statusu, 12. Burza rada, 13. Sustav elektroničkih usluga REGOS-a, 14. Moj račun REGOS. Prema Izvještaju MUP-a RH od 10. lipnja 2015. godine<sup>70</sup> o sustavu e-Građani danas su u sustavu dostupne 22 e-usluge, a nove su e-usluge: 1. Registar birača e-Privremeni upis, 2. e-Usluge MUP-a – elektronički zapis o prebivalištu, boravištu i vlasništvu vozila, 3. Kalkulator doplatka za djecu, 4. eJOPPD – omogućuje uvid u ukupne primitke, obračunate doprinose i poreze, 5. Realizirani recepti – uvid u realizirane recepte u posljednjih šest mjeseci (prva usluga uspostavljena na većoj sigurnosnoj razini – 3 – pa joj se ne može pristupiti uz korisničko ime i lozinku), 6. e-Savjetovanja – omogućuje sudjelovanje korisnika u procesu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću koje provodi Ministarstvo poduzetništva i obrta u skladu sa Zakonom o procjeni učinaka propisa, 7. Zajednički informacijski sustav zemljišnih knjiga i katastra ZIS OSS, 8. eSavjetovanja – omogućuje uključivanje u otvorena javna savjetovanja u postupku donošenja zakona, drugih propisa i akata. MUP RH od 8. lipnja 2015. godine zaprima zahtjeve za izdavanje elektroničke osobne iskaznice.<sup>71</sup>

MUP RH u nizu slučajeva, provodeći zakone i druge propise, obavlja različite poslove posve tehničkog karaktera, tzv. materijalne ili upravne radnje. Radi se o realnim aktima izvan upravnog akta. Ivančević materijalne radnje dijeli na realne radnje (realne akte) i materijalne radnje u kancelarijskom smislu. Realne radnje sastoje se u utvrđivanju određene činjenice koja će poslije poslužiti kao osnova za donošenje upravnog akta u svojstvu dokaznog sredstva, vještačkog nalaza, odnosno mišljenja.<sup>72</sup> Materijalne radnje u kancelarijskom (uredskom) smislu jesu npr. zaprimanje podnesaka, upisivanje u upisnik, vođenje evidencija i sl. Borković materijalne radnje dijeli s obzirom na cilj koji se njihovom realizacijom želi postići.<sup>73</sup> Tako nekoj radnji može biti ciljem postati osnova za donošenje upravnog akta, odnosno ostvarivanje nekog akta. Na primjer Zakon o oružju<sup>74</sup> predviđa

<sup>68</sup> O tome vidi: <https://vlada.gov.hr/istaknute-teme/postanite-e-gradjani/11545>.

<sup>69</sup> Sustav e-Građani dostupan je od 10. lipnja 2014. na adresi: <https://pretinac.gov.hr>.

<sup>70</sup> Izvješće MUP-a RH dostupno je na: <http://www.mup.hr/UserDocsImages/topvijesti/2015/lipanj/eoi/e-Gradjani-Izvjestaj.pdf>, pristup 21. IX. 2015.

<sup>71</sup> Elektronička osobna iskaznica javna je isprava kojom hrvatski građani dokazuju svoj identitet, hrvatsko državljanstvo, spol, datum rođenja i prebivalište u Republici Hrvatskoj. Osobna iskaznica predstavlja dio državne informacijske infrastrukture, sukladno propisima kojima je regulirana državna informacijska infrastruktura. Ona ujedno sadrži i elektronički nosač podataka na koji se mogu pohraniti jedan ili dva kvalificirana certifikata: identifikacijski certifikat i potpisni certifikat (čl. 1. i 2. Zakona o osobnoj iskaznici, NN 62/15). Više o uvjetima i postupku za izdavanje elektroničke osobne iskaznice vidi na: [gov.hr/moja-uprava/drzavljanstvo-i-isprave/isprave/osobna-iskaznica/296](http://gov.hr/moja-uprava/drzavljanstvo-i-isprave/isprave/osobna-iskaznica/296), i [www.mup.hr/42.aspx](http://www.mup.hr/42.aspx), 29. XII. 2015.

<sup>72</sup> Ivančević, V., *Institucije upravnog prava*, Pravni fakultet Zagreb, Zagreb, 1983, str. 194, 310.

<sup>73</sup> Usp. Borković, *op. cit.* (bilj. 7), str. 398.

<sup>74</sup> Zakon o oružju, NN 63/07, 146/08, 59/12.

mogućnost da policijska uprava oduzme oružje, streljivo, oružni list i odobrenje za sakupljanje oružja ako je riječ o poduzimanju hitnih mjera zbog zaštite javnog poretka koje se ne mogu odgađati. Policijska uprava izdat će potvrdu o oduzetom oružju i ona će biti priložena kao dokaz u daljnjem upravnom postupku, koji će rezultirati donošenjem rješenja. Kao primjer poduzimanja materijalne radnje s ciljem ostvarivanja zahtjeva iz već donesenog rješenja može se navesti postupanje MUP-a RH na osnovi Zakona o strancima. Naime strancu koji nezakonito boravi u Republici Hrvatskoj i strancu kojem odlukom državnog tijela prestaje zakoniti boravak rješenjem će se odrediti napuštanje Republike Hrvatske. Rješenje o napuštanju Republike Hrvatske donosi Ministarstvo, policijska uprava, odnosno policijska postaja. Istim rješenjem odredit će se rok u kojem je stranac dužan napustiti Republiku Hrvatsku te prisilno udaljenje ako stranac ne napusti Republiku Hrvatsku. Ako nije napustio Republiku Hrvatsku u roku koji mu je određen rješenjem o napuštanju Republike Hrvatske, stranac će biti prisilno udaljen. Izvršavajući rješenje o prisilnom udaljenju, stranca policijski službenici dovode do državne granice radi napuštanja Republike Hrvatske.<sup>75</sup>

**Donošenje provedbenih propisa.** Ministar kao državni dužnosnik predstavlja ministarstvo i upravlja njegovim radom. ZSDU u članku 18. propisuje da ministar donosi pravilnike, naredbe i napatke za provedbu zakona i drugih propisa kad su za to izrijeckom ovlašteni, a u granicama dane ovlasti. Pravilnikom se potanko razrađuju pojedine odredbe zakona radi njihove primjene. Naredbom se naređuje ili zabranjuje određeno postupanje, dok se napatkom propisuje način rada u tijelima državne uprave. ZOP u članku 124. st. 2. propisuje da ministar unutarnjih poslova donosi provedbene propise potrebne za obavljanje poslova iz djelokruga Ministarstva. Ministarstvo unutarnjih poslova, odnosno ministar, može donositi provedbene propise samostalno ili u suradnji s ministrom nekog drugog ministarstva,<sup>76</sup> odnosno uz suglasnost drugog ministra.<sup>77</sup>

Za potrebe ovoga rada izvršili smo istraživanje o broju propisa koje je ministar unutarnjih poslova donio u razdoblju od 2010. do kraja 2014. godine. Istraživanjem je obuhvaćeno donošenje pravilnika, s izdvojenom kategorijom izmjena, odnosno izmjena i dopuna već postojećih pravilnika. Ispravke postojećih pravilnika nismo obuhvatili.<sup>78</sup> Ukupno gledajući, u razdoblju od 2010. do kraja 2014. godine ministar unutarnjih poslova donio je 92 nova pravilnika te 40 izmjena ili izmjena i dopuna već postojećih pravilnika. Od toga broja u 2010. doneseno je 9 pravilnika i 9 izmjena i dopuna, u 2011. 29 pravilnika i 6

<sup>75</sup> Usp. članke 112.-116. Zakona o strancima, NN 130/11, 74/13.

<sup>76</sup> Na primjer na temelju članka 326. stavka 9. Zakona o kaznenom postupku, NN 152/2008, 76/2009, 80/2011, 91/2012, 143/2012, 56/2013 i 145/2013, ministar unutarnjih poslova, u suradnji s ministrom nadležnim za pravosuđe i ministrom nadležnim za zdravlje, donosi Pravilnik o uvjetima i načinu uzimanja krvi i urina od okrivljenika i drugih osoba te o uvjetima koje ovlaštene ustanove i tijela moraju ispunjavati da bi mogle obavljati poslove analize krvi i urina, usp. navedeni Pravilnik objavljen u NN 86/14.

<sup>77</sup> Na primjer na temelju članka 232. stavka 3. Zakona o strancima, *op. cit.* (bilj. 75) ministar unutarnjih poslova, uz suglasnost ministra znanosti, obrazovanja i sporta, donosi Pravilnik o polaganju ispita iz poznavanja hrvatskog jezika i latiničnog pisma u postupku odobrenja stalnog boravka, usp. Navedeni „Pravilnik“ objavljen u NN 121/12.

<sup>78</sup> U istraživanje nisu uvrštene ni naredbe, odnosno napuci, iz razloga što iz dostupnih izvora takve podatke nije bilo moguće utvrditi.

izmjena i dopuna, u 2012. 38 pravilnika te 2 izmjene i dopune, u 2013. 9 pravilnika i 20 izmjena i dopuna te u 2014. 7 pravilnika i 3 izmjene i dopune.<sup>79</sup>

	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	Ukupno
Pravilnici	9	29	38	9	7	92
Izmjene i dopune pravilnika	9	6	2	20	3	40
Ukupno	18	35	40	29	10	132

Tablica 2. Provedbeni propisi potrebni za obavljanje poslova iz djelokruga Ministarstva unutarnjih poslova doneseni od strane ministra u razdoblju 2010.–2014. godine.

**Obavljanje upravnog nadzora.** U provedbi upravnog nadzora tijela državne uprave nadziru provedbu zakona i drugih propisa te zakonitost rada i postupanja tijela državne uprave, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnih osoba koje imaju javne ovlasti u povjerenim im poslovima državne uprave. U provedbi upravnog nadzora tijela državne uprave nadziru osobito: zakonitost rada i postupanja, rješavanje u upravnim stvarima; djelotvornost, ekonomičnost i svrhovitost rada u obavljanju poslova državne uprave, svrhovitost unutarnjeg ustrojstva i osposobljenost službenika i namještenika za obavljanje poslova državne uprave te odnos službenika i namještenika prema građanima i drugim strankama. Ako u provedbi upravnog nadzora tijela državne uprave ocijene da postoje određene nezakonitosti ili nepravilnosti u donošenju propisa, odnosno općih akata, u radu i postupanju ili da postoje nedostaci u rješavanju upravnih stvari, da je unutarnje ustrojstvo nesvrhovito, da ne zadovoljava stručna osposobljenost kadra ili da ne postoji odgovarajući odnos službenika i namještenika prema strankama, poduzet će mjere iz svoje nadležnosti sa svrhom otklanjanja uočenih nezakonitosti ili nepravilnosti, a osobito zahtijevati izvješća, podatke i druge obavijesti o obavljanju poslova državne uprave; raspraviti stanje izvršavanja poslova državne uprave i predložiti mjere koje se moraju poduzeti radi izvršenja pojedinih poslova državne uprave; pokrenuti postupak za utvrđivanje odgovornosti odgovarajućih službenika, odnosno namještenika; neposredno obaviti poslove u granicama svojeg djelokruga iz nadležnosti tijela državne uprave i tijela jedinica lokalne samouprave, odnosno pravnih osoba s javnim ovlastima, na njihov trošak kad ocijene da se na drugi način ne može izvršiti zakon ili drugi propis, a tijelo državne uprave, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno pravne osobe s javnim ovlastima, nisu obavili određeni posao državne uprave u za to ostavljenom ili primjerenom roku; poduzeti i druge mjere propisane posebnim zakonom (članci 20. do 22. ZSDU-a).

<sup>79</sup> Rezultati su dobiveni analizom podataka objavljenih na internetskoj stranici MUP-a RH: <http://www.mup.hr/1748440.asph>, (pristup 20. 9. 2015.) te uvidom u pojedine propise objavljene u Narodnim novinama.

ZOP u članku 7. st. 1. t. 6. propisuje da MUP RH, radi stvaranja uvjeta rada policije, organizira i provodi unutarnju kontrolu i nadzor rada službenika i ustrojstvenih jedinica. Tako na primjer Služba za upravne poslove, kao ustrojstvena jedinica Uprave za upravne i inspeksijske poslove Ministarstva, u sjedištu organizira, usmjerava i koordinira rad na poslovima prebivališta i boravišta građana, osobnih iskaznica, putnih isprava, određivanja MBG-a, registracije motornih i priključnih vozila, izdavanja i produženja roka važenja te zamjene starih i inozemnih vozačkih dozvola u svezi s oružjem i streljivom; surađuje s drugim tijelima državne vlasti; analizira provedbu međunarodnih ugovora; pruža pomoć i nadzire obavljanje upravnih poslova u policijskim upravama.<sup>80</sup> Prema načelu subordinacije djelatnici Službe vrše upravne nadzore načina organizacije i postupanja kod rješavanja statusnih pitanja građana u policijskim upravama. Nakon izvršenog nadzora sastavlja se izvješće o nadzoru, koje će sadržavati utvrđeno stanje te mjere i radnje za otklanjanje nedostataka s jasnim rokovima za njihovo izvršenje. Dužnost je policijskih uprava postupati prema navodima iz izvješća. Osim internog upravnog nadzora, primjere vršenja upravnog nadzora u nadležnosti MUP-a RH nalazimo i u okviru Zakona o putnim ispravama hrvatskih državljana,<sup>81</sup> a glede obavljanja javnih ovlasti povjerenih pravnoj osobi za izradu putovnica te nad poslovima tehničke izrade putovnica i vođenja evidencija o izrađenim putovnicama. Kao drugi primjer može se navesti Zakon o zaštiti osoba i imovine,<sup>82</sup> gdje upravni nadzor nad provedbom Zakona i propisa donesenih na osnovi njega, a koji se odnose na rad privatnih detektiva, provodi policijska uprava i Ministarstvo unutarnjih poslova u sjedištu.

Osim upravnog nadzora, MUP RH ovlašten je provoditi određene inspeksijske nadzore. U provedbi inspeksijskog nadzora, u skladu s posebnim zakonom, provodi se izravan uvid u opće i pojedinačne akte, uvjete i način rada nadziranih pravnih i fizičkih osoba te se poduzimaju zakonom i drugim propisima predviđene mjere da se ustanovljeno stanje i poslovanje uskladi sa zakonom i drugim propisima (članak 26. ZSDU-a). Na primjer na osnovi Zakona o osobnoj iskaznici<sup>83</sup> nadzor nad postupkom izdavanja osobnih iskaznica,<sup>84</sup> koji se obavlja u ovlaštenoj pravnoj osobi,<sup>85</sup> obavlja Ministarstvo unutarnjih poslova. Nadzor nad ispunjavanjem i provedbom organizacijskih, tehničkih i sigurnosnih mjera u postupku izdavanja osobnih iskaznica u ovlaštenoj pravnoj osobi obavljaju

<sup>80</sup> Izvor: <http://www.mup.hr/138461.aspx>, pristup 20. IX. 2015.

<sup>81</sup> Zakon o putnim ispravama hrvatskih državljana, NN 77/99, 133/02, 48/05, 74/09.

<sup>82</sup> Zakon o zaštiti osoba i imovine, NN 83/96, 90/96, 75/01, 96/01, 114/02.

<sup>83</sup> Zakon o osobnoj iskaznici, NN 62/15.

<sup>84</sup> Poslovi vezani uz izdavanje osobnih iskaznica obuhvaćaju postupak zaprimanja zahtjeva za izdavanje osobnih iskaznica, postupak tehničke izrade osobnih iskaznica i postupak uručenja izrađenih osobnih iskaznica. Usp. članak 10. Pravilnika o obrascima i evidenciji osobnih iskaznica te organizacijskim, tehničkim i sigurnosnim mjerama u postupku izdavanja osobnih iskaznica, NN 63/15.

<sup>85</sup> Članak 22. Zakona o osobnoj iskaznici daje ovlast Vladi RH da, na prijedlog ministra nadležnog za unutarnje poslove, odredi pravnu osobu u državnom vlasništvu za obavljanje poslova tehničke izrade osobne iskaznice, tiskanje obrasca osobne iskaznice te obrasca koji se koristi u postupku njezina izdavanja, vođenje evidencije o izrađenim osobnim iskaznicama te izdavanja kvalificiranih certifikata. Slijedom navedene ovlasti Vlada RH donijela je na sjednici 24. VI. 2015. Odluku o određivanju pravne osobe u državnom vlasništvu ovlaštene za obavljanje poslova u vezi s osobnim iskaznicama, za što je određena Agencija za komercijalnu djelatnost, d. o. o. Odluka je objavljena 30. VI. 2015. u NN 72/2015.

službene osobe (inspektori) MUP-a RH. Ako u provedbi nadzora službene osobe Ministarstva utvrde da ovlaštena pravna osoba ne provodi organizacijske, tehničke i sigurnosne mjere, Ministarstvo će joj rješenjem privremeno zabraniti obavljanje poslova te odrediti rok u kojem je dužna otkloniti utvrđene nedostatke.<sup>86</sup> U provedbi inspekcijskog nadzora inspektori utvrđuju uvjete i način obavljanja poslova, provjeravaju način primjene propisanih mjera zaštite, pregledavaju upisnike i poslovnu dokumentaciju te poduzimaju druge mjere i radnje kojima se ostvaruje uvid u poslovanje ovlaštene pravne osobe.

Unutarnjim ustrojem MUP-a RH ustrojen je Sektor za inspekcijske poslove kao organizacijska jedinica Uprave za upravne i inspekcijske poslove. Nadležnosti navedenog sektora jesu sljedeće: obavljanje poslova inspekcijskog nadzora u području zaštite od požara, proizvodnje i prometa eksplozivnih tvari, privatne zaštite i detektivskih poslova te humanitarnog razminiranja sukladno odredbama posebnih zakona; provodi inspekcijski nadzor nad ispunjavanjem uvjeta i načinom rada pravnih i fizičkih osoba iz navedenog područja rada te poduzima propisane mjere; provodi upravni postupak u prvom i drugom stupnju sukladno odredbama posebnih zakona; prati i nadzire provedbu mjera iz djelokruga Sektora; surađuje s državnim inspekcijskim službama i drugim tijelima državne vlasti u obavljanju poslova iz svojeg djelokruga; pruža stručnu pomoć i nadzire rad inspekcijskih služba policijskih uprava; predlaže i sudjeluje u izradi zakonskih i provedbenih propisa te obavlja druge poslove iz svojeg djelokruga rada.<sup>87</sup> Ukoliko u provođenju inspekcijskog nadzora uoči da je povrijeđen zakon ili drugi propis, inspektor ima pravo i obvezu, u skladu sa zakonom i drugim propisima, učiniti sljedeće: 1. narediti otklanjanje utvrđenih nedostataka, odnosno nepravilnosti u određenom roku; 2. podnijeti prijavu nadležnom državnom tijelu zbog kaznenog djela, odnosno izreći zakonom ili drugim propisom utvrđenu prekršajnu kaznu; 3. poduzeti i druge mjere, odnosno izvršiti druge radnje za koje je posebnim propisima ovlašten.<sup>88</sup>

**Drugi upravni i stručni poslovi.** Osim navedenih poslova tijela državne uprave obavljaju i druge upravne i stručne poslove. To su praćenje stanja u okviru djelokruga tijela državne uprave prikupljanjem potrebnih podataka i obavijesti te izradom odgovarajućih stručnih podloga, kao i na druge prikladne načine. Na temelju izrađenih stručnih podloga (izvješća, elaborata, analiza itd.) te na drugi način prikupljenih saznanja o stanju u svojem djelokrugu tijela državne uprave poduzimaju mjere i radnje za koje su zakonom i drugim propisima ovlaštena te predlažu nadležnim državnim tijelima donošenje propisa i drugih akata iz njihove nadležnosti (članak 34. ZSDU-a). Vezano za obvezu praćenja stanja unutar MUP-a RH može se dati sljedeći primjer. Jedna od osnovnih obveza, tj. poslova MUP-a RH, odnosno policije, jest sprječavanje i otkrivanje kaznenih djela, prijestupa i prekršaja te traganje za njihovim počiniteljima.<sup>89</sup> Da bi se ostvarile navedene obveze, policijske uprave

<sup>86</sup> Usp. članke 24. i 25. Zakona o osobnoj iskaznici, *op. cit.* (bilj. 83).

<sup>87</sup> Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva unutarnjih poslova, dostupno na <http://www.mup.hr/138461.aspx>, pristup: 20. IX. 2015.

<sup>88</sup> O provedbi inspekcijskog nadzora vidi članke 24.-33. ZSDU-a.

<sup>89</sup> Usp. članak 3. Zakona o policijskim poslovima i ovlastima, NN 76/09 i 92/14.

na području za koje su osnovane procjenjuju stanje sigurnosti, predviđaju vjerojatni razvoj sigurnosne situacije, procjenjuju rizike, definiraju prioritete postupanja i na temelju dobivenih pokazatelja planiraju mjere i radnje te potrebne resurse da bi ostvarili svoje obveze. Slijedom dobivenih pokazatelja policijska uprava donosi Stratešku procjenu kao temeljni dokument iz djelokruga policije na regionalnoj razini. Na temelju Strateške procjene donosi se Strateški plan rada policijske uprave. Na temelju Strateške procjene Policijske uprave donose se strateška procjena i planovi rada Policije Republike Hrvatske.<sup>90</sup>

Središnja tijela državne uprave pripremaju nacрте prijedloga propisa iz svojeg djelokruga, izrađuju stručne podloge za rješavanje ili objašnjenje određenih pitanja, pripremaju prijedloge odgovora ili daju odgovore na zastupnička pitanja te obavljaju druge stručne poslove za potrebe tijela izvršne vlasti (članak 35. ZSDU-a). Izrađujući nacрте prijedloga propisa, tijela državne uprave javljaju se kao svojevrсни servis predstavničkih tijela. Naime u okviru normativne djelatnosti neposrednom donošenju propisa predstoje posebne stručne radnje kojima se pripremaju nacрти prijedloga propisa što će ih usvojiti predstavnička tijela. Te stručne radnje obavljaju redaktori pravnih propisa kao posebno educiran dio kadra državne uprave. Njihova je zadaća nacрт prijedloga propisa (eventualno s obrazloženjem iz kojeg se vidi prije svega potreba za donošenjem odgovarajućeg propisa) izraditi tako da bude solidna podloga za rasprave koje će se o njemu voditi radi uobličavanja teksta prije njegova usvajanja.<sup>91</sup>

Za izvršavanje navedenih poslova u MUP-u RH nadležan je Sektor za pravne poslove unutar Uprave za pravne poslove i ljudske potencijale Ministarstva u sjedištu. Taj sektor u suradnji s drugim ustrojstvenim jedinicama Ministarstva obavlja poslove izrade nacрта zakona i podzakonskih propisa iz djelokruga rada Ministarstva, prati i analizira stanje normativne djelatnosti u Ministarstvu; surađuje na izradi mišljenja na nacрте propisa kojih su stručni nositelji izrade tijela državne vlasti Republike Hrvatske; surađuje s nadležnim tijelima državne vlasti u obavljanju poslova iz svoje nadležnosti, a naročito s Državnim odvjetništvom Republike Hrvatske u vođenju postupaka pred sudovima; nadzire rad policijskih uprava i pruža stručnu pomoć ustrojstvenim jedinicama Ministarstva u obavljanju pravnih poslova iz njihova djelokruga; obavlja i druge poslove iz svojeg djelokruga rada.<sup>92</sup> Tijela državne uprave obavljaju i druge stručne poslove iz svojeg djelokruga, ostvaruju domaću i inozemnu stručnu suradnju te u granicama svojeg djelokruga daju odgovarajuća objašnjenja pravnim osobama i građanstvu.

---

<sup>90</sup> Usp. članke 9.-12. ZOP-a.

<sup>91</sup> Borković, *op. cit.* (bilj. 7), str. 241.

<sup>92</sup> Izvor: <http://www.mup.hr/11384161.aspx>, pristup 20. IX. 2015.

### 3.4. Unutarnji poslovi s obzirom na metode djelovanja tijela unutarnjih poslova

Metodska klasifikacija upravnih poslova oslanja se u prvom redu na određene definicije metoda koje uprava u svojem poslovanju primjenjuje. Kao primjer navodi se sljedeća klasifikacija: a) analitički poslovi, b) regulatorni poslovi, c) izvršno-operativni poslovi i d) opći poslovi. U ovoj klasifikaciji kategorija „opći poslovi“ djeluje kao negativna kategorija koja može obuhvatiti sve metode koje nisu uvrštene ni u jednu od preostalih.<sup>93</sup> Navedenu klasifikaciju moguće je primijeniti i na upravne poslove koji se obavljaju ili su se pod navedenim nazivima (na primjer izvršno-operativni) obavljali u MUP-u RH.

**Analitički poslovi.** Predstavljaju jedno od područja djelatnosti koje se obavljaju unutar Ureda načelnika policijskih uprava. Tako, prema podacima s mrežne stranice Policijske uprave zagrebačke,<sup>94</sup> Ured načelnika PU-a, osim poslova zakonitosti postupanja i poslova odnosa s javnošću, obavlja i analitičke poslove. Analitički poslovi koji se obavljaju u Uredu odnose se na praćenje, proučavanje te analizu sigurnosnih pojava i procesa te pojavnih oblika i uzroka u svim područjima kriminaliteta, ali i ostalih poslova policije. Na osnovi dobivenih podataka izrađuju se cjelovite analize, informacije i pregledi, a odnose se na razdoblja od jednog tjedna pa sve do izrade godišnjih izvješća.

**Regulatorni poslovi.** Pod regulatorne poslove tradicionalno se svrstavaju poslovi izrade nacрта prijedloga propisa i donošenje provedbenih propisa. U svakodnevnom se govoru može čuti i izraz „poslovi pravne regulative“, mada pod tim izrazom nema sistematiziranih radnih mjesta, tj. poslova u MUP-u RH. Međutim regulatorni se poslovi mogu promatrati i u širem kontekstu, kao *policy* poslovi.<sup>95</sup> Riječ je o pristupu sa stajališta faza u oblikovanju ciklusa politike u kojem se *policy* vidi kao logičan niz koraka što ih poduzimaju kreatori javnih politika – od prepoznavanja problema preko formulacije, odlučivanja, implementacije i vrednovanja do odluke treba li nastaviti s određenom politikom ili je valja izmijeniti, odnosno prekinuti. Želimo li naglasiti samu bit javnih politika, onda je zapravo riječ o „kolektivnim problemima koje treba riješiti.“<sup>96</sup>

Smatramo da je navedena gledišta moguće pronaći, odnosno primijeniti, i na regulatorne poslove u MUP-u RH. Ovdje se mogu izdvojiti dva primjera. Prvi primjer jest Nacionalni program sigurnosti cestovnog prometa Republike Hrvatske, čiji je cilj podizanje razine sigurnosti cestovnog prometa u našoj državi na višu razinu, prihvatljiviju od sadašnje. U svojem operativnom dijelu program obuhvaća sve subjekte kojima je djelokrug rada na neki način vezan za sigurnost cestovnog prometa. To znači da u njegovoj izradi i

<sup>93</sup> Pusić *et al.*, *op. cit.* (bilj. 2), str. 180.

<sup>94</sup> Izvor: <http://zagrebacka.policija.hr/MainPu.aspx?id=14339>, pristup: 20. IX. 2015.

<sup>95</sup> Karakteristično za *policy* jest razumijevanje vladavine kao svjesnog upravljanja zajedničkim problemima. Stoga ga uglavnom koriste ljudi koji su uključeni u vladavinski proces i oni koji ga nastoje analizirati. Pojam se odnosi na odluku vlade ili možda skup međusobno povezanih odluka vlade, no također služi za opisivanje obrasca regulacije i prakse (primjerice „naša politika prema vožnji pod utjecajem alkohola“) ili područja za koja skrbi vlada („politika zaštite okoliša“). Colebatch, Hal K., *Policy kao preispitivanje procesa vladavine, Politička misao*, vol. XLV, br. 2, 2008, str. 3.

<sup>96</sup> Petak, Z., *Dimenzije javnih politika i javno upravljanje, Politička misao*, vol. XLV, br. 2, 2008, str. 15.



provođenju sudjeluju ministarstva, stručne organizacije, strukovne udruge, udruge građana i svi ostali koji mogu dati doprinos postizanju spomenutog cilja. Na primjer Nacionalni program za razdoblje 2006.-2010. godine donijela je Vlada RH u veljači 2006. godine, a za njegova je nositelja, kao i u prethodnim programima, određen MUP RH.<sup>97</sup> Drugi primjer jest donošenje i provedba Nacionalne strategije suzbijanja zlouporabe opojnih droga u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2006. do 2012.<sup>98</sup> Nacionalna je strategija osnovni dokument za provođenje različitih aktivnosti vezanih uz suzbijanje zlouporabe opojnih droga: od prevencije ovisnosti do liječenja i skrbi o ovisnicima i povremenim uzimateljima opojnih droga. Poslužila je i kao osnova za donošenje zakonskih i podzakonskih propisa iz područja suzbijanja zlouporabe opojnih droga te kao osnova za izradu godišnjih akcijskih planova suzbijanja zlouporabe opojnih droga i provedbenih programa iz tog područja. MUP RH, uz druge sudionike uključene u aktivnosti predviđene strategijom, aktivno je sudjelovao u izradi prijedloga pravne regulative i provođenju propisanih mjera i radnja. Najvažniji zakonski propis zasnovan na Nacionalnoj strategiji jest Zakon o suzbijanju zlouporabe opojnih droga, koji je Hrvatski sabor donio 23. studenog 2001. godine.<sup>99</sup>

**Izvršno-operativni poslovi.** Da bismo utvrdili koji poslovi pripadaju izvršno-operativnima, trebamo razmotriti nešto starije sisteme ustroja MUP-a RH. Tako je primjerice prema shemi ustroja MUP-a RH iz 1990. godine postojala posebna ustrojstvena jedinica „Sektor za operativne poslove javne sigurnosti“. Unutar sektora nalazili su se pojedini odjeli: za poslove policije, za kriminalističku policiju, za upravne poslove, za operativno dežurstvo.<sup>100</sup> Slično tome na razini policijskih uprava postojao je tijekom 1992. godine sektor/odjel za operativne poslove. Unutar odjela obavljali su se poslovi kriminalističke policije, svi poslovi iz nadležnosti policijskih postaja i poslovi granične policije.<sup>101</sup> Vršeći klasifikaciju unutarnjih poslova s obzirom na metode i oblike djelovanja, Tomašević u jednu skupinu poslova svrstava one poslove čijim se izvršenjem sprječavaju i otkrivaju delikti (kaznena djela i prekršaji) koje naziva operativnim poslovima.<sup>102</sup> Pušeljić pak, govoreći o raščlambi unutarnjih poslova na osnovi metodologije rada, u posebnu skupinu svrstava unutarnje poslove koji se obavljaju primjenom posebnih metoda rada. Za navedene poslove iznosi da se običavaju nazivati operativnim poslovima.<sup>103</sup> Isti autor dalje navodi da se operativnom djelatnošću u Ministarstvu unutarnjih poslova razumijeva praktično djelovanje – izvršavanje poslova iz djelokruga Ministarstva koje obavljaju policijski službenici Ministarstva. Stoga se i u praksi za

---

<sup>97</sup> Izvor: <http://www.mup.hr/33.aspx>, pristup 20. IX. 2015.

<sup>98</sup> Nacionalna strategija suzbijanja zlouporabe opojnih droga u Republici Hrvatskoj za 2005.–2012. godinu, NN 147/05.

<sup>99</sup> Zakon o suzbijanju zlouporabe opojnih droga, objavljen u NN 107/01, stupio na snagu 1. XII. 2001. Zakon je poslije doživio više izmjena i dopuna: 87/02, 163/03, 141/04, 40/07, 149/09, 84/11 i 80/13. O tome v. Šire: [http://www.uredzadroge.hr/archive/55/Nacionalna\\_strategija\\_za\\_2006\\_2012.pdf](http://www.uredzadroge.hr/archive/55/Nacionalna_strategija_za_2006_2012.pdf)

<sup>100</sup> Zmijarević, *op. cit.* (bilj. 42), str. 292, 332.

<sup>101</sup> *Ibid.*

<sup>102</sup> Tomašević, *op. cit.* (bilj. 28), str. 24-26.

<sup>103</sup> Pušeljić, M., *et. al.*, *Organizacija i funkcioniranje policije*, Ministarstvo unutarnjih poslova, Zagreb, 2008, str. 103-104.

državne službenike MUP-a RH koji obavljaju operativne poslove najčešće koristi izraz „operativni djelatnik“.<sup>104</sup>

Prema Uredbi o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva unutarnjih poslova<sup>105</sup> u Ravnateljstvu policije, točnije Upravi kriminalističke policije, za obavljanje poslova iz djelokruga rada Službe za zaštitu svjedoka ustrojeni su Odjel za operativno postupanje i Odjel za operativnu pripremu te je propisano radno mjesto voditelj operativnih poslova. Pri analizi opisa poslova koji su u nadležnosti navedenih odjela vidljivo je da se radi o specifičnom djelokrugu poslova vezanih isključivo za zaštitu svjedoka, a ne o nekom širem obuhvatu policijskih poslova kako su to opisali spomenuti autori.<sup>106</sup> Slijedom iznesenoga možemo zaključiti da su operativno-izvršni poslovi u prošlosti postojali kao organizacijske jedinice u MUP-u RH te da su službenici koji su radili te poslove nazivani operativnim djelatnicima ili skraćeno „operativci“. Danas se, osim navedene iznimke, u klasifikaciji radnih mjesta unutar MUP-a RH izvršno-operativni poslovi ne navode kao posebno područje obavljanja unutarnjih poslova.

**Opći poslovi.** Slično kao i operativni poslovi, nekada su Opći poslovi bili propisane ustrojstvene jedinice unutar MUP-a RH. Tako se primjerice unutar SUP-a Zagreb 1990. godine nalazio ustrojstveni Odjel za opće poslove. U sastavu Odjela nalazili su se Odsjek za uredsko poslovanje; Odsjek za investicije, održavanje objekata i inventara; Odsjek za prijevozna sredstva i održavanje.<sup>107</sup> ZOP-om i Uredbama o unutarnjem ustroju te Pravilnikom o unutarnjem redu donesenim na osnovi zakona izvršena je raščlamba pojedinih ustrojstvenih jedinica unutar MUP-a RH, pri čemu su specificirani i opisani svi poslovi koje pojedini ustrojstveni oblik obavlja. Opći poslovi nisu uvršteni kao naziv za neki ustrojstveni oblik ni kao naziv za pojedino radno mjesto ili djelatnost.

#### 4. ZAKLJUČAK

Unutarnji su poslovi posebno upravno područje, odnosno resor, državne uprave. Nastaju i razvijaju se uslijed procesa diferencijacije javne uprave, što se kontinuirano odvija od 17. stoljeća do današnjih dana. Na prostoru današnje Hrvatske samostalni resor unutarnjih poslova formira se prvi put 1848. godine, kad u Zagrebu počinje djelovati Bansko vijeće kao zemaljska vlada za Kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju. U narednom periodu do 1990. Hrvatska je bila dijelom različitih državnih tvorevina, pri čemu su unutarnji poslovi dijelili sudbinu državnih uređenja i politika koje su bile aktualne u određenim povijesnim okolnostima. Početkom devedesetih godina prošlog stoljeća resor

---

<sup>104</sup> *Ibid.*

<sup>105</sup> Usp. Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva unutarnjih poslova, NN 70/12, 140/13 i 50/14.

<sup>106</sup> Odjel za operativno postupanje obavlja poslove zaštite osoba nad kojima se provode hitne mjere zaštite i osoba koje su uključene u provedbu programa zaštite svjedoka te o tim osobama vodi odgovarajući dosje; osigurava potrebnu psihološku, socijalnu i pravnu pomoć osobama uključenima u program zaštite; obavlja dostavu financijskih sredstava za rješavanje socijalnih, zdravstvenih i drugih potreba osoba nad kojima se provode hitne mjere zaštite i osoba uključenih u program zaštite; obavlja i druge poslove iz svojeg djelokruga rada. Vidi: *ibid.*, članke 73. i 74.

<sup>107</sup> Izvor: Zmijarević, *op. cit.* (bilj. 42), str. 288.

unutarnjih poslova bio je jedan od ključnih zakonodavnih okvira koji su propisivali ne samo tradicionalno područje unutarnjih poslova nego i pitanja vezana za obranu zemlje i funkcioniranje u izvanrednim okolnostima uzrokovanim neposrednom ratnom agresijom. Nakon završetka rata i mirne reintegracije istočnih dijelova zemlje nastupilo je vrijeme usklađivanja pravne regulative koja se odnosi na unutarnje poslove s europskom pravnom stečevinom. U tom procesu gotovo svi zakoni koji propisuju to područje zamijenjeni su novima ili su izvršene nužne promjene u postojećima te su doneseni podzakonski pravni akti na temelju novih zakona. Taj je posao uspješno završen zaključivanjem pregovora te primanjem Hrvatske u članstvo Europske unije 1. VII. 2013. godine.

Cilj ovoga rada bio je odrediti upravno područje unutarnjih poslova u Republici Hrvatskoj. Zbog svoje širine i kompleksnosti društvenih aktivnosti za čije su provođenje nadležne sve ustrojstvene jedinice u sastavu MUP-a RH pravni djelokrug unutarnjih poslova odrediti je, ali ne i do krajnjih granica definiran. Razlog je tomu prije svega činjenica da su u organizacijskom i sadržajnom smislu unutarnji poslovi u stalnom procesu promjena uslijed društveno-političkih promjena kojima se oni trebaju prilagoditi. U tom smislu možemo izdvojiti dva ključna primjera koji su obrađeni u radu: uloga MUP-a RH u Domovinskom ratu i pripreme za punopravno članstvo u Europskoj uniji. Stoga smo u cilju što preciznijeg određivanja unutarnjih poslova kao posebnog upravnog područja proveli analizu četiriju polazišnih osnova: unutarnjih poslova u funkcionalnom (materijalnom) smislu; unutarnjih poslova u organizacijskom (formalnom) smislu; unutarnjih poslova s obzirom na oblike djelovanja tijela unutarnjih poslova te unutarnjih poslova s obzirom na metode djelovanja tijela unutarnjih poslova. U tom postupku istražili smo i analizirali zakone i podzakonske akte te druge izvore koji se odnose na poslove i nadležnosti koje možemo podvesti pod zajednički nazivnik unutarnji poslovi. Na temelju dobivenih rezultata prezentiranih u radu odredili smo koja su to državna tijela u Republici Hrvatskoj nadležna za provođenje unutarnjih poslova i djelokrug njihovih poslova (nadležnosti), o kakvim se oblicima djelatnosti radi te kojim se metodama koriste upravna tijela u provođenju unutarnjih poslova.

## Summary

**THE ADMINISTRATIVE AREA OF INTERNAL AFFAIRS IN THE REPUBLIC OF CROATIA**

This paper considers the area of internal affairs as a special department of public administration. The introduction provides a brief historical background of the creation and formation of internal affairs as one of the classic departments of state administration in European states. The structural models of the administrative internal affairs department, which appeared in the 19<sup>th</sup> century, served as good examples that other states also attempted to apply to a greater or lesser extent. The Austrian model was the one that had the greatest effect on Croatia. In the second part of the paper, the author traces and analyses the development of internal affairs from the period when Croatia gained its independence and formed an autonomous structure of state authority until today. Special emphasis is placed on the role of internal affairs in the Homeland War, and on the European integration process, which also includes the European accession negotiations that were accompanied by the implementation of European legislation in the administrative internal affairs department. In the main part of the paper, the author analyses the legal scope relating to the conduct of internal affairs in the Republic of Croatia. Four basic points are specifically analysed. Firstly, internal affairs in the functional (material) sense, where the criterion is set for establishing functions, or the content of administrative activity. The second basic point is internal affairs in an organisational (formal) sense, where the entities conducting internal affairs are analysed. This is followed by an analysis of internal affairs from the perspective of the types of activities of the internal affairs authorities, where some practical examples are given and explained for the following activities: the direct implementation of laws, the adoption of bylaws for their implementation, performing administrative control, as well as other administrative and professional activities. In the final part of the paper, internal affairs are analysed from the viewpoint of the methods of activity of internal affairs authorities as follows: analytical activities, regulatory activities, executive-operational and general activities.

*Keywords:* internal affairs, state administration, Ministry of the Interior, police

**Dalibor Franulović**, postgraduate student at the Faculty of Law in Zagreb

PRIKAZI



## MEĐUNARODNA KONFERENCIJA

### JACANJE PREKOGRANIČNE SURADNJE TIJELA KAZNENOG PROGONA

#### S CILJEM SMANJENJA PONUDE OPOJNIH DROGA\*

Doc. dr. sc. Zoran Burić\*\*

U Trieru, Njemačka, u organizaciji Akademije za europsko pravo (*Europäische Rechtsakademie, ERA*), 16. i 17. travnja 2015. održana je međunarodna konferencija pod nazivom *Jačanje prekogranične suradnje tijela kaznenog progona s ciljem smanjenja ponude opojnih droga (Enhancing Cross-border Law Enforcement Cooperation to Reduce Drug Supply)*. Autorovo sudjelovanje na konferenciji omogućeno je sredstvima projekta *Croatian Judicial Cooperation in Criminal Matters in the EU and the Region: Heritage of the Past and Challenges of the Future*, čija je voditeljica prof. dr. sc. Zlata Đurđević, a koji je financiran od strane Hrvatske zaklade za znanost (projekt broj 8282). Budući da se projekt, kako je iz njegova naziva vidljivo, bavi znanstvenom analizom instituta i mehanizama pravosudne suradnje u kaznenim stvarima, i to ne samo iz teorijskog nego i iz praktičnog aspekta, sudjelovanje istraživača na projektu u radu konferencije idealno se uklopilo u ciljeve projekta. Konferencija je okupila sudionike iz niza europskih zemalja, primarno policijske i carinske službenike, tužitelje, službenike institucija EU-a, ali i druge zainteresirane stručnjake. Konferencija je bila podijeljena u pet sadržajnih cjelina, kroz koje su se s različitih aspekata – strateškog, normativnog i praktičnog – iznosili i analizirali gorući europski problemi vezani uz krijumčarenje opojnih droga te su se kroz dijalog tražili najbolji odgovori na predstavljene izazove.

Nakon što je konferencija otvorena, njezin je rad započeo prikazom i analizom normativnog okvira koji je EU izgradio kako bi se uspješno borio s problemom zlorabuse opojnih droga. Toj tematskoj cjelini bila su posvećena tri izlaganja.

Gospodin Nils Hänninger iz švedskog Ministarstva pravosuđa izložio je osnovne odrednice strategije EU-a o opojnim drogama (*EU Drugs Strategy*) za razdoblje od 2013. do 2020. godine i temeljne značajke akcijskog plana EU-a za opojne droge (*EU Drugs Action Plan*) za razdoblje od 2013. do 2016. godine te je ukratko predstavio najnovije legislativne inicijative vezane uz opojne droge koje se trenutačno nalaze u postupku usvajanja u Vijeću Europske unije. Među najnovijim legislativnim inicijativama posebno je istaknuo one koje se odnose na nove psihoaktivne supstancije, kakvima se smatraju one koje nisu uključene na UN-ovu listu nezakonitih droga (*UN List of Illicit Drugs*). Završno je

---

\* Autorovo sudjelovanje na konferenciji omogućeno je sredstvima projekta Hrvatske zaklade za znanost br. 8282 *Croatian Judicial Cooperation in Criminal Matters in the EU and the Region: Heritage of the Past and Challenges of the Future* (<http://www.pravo.unizg.hr/KPP/cococrim>).

\*\* Docent na Katedri za kazneno procesno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

istaknuo glavna obilježja švedskog nacionalnog modela borbe protiv novih psihoaktivnih supstancija, koji obilježava istaknuta uloga švedskih zdravstvenih vlasti.

Sljedeće izlaganje, koje je predstavila Paola Mazzarini iz Europske komisije, bilo je posvećeno problemu prekursora za opojne droge, točnije legislativi EU-a vezanoj uz njih i njezinoj implementaciji u praksi. Izlaganje gospođe Mazzarini bilo je podijeljeno u četiri cjeline, u kojima su predstavljeni: postojeći pravni okvir, njegovo funkcioniranje u praksi, uočeni nedostaci u praksi koji su doveli do daljnjeg razvoja inicijalnog pravnog okvira te, završno, promjene koje se mogu očekivati u budućnosti. Središnji dio njezina izlaganja bio je vezan uz probleme kontrole trgovanja kemijskim supstancijama koje mogu poslužiti kao prekursori za opojne droge unutar granica EU-a i izvan njih.

O ulozi Europskog nadzornog centra za opojne droge i ovisnost o opojnim drogama (*European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, EMCDDA*) govorio je John McCracken iz britanskog Ministarstva zdravlja. Centar je decentralizirana agencija EU-a sa središtem u Lisabonu, Portugal, koja djeluje od 1995. godine. Radi se o sjecištu svih informacija vezanih za opojne droge na teritoriju EU-a. Osnovne su zadaće Centra prikupljanje i obrada podataka, unaprjeđenje metoda usporedbe podataka, diseminacija podataka i suradnja s drugim europskim i međunarodnim tijelima i državama nečlanicama EU-a. Gospodin McCracken predstavio je niz zanimljivih statističkih podataka, među kojima su najveće zanimanje izazvali oni koji se odnose na smanjeno trošenje heroina, s jedne strane, te povećanu dostupnost MDMA praha visoke čistoće, s druge strane.

Druga tematska cjelina nosila je naslov *Ponuda, potražnja i krijumčarenje opojnih droga (Drug Supply, Demand and Trafficking)*. U njezinim su okvirima održana tri izlaganja, od kojih je dva – prvo i treće – održao Lambert Schmidt iz Europske komisije, a drugo Daniel Dudek iz Europol.

U odnosu na ponudu i potražnju opojnih droga, izlaganje gospodina Schmidta temeljilo se na podacima EMCDDA-a. Njegovi podaci upućuju na opravdanost zaključka da je u Europi potrošnja heroina, nakon više od 30 godina rasta ili stabilnosti, konačno u padu. Potrošnja ostalih „starih droga“ ne pokazuje znakove smanjenja, ali ni rasta. Međutim raste potrošnja novih psihoaktivnih supstancija. S obzirom na kanabis različite države članice pokazuju različite trendove. U nekima od njih, primjerice u Španjolskoj, Njemačkoj i Ujedinjenom Kraljevstvu, potrošnja pada, dok u nekima drugima, primjerice u Danskoj, Finskoj i Italiji, znatno raste. Na temelju iznesenih podataka gospodin Schmidt zaključio je da se radi o iznimno složenom tržištu, u kojem tradicionalne podjele na „stare“ i „nove“ droge sve više gube na važnosti.

U svojem detaljnom i sistematičnom izlaganju gospodin Dudek predstavio je obrasce i putove krijumčarenja različitih vrsta opojnih droga na područje EU-a i unutar njega. Okosnicu njegova izlaganja činili su podaci sadržani u SOCTA-i (*EU Serious and Organized Crime Threat Assessment*) i *EU Drugs Market Reportu*. Još je jednom upozorio da je tržište



opojnih droga najdinamičnije kriminalno tržište u EU-a. Otprilike dvije trećine organiziranih kriminalnih skupina na području EU-a uključene su u krijumčarenje opojnih droga. Nakon što je upozorio na neke karakteristike krijumčarenja zajedničke za sve vrste opojnih droga, posebno je izložio specifičnosti toga procesa za pojedine vrste opojnih droga: kanabis, kokain, heroin i sintetičke droge. Kao najvažnija obilježja krijumčarenja opojnih droga danas u Europi istaknuo je diversifikaciju toga procesa, zlouporabu zakonite trgovačke infrastrukture, rastuću važnost Afrike u procesu i pojavu inovativnih procesa proizvodnje sintetičkih opojnih droga na tlu Europe. Završno je upozorio na važnost suradnje između tijela kaznenog progona država članica kako bi se EU učinkovito borio s tim problemom.

Središnji dio konferencije činila je njezina treća tematska cjelina, koja se odnosila na praktične aspekte policijske i pravosudne suradnje usmjerene na sprječavanje i suzbijanje krijumčarenja opojnih droga na području EU-a. U toj je cjelini predstavljen rad različitih regionalnih, europskih i globalnih organizacija koje su uključene u procese suzbijanja krijumčarenja opojnih droga. Predstavljen je rad Europolu, Vijeća Europe, SELEC-a, Eurojusta i UNODC-a u tom segmentu.

Rad Europolu predstavio je Daniel Dudek, koji je u ovom izlaganju posebnu pozornost posvetio suradnji Europolu s EMCDDA-om, osobito u području razmjene informacija, procjene rizika i kontrole novih sintetičkih droga. Središnja djelatnost Europolu u području suzbijanja krijumčarenja opojnih droga jest pomoć nadležnim tijelima kaznenog progona država članica, i to ne u svim područjima toga fenomena, nego primarno u području organiziranog kriminala vezanog uz krijumčarenje sintetičkih droga, heroina, kokaina i kanabisa.

Rad skupine Pompidou Vijeća Europe predstavio je Tony Verachtert iz belgijske policije. Ta skupina poduzima različite aktivnosti kako bi pomogla državama članicama Vijeća Europe u suzbijanju nezakonite trgovine opojnim drogama. U rad skupine uključene su ne samo države članice Vijeća Europe nego i mnoge države nečlanice, primjerice SAD, Kanada i Australija, ali i različite međunarodne institucije, kako one iz EU-a tako i iz UN-a. Skupina Pompidou primarno služi kao forum za otvorenu raspravu vezanu uz probleme proizašle iz zlouporabe opojnih droga te kao mjesto susreta za ideje koje stižu s triju različitih razina: strateške, istraživačke i praktične. Važno pitanje za skupinu Pompidou jest i odnos između legitimnih nastojanja da se zlouporaba opojnih droga spriječi i suzbije i zaštite ljudskih prava. Gospodin Verachtert najveći je dio svojeg izlaganja posvetio prikazu rada skupine Pompidou u dvjema aktivnostima: organiziranju tzv. aerodromskih skupina, koje u zajedničko djelovanje povezuju policijske i carinske službenike različitih zainteresiranih država, te radu skupine Pompidou na suzbijanju *cyber*-aktivnosti vezanih uz zlouporabu opojnih droga.

Važno mjesto u suzbijanju krijumčarenja opojnih droga na području jugoistočne Europe ima SELEC – *Southeast European Law Enforcement Centre*. Njegovo djelovanje na tom području opisala je Demetra Novakova, carinska službenica iz Bugarske. U SELEC-u

zajednički djeluje dvanaest država jugoistočne Europe, među kojima je i Hrvatska. Operativno djelovanje SELEC-a usmjereno je na razmjenu informacija u stvarnom vremenu i na koordinaciju rada zajedničkih višenacionalnih istražnih timova. U okviru SELEC-a surađuju policijski i carinski službenici, ali i tužitelji iz različitih država. Rad SELEC-a nije usmjeren samo na krijumčarenje opojnih droga nego obuhvaća i druge organizirane i transnacionalne kriminalne aktivnosti, kao što su trgovanje ljudima i ilegalne migracije te terorizam. U odnosu na suzbijanje krijumčarenja opojnih droga, kroz SELEC je, primjerice, u 2014. godini ostvareno djelovanje 27 zajedničkih istraga.

Nakon što je uvodno upoznao sudionike konferencije s osnovnim značajkama Eurojusta, Benedikt Welfens, koji sam radi u Eurojustu kao zamjenik njemačkog nacionalnog predstavnika, izložio je onaj dio djelatnosti te organizacije koji je primarno vezan uz opojne droge. Tako je u svojem izlaganju istaknuo da krijumčarenje opojnih droga po broju spada u treću najčešću organiziranu kriminalnu aktivnost u čiji je progon uključen Eurojust (odmah nakon prijevара i pranja novca). Dodana vrijednost koju nacionalna tijela kaznenog progona mogu ostvariti kroz uključivanje Eurojusta u istražne aktivnosti jesu ubrzavanje postupaka međunarodne kaznenopravne pomoći, omogućavanje stvaranja zajedničkih istražnih timova, pristup korisnim informacijama, koordinacija aktivnosti i izbjegavanje niza nesporazuma do kojih dolazi u situacijama suradnje divergentnih pravnih poredaka.

O suradnji Ureda Ujedinjenih naroda za drogu i kriminal (*United Nations Office on Drugs and Crime*) s državama članicama EU-a na suzbijanju krijumčarskih tokova govorio je Thomas Pietschmann, koji se u Uredu bavi analizom trendova kretanja opskrbe opojnim drogama. Gospodin Pietschmann predstavio je osnovne aktivnosti Ureda vezane uz suzbijanje zlouporabe opojnih droga, među kojima se ističu različiti obrazovni programi za nacionalna tijela koja se bave prevencijom i progonom kaznenih djela, razvoj programa vezanih uz specifična područja aktivnosti (program kontrole kontejnera u pomorskom prometu, program komunikacije između aerodroma itd.) te promocija regionalne i međuregionalne suradnje između nacionalnih tijela progona.

Razmjeni praktičnih iskustava vezanih uz smanjenje ponude opojnih droga i uspostavljanje učinkovitih mehanizama međunarodne suradnje bio je posvećen četvrti dio konferencije. Praktičari iz nekoliko europskih država (Belgije, Španjolske, Poljske) podijelili su iskustva svojih zemalja stvorena na nastojanjima da se suzbije zlouporaba opojnih droga. O iskustvima belgijskih tijela nadležnih za suzbijanje zlouporabe opojnih droga govorio je Bernard Van Camp, policijski službenik koji radi na poslovima suzbijanja zlouporabe droga. O trenutačnom stanju krijumčarenja opojnih droga u Španjolskoj, strategijama i akcijama kojima se španjolska nadležna tijela bore protiv te pošasti, kao i o stanju i izazovima međunarodne policijske i pravosudne suradnje u tom području govorio je José Carlos Herrera Fernández iz madridske policije. O poljskim iskustvima vezanima uz suzbijanje zlouporabe opojnih droga govorio je Marcin Karnas iz poljskog Ministarstva unutarnjih poslova, koji je poseban naglasak u svojem izlaganu stavio na zajednička europska nastojanja na suzbijanju zlouporabe sintetičkih droga.

U završnom je dijelu konferencije održana panel-diskusija, u kojoj su svi sudionici konferencije sudjelovali u živoj raspravi potaknutoj najintragantnijim pitanjima istaknutima kroz dotadašnja izlaganja na konferenciji. Posebnu su pozornost tako i u završnoj raspravi izazvala pitanja sposobnosti nacionalnih kaznenopravnih sustava da se bore s problemom zlouporabe opojnih droga i s njim povezanim problemima, poput transnacionalnog organiziranog kriminala. Kada se govori o sposobnosti nacionalnih kaznenopravnih sustava da se učinkovito uhvate u koštac s problemima koji proizlaze iz krijumčarenja i zlouporabe opojnih droga, onda se uglavnom upozorava na dva fenomena koja znatno otežavaju zadaću nacionalnih tijela: činjenica da represivni državni mehanizmi uvijek barem za korak kasne za organiziranim kriminalnim skupinama, jer je njihova reakcija po prirodi stvari reaktivna, a ne proaktivna, i činjenica da borba protiv zlouporabe opojnih droga, da bi bila učinkovita, ne smije biti nacionalna, nego mora obuhvatiti transnacionalnu dimenziju problema, što onda pred nacionalna tijela kaznenog progona postavlja velike i katkad teško savladive prepreke.