

# Zagrebačka pravna revija



Elektronički časopis poslijediplomskih studija  
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

Vol. 8 | Br. 3 | 2018

## ČLANCI

Ustavna jamstva i gospodarski ustroj Republike  
Hrvatske (o poduzetničkoj i tržišnoj slobodi i pravu  
vlasništva)

**Lovorka Kušan, Siniša Petrović**

Objesna vožnja – sporna obilježja i druga otvorena  
pitanja

**Marta Dragičević Prtenjača, Matija Brkić**

Izazovi radnog i socijalnog prava u svjetlu digitalizacije  
rada

**Iva Bjelinski Radić**

Briandov plan: Prvi pokušaj stvaranja Europske unije  
(1929.-1932.)

**Zrinka Erent-Sunko, Ivan Obadić,  
Miran Marelja**

Državne potpore obiteljima s djecom: prikaz odabranih  
novčanih potpora i usporedba Hrvatske i nekih  
europskih država

**Blaženka Pavliček Budimir**

## PRIKAZ

Tibor Tajti i Peter Iglkowski - A cross border study of  
freezing orders and provisional measures. Does  
Mareva rule the waves?

**Marko Bratković**

**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

**Glavni urednik / Editor-in-chief**

izv. prof. dr. sc. Đorđe Gardašević

**Izvršni urednik / Executive editor**

doc. dr. sc. Zoran Burić

**Tehnički urednik / Technical editor**

Krunoslav Fučkor

**Uredništvo / Editorial board**

prof. dr. sc. Zlata Đurđević, izv. prof. dr. sc. Hano Ernst, izv. prof. dr. sc. Viktor Gotovac, izv. prof. dr. sc. Lana Ofak, doc. dr. sc. Henrik Riko Held, doc. dr. sc. Tomislav Jakšić, doc. dr. sc. Ivan Kosnica, doc. dr. sc. Goranka Lalić Novak, doc. dr. sc. Hrvoje Lisičar, doc. dr. sc. Sunčana Roksandić Vidlička, doc. dr. sc. Iva Savić, doc. dr. sc. Ružica Šimić Banović, doc. dr. sc. Tena Hoško, dr. sc. Rutvica Rusan Novokmet

**Međunarodno uredništvo / International editorial board**

prof. dr. sc. Gordan Kalajdžiev, Pravni fakultet Justinijan Prvi, Sveučilište Sveti Kiril i Metodij u Skopju, Makedonija; prof. dr. sc. Barbara Kresal, Fakultet za socijalni rad, Sveučilište u Ljubljani, Slovenija; prof. dr. sc. Nele Matz-Luck, direktorica na Walther Schücking Institutu za međunarodno pravo, Sveučilište u Kielu, Njemačka; prof. dr. sc. Meliha Povolakić, Pravni fakultet, Sveučilište u Sarajevu, Bosna i Hercegovina; prof. dr. sc. Charles Szymanski, Pravni fakultet, Vytautas Magnus Sveučilište, Kaunas, Litva; prof. dr. sc. Katja Šugman Stubbs, Pravni fakultet, Sveučilište u Ljubljani, Slovenija; izv. prof. dr. sc. Polonca Kovač, Fakultet za javnu upravu, Sveučilište u Ljubljani, Slovenija; izv. prof. dr. sc. Vasilka Sancin, Pravni fakultet, Sveučilište u Ljubljani, Slovenija; doc. dr. sc. Miloš Živković, Pravni fakultet Sveučilišta u Beogradu, Srbija; prof. dr. sc. Paul Cardwell, profesor prava, Sveučilište Strathclyde, Glasgow, Škotska; dr. sc. Mitja Grbec, Fakultet za pomorstvo i promet, Portorož, Slovenija; prof. dr. sc. Jurij Toplak, Sveučilište u Mariboru, Slovenija; dr. iur. Nataša Hadžimanović, Max Planck Institut, Hamburg, Njemačka.

**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 Republike Hrvatske 14, 10 000 Zagreb

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

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

# SADRŽAJ

## ČLANCI

### **Lovorka Kušan, Siniša Petrović**

Ustavna jamstva i gospodarski ustroj Republike Hrvatske (o poduzetničkoj i tržišnoj slobodi i pravu vlasništva) ..... 255

### **Marta Dragičević Prtenjača, Matija Brkić**

Obijesna vožnja – sporna obilježja i druga otvorena pitanja ..... 277

### **Iva Bjelinski Radić**

Izazovi radnog i socijalnog prava u svjetlu digitalizacije rada ..... 309

### **Zrinka Erent-Sunko, Ivan Obadić, Miran Marelja**

Briandov plan: Prvi pokušaj stvaranja Europske unije (1929.-1932.) ..... 332

### **Blaženka Pavliček Budimir**

Državne potpore obiteljima s djecom: prikaz odabranih novčanih potpora i usporedba Hrvatske i nekih europskih država ..... 353

## PRIKAZ

### **Marko Bratković**

Tibor Tajti i Peter Iglkowski - A cross border study of freezing orders and provisional measures. Does Mareva rule the waves? ..... 373

# CONTENTS

## ARTICLES

### **Lovorka Kušan, Siniša Petrović**

Constitutional guarantees and the economic system of the Republic of Croatia (on entrepreneurial and market freedom and the right of ownership) ..... 255

### **Marta Dragičević Prtenjača, Matija Brkić**

Wanton driving (in road traffic): Its controversial characteristics and other open questions.... 277

### **Iva Bjelinski Radić**

Challenges to labour and social security law in the light of the digitalisation of labour ..... 309

### **Zrinka Erent-Sunko, Ivan Obadić, Miran Marelja**

The Briand plan: the first attempt to create the European Union (1929–1932) ..... 332

### **Blaženka Pavliček Budimir**

State support for families with children: Overview of selected financial support and a comparison of Croatia with some other European countries ..... 353

## REVIEW

### **Marko Bratković**

Tibor Tajti and Peter Iglkowski - A cross border study of freezing orders and provisional measures. Does Mareva rule the waves? ..... 373

# ČLANCI

# USTAVNA JAMSTVA I GOSPODARSKI USTROJ REPUBLIKE HRVATSKE (O PODUZETNIČKOJ I TRŽIŠNOJ SLOBODI I PRAVU VLASNIŠTVA)

*Pregledni znanstveni rad*

UDK 342.739(497.5)  
347.23:342.739(497.5)  
347.776(497.5)  
342.565.2(497.5)

Primljeno: 28. prosinca 2018.

Lovorka Kušan\*

Siniša Petrović\*\*

---

*Poduzetnička i tržišna sloboda, koja je ustavni temelj gospodarskog ustroja Republike Hrvatske, ne može se promatrati odvojeno od ustavnog jamstva prava vlasništva. U radu se analizira praksa Ustavnog suda u zaštiti tih ustavnih jamstava te se upozorava na ponekad nekritičko posezanje za ustavnom zaštitom kroz pravo na pravično suđenje, umjesto da se pobliže i dublje koncentrira upravo na specifična ustavna jamstva kojima se štite gospodarska prava.*

Ključne riječi: Ustav Republike Hrvatske, gospodarski ustroj, ustavna jamstva, gospodarska prava, poduzetnička i tržišna sloboda, pravo vlasništva

---

## 1. UVOD: ODREĐENJE I OGRANIČENJE TEME

Prije osamostaljenja Hrvatske, u okviru komunističkog sustava, poduzetništvo je smatrano herezom, uobičajeni kapitalistički pravni oblici obavljanja djelatnosti nisu ni bili poznati, a riječ kapital bila je proskribirana te se upravljanje nominalno temeljilo isključivo na radu. Zato je donošenje Ustava Republike Hrvatske 1990.<sup>1</sup> godine za poduzetničku djelatnost nesumnjivo značilo prekretnicu i novo razdoblje. Ustav utvrđuje vrlo važna gospodarska prava.

Pod pojmom slobode poduzetništva (poduzetničke slobode) ne treba shvaćati samo ustavne odredbe koje spominju slobodu poduzetništva izričito nego i sve odredbe koje su s tim povezane. Jedina ustavna odredba koja posebno spominje poduzetničku slobodu sadržana je u čl. 49/1. Ustava, u kojem je rečeno da su poduzetnička i tržišna sloboda temelj gospodarskog ustroja Republike Hrvatske. Međutim uz to u dijelu Ustava kojim se uređuju „gospodarska, socijalna i kulturna prava“ jamči se pravo vlasništva, država osigurava svim poduzetnicima jednak pravni položaj na tržištu, zabranjena je zlouporaba monopolskog položaja određenog zakonom, a prava stečena ulaganjem kapitala ne mogu

---

\* Lovorka Kušan, sutkinja Ustavnog suda Republike Hrvatske.

Mišljenja i stajališta autorice isključivo su osobna te ni na koji način ne odražavaju mišljenja i stajališta Ustavnog suda Republike Hrvatske.

\*\* Siniša Petrović, profesor Pravnog fakulteta u Zagrebu

<sup>1</sup> Ustav je stupio na snagu 22. 12. 1990., NN 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10, 5/14.

se umanjiti zakonom ni drugim pravnim aktom. Inozemnom se ulagaču posebno jamči slobodno iznošenje dobiti i uloženog kapitala.

Poduzetnička i tržišna sloboda nije izrijeком navedena među najvišim vrednotama hrvatskog ustavnog poretka u čl. 3 Ustava. Iako bi bolje rješenje svakako bilo da nije tako, nego da je poduzetnička sloboda spomenuta kao jedna od temeljnih vrednota, koja je temelj za tumačenje Ustava, ne bi trebalo olako zaključiti da njezino nespominjanje znači da i poduzetnička sloboda barem neizravno, implicitno ne čini dio temeljnih ustavnih vrijednosti. Dvije druge izrijeком spomenute vrednote mogu se shvaćati kao one s kojima je sloboda poduzetništva povezana. To su nepovredivost vlasništva, a uz to nesumnjivo i vladavina prava. Iako potonja najviša ustavna vrednota nesumnjivo ima šire značenje, vladavina je prava svakako jedna od odrednica koje su bitne za učinkovito ostvarenje proklamirane poduzetničke i tržišne slobode.<sup>2</sup>

No uz navedene ustavne odredbe, koje se odmah mogu dovesti u vezu sa slobodom poduzetništva, Ustav sadrži i odredbe koje su ili općenitije (pa se zato tiču svih ustavnih prava) ili pak na prvi pogled nisu povezane sa slobodom poduzetništva jer nemaju izričaj iz kojega bi i *prima facie* bilo jednoznačno i nesumnjivo jasno da se odnose na sve pravne subjekte koji se bave poduzetništvom. Iz toga se razloga ovdje daje njihovo tumačenje i shvaćanje autora u kontekstu ustavne zaštite koju pružaju, pri čemu se i Ustavni sud izjasnio u svojim odlukama za takvo tumačenje. To je osobito važno kao polazište za sva pitanja o kojima se raspravlja u ovome tekstu kako ne bi bilo spora o tome da se temeljne slobode i prava odnose ne samo na pojedince, fizičke osobe, nego i na sve pravne subjekte, pravne osobe koje obavljaju djelatnost na tržištu (gospodarsku djelatnost), bez obzira na njihov pravni oblik i ostala obilježja, pod uvjetom da djeluju *iure gestionis*. To i nije te ne bi smjelo biti upitno, no čini se korisnim posebno naglasiti, jer je činjenica da ustavne odredbe to ne određuju izričito.<sup>3</sup>

Odredba čl. 16. Ustava određuje da se slobode i prava mogu ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje, a da svako ograničenje slobode i prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju. Time se postavlja načelo razmjernosti u ograničavanju sloboda i prava. Ta se odredba nalazi u Glavi III. Ustava, koja nosi naslov Zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda, a u njoj su ta „ljudska prava i temeljne slobode“ podijeljene na osobne i političke slobode i prava te na gospodarska, socijalna i kulturna prava. Čini se da su odredbe sročene na način da su se prije svega imala na umu prava pojedinaca, što jest logičan i ispravan pristup, no to u slučaju nekih odredaba istodobno dijelom otvara

---

<sup>2</sup> Čini se da bi se moglo smatrati kako je riječ o jednoj slobodi (poduzetničkoj i tržišnoj slobodi) koja ima dva obilježja, opisana pridjevima, a ne o dvije slobode (poduzetničkoj slobodi i tržišnoj slobodi). To nije pitanje pravnog tumačenja ili gramatičke analize, nego posve logičnog razmišljanja da nema slobodnog poduzetništva bez tržišnog gospodarstva, ali i da tržišno gospodarstvo ne može postojati bez poduzetničke slobode. Neovisno o tome, barem za potrebe ovoga rada, pitanje nije odlučno za analizu i razmišljanja koja se iznose.

<sup>3</sup> No valja jednako tako upozoriti na to da Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske u čl. 62. određuje da svatko može podnijeti ustavnu tužbu.



nedoumice u kojoj se mjeri ta temeljna prava i slobode odnose i na pravne osobe. Za neka prava i slobode nije sporno da mogu biti samo prava fizičkih osoba i nije dvojbeno da ih pravne osobe ne mogu imati već po prirodi stvari,<sup>4</sup> dok su u nekim slučajevima prava dana samo pojedincima izričajem<sup>5</sup> normi.<sup>6</sup> No upravo dio Ustava čije su odredbe namijenjene, barem na prvi pogled, prije svega pojedincima, sadrži iznimno važno ustavno pravo na pravično suđenje u razumnom roku pred zakonom ustanovljenim neovisnim i nepristranim sudom (čl. 29.). I izričaj te norme navodio bi na zaključak da je izvorna intencija bila svakako da se to pravo na pravično suđenje veže uz pojedince; govori se o pravu da sud pravično i u razumnom roku odluči o „njegovim pravima i obvezama“, pri čemu se misli na prava i obveze pojedinca (s obzirom na to da su prethodne odredbe nesumnjivo usmjerene samo na fizičke osobe).

U radu se poseže za međunarodnopravnim instrumentima, a osobito za Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda,<sup>7</sup> prije svega onda kada je to prijeko potrebno kao pomoć u tumačenju ustavnih odredaba. Istina, po hrvatskom Ustavu, međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni i objavljeni, a koji su na snazi, pa tako i EKLJP, čine dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske i po pravnoj su snazi iznad zakona. To znači da se sve zakonske odredbe hrvatskog unutarnjeg prava trebaju tumačiti tako da se vodi računa o odredbama EKLJP-a.

Kao što je kazano, samo odredba čl. 49./1. Ustava spominje izrijeком poduzetničku i tržišnu slobodu, ali više je ustavnih odredaba koje su u vezi s pravima poduzetnika na obavljanje djelatnosti. Ipak, mogu se izdvojiti dvije temeljne ustavne garancije koje osiguravaju obavljanje gospodarske (poduzetničke) djelatnosti.<sup>8</sup> To su jamstvo prava vlasništva te poduzetnička i tržišna sloboda. Ustav, doduše, ne određuje da se jamče poduzetnička i tržišna sloboda, no s obzirom na to da su one određene kao temelj gospodarskog ustroja, ne bi smjelo biti dvojbeno da Ustav zapravo svakome tko obavlja gospodarsku djelatnost (bavi se poduzetništvom) jamči određena prava kojima se ostvaruje to da poduzetnička i tržišna sloboda budu doista i provedene kao temelj gospodarskoj ustroja.

---

<sup>4</sup> Npr. pravo na život (čl. 21.), nepovredivost slobode (čl. 23.), zabrana prisilnog rada i zlostavljanja (čl. 23.), uhićenje samo na temelju naloga (čl. 24.).

<sup>5</sup> Na prvi bi se pogled činilo da se to odnosi npr. i na članak 26. Ustava (jednakost hrvatskih državljana i stranaca pred sudovima i drugim državnim tijelima i tijelima s javnim ovlastima), no u Odluci U-III-4612/2015 od 11. 10. 2018. (t. 9.1.), u kojoj je podnositelj pravna osoba koja se poziva na povredu čl. 26., Ustavni sud kaže da taj članak nije relevantan jer podnositelj nije strana pravna osoba, iz čega bi dakle proizlazilo da načelno jest primjenjiv i na pravne osobe, samo nije u ovom konkretnom slučaju.

<sup>6</sup> Npr. način postupanja s uhićenjima i osuđenjima (čl. 25.).

<sup>7</sup> Narodne novine - Međunarodni ugovori 18/1997, 14/2002, 14/2002, 1/2006, 13/2017; dalje EKLJP.

<sup>8</sup> Ovdje se ne ulazi nimalo u pitanje valjanosti korištenja određenih termina te u raspravu o razlikama između pojmova poduzetnika i gospodarstvenika, kako *de lege lata* tako i *de lege ferenda*, te se termini suštinski rabe kao sinonimi.

## **2. JAMSTVO PRAVA VLASNIŠTVA**

### **2.1. Ustavne odredbe o pravu vlasništva**

Pravo vlasništva u hrvatskom Ustavu ima važno mjesto. Prije svega, nepovredivost vlasništva jedna je od najviših vrednota ustavnog poretka Hrvatske te temelj za tumačenje ustavnih prava (članak 3. Ustava). Nadalje, pravo vlasništva regulirano je s čak nekoliko ustavnih odredaba. Tako naš Ustav izrijekom jamči pravo vlasništva, pri čemu određuje da vlasništvo obvezuje te da su nositelji vlasničkog prava i njihovi korisnici dužni pridonositi općem dobru (članak 48. stavci 1. i 2.).

Miješanje u pravo vlasništva regulirano je člankom 50. Ustava, prema kojem je zakonom moguće u interesu Republike Hrvatske ograničiti ili oduzeti vlasništvo, uz naknadu tržišne vrijednosti (stavak 1.), a vlasnička prava (i poduzetnička sloboda) mogu se iznimno ograničiti zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi (stavak 2.). U članku 52. Ustav nabroja stvari koje imaju osobitu zaštitu države, a za koje je zakonom određeno da su od interesa za Republiku Hrvatsku (stavak 1.) te omogućava da se zakonom određuje način na koji dobra od interesa za Republiku Hrvatsku mogu upotrebljavati i iskorištavati njihovi vlasnici (i ovlaštenici prava na njima), kao i naknadu za ograničenja kojima su podvrgnuti (stavak 2.). Za ograničenja prava vlasništva važan je i članak 16. Ustava, koji govori o načelu razmjernosti i prema kojem se slobode i prava, pa tako i pravo vlasništva, mogu ograničiti samo zakonom da bi se zaštitili sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje, a svako ograničenje mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.<sup>9</sup>

Ipak, unatoč tako važnom mjestu koje pravo vlasništva ima u Ustavu, odluke Ustavnog suda koje meritorno odlučuju o prigovorima povrede prava vlasništva i detaljnije tumače navedene odredbe Ustava, svaku zasebno ili u cjelini, relativno su rijetke. Naime praksu Ustavnog suda u vezi s pravom vlasništva određuje (te otežava i njezin razvoj i njezinu analizu) nekoliko okolnosti koje će se pokušati odrediti u nastavku.

### **2.2. Usud članka 29. u praksi Ustavnog suda?**

Prije svega se postavlja pitanje zašto je broj odluka i u postupcima apstraktne i u postupcima konkretne kontrole ustavnosti u kojima je Ustavni sud tumačio ustavne odredbe o pravu vlasništva relativno malen.

---

<sup>9</sup> O načelu razmjernosti u praksi Ustavnog suda u području zaštite prava vlasništva Bagić, Snježana, Načelo razmjernosti u praksi europskih sudova i hrvatskog Ustavnog suda s posebnim osvrtom na vlasništvo, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2016, str. 254-327.

Naime u razdoblju od početka 2014. do kraja 2016. Ustavni je sud donio ukupno 267 odluka kojima je usvojio ustavne tužbe zbog povrede barem jednog ustavnog prava.<sup>10</sup> Analiza tih odluka upućuje na vrlo velik udio utvrđenih povreda prava na pravično suđenje. Od 267 odluka u njih 185 utvrđena je povreda (samo) članka 29. Ustava (pravo na pravično suđenje) te u 30 predmeta povreda članka 29. i članka 19. stavka 2. (jamstvo sudske kontrole zakonitosti upravnih akata). U najmanje 105 odluka utvrđena je povreda prava na pravično suđenje zbog nedostataka obrazloženja presuda redovnih sudova, odnosno arbitrarnosti.

Relativno velik broj ustavnih tužbi koje su podnesene u gore navedenom razdoblju, pa i onih u kojima je meritorno odlučivano, tj. koje nisu odbačene, pa čak i onih povodom kojih je utvrđena povreda prava na pravično suđenje, bile su podnesene povodom sudskih odluka koje su se na određeni način ticale prava vlasništva podnositelja ustavne tužbe. Međutim od 267 odluka kojima su u navedenom trogodišnjem razdoblju usvojene ustavne tužbe Ustavni je sud u (samo) njih šest utvrdio povredu prava vlasništva.<sup>11</sup>

Usporedbe radi, u istom razdoblju, od 1. siječnja 2014. do 31. prosinca 2016., Europski sud za ljudska prava (dalje: ESLJP) donio je ukupno 53 konačne presude u postupcima protiv Republike Hrvatske u kojima je utvrdio povredu barem jednog konvencijskog prava. Od toga je u 11 presuda utvrdio povredu prava na mirno uživanje vlasništva (članak 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju), a u 17 presuda povredu prava na pravično suđenje (članak 6. Konvencije). Pri tome su se povrede prava na pravično suđenje uglavnom svodile na temeljne procesne povrede, i to povrede prava na pristup sudu, povrede načela kontradiktornosti i jednakosti oružja, povrede načela presuđene stvari, a samo iznimno na nedostatno obrazloženje ili arbitrarnost.

Podatak o većem broju presuda ESLJP-a kojima su utvrđene povrede prava na mirno uživanje vlasništva u odnosu na broj takvih odluka koje je donio Ustavni sud nužno dovodi do pitanja zašto povredu konvencijskog prava, u ovom slučaju prava vlasništva, koje je utvrdio ESLJP, a to je pravo zaštićeno i Ustavom, nije prije ESLJP-a uočio Ustavni sud.<sup>12</sup>

Veći broj povreda prava na pravično suđenje koje je utvrdio Ustavni sud u odnosu na ESLJP može se dijelom objasniti činjenicom da ESLJP povredu nekog prava može utvrditi samo ako Ustavni sud prije toga nije pružio odgovarajuću zaštitu tog prava, ali i time što domaći sud može (i treba) pružati višu razinu zaštite od međunarodnog suda. Međutim broj povreda prava na pravično suđenje koje je utvrdio Ustavni sud u odnosu na broj povreda drugih ustavnih prava, odnosno učestalost utvrđenja povrede tog prava, nužno dovodi do pitanja je li pravo na pravično suđenje doista ustavno pravo koje je

---

<sup>10</sup> Za potrebe ove analize isključene su odluke o prigovoru povrede prava na pravično suđenje zbog dugotrajnosti postupka, pa te odluke nisu uključene u navedeni broj.

<sup>11</sup> U tri predmeta utvrdio je (samo) povredu prava vlasništva, u jednom predmetu povredu članka prava vlasništva zajedno s povredom članka 29. stavka 1. te u dva predmeta povredu prava vlasništva zajedno s povredom članka 29. stavka 1. i članka 19. stavka 2.

<sup>12</sup> Ustavna je tužba u pravilu pravni lijek koji treba iscrpiti prije podnošenja zahtjeva ESLJP-u i ESLJP ne može razmatrati prigovor koji prije toga nije istican u ustavnoj tužbi.

najproblematičnije u našem pravnom poretku ili se pak u povredama prava na pravično suđenje "skrivaju" povrede nekih drugih ustavnih prava.

Naime pravo na pravično suđenje prije svega sadrži razna procesna prava stranke u nekom postupku te utvrđenje povrede tog prava ne govori ništa o pravu stranke o kojem se odlučivalo u tom postupku, a moguće je da se radilo o ustavnom pravu. Primjerice ako je utvrđena povreda prava na pravično suđenje jer je vlasniku oduzete nekretnine isplaćena naknada prema nalazu vještaka koji mu nije dostavljen, pa se na taj nalaz nije mogao očitovati, takva odluka ne govori ništa o povredi prava vlasništva, iako je u tom postupku moglo (ali nije nužno i moralo) doći i do te povrede. Nasuprot tome prigovor povrede prava na pravično suđenje može biti odbijen jer se osporavana odluka, suprotno tvrdnjama podnositelja ustavne tužbe, temelji na ustaljenoj i dosljednoj sudskoj praksi, a da se tom ustaljenom i dosljednom sudskom praksom vrijeđa ustavno jamstvo prava vlasništva. Stoga ocjenjivanjem prigovora povrede ustavnih prava prije svega s aspekta prava na pravično suđenje te nedostatnim razmatranjem drugih prigovora, poput prigovora povrede prava vlasništva, može doći do propusta pružanja zaštite nekog drugog ustavnog prava. Zaštita tog drugog ustavnog prava smanjena je i u onim slučajevima kad se utvrdi povreda prava na pravično suđenje, pa i onda kad se ona utvrđuje zbog nedostatka obrazloženja ili arbitrarnosti. Bez dovođenja u sumnju mogućnosti da odluke sudova doista budu nedostatno obrazložene ili arbitrarne, čini se da relativno velik broj nedostatno obrazloženih ili pak arbitrarnih sudskih odluka u nekom pravnom području upućuje na to da je problem negdje drugdje i da bi radi efikasnije zaštite ustavnih prava vrijedilo istražiti gdje. Naime problem može biti u zakonu, koji je nedovoljno jasan i predvidiv te kao takav uzrokuje probleme u praksi. Tada bi možda bilo bolje ispitati uzrokuje li takav zakon zbog tih ili nekih drugih nedostataka, a ne arbitrarne ili neobrazložene odluke, povredu ustavnih prava. U tom slučaju ne bi se radilo (samo) o povredi prava na pravično suđenje nego (ponajprije) o povredi prava o kojem se odlučivalo odlukom koja se osporava u ustavnosudskom postupku. Kada bi se problemu pristupilo na taj način, onda on ne bi bio riješen samo u tom konkretnom slučaju već bi olakšao sudovima odlučivanje i u drugim takvim predmetima, što bi spriječilo daljnje takve povrede. Svrha ustavnih tužbi nije samo pružanje zaštite konkretnom podnositelju nego i suzbijanje takvih povreda u budućnosti.

### **2.3. Usud članka 1. Protokola br. 1 Konvencije?**

Druga bitna okolnost vezana uz zaštitu ustavnog prava vlasništva pred Ustavnim sudom jest da Ustavni sud rijetko smatra da je jamstvo prava vlasništva relevantno za situaciju opisanu u ustavnoj tužbi, a kada ipak razmatra prigovor povrede prava vlasništva, odnosno kada zaključi da je došlo do miješanja u pravo vlasništva, načelno primjenjuje konvencijsko pravo, odnosno pokušava slijediti praksu ESLJP-a, a rjeđe daje svoje tumačenje ustavnih odredaba o pravu vlasništva.

Iako je od dana kad je Hrvatska postala država ugovornica EKLJP-a do vremena kad ju je Ustavni sud počeo u svojim odlukama koristiti proteklo više vremena nego što se očekivalo, posljednjih desetak godina to više nije iznimka. Nema sumnje da je to pridonijelo efikasnosti zaštite ustavnih prava te da je utjecaj ESLJP-a više nego dobrodošao.

Međutim u vezi s primjenom konvencijskog prava u području zaštite prava vlasništva još se uvijek postavlja nekoliko pitanja.

Prije svega Ustavni sud, kada zaključi da se radi o miješanju u pravo vlasništva te kada provodi test razmjernosti, ustavno pravo vlasništva tumači slijedeći ESLJP, iako tekst Konvencije i tekst Ustava nisu identični. Čak i ako se ostave po strani dileme o sadržaju prava vlasništva i prijevodu članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju na hrvatski jezik (dileme o značenju riječi "vlasništvo" i "imovina"<sup>13</sup>), činjenica je da se ustavne odredbe o pravu vlasništva i odgovarajuće odredbe Konvencije razlikuju. Ako se tumačenja ESLJP-a o članku 1. Protokola br. 1 doslovno primjenjuju pred Ustavnim sudom, tada se otvara pitanje što je s ustavnim odredbama o pravu vlasništva, odnosno je li time Ustavni sud zapravo zaključio da razlike u sadržaju ustavnih i konvencijskih odredaba o pravu vlasništva nema. Ne treba zaboraviti ni to da su neki instituti, odnosno prava o kojima ESLJP raspravlja u okviru članka 1. Protokola br. 1, u našem Ustavu posebno regulirani (npr. poduzetnička sloboda, socijalna prava, načela poreznog sustava, pravo na zaradu). Nije zanemariva ni činjenica da pravo vlasništva u konvencijskom sustavu nema onu važnost kakvu ima u Ustavu, a bitne su i razlike u nadležnosti Ustavnog suda i ESLJP-a.

Drugi (i mnogo veći) problem jest u tome što mnoge situacije koje ESLJP smatra miješanjem u pravo na mirno uživanje imovine, odnosno vlasništva, Ustavni sud još uvijek ne ocjenjuje tako, odnosno ne razmatra ih u okviru prigovora povrede prava vlasništva, unatoč (pod utjecajem ESLJP-a) "ustaljenom stajalištu da se vlasništvo u smislu članka 48. stavka 1. Ustava mora vrlo široko tumačiti jer obuhvaća načelno sva imovinska prava (...), ali i legitimna očekivanja".<sup>14</sup> Čini se da taj problem testa primjenjivosti zaštite prava vlasništva proizlazi izravno iz prethodno utvrđenog problema – propusta davanja vlastitog tumačenja ustavnih odredaba te odlučivanja o prigovorima povrede prava vlasništva primarno zbog utjecaja ESLJP-a, jer se praksa Ustavnog suda i ESLJP-a najčešće razilaze oko pitanja je li se radilo o vlasništvu, odnosno imovini podnositelja, a o tome ovisi hoće li se uopće razmatrati prigovor povrede prava vlasništva ili ne.<sup>15</sup> Određene

<sup>13</sup> Službeni prijevod članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju koristi termin „vlasništvo“. Engleska verzija koristi termine „property“ i „possessions“, a francuska verzija termine „propriété“ i „biens“. S obzirom na to da članak 1. Protokola br. 1 obuhvaća ne samo pravo na stvarima već i prava koja imaju novčanu vrijednost, čini se da bi radi boljeg razumijevanja prakse ESLJP-a možda pravilniji bio prijevod „imovina“, odnosno da se govori o pravu na mirno uživanje imovine, a ne o pravu na mirno uživanje vlasništva. O pojmu „imovine“ v. Nikšić, Saša, Imovina u građanskom pravu, Liber amicorum Petar Klarić, Zagreb, 2012, 487-521.

<sup>14</sup> Odluke Ustavnog suda broj: U-III-661/1999 od 13. 3. 2000.; U-III-72/1995 od 11. 4. 2000.; U-III-551/1999 od 25. 5. 2000.; U-III-476/2000 od 14. 6. 2000.; U-IIIB-1373/2009 od 7. 7. 2009.

<sup>15</sup> Tako primjerice Ustavni sud, za razliku od ESLJP-a, nije ocjenjivao sa stajališta jamstva prava vlasništva prigovor vlasnika na visinu zaštićene najamnine (predmeti ESLJP-a Statileo i dr.), prigovor uskrate mirovine (predmet ESLJP-a Marija Božić protiv Hrvatske, br. 50636/09, presuda od 24. 4. 2014.), prigovor

prigovore koje Europski sud po ustaljenoj praksi propituje sa stajališta zaštite prava vlasništva Ustavni sud ne tretira na jednak način, već ih razmatra kroz pravo na pravično suđenje ili ih uopće ne smatra ustavnopravno relevantnima. To je jedan od razloga zašto se još uvijek događa da ESLJP utvrdi povredu članka 1. Protokola broj 1 uz Konvenciju i u situacijama kad je Ustavni sud ranije imao pred sobom taj prigovor. Taj razlog, kao i okolnost da je moguće da ESLJP utvrdi povredu prava vlasništva do koje je došlo odlukom suda koja se ne smatra aktom iz članka 62. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu (UZUS) jer nije meritorna odluka, pa onda ustavna tužba protiv takva akta nije dopuštena,<sup>16</sup> zajedno s gore opisanim problemom sklonosti da se prije svega u ustavnim tužbama ističu, a u odlukama Ustavnog suda razmatraju prigovori povrede prava na pravično suđenje, dovode do situacije da na pojedinu povredu prava vlasništva reagira tek međunarodni sud.

Propuštanje razmatranja prigovora povrede prava vlasništva pred Ustavnim sudom ako tu povredu poslije utvrdi ESLJP ima, uz dojam manje efikasnosti zaštite žrtve konkretne povrede, još nekoliko posljedica.

Prije svega Ustavni sud time ne koristi svoju ovlast procjene, koja je iznimno važna kod složenijih pravnih pitanja ili onih koja zahtijevaju izmjene zakonodavstva (poput onih za koja je ESLJP utvrdio povredu koja je sistemaska). Ustavni sud, za razliku od ESLJP-a, poznaje i domaće pravo i domaću situaciju. To je posebno važna okolnost kada je u pitanju pravo vlasništva s obzirom na našu povijest razvoja tog prava. Nema sumnje da bi neki pravni problem u vezi s pravom vlasništva koji je specifičan za hrvatsko pravo (npr. stanarsko pravo, pretvorba itd.) Ustavni sud mogao riješiti kvalitetnije od međunarodnog suda.

Osim toga ESLJP kao međunarodni sud uspostavlja u odnosu na neko pravo minimalne standarde, koji su tada jednaki za sve članice Vijeća Europe, a svaka država članica može, ako želi, sebi postaviti više standarde. Razina tih minimalnih standarda ovisi o razini harmonizacije koju je moguće postići u određenom pravnom području. ESLJP pri tome vodi računa da njegova odluka bude provediva u svim zemljama strankama Konvencije bez obzira na njihove gospodarske mogućnosti, specifičnosti pravnog sistema, stupanj zaštite ljudskih prava itd. U vezi s pravom vlasništva poseban je problem velika razlika u shvaćanju, sadržaju i načinu reguliranja tog prava među državama strankama Konvencije, primjerice između zemalja sustava *common law* s jedne strane i kontinentalnog sustava s druge strane. ESLJP pomiruje različite pravne (ali i socijalne, pravopolitičke, ustavne i

---

raspolaganja imovinom u vlasništvu osoba pod skrbništvom (predmet ESLJP-a S. L. i J. L. protiv Hrvatske, br. 13712/11, presuda od 7. 5. 2015.), prigovor nemogućnosti korištenja nekretnine zbog spomeničke zaštite (predmet ESLJP-a Petar Matas protiv Hrvatske, br. 40581/12, presuda od 4. 10. 2016.) i dr.

<sup>16</sup> Tako primjerice odluka o parničnom trošku nije akt iz članka 62. UZUS-a, iako je zbog takvih odluka ESLJP utvrdio povredu prava na mirno uživanje imovine (npr. Klauz protiv Hrvatske, br. 28963/10, presuda od 18. 7. 2013.; Cindrić i Bešlić protiv Hrvatske, br. 72152/13, presuda od 6. 9. 2016.), kao ni odluka o privremenoj blokadi imovine u kaznenom postupku (npr. Džinić protiv Hrvatske, br. 38359/13, presuda od 17. 5. 2016.) ili o prodaji imovine u ovršnom postupku (npr. Ljaskaj protiv Hrvatske, br. 58630/11, presuda od 20. 12. 2016.).

gospodarske) koncepte, a njihova različitost ni u kojem području nije toliko vidljiva kao u području prava vlasništva. Istovremeno svaka presuda ESLJP-a, odnosno sadržaj koji određenom pravu svojim tumačenjem daje ESLJP, mora biti primjenjiv u svim državama ugovornicama Konvencije. U tome se gube specifičnosti pojedinih pravnih sistema, koje za svoje postojanje često imaju važne razloge, a o kojima, za razliku od ESLJP-a, ustavni sudovi mogu i moraju voditi računa. ESLJP je sud koji članku 1. Protokola broj 1 mora dati isti sadržaj bez obzira na to odlučuje li o hrvatskom predmetu ili o predmetu iz zemlje koja vlasništvo tretira na način potpuno nerazumljiv hrvatskom pravniku i s kojim hrvatsko stvarno pravo gotovo da nema dodirnih točaka (npr. Engleska ili skandinavske zemlje). Osim toga ta svojevrsna harmonizacija dovodi do prelijevanja pojedinih koncepata iz jednog pravnog sistema u drugi, koji se onda često doživljavaju kao nametnuti, neprirodni i nerazumljivi, što otežava provedbu presuda ESLJP-a te u konačnici odgađa rješavanje problema koji uzrokuje povredu nekog prava.

Prednost tumačenja ustavnih odredaba koje se tiču vlasništva koje bi dao Ustavni sud posebno je u tome što, za razliku od ESLJP-a, Ustavni sud daleko bolje razumije sve specifičnosti hrvatskog pravnog sustava, koje se ne odnose samo na tradicionalno poimanje prava vlasništva i pojedina rješenja već i na vrlo kompliciranu situaciju u pogledu prava vlasništva koja je zatečena u vrijeme donošenja Ustava te iznimno zamršen proces tranzicije uz vrlo velik broj (ne uvijek dosljednih i međusobno ponekad komplementarnih, no ponekad i oprečnih) zakonodavnih rješenja.

Takva tumačenja ustavnih odredaba o pravu vlasništva istovremeno bi omogućila Ustavnom sudu da razvije vlastitu doktrinu o mnogim drugim pitanjima, važnim kako za pravo vlasništva tako i za druga ustavna prava. Tako bi Ustavni sud, prije i mimo i povrhu ESLJP-a, mogao odrediti opseg i sadržaj pozitivnih obveza države u odnosu na neko ustavno pravo vodeći računa o specifičnostima domaćeg pravnog sustava. Jednako tako, zašto bi samo ESLJP, a ne i Ustavni sud, nešto rekao o horizontalnom učinku u hrvatskom pravu?<sup>17</sup> Kada se prigovor povrede prava vlasništva razmatra samo kroz pravo na pravično suđenje, gubi se iz vida učinak prema trećima. Tko je u boljoj poziciji od Ustavnog suda da osuvremeni odnos privatnog i javnog prava?<sup>18</sup> Tako primjerice inzistiranje na strogoj podijeljenosti prava na javno i privatno onemogućava raspravljanje o prigovorima povrede prava vlasništva u području graditeljstva i prostornog uređenja, a ti prigovori nisu ni malobrojni ni irelevantni.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> O horizontalnom učinku konvencijskih prava v. Omejec, Jasna, Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava, Zagreb, 2013, str. 869-892.

<sup>18</sup> Da to nije isključeno, može se zaključiti primjerice iz odluke U-III-1339/2003 od 22. 2. 2006., u kojoj je Ustavni sud rekao: "U slučaju zadiranja u vlasništvo od strane drugih pravnih subjekata (fizičkih ili pravnih osoba) radi se, u pravilu, o imovinskim sporovima privatnog prava. Ustavni sud ispituje i takvu odluku sudbene i druge vlasti kad ocijeni da je osporena odluka, prosuđujući je kroz zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenih Ustavom, utemeljena na nepravilnom ili neprihvatljivom pravnom stajalištu."

<sup>19</sup> Tako primjerice u odluci U-I-4597/2012 od 4. 11. 2014. u t. 9. (o ozakonjenju zgrade nezakonito izgrađene na tuđoj nekretnini) Ustavni sud kaže da građani često neosnovano smatraju kako su podnošenjem prijave građevinskoj inspekciji zbog nezakonite gradnje doista poduzeli radnju relevantnu za zaštitu svojih stvarnih prava, da inspekcijski poslovi nemaju nikakve učinke na stanje stvarnih prava te da su za odlučivanje o

Stoga bi Ustavni sud, kada bi praksu ESLJP-a uzimao samo kao pomoćno sredstvo u vlastitoj interpretaciji nekog ustavnog jamstva te kao minimalni standard zaštite tog prava, mogao pružiti efikasniju zaštitu ustavnih prava od ESLJP-a te s većom osjetljivošću za posebnosti našeg pravnog sustava razriješiti neki pravni problem s kojim bi se suočio.

### **3. JAMSTVO PODUZETNIČKE I TRŽIŠNE SLOBODA**

Člankom 49. određeno je da su poduzetnička i tržišna sloboda temelj gospodarskog ustroja Republike Hrvatske, a da država svim poduzetnicima jamči jednak pravni položaj na tržištu te da je zabranjena zlouporaba monopolskog položaja određenog zakonom.

#### **3.1. Zabrana zlouporabe monopolskog položaja**

Određenje da je zabranjena zlouporaba monopolskog položaja određenog zakonom otvara nekoliko pitanja: prvo, znači li to da je dopuštena zlouporaba monopolskog položaja koji nije određen zakonom, budući da to nije izrijeком zabranjeno; drugo, što je s vladajućim položajem u smislu pravila tržišnog natjecanja, je li i takvo ponašanje zabranjeno ili je ustavna zabrana ograničena samo na monopolski položaj; treće, o kojim se uopće slučajevima radi da je monopolski položaj određen zakonom.

Gramatičkim tumačenjem Ustav zabranjuje samo zlouporabu monopolskog položaja koji je određen zakonom, a ne i takva položaja koji bi mogao biti posljedica odnosa na tržištu na kojem postoji samo jedan poduzetnik, bilo zato što je riječ o prirodnom monopolu (pa i nije logično i gospodarski razumno da se pojavi konkurent monopolistu, makar to propis ne zabranjuje) bilo zato što je poduzetnik koji je monopolist takav položaj stekao uspješnim poslovanjem te je gospodarski efikasniji u tolikoj mjeri da je istisnuo konkurente svojim djelovanjem koje je bilo tržišno i nije bilo protivno pravilima o tržišnom natjecanju. Istina je da Ustav ne priječi da se ustavna zabrana zlouporabe „monopola određenih zakonom“ zakonski proširi i na ostale monopole, no tada se postavlja pitanje bi li se s ustavnopravnog gledišta takvo zakonsko proširenje moglo napadati te tvrditi da je ono protivno Ustavu. Prihvati li se takvo stajalište, značilo bi da je cijeli koncept propisa o tržišnom natjecanju, uključujući Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja, protivan Ustavu. Čini se ispravnim tvrditi da takvo tumačenje ne bi bilo ispravno ni iz ustavnopravnog rakursa, ali ni s aspekta smisla i cilja pravila tržišnog natjecanja, jer bi tada cijeli sustav tih pravila bio neučinkovit. Pored toga, s obzirom na europska pravila o tržišnom natjecanju, a napose na pravila o zabrani zlouporabe vladajućeg položaja iz primarnog europskog zakonodavstva, to bi značilo da je hrvatsko pravo protivno europskom, što ne bi bilo dopušteno.<sup>20</sup>

---

stvarnim pravima i o njihovoj zaštiti nadležni jedino sudovi i da jedino sudovi, na temelju zakona mjerodavnih za pravno područje stvarnih prava, mogu na meritoran način pružiti pravnu zaštitu tim pravima.

<sup>20</sup> V. čl. 141.c/2. Ustava. V. čl. 5. UEU-a i čl. 3./1./b UFEU-a.



Ustavno pravilo koje brani zlouporabu monopola određenih zakonom zbog svega navedenoga treba tumačiti smisleno, temeljem čega bi se ustavna zabrana zlouporabe monopola određenih zakonom mogla smatrati kategorijom koja uzima i posebnu ustavnu zaštitu, budući da se radi o osobito teškoj povredi pravila tržišnog natjecanja koju Ustav specifično ističe; kada je monopol već zaštićen zakonom, onda je stvarno teška povreda kada poduzetnik koji je zakonski monopolist to zlouporabljuje. No takvo ustavno isticanje zlouporabe samo zakonski određenih monopola ne znači da Ustav dopušta zlouporabu drugih monopola, dakle onih koji nisu utemeljeni zakonom. Treba voditi računa o ostalim ustavnim pravilima o gospodarskim pravima, ponajviše o pravilu o poduzetničkoj i tržišnoj slobodi poduzetnika kao temelju gospodarskog ustroja. Ostvarivanje poduzetničkih i tržišnih sloboda nije moguće bez pravila o tržišnom natjecanju jer ona priječe primjerice da se poduzetnici ponašaju na način da ne poštuju tržišne i poduzetničke slobode drugih poduzetnika. Zauzimanjem stajališta da svaki poduzetnik, pa i onaj koji ima monopolistički ili vladajući položaj na tržištu, može činiti što god želi zapravo bi se negirale ustavne slobode o poduzetničkim i tržišnim slobodama. Time bi se u pitanje dovelo i postojanje pravila o zaštiti tržišnog natjecanja uopće jer ona interveniraju tek ako poduzetnik takve tržišne i poduzetničke slobode zlouporabljuje na štetu drugih poduzetnika i potrošača. Moglo bi se zapravo kazati da ustavna ograničenja tržišnih sloboda suštinski jamče jednake tržišne slobode svih poduzetnika (sloboda je ograničena samo jednakom slobodom drugoga).

Osim toga i Ustav u članku 50. određuje da se zakonom (npr. onim koji uređuje tržišno natjecanje) poduzetnička sloboda može ograničiti, među ostalim i radi zaštite interesa Republike Hrvatske. Interes Republike Hrvatske nesumnjivo je i očuvanje poduzetničke i tržišne slobode kao ustavnoga postulata, a to se očuvanje može ostvariti samo ograničavanjem djelovanja poduzetnika kojim se narušavaju jednake slobode drugih poduzetnika i potrošača.

Važnost poduzetništva potvrđuje i odluka Ustavnoga suda koja, među ostalim, ustavno načelo iz članka 49./1. (da su poduzetnička i tržišna sloboda temelj gospodarskoj ustroja Hrvatske) utvrđuje kao jedno od onih načela koja grade identitet hrvatske ustavne države te koja čine okvir unutar kojega se moraju tumačiti Ustavom definirani državni ciljevi i unutar kojega se ti državni ciljevi moraju zakonski razrađivati radi provođenja državnih zadaća.<sup>21</sup>

U odnosu na drugo pitanje o odnosu ustavne odredbe o zabrani zlouporabe monopola određenih zakonom i zakonskih pravila o zabrani zlouporabe vladajućeg položaja analiza i zaključci suštinski su jednaki kao i za prvo pitanje. Uzme li se u obzir samo izolirana ustavna zabrana zlouporabe monopola određenih zakonom, to ne bi obuhvaćalo zabranu vladajućeg položaja poduzetnika.<sup>22</sup> No stavi li se ta ustavna zabrana u kontekst poduzetničke i tržišne slobode kao temelja gospodarskog ustroja te ustavnog pravila da

<sup>21</sup> Odluka Ustavnog suda U-VIIR-1158/2015 od 21. 4. 2015., t. 43.1.

<sup>22</sup> Pojam vladajućeg položaja iz pravila tržišnog natjecanja obuhvaća i monopol. Vladajući je položaj širi pojam od monopola te svaki monopol jest svakako i vladajući položaj.

je te slobode moguće ograničiti zakonom, među ostalim radi zaštite interesa Republike Hrvatske, bilo bi razumno prihvatiti shvaćanje da pravila Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja mogu odrediti zabranu zlouporabe vladajućeg položaja poduzetnika jer se na taj način štite poduzetnička i tržišna sloboda drugih poduzetnika, što je u interesu Republike Hrvatske.

Monopol je štetan, načelno neprihvatljiv i izniman položaj poduzetnika na tržištu. Monopoli ograničavaju gospodarski razvoj jer poduzetnici u monopolskom položaju nemaju interes da kvalitetom svojim proizvoda, inovacijama i razvojem privuku potrošače jer su za njih neizbježni poslovni partneri. Zbog toga su monopoli za tržišno natjecanje nepoželjni, pa bi određivanje monopola zakonom trebalo doista biti krajnje restriktivno. Dapače, postavlja se i pitanje je li uopće i smisleno, osim ako nije riječ o prirodnim monopolima; no i tada je upitna opravdanost zakonskog određivanja monopola jer u slučaju prirodnih monopola drugi potencijalni konkurentni ionako nisu zainteresirani za ulazak na tržište, pa će postojeći poduzetnik monopolist takav svoj položaj ionako zadržati. Zakonski monopoli ipak imaju smisla ako bi, da nekom poduzetniku monopol nije dodijeljen zakonom, potrošači bili lišeni određenih proizvoda, odnosno usluga, jer nijedan poduzetnik inače ne bi bio zainteresiran za obavljanje određenih djelatnosti. Stoga monopol ima smisla ako se poveže istodobno s obvezom poduzetnika kojemu je dodijeljen monopol da obavlja neke djelatnosti, a monopol mu je jamstvo da neće biti izložen tržišnom natjecanju, koje bi inače svakako rezultiralo gubicima koje bi trpio obavljajući te djelatnosti. Primjer za to jesu primjerice univerzalne poštanske usluge.<sup>23</sup> Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja s pravom ne gleda blagonaklono na zakonom dodijeljene monopole, pri čemu je važno imati na umu da je moguće da se zakonom nekom poduzetniku dodijeli monopol izravno i izričito, ali jednako tako i zakonskim pravilima, koja, iako izričito ne određuju određenog poduzetnika, ipak upućuju na to da je moguće da samo neki poduzetnik ispunjava uvjete koji se zakonom propisuju za obavljanje neke djelatnosti.<sup>24</sup>

### 3.2. Jednak pravni položaj poduzetnika na tržištu

Ovdje treba napomenuti da je očito kako je odredba o zabrani zlouporabe monopolističkog položaja *prima facie* u logičkom neskladu s odredbom kojom država svim poduzetnicima osigurava jednak pravni položaj na tržištu. Naime ako država osigurava svim poduzetnicima jednak položaj na tržištu kao apsolutno pravilo, onda ne bi bilo moguće da se ijedan poduzetnik nađe u monopolističkom položaju koji određuje zakon jer bi država donošenjem takva zakona djelovala protivno ustavnom naređenju da svim poduzetnicima osigura jednak pravni položaj. Stoga se nameće kao logičan zaključak

<sup>23</sup> V. definiciju pojma univerzalne usluge u Zakonu o pošti, NN 142/12, 153/13, 78/15.

<sup>24</sup> V. mišljenje AZTN-a klasa: 031-02/2010-01/144, ur. broj: 580-05-11-26-2 od 10. 2. 2011. u kojem je, potpuno ispravno, u ocjeni nacрта Zakona o zaštiti od požara, navedeno da nije tržišno poželjno i da je protivno tržišnom natjecanju (pa i suštinski neprirodno) da se poduzetniku koji djeluje na određenom tržištu propisom daju i regulatorne ovlasti na tome tržištu, pri čemu je situacija još neprirodnija ako taj poduzetnik ima vladajući ili monopolistički položaj na tome tržištu.

da je obveza osiguranja jednakog pravnog položaja na tržištu svim poduzetnicima programska odredba, koja trpi odstupanja, odnosno ograničenja, ako su ona u skladu s ostalim ustavnim odredbama i načelima o tome kakva smiju biti ograničenja ustavnih prava. Odredba se međutim može shvaćati i kao ona kojom se zakonodavcu nalaže (postavlja mu se pozitivna obveza, obveza činjenja) da, kada zakonom određuje monopol, mora zakonom istodobno ugraditi i zapreke zlouporabi tako danog monopola; drugim riječima, zakonom dani monopol mora biti ograničen zabranom njegove zlouporabe.

Ustav nameće državi obvezu da potiče gospodarski napredak i socijalno blagostanje građana te da se brine za gospodarski razvitak svih svojih krajeva. Pitanje je ostavlja li to pravilo mogućnost da država svoju brigu za razvitak svih svojih krajeva potiče pozitivnom diskriminacijom podupirući određene gospodarske grane i djelatnosti na određenim područjima ili pak potičući gospodarsku aktivnost nekih skupina svojih građana.<sup>25</sup> Nameće se potvrđan odgovor.<sup>26</sup> No znači li to da u tim slučajevima može biti ustavno dopušteno i da se svim poduzetnicima ne osigurava jednak položaj na tržištu, nego da se privilegiraju oni koji djelatnost obavljaju u krajevima koji su manje razvijeni, primjerice kroz određivanje manjih poreznih opterećenja? Ako je Ustavom dopušteno da se donesu odgovarajuća zakonska pravila, znači li to da prednost valja dati jednakom razvoju svih krajeva, a na štetu osiguranja jednakog pravnog položaja? Ako se ta pravila promatraju kroz taj paralelni rakurs, znači li da neosiguravanje jednakog pravnog položaja na tržištu mora biti razmjerno? Dakako, sve pod uvjetom da uopće postoji neki od razloga zbog kojih se poduzetničke i tržišne slobode mogu ograničiti jer, kako je kazano, odredbe o osiguranju jednakog pravnog položaja na tržištu, o poduzetničkim i tržišnim slobodama i o mogućnostima njihova ograničenja, treba promatrati kao cjelinu. Očito se nameće zaključak da razlozi za ograničenja poduzetničkih sloboda (kroz pozitivnu diskriminaciju) postoje jer je razvitak svih njezinih krajeva nesumnjivo u interesu Republike Hrvatske.

U odredbi da jamči svim poduzetnicima jednak pravni položaj na tržištu Ustav naglasak stavlja na to da se radi o pravnom položaju. Dakako, država poduzetnicima ne može jamčiti jednak tržišni položaj neovisno o njihovim poslovnim rezultatima, učinkovitosti poslovanja, inovativnosti, uspješnosti u promicanju njihovih proizvoda i usluga i ostalom. Tom odredbom Ustava država zapravo ograničava samu sebe te se obvezuje da u odnosu na neke poduzetnike ili nekog poduzetnika neće donijeti takve propise koji će ga staviti u povoljniji položaj u odnosu na ostale glede okvira i uvjeta poslovanja ili da će nekim poduzetnicima svojim propisima dati inicijalnu prednost, bilo da njima postavlja manje zahtjeve u poslovanju bilo da neke izravno privilegira.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Zakon o obnovi i razvoju Grada Vukovara (NN 44/01, 90/05, 80/08, 38/09, 148/13), Zakon o otocima (NN 116/18), Zakon o brdsko-planinskim područjima (NN 118/18), Zakon o potpomognutim područjima (NN 118/18).

<sup>26</sup> Pri tome se svakako mora voditi računa o ograničenjima određenima pravilima o državnim potporama.

<sup>27</sup> Ne vodeći računa o ostalim ustavnim odredbama i o obvezama države (da se brine za gospodarski razvoj, potiče ulaganja), moglo bi se npr. postaviti i pitanje ustavnosti Zakona o strateškim investicijskim projektima Republike Hrvatske (NN 29/18, 114/98) jer se neke investicije (zapravo neki poduzetnici)

Moglo bi se raspravljati o tome je li, vodeći računa o gore navedenom, slučaj kada se nekim poduzetnicima dodjeljuje neko posebno pravo, na primjer koncesija, u neskladu s navedenom ustavnim odredbom. Koncesija je isključivo pravo nekog poduzetnika da gospodarski iskorištava neke prirodne resurse kojima upravlja država i/ili koji su opće dobro.<sup>28</sup> Temelj za dodjeljivanje koncesije sadržan je u odgovarajućem zakonu, a njime se jamči pravo svakog poduzetnika koji ispunjava minimalne uvjete za koje je ocijenjeno da su neophodni kako bi se neka djelatnost mogla obavljati da sudjeluje u postupku u kojem će biti izabran onaj koji će tu djelatnost obavljati, odnosno prirodne resurse iskorištavati najsvrsishodnije i na najveću dobrobit korisnika i svih građana. Može se kazati da sama okolnost da je predviđeno da samo jedan ili samo neki poduzetnici mogu biti nositelji koncesijskih prava nije protivna Ustavu, no da to može biti slučaj ako bi zakonske odredbe bile konstruirane na način da je postupak dodjele koncesija netransparentan, da nije javno unaprijed poznat te da nije u javnom interesu. Jednako tako, ako bi zakon bio napisan tako da je izravno određeno ili da je implicitno logično da samo jedan poduzetnik ispunjava uvjete za dodjelu koncesija, tada bi zakonske odredbe bile suprotne Ustavu jer poduzetnici ne bi imali jednak pravni položaj na tržištu. Pri tome međutim treba naglasiti da bi trebalo smatrati dopuštenim, pa i gospodarski i pravno logičnim, da se zakonom unaprijed propišu uvjeti koji se moraju ispuniti da bi se nekog poduzetnika uopće uzelo u obzir prilikom dodjele koncesija. No ti uvjeti, iako u osnovi predstavljaju ograničenje poduzetničkih sloboda (glede pravnog oblika, temeljnog kapitala, imovine, odgovornosti za obveze, prethodnih poslovnih rezultata, evidencije o redovitom ispunjavanju obveza iz ranijih poslovnih odnosa, redovitog podmirivanja obveza javnih davanja i plaćanja zaposlenika itd.), mogu biti smisleni ako je objektivna procjena da su oni toliko bitni za obavljanje predmetne djelatnosti da se bez njih ne može očekivati da će ta djelatnost biti obavljena onako kako je u interesu svih građana koji mogu biti korisnici proizvoda, odnosno usluga koje su predmet koncesije ili su s time povezani.

---

privilegiraju, pa je time narušeno pravilo o obvezi države da svim poduzetnicima osigura jednak pravni položaj na tržištu. Prema tim propisima određene poticajne mjere odnose se primjerice na postupke donošenja odluka upravnih tijela te na sadržajne mjere kojima se poduzetnicima koji sudjeluju u investicijskim projektima određene kvalitete i sadržaja (npr. glede visine ulaganja, broja novih zaposlenika, u određenim djelatnostima i slično) daju pogodnosti u obliku poreznih mjera, povrata dijela uložених sredstava na ime novog zapošljavanja, stručnog usavršavanja, kapitalnih ulaganja u opremu i strojeve itd. Kako su ovlaštenici takvih poticajnih mjera poduzetnici sudionici ulaganja, njih se suštinski stavlja u povoljniji položaj u odnosu na ostale poduzetnike te se zato može govoriti o pozitivnoj diskriminaciji. To se ne bi smjelo smatrati suprotnim ustavnim pravilu o jednakom pravnom položaju na tržištu već iz razloga što se mjere suštinski ne odnose *ad personam*, nego *ad rem*, tj. njihov je nositelj svaki poduzetnik čije je ulaganje određene vrste, sadržaja i kvalitete, a to unaprijed nije poznato. Dakako, u konačni ovlaštenici jesu konkretni poduzetnici, ali njih se ne stavlja apriorno u povoljniji pravni položaj na tržištu (nejednak u odnosu na ostale poduzetnike), nego je to posljedica njihova konkretnog ulagačkog projekta.

<sup>28</sup> Čl. 3. st. 3. Zakona o koncesijama (NN 69/17).

#### 4. OGRANIČENJA PRAVA VLASNIŠTVA TE PODUZETNIČKE I TRŽIŠNE SLOBODE

Odredba članka 50. Ustava omogućava da se poduzetnička i tržišna sloboda, odnosno prava koja su prijeko potrebna za ostvarenje poduzetničke slobode, ograniče. Pri tome Ustav razlikuje ograničenja vlasništva s jedne strane i ograničenja poduzetničke slobode i vlasničkih prava s druge strane. Vlasništvo se može ograničiti ili oduzeti (i) zakonom (ii) u interesu Republike Hrvatske (iii) uz naknadu tržišne vrijednosti. Time Ustav izravno postavlja i okvir dopuštenih ograničenja vlasništva, odnosno ograničenja za to da se pravo vlasništva ograniči ili oduzme. Istodobno okvir u kojemu se poduzetnička sloboda može ograničiti jednak je okviru mogućih ograničenja vlasničkih prava: to se može učiniti (i) samo iznimno (ii) zakonom (iii) radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi.

Iz navedenoga proizlazi nekoliko preliminarnih nespornih zaključaka. Prvo, očito je da Ustav razlikuje institut vlasništva od vlasničkih prava. To je opravdano i logično, jer je ograničavanje ili oduzimanje punine vlasništva veće zadiranje u ustavna prava negoli je to kada se ograničavaju (samo neka) vlasnička prava. U potonjem slučaju vlasništvo postoji i dalje, ali su neka prava koja proizlaze iz vlasništva ograničena. Drugo, upravo zbog većeg zahvata u pravo vlasništva to je moguće samo uz naknadu tržišne vrijednosti, dok se uvjet takve naknade ne postavlja kada je riječ o ograničavanju poduzetničke slobode i vlasničkih prava. Treće, dok se vlasništvo može ograničiti ili oduzeti, vlasnička se prava i poduzetničke slobode mogu samo ograničiti. To zapravo i jest logično, iako je na prvi pogled kontradiktorno shvaćanju da je zadiranje u pravo vlasništva veći stupanj ograničenja negoli zadiranje u vlasnička prava. No kada je riječ o poduzetničkoj slobodi, zapravo je prirodno da se ona ne može oduzeti ili ukinuti, nego tek ograničiti, jer bi time inače bio poljuljan cijeli temelj gospodarskog ustroja s obzirom na to da je poduzetnička i tržišna sloboda temelj gospodarskog ustroja Republike Hrvatske. Uz to, posve logično, sloboda (poduzetnička) ne može se oduzeti, nego (tek) ograničiti. Četvrto, nameće se pitanje je li nakana različitog izričaja nekih uvjeta za ograničenje vlasništva, odnosno ograničenje vlasničkih prava i poduzetničkih sloboda, posljedica tog drugačijeg shvaćanja opsega prava vlasništva, odnosno opsega (samo) vlasničkih prava i poduzetničkih sloboda. Naime dok je vlasništvo moguće ograničiti ili oduzeti „u interesu Republike Hrvatske“, vlasnička se prava i poduzetnička sloboda mogu ograničiti „radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi“. Čini se kao da je dopušteno polje ograničavanja ili oduzimanja vlasništva (uvjeta pod kojima se to može učiniti) uže negoli je ograničavanje vlasničkih prava i poduzetničkih sloboda, što ima smisla pođe li se od premise da u prvom slučaju dolazi do oduzimanja ili ograničenja vlasništva, dok se u drugom slučaju vlasnička prava i poduzetničke slobode (samo) ograničavaju. Iz toga razloga ograničenja vlasničkih prava i poduzetničkih sloboda ustavno su dopuštena ne samo kada je riječ o zaštiti interesa Republike Hrvatske nego i kada je razlog za to sigurnost Republike Hrvatske, zaštita prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi. Načelno nije sporno da je popis dopuštenih razloga ograničenja taksativan, no drugo je pitanje što se sve i koje se sve situacije mogu smatrati onima zbog kojih se

radi zaštite „interesa Republike Hrvatske“ mogu i oduzeti ili ograničiti vlasništvo (iz stavka 1. čl. 50.) i ograničiti vlasnička prava i poduzetnička sloboda (2. stavak članka 50. Ustava).

Drugo pitanje koje se otvara jest što se smatra općim dobrom. Očito nije riječ o općem dobru u stvarnopravnom smislu (u smislu odredaba Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima<sup>29</sup>), nego o ustavnom shvaćanju općeg dobra, koje međutim Ustavom ipak nije definirano, a nije ni naznačeno što bi obuhvaćalo, te je to prepušteno tumačenju Ustavnog suda. Pojam općeg dobra u tome smislu prije svega bi se mogao odnositi na obvezu plaćanja javnih davanja (poreza, doprinosa, drugih naknada – na primjer komunalnih). To je u skladu sa shvaćanjem vlasništva u širem smislu, ne samo vlasništva nad stvarima nego i vlasništva nad svim onim nad čim se mogu ostvarivati vlasnička prava, kao što su tražbine, dionice i udjeli u trgovačkim društvima, imovinskim cjelinama ili dijelovima cjelina kao što je obrt, neki drugi oblik u kojem se obavlja gospodarska djelatnost (opće poljoprivredno gospodarstvo, oblik u kojem se obavljaju profesionalne djelatnosti slobodnih zanimanja). No potom se svakako nameće dvojba o stajalištu Ustavnog suda<sup>30</sup> da je protivno Ustavu da se vlasnicima nameće obveza plaćanja većih poreza, većih naknada ili sankcija (kako god da se formalno interpretira ikakva obveza izdvajanja većih sredstava) u slučaju kada vlasnik (ili nositelj vlasničkog prava) predmet vlasništva ne koristi na način koji bi trebao biti logičan zbog prirode stvari koja je predmet vlasništva (na primjer ako ne koristi ili ne održava poljoprivredno zemljište za svrhu kojoj je namijenjeno). Ako je to doista suprotno ustavnoj zaštiti vlasništva, što onda uopće znači da vlasništvo obvezuje? Dakako, drugo je pitanje razmjernosti ograničenja, pa slijedom toga i granice dopuštenosti ograničenja. No i tada se otvara dilema kako uopće nametnuti obvezu pridonosa općem dobru (pa i provođenja obveza koje proizlaze iz vlasništva) ako je principijelna ocjena da su takva sankcionirajuća ograničenja (kroz obvezu plaćanja većih poreza i slično) nedopuštena.

To je posebno važno kroz prizmu interpretacije dopuštenih ograničenja, a posebno interesa Republike Hrvatske kao dopuštenog razloga ograničenja. Istina, svako ograničenje (jer se radi o ograničenju ustavnih prava) treba tumačiti restriktivno, no to ne bi smjelo biti pretjerano jer je i suviše restriktivno tumačenje onda protivno smislu ustavnih ograničenja s obzirom na to da se ograničenjima zapravo baš i štite neka druga ustavna prava.

Osim toga zakonodavcu i nije suviše od pomoći ocjena Ustavnog suda o nedopuštenosti ograničenja ako istodobno Ustavni sud ne daje smjernice o tome kako treba tumačiti

<sup>29</sup> V. čl. 3./2. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (NN 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 129/00, 114/01, 79/06, 141/06, 38/09, 153/09, 143/12, 152/14 (dalje u tekstu – ZV).

<sup>30</sup> Odluka Ustavnog suda broj U-I-1559/2001 i dr. od 21. 2. 2007.

razloge zbog kojih su ograničenja dopuštena te u tome ne postavi barem vrlo općenite okvire i granice ograničenja.<sup>31</sup>

Uz to stvar je onda i vrijednosne i pravne ocjene Ustavnog suda što se primjerice smatra interesom Republike Hrvatske. Bilo bi itekako korisno za zakonodavca i potrebno iz razloga pravne sigurnosti, pa i legitimnih očekivanja, da se Ustavni sud upusti u davanje barem općih napomena o tome koje elemente mora ispunjavati neka mjera koja se određuje u interesu Republike Hrvatske, a ograničavajuća je za ostvarivanje prava zajamčenih Ustavom, pa tako i pravo vlasništva.

Nadalje, što znači da vlasništvo obvezuje ako se vlasnicima ne može nametnuti obveza da svoja vlasnička prava ne koriste tako da time ne ugrožavaju jednaka prava drugih vlasnika? Je li odredba po kojoj su nositelji vlasničkog prava i njihovi korisnici dužni pridonositi općem dobru konkretizacija odredbe da vlasništvo obvezuje? Ako jest, nije li logično da je obveza vlasnika da koristi stvar koja je predmet vlasništva na način za koji je ta stvar namijenjena jer inače vlasnik ne pridonosi općem dobru? Dakako, ovo se pitanje postavlja tek ako se pojam općeg dobra shvati ne samo kao obveza podmirivanja poreznih i javnih davanja povezanih s predmetom prava vlasništva, nego se općim dobrom smatra i korištenje stvarju koja je predmet vlasništva tako da to bude ne samo u interesu vlasnika nego i u interesu Republike Hrvatske. Pri tome to ne bi značilo da se zanemaruju vlasnička prava vlasnika te da se daje prednost interesu Republike Hrvatske, ali svakako ostvarivanje vlasničkih prava (odnosno, konkretno može značiti i njihovo neostvarivanje jer se predmet vlasništva uopće ne koristi u svrhu za koju je namijenjen) ne bi smjelo dovesti do toga da se time postupa protivno interesu Republike Hrvatske, odnosno protivno općem dobru, a pridonosenje općem dobru nesumnjivo bi se moglo smatrati da je načelno u interesu Republike Hrvatske.<sup>32</sup>

Takvo je tumačenje u skladu sa shvaćanjem da se sve odredbe Ustava o gospodarskim pravima ocjenjuju i tumače kao cjelina i u kontekstu da služe ne samo zaštiti tih prava pojedinaca nego i da se samo ograničenjima koja su imanentna da bi ta ustavna prava uopće bila efikasna (ograničenja zbog jednakih prava drugih) može jamčiti njihova dosljedna zaštita.

Doista se može postaviti i dublje, iskonsko pitanje ima li smisla propisivati posebne uvjete za obavljanje neke djelatnosti ili valja prepustiti tržištu i potrošačima da sami procijene kvalitetu proizvoda i usluga. Kakvi god uvjeti bili ispunjeni na strani poduzetnika, to

---

<sup>31</sup> Istina je da na primjer ni Sud Europske unije ne daje pobliže tumačenje pojma „osobito opravdanih ograničenja u javnom interesu“, nego upućuje da je to stvar nacionalnog zakonodavca, a sebi daje pravo (s razlogom s obzirom na ulogu Suda prema europskom pravu da tumači europsko pravo) da daje konačnu ocjenu usklađenosti nacionalnog prava s europskim pravom primjenjujući opća načela europskog prava.

<sup>32</sup> O pojmovima javnog interesa, općeg interesa i interesa Republike Hrvatske v. izvrsnu analizu u Staničić, Frane, Razlikovanje javnog interesa, općeg interesa i interesa Republike Hrvatske u kontekstu javnopravnih ograničenja prava vlasništva, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 55 (2018) 1: 111-129. V. i Gavella, Nikola, Građansko pravo i posebna pravna uređenja za određene vrste dobara, u: Liber amicorum Petar Klarić, Zagreb 2012: 223-268.

ionako nije nikakva garancija da će on obavljati svoju djelatnost zakonito ili da će biti uspješan u poslovanju. Čini se da ima itekako smisla argumentacija da treba pribjegavati što manjim ograničenjima u obavljanju djelatnosti, a time i u poduzetničkim slobodama. No s druge strane to i nije ustavnopravno pitanje na načelnoj razini jer i sam Ustav ionako dopušta ograničenja poduzetničkih i tržišnih sloboda, ma koliko dopustivost tih ograničenja sužava uvjetujući da moraju biti utemeljena na točno određenim razlozima propisanim Ustavom (zaštita interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi). Međutim svakako je ustavnopravno pitanje kada se ta ograničenja analiziraju ne samo glede razloga zbog kojih su postavljena zakonom nego i glede toga jesu li pretjerana, odnosno je li prilikom njihova propisivanja bilo poštivano načelo razmjernosti (čl. 16./2.).

Granice dopuštenih ograničenja nisu određene Ustavom samo razlozima zbog kojih se ona mogu propisati i stupnjem intervencije u inače proklamirana ustavna načela i prava. Granice poduzetničkih i tržišnih sloboda određene su i jednakim slobodama drugih. To je Ustavom određeno i izrijekom u čl. 16. te je nesumnjivo logična i smisljena posljedica uzajamnog poštivanja sloboda svakoga.

Potonje vrijedi i kada se govori o jamstvu prava vlasništva. Pravo se vlasništva jamči. No vlasništvo i obvezuje te su nositelji vlasničkog prava i njihovi korisnici dužni pridonositi općem dobru. Vlasništvo se može ograničiti ili oduzeti uz naknadu tržišne vrijednosti, dok se vlasnička prava mogu iznimno ograničiti zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi.

Razlozi zbog kojih se vlasnička prava mogu iznimno ograničiti zakonom nabrojeni su taksativno. S obzirom na to da je riječ o ograničenju jednog od temeljnih ustavnih prava (prava vlasništva), ograničenja bi trebalo tumačiti restriktivno te posezati za njima samo kada je to doista prijeko potrebno, pri čemu se mora voditi računa o načelu razmjernosti.

Nabrojeni dopušteni razlozi za ograničenja naizgled su uži negoli je to na primjer u europskom pravu, kada su ograničenja dopuštena ako postoje u osobito opravdanim razlozima u općem interesu. Konkretni razlozi ovise o svim okolnostima slučaja i u praksi su se pojavili neki tipični razlozi, kao što su zaštita potrošača, zaštita vjerovnika, zaštita radnika i slično.<sup>33</sup> Pitanje je jesu li neka od tih ograničenja obuhvaćena onim pojmovima koji su kao dopušteni razlozi ograničenja ustavnog prava vlasništva spomenuti Ustavom. Postavlja se i pitanje mogu li se time obuhvatiti na primjer razlozi pravne sigurnosti (povjerenje u zemljišne knjige). Može li se to smatrati interesom Republike Hrvatske? Potvrđan odgovor čini se kao logičan i razuman.

---

<sup>33</sup> Iz bogate prakse Europskog suda može se izdvojiti jedna od recentnijih odluka, gdje se spominju neki od tih razloga, v. C-106/16, ECLI:EU:C:2017:804, toč. 52. i 54.



Nabrojani razlozi spominju se identično u ZV-u,<sup>34</sup> no isti propis to proširuje i na razlog zaštite spomenika kulture, kada je riječ o tome da je određeno da je vlasnik na temelju zakona dužan nešto poduzeti glede vlastite stvari.<sup>35</sup>

Nameće se pitanje tumačenja i dosega obveze da vlasništvo obvezuje te da je vlasnik dužan pridonositi općem dobru. Zakon o vlasništvu to tek dijelom pojašnjava određujući da je općenito prilikom izvršavanja svoga prava dužan postupati obzirno prema općim i tuđim interesima koji nisu protivni njegovu pravu, a osobito: vlasnik se, a ni itko drugi, ne smije služiti svojim pravom s jedinim ciljem da drugome šteti ili da ga smeta; vlasnik nije ovlašten zabraniti tuđi zahvat u svoju stvar kad je taj zahvat nužan radi otklanjanja štete koja nekome neposredno prijeti, a nerazmjerno je veća od one što iz toga zahvata proizlazi za vlasnika, nego je samo ovlašten potraživati naknadu za pretrpljenu štetu; vlasnik nekretnine nije ovlašten braniti tuđe zahvate poduzete na tolikoj visini ili dubini gdje on nema nikakva opravdanoga interesa da ih isključi.<sup>36</sup>

Ustav određuje da se ograničenja moraju propisati zakonom, dok ZV navodi da se pravo vlasništva može oduzeti ili ograničiti protiv vlasnikove volje samo „na način određen zakonom“. Potonje ostavlja mogućnost da se i podzakonskim aktom odrede neka ograničenja.

U europskom pravu ograničenjem se smatra sve ono što obavljanje neke djelatnosti čini manje privlačnim. Time u pojam ograničenja ne ulaze samo različita izravna ograničenja, nego i dozvole, odobrenja i suglasnosti koje su potrebne za obavljanje djelatnosti, kao i svaka mjera (primjerice, potreban minimalni temeljni kapital, dopušteno obavljanje djelatnosti samo za poduzetnike određenog pravnog oblika, propisivanje maksimalnog broja poduzetnika na nekom području, obveza da se nekom djelatnošću poduzetnik bavi kao jedinom djelatnošću ili zabrana da se neka djelatnost uz određenu djelatnost obavlja i slično).<sup>37</sup>

## **5. POSTOJI LI DOISTA VIŠE USTAVNIH GARANCIJA SLOBODE PODUZETNIŠTVA ILI JEDNA KOJA IMA RAZLIČITE POJAVNE OBLIKE?**

Analiza ustavnih odredaba o gospodarskim pravima kojima se štiti vlasništvo te poduzetnička i tržišna sloboda upućuju na to da ih treba promatrati kao cjelinu te da su one međusobno povezane. Primjerice pravilo o tome da država osigurava svim poduzetnicima jednak položaj na tržištu treba promatrati u kontekstu mogućnosti da se poduzetnička sloboda može iznimno ograničiti zakonom o propisanim slučajevima, što znači da bi bilo dopušteno da i zbog interesa Republike Hrvatske pravni položaj svih poduzetnika ne bude jednak. Ustavni sud svojim odlukama dosljedno slijedi takav pristup

---

<sup>34</sup> Čl. 32./1. ZV-a

<sup>35</sup> Čl. 32./3. ZV-a.

<sup>36</sup> Čl. 31. ZV-a.

<sup>37</sup> C-106/16, ECLI:EU:C:2017:804, toč. 46.

te sve navedene ustavne odredbe primjenjuje u konkretnim slučajevima ocjene povrede ustavnih prava kao cjeline.

Činjenica je da je Ustavni sud i odredbe o poduzetničkim i tržišnim slobodama ocjenjivao povezano s odredbom čl. 29./1. Ustava te da je zbog toga razloga često odredbe o gospodarskim pravima spominjao tek usputno ne upuštajući se u dublju analizu njihova dosega, pa smo zbog toga, nažalost, lišeni njihove supstantivnije analize. Nema uopće nimalo dvojbe o tome da je pravo na pravično suđenje iz čl. 29./1. Ustava iznimno značajno, pa i ključno za pravnu sigurnost, i da bez njega sva ustavna prava ostaju tek puke floskule ako se ne provode, no Ustavni se sud ne bi smio zadržati na ocjeni da je neko postupanje suda protivno pravu na pravično suđenje ako su mu suštinski temelj za tu ocjenu nepoštivanje drugih ustavnih prava. Pravo na pravično suđenje iz čl. 29./1. namijenjeno je prije svega zaštititi valjanog postupka i sprečavanju postupanja koje po svojoj formi ne osigurava pravično suđenje i u razumnom roku. Pojam pravičnosti ovdje se ne odnosi na ocjenu materijalnih prava ili na ocjenu je li sud u svome postupku pravilno primijenio propise jer ako je to tako, onda Ustavni sud, potpuno nepotrebno, a i protivno samome Ustavu, postaje redovni sud najvišeg stupnja koji kontrolira pravilnu primjenu propisa od strane drugih sudova.

Čini se da Ustavni sud nije zauzeo stajalište u dosadašnjoj praksi jesu li slučajevi mogućnosti ograničenja poduzetničkih sloboda i vlasničkih prava iz čl. 50./2. taksativno nabrojani te da zbog toga nije moguće u konkretnom slučaju proširiti razloge za dopuštena ograničenja. No to ne znači da bi se Ustavni sud trebao samoograničavati te se ne bi trebao upustiti u tumačenje svakog od razloga dopuštenih ograničenja. *De lege ferenda*, možda bi trebalo jasno izraziti da su navedeni razlozi ograničenja navedeni primjerice. Naime ako su taksativni i još se tumače restriktivno, ne izmiču li time mogućnosti da se zakonom ograniče neka ustavna prava zbog razloga za koje zapravo i nije sporno da su u interesu Republike Hrvatske, kao što je na primjer zaštita potrošača, zaštita vjerovnika ili općenitije interes pravne sigurnosti? Čini se da ne bi smjelo biti sporno da to jesu kategorije koje su u interesu Republike Hrvatske, ili barem u općem interesu, a opći interes nije posebno naveden kao razlog zbog kojih su moguća zakonska ograničenja vlasničkih prava i poduzetničkih sloboda.

## 6. ZAKLJUČAK

Gospodarski ustroj Republike Hrvatske temelji se na očekivanim civilizacijskim dostignućima i shvaćanjima toga koji su uvjeti prijeko potrebni za gospodarski razvoj: slobodno poduzetništvo, tržišne slobode, pravna sigurnost i odgovarajuća jamstva pravom zaštićenih vrijednosti. Hrvatski Ustav opravdano štiti sve te vrijednosti, no u konkretnim slučajevima konkretizacije njihove zaštite postavljaju se i neka pitanja. Ona su dijelom posljedica ustavnih odredaba koje zahtijevaju tumačenje, kako samostalno tako i u odnosu na druge ustavne odredbe. Načelno to samo po sebi nije problem jer temeljni pravni dokument kao što je ustav, nastao u kontekstu određenog povijesnog

trenutka, treba i bez formalnih promjena prilagođavati tumačenjem novim odnosima, stvarnostima i tehnologijama. No za to je od odlučne važnosti zauzimati načelna stajališta o tim pitanjima, a u tome je po prirodi stvari ključna uloga Ustavnog suda.

Analiza odluka Ustavnog suda pokazuje da Ustavni sud često poseže za člankom 29. Ustava, koji jamči pravo na pravično suđenje, a rjeđe se upušta u analizu prigovora sa stajališta drugih ustavnih odredaba, koje su ponekad za određeno pravno pitanje mnogo relevantnije. Takvo samoograničavanje nije nužno sa stanovišta zaštite samostalnosti drugih grana vlasti, jer je često aktivnost Ustavnog suda neophodna radi zaštite ustavnih prava i drugih ustavnih vrijednosti. To dokazuju i promjene propisa i pravne prakse koje su posljedica odluka ESLJP-a, a koje bi mogle biti kvalitetnije i pravodobnije kada bi bile rezultat promišljanja Ustavnog suda. On naime može daleko više od međunarodnog suda voditi računa o specifičnostima domaćeg pravnog sistema. Osim toga tako bi se izbjegla i pogrešna percepcija Ustavnog suda kao „suda četvrtog stupnja“ te bi se smanjio priljev predmeta koji su sa stanovišta zaštite ustavnih prava irelevantni te nepotrebno opterećuju rad suda. I na kraju, tako stvoren svojevrsni katalog ustavnih prava pridonio bi većoj zaštiti ustavnih prava u zakonodavnom postupku i pred redovnim sudovima te u konačnici vladavini prava i drugim najvišim vrednotama hrvatskog ustavnog poretka.

**CONSTITUTIONAL GUARANTEES AND THE ECONOMIC SYSTEM  
OF THE REPUBLIC OF CROATIA  
(ON ENTREPRENEURIAL AND MARKET FREEDOM AND  
THE RIGHT OF OWNERSHIP)**

Entrepreneurial and market freedom, which is the constitutional basis of the economic system of the Republic of Croatia, cannot be observed independently of the constitutional guarantee of the right of ownership. This paper analyses the case law of the Constitutional Court on the protection of such constitutional guarantees and warns about the sometimes uncritical use of constitutional protection through the right to a fair trial, instead of concentrating more closely and deeply on the specific constitutional guarantees themselves that protect economic rights.

*Keywords: Constitution of the Republic of Croatia, economic system, constitutional guarantees, economic rights, entrepreneurial and market freedom, right of ownership*

**Lovorka Kušan**, Judge of the Constitutional Court of the Republic of Croatia

**Siniša Petrović**, Professor in the Department of Commercial and Company Law at the Faculty of Law, University of Zagreb

# OBIJESNA VOŽNJA – SPORNA OBILJEŽJA I DRUGA OTVORENA PITANJA

*Pregledni znanstveni rad*

*UDK 343.346.5(497.5)*

*343.346.5(497.4)*

*343.346.5(430)*

*340.5*

Primljeno: 25. listopada 2018.

Marta Dragičević Prtenjača\*

Matija Brkić\*\*

---

*U radu će biti razmotrene neke nedoumice koje su se pojavile s primjenom kaznenog djela obijesne vožnje u cestovnom prometu. Posebna pozornost bit će posvećena pravnoj prirodi i značenju pojma obijesti te terminu 'teška kršenja', koji se nalaze u zakonskom opisu tog kaznenog djela. Zatim će biti razmotreni oblici krivnje s kojima se djelo može počinuti te će biti uspoređeno hrvatsko rješenje sa slovenskim i njemačkim rješenjima u vezi s modalitetom počinjenja predmetnog kaznenog djela. Posebno je pravno zanimljiva situacija kada se obijesnom vožnjom izazovu tjelesne ozljede jer se u tom slučaju postavlja pitanje dolazi li do pravne praznine. U vezi sa svim navedenim predlažu se određena rješenja de lege ferenda, osobito u pogledu načina uređenja modaliteta počinjenja kaznenog djela obijesne vožnje i posljedica do kojih može doći takvom vožnjom.*

Ključne riječi: obijesna vožnja, obijest, ugrožavanje, sigurnost u prometu, cestovni promet

---

## 1. UVODNO O OBIJESNOJ VOŽNJI

U prometu dolazi do raznih situacija koje mogu biti same po sebi opasne i koje nerijetko rezultiraju vrlo teškim posljedicama za život ili tjelesni integritet ljudi ili za imovinu. Takva ponašanja najviše dolaze do izražaja u cestovnom prometu jer je cestovni promet i najzastupljeniji u strukturi prometa te u njemu svakodnevno sudjeluje najveći broj ljudi.<sup>1</sup> Prometna su kaznena djela inkriminirana ponajprije zbog teških posljedica do kojih mogu dovesti, a prema dostupnim izvješćima nisu toliko zastupljena u ukupnom kriminalu (4,2 % prema Izvješću DORH-a,<sup>2</sup> odnosno 7,7 % prema Izvješću DZS-a<sup>3</sup>). Prijevozno sredstvo,

---

\* Marta Dragičević Prtenjača, docentica na Katedri za kazneno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

\*\* Matija Brkić, odvjetnički vježbenik iz Zagreba

<sup>1</sup> Iako se najviše putnika u Hrvatskoj preveze zračnim putem, u cestovnom prometu sudjeluje najviše ljudi. Za više vidjeti na: <https://www.dzs.hr/> (20. 10. 2018.) (Priopćenja i statistička izvješća / Transport i komunikacije / Transport).

<sup>2</sup> Izvješće Državnog odvjetnika Republike Hrvatske za 2017. god., dostupno na: <http://www.dorh.hr/dorh07062018> (20. 10. 2018.) str. 24, 79.

<sup>3</sup> Izvješće DZS-a br. 1627/2018, Punoljetni počinitelji kaznenih djela, prijave, optužbe i osude u 2017. god., str. 128.

primjerice automobil, opasno je sredstvo samo po sebi, pa upravljanje vozilom iziskuje poseban oprez i vještinu.

Hrvatski zakonodavac procijenio je da je potrebno reagirati i prije negoli dođe do izazivanja teških posljedica, pa je odlučio inkriminirati i vožnju u cestovnom prometu koja dovodi do ugrožavanja života ili tijela ljudi, bez njihova ozljeđivanja.<sup>4</sup> Inkriminacija je nazvana obijesna vožnja u cestovnom prometu (čl. 226. Kaznenog zakona; dalje: KZ<sup>5</sup>).<sup>6</sup> Ako se ispune sva obilježja tog djela, više neće biti govora o prekršajima iz Zakona o sigurnosti prometa na cestama (dalje: ZOSPC),<sup>7</sup> nego o predmetnom kaznenom djelu, jer, kako navodi *Novoselec*, „obijesna vožnja je iznimno opasna vožnja koja dovodi do ugrožavanja života ili tijela ljudi“<sup>8</sup>, pa ju je potrebno regulirati kaznenim pravom.

Takva je regulacija u skladu s tendencijama u međunarodnom pravu, primjerice s odredbama Bečke konvencije UN-a o cestovnom prometu (dalje: Konvencija o cestovnom prometu ili Bečka konvencija);<sup>9</sup> Europske konvencije Vijeća Europe o kažnjavanju za djela počinjena u cestovnom prometu;<sup>10</sup> Direktive 2011/82/EU o olakšavanju prekogranične razmjene informacija o prometnim prekršajima vezanim za sigurnost prometa na cestama (dalje: Direktiva 2011/82/EU)<sup>11</sup>, kojima se želi povećati sigurnost prometa na cestama.<sup>12</sup>

---

<sup>4</sup> Kod kaznenih djela konkretnog ugrožavanja dolazi do izazivanja opasnosti za objekt radnje, a izostanak povređivanja vrlo često ovisi samo „od sretnog stjecaja okolnosti“. *Novoselec*, P. (2016), *Opći dio kaznenog prava*, Osijek, str. 117.

<sup>5</sup> Kazneni zakon, NN, 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18. Obijesna vožnja (čl. 226. KZ-a) novo je kazneno djelo, koje je u hrvatsko kazneno zakonodavstvo uvedeno Kaznenim zakonom iz 2011., koji je stupio na snagu 2013. te je, uz nekoliko novela, i danas na snazi. God. 2012. zakonodavac je novelom napravio manju izmjenu navedenog članka na način da se „iza riječi 'ograničenjem brzine' briše zarez i dodaju riječi: 'i time'“. Izmjene i dopune Kaznenog zakona, NN, 144/2012.

<sup>6</sup> „Sudionik u cestovnom prometu koji iz obijesti teško krši propise o sigurnosti prometa vozeći u stanju nesposobnosti za vožnju izazvanom trošenjem alkohola uz koncentraciju od najmanje 1,50 g/kg alkohola u krvi, ili droge ili psihoaktivnih lijekova, ili vozeći u zabranjenom smjeru, ili pretječući na nepreglednom mjestu kolonu vozila, ili vozeći brzinom koja prelazi pedeset km/h iznad dopuštene u naseljenom mjestu ili području s naznačenim ograničenjem brzine i time izazove opasnost za život ili tijelo ljudi, kaznit će se kaznom zatvora do tri godine“. Čl. 226. KZ-a.

<sup>7</sup> Zakon o sigurnosti prometa na cestama, NN, 67/08, 48/10, 74/11, 80/13, 158/13, 92/14, 64/15, 108/17.

<sup>8</sup> *Novoselec*, P. (2015.), *Sudska praksa*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu (Obijesna vožnja u cestovnom prometu), Zagreb, vol. 22, br. 1/2015, str. 320.

<sup>9</sup> Bečka konvencija Ujedinjenih naroda o cestovnom prometu iz 1968., s amandmanima iz 1993.; dostupna na: <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/conventn/crt1968e.pdf> (14. 10. 2018.).

<sup>10</sup> Europska konvencija Vijeća Europe o kažnjavanju za djela počinjena u cestovnom prometu (engl. *European Convention on the Punishment of Road Traffic Offences*), ETS No. 052 iz 1964., koja je stupila na snagu 1972. god.; dostupna na: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/052> (14. 10. 2018.). Hrvatska je nije ni potpisala ni ratificirala. Informacije dostupne na: [https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/052/signatures?p\\_auth=QJ1oWumZ](https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/052/signatures?p_auth=QJ1oWumZ) (14. 10. 2018.).

<sup>11</sup> Direktivom 2011/82/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2011. o olakšavanju prekogranične razmjene informacija o prometnim prekršajima vezanim za sigurnost prometa na cestama; dostupna na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0082&from=EN> (14. 10. 2018.).

<sup>12</sup> Za više o prometnom prekršajnom pravu RH i njegovoj usuglašenosti s pravom EU-a vidjeti: Čižmešija, D. (2012), *Prometno prekršajno pravo RH i njegovo usuglašavanje s Europskom unijom*. Magistarska radnja,

Obijesna vožnja, kao i druga prometna kaznena djela, nalazi se u posebnoj glavi (Glava XXII.), kojom su propisana kaznena djela protiv sigurnosti prometa. Takvo je rješenje različito od prijašnjega (onog u Kaznenom zakonu iz 1997.; dalje: KZ/97),<sup>13</sup> u kojem su se prometna kaznena djela nalazila među kaznenim djelima 'protiv opće sigurnosti ljudi i imovine i sigurnosti prometa' (Glava XX.).<sup>14</sup> Može se reći kako se današnjim reguliranjem prometnih delikata u posebnoj glavi vraća na 'staro' rješenje prije KZ/97. Tada je Krivičnim zakonom Republike Hrvatske<sup>15</sup> (dalje: KZRH) kazneno djelo sličnog sadržaja 'ugrožavanja javnog prometa uslijed omamljenosti' (čl. 157. KZRH)<sup>16</sup> bilo regulirano u posebnoj Glavi XIV. KZRH ("Krivična djela protiv sigurnosti javnog prometa"), kojom su bila regulirana prometna kaznena djela.<sup>17</sup> Vrlo je vjerojatno zakonodavac današnjom

---

branjena na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu. Za više o prometnom pravu u okviru Europske unije vidjeti: Kocijan I. (2009), Revisiting the formative years of European transport policy. Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, sv. 59, br. 2-3.

<sup>13</sup> Kazneni zakon, NN, 110/97, 27/98, 50/00, 129/00, 84/05, 51/01, 111/03, 190/03, 105/04, 71/06, 110/07, 152/08, 57/11, 77/11.

<sup>14</sup> Kaznenim zakonom iz 1997., koji ostaje na snazi uz neke novele do 2013., učinjen je velik (negativan) zaokret u pogledu prometnih delikata jer se kaznena djela protiv sigurnosti prometa, za razliku od dotadašnje regulacije, više ne nalaze u posebnoj glavi Kaznenog zakona, nego se reguliraju zajedno s kaznenim djelima protiv opće sigurnosti ljudi i imovine (Glava XX., Kaznena djela protiv opće sigurnosti ljudi i imovine i sigurnosti prometa). Za više vidjeti Bačić, F. (1998), Marginalije uz novi Kazneni zakon, posebni dio, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Zagreb, br. 1, (Kaznena djela protiv opće sigurnosti ljudi i imovine i sigurnosti prometa, 134-136); i Bačić, F.; Pavlović, Š. (2001), Kazneno pravo – posebni dio, Informator, str. 305-308 i 323-331. U toj glavi nalazila su se dva kaznena djela koja su se odnosila na kaznenopravnu prometnu delinkvenciju, i to kazneno djelo izazivanja prometne nesreće (čl. 272. KZ/97) te nepružanje pomoći osobi koja je teško tjelesno ozlijeđena u prometnoj nesreći (čl. 273. KZ/97). Njime su bila sankcionirana kršenja prometnih propisa kojima je dolazilo do teške tjelesne ozljede ili imovinske štete velikih razmjera, a kvalificirani je oblik bio kada je nesrećom prouzročena smrt jedne ili više osoba. Bila je propisana odgovornost i za nehajno postupanje te kvalificirani oblik nehajnog postupanja kada je nastupila smrt jedne ili više osoba (čl. 273. st. 4. KZ/97). Predmetno kazneno djelo bilo je tzv. *mixtum compositum*, ono je omogućavalo paralelno postojanje ugrožavanja (sigurnosti prometa) i povređivanja (života ili tijela ljudi, ili imovine), što je vrlo rijetko u kaznenom pravu, i predstavlja iznimnu i vrlo neobičnu podjelu po tipovima bića kaznenih djela. Za više vidjeti: Novoselec (2016), *op. cit.* (bilj. 4), str. 118; Bojanić, I.; Cvitanović, L.; Derenčinović, D.; Grozdanić, V.; Kurtović, A.; Novoselec, P.; Turković, K. (2007), Posebni dio kaznenog prava, Zagreb, str. 300 (Izazivanje prometne nesreće, str. 296-303).

<sup>15</sup> Krivični zakon Republike Hrvatske (pročišćeni tekst), NN 32/1993. Pročišćeni tekst Krivičnog zakona Republike Hrvatske obuhvaća preuzete odredbe Krivičnog zakona Socijalističke Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 25/77) te njegove izmjene i dopune objavljene u Narodnim novinama br. 50/78, 25/84, 52/87, 43/89, 8/90, 9/91, 33/92, 39/92, 77/92 i 91/92; dostupno na: [http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1993\\_04\\_32\\_574.html](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1993_04_32_574.html) (6. 6. 2017.).

<sup>16</sup> Tako je upravljanje motornim vozilom pod utjecajem „alkohola ili omamljujućih sredstva“ bilo regulirano kaznenim djelom ugrožavanja javnog prometa uslijed omamljenosti (čl. 157. KZRH). To je kazneno djelo bilo *lex specialis* u odnosu na kazneno djelo ugrožavanja javnog prometa. Osim što se odnosilo na upravljanje motornim vozilom u svim vrstama prometa, jasno je bilo navedeno da osoba mora biti ne samo pod utjecajem alkohola ili omamljujućih sredstava nego i da zbog toga mora biti i „očigledno nesposobna za sigurnu vožnju“ te takvim postupanjem dovesti „u opasnost život ili tijelo ljudi ili imovinu većeg opsega“. Predmetno kazneno djelo bilo je u punom smislu riječi kazneno djelo ugrožavanja i najsličnije je današnjem kaznenom djelu obijesne vožnje (bez drugih propisanih modaliteta počinjenja), a bila je propisana i odgovornost za nehaj. Kvalificirani oblici kao imovinska šteta velikih razmjera, teška tjelesna ozljeda ili smrt (jedne ili više osoba) bili su propisani čl. 161. KZRH Teška djela protiv sigurnosti javnog prometa. Za više vidjeti Šeparović, Z. (1987), Stradanje u prometu – sigurnost i odgovornost, Zagreb – Beograd (Krivična djela ugrožavanja javnog prometa u važećem pravu SFPR i SR Hrvatske, str. 151-179).

<sup>17</sup> U toj se glavi nalazilo još i kazneno djelo ugrožavanja javnog prometa (čl. 156. KZRH). Potrebno je istaknuti kako je kod kaznenog djela ugrožavanja javnog prometa bilo potrebno lake tjelesne ozljede ili imovinske štete „preko petsto pedeset tisuća dinara“ (čl. 156. KZRH). Smatralo se da su i nastup tjelesne

regulacijom prometnih kaznenih djela u posebnoj glavi želio naglasiti važnost sigurnosti prometa kao pravnog dobra, što se ogleda i u znatnom proširivanju represije te pojačanoj pravnoj regulaciji ponašanja u prometu.<sup>18</sup>

Obijesna je vožnja od trenutka kada je propisana KZ-om 2011., a osobito od kada se ta norma počela primjenjivati 2013., predmet polemiziranja u praksi i teoriji ponajprije zbog tumačenja pojma obijesti i pravne prirode tog pojma, ali i drugih pitanja do kojih se došlo primjenom tog kaznenog djela.

## 2. SPORNA OBILJEŽJA I DRUGA OTVORENA PITANJA KOD OBIJESNE VOŽNJE

Primjenom inkriminacije obijesne vožnje iskristaliziralo se nekoliko nedoumica, i to ponajprije, kako je već spomenuto, u vezi sa značenjem, tj. pravnom prirodom pojma obijesti, zatim značenjem pojma teško, modalitetom počinjenja djela, oblikom krivnje kojim se djelo može počinuti, počiniteljem tog kaznenog djela, a otvara se i pitanje što učiniti kada su obijesnom vožnjom uzrokovane lake tjelesne ozljede.

### 2.1. O pravnoj prirodi i značenju pojma obijesti

Značenje pojma obijesti pokazalo se naročito spornim u praksi, što onda ima važne implikacije i u primjeni inkriminacije obijesne vožnje. Upravo su nedoumice na koje je upozorila praksa djelovale kao kotač zamašnjak za rasprave o značenju i pravnoj prirodi pojma obijesti u teoriji.<sup>19</sup> U konačnici sve se svodi na dva pitanja – iscrpljuje li se pojam obijesti u taksativno navedenim modalitetima počinjenja tog kaznenog djela (u tom bi se slučaju radilo samo o pleonazmu) ili pojam obijesti u zakonskom opisu kaznenog djela, osim što zauzima mjesto, ima i neko značenje?

*Mažuranić* navodi kako riječ *obijest* (*obest, obist* itd.) svoje značenje izvodi po jednom rječniku iz riječi „*obijesti se*“, što bi značilo „*uslied sreće i dobra života uzoholiti se*“, dok po drugome izvodi svoje korijene iz riječi „*bijes*“.<sup>20</sup> Prema njemu podrijetlo te riječi i njezini korijeni mogu se tražiti u dvije potpuno različite riječi. U *Klaićevu Rječniku stranih riječi* navode se sinonimi za pojam obijesti: „*drskost, bezobrazluk; razuzdanost, blud, pohotljivost*“.<sup>21</sup>

---

ozljede i imovinske štete objektivni uvjeti kažnjivosti, o čemu je kritički pisao Horvatić. Za više vidjeti Horvatić, Ž. (2004), Normativni aspekti kaznenog prava u području cestovnog prometa *de lege lata* i *de lege ferenda*, u: Kazneno pravo i druge kaznene znanosti (odabrani radovi 1963.-2003.), (str. 151-158), str. 154. Inače je to kazneno djelo obuhvaćalo povrede svih vrsta prometa (npr. željezničkog, brodskog, tramvajskog, autobusnog i dr.), a bilo je propisano i kažnjavanje za nehaj.

<sup>18</sup> Za više vidjeti Vuletić, I.; Dumančić, K. (2013), Nova koncepcija kaznenopravne zaštite prometa u hrvatskom kaznenom pravu, *Pravni vjesnik*, god. 29, br. 2, 21-34.

<sup>19</sup> Za više vidjeti Novoselec (2015), *op. cit.* (bilj. 8).

<sup>20</sup> Mažuranić, V. (1975), Prinosi za hrvatski pravno-povjestni rječnik, *Informator*, Zagreb, str. 774.

<sup>21</sup> Informacije su dostupne na: <https://hr.glosbe.com/hr/en/obijest>, (6. 6. 2017.).



Danas je treba shvatiti kao "neobuzdanost u ponašanju i zahtjevima",<sup>22</sup> pa bi u tom kontekstu kod kaznenog djela obijesne vožnje obijest trebalo tumačiti kao neobuzdanost i bezobzirnost ponašanja vozača tijekom upravljanja vozilom.<sup>23</sup> Manifestirala bi se kao neobuzdano, drsko, naprasito, arogantno, bezobrazno, bezobzirno ponašanje, tj. vožnja. Kolokvijalno nazvano, kako to navodi Moslavac, „divljanje u cestovnom prometu“,<sup>24</sup> koje dovodi do velike vjerojatnosti, tj. povećane opasnosti od nastupa, konkretne opasnosti za život ili tijelo ljudi.<sup>25</sup>

Pojam obijest koristila je i ranija sudska praska kod kaznenog djela izazivanja prometne nesreće i vrlo ga je često izjednačavala s pojmom bezobzirnosti. Međutim potrebno je istaknuti kako navedeni pojmovi, iako su značenjem slični, nisu sinonimi. Bezobziran je onaj koji nema obzira; koji ne preza ni pred čim; bezočan<sup>26, 27</sup>

Sudska je praksa pri odlučivanju radi li se o kaznenom djelu obijesne vožnje u nekim svojim odlukama zauzela stav da je „obijest“ definirana kroz taksativno navođenje četiri modaliteta obijesne vožnje te da nije potrebno posebno utvrđivati postupanje iz „obijesti“. Tako je sudska praksa u nekim svojim odlukama zauzela stajalište kako „obijest“ nije subjektivno obilježje djela,<sup>28</sup> nego tautologija, odnosno pleonazam. Takav stav primjerice zauzima Županijski sud u Bjelovaru u svojoj odluci Kž-283/2013, u kojoj se navodi da se „kazneno djelo obijesne vožnje u cestovnom prometu sastoji od dva elementa“:<sup>29</sup> teškog kršenja prometnog propisa i nastupa konkretne opasnosti za život ili tijelo ljudi. U svojoj odluci, prema mišljenju autora pogrešno, navodi: „... evidentna je namjera zakonodavca

---

<sup>22</sup> Značenje riječi obijest, Hrvatski jezični portal; dostupno na: <http://hrvatski.enacademic.com/41790> (10. 1. 2019.). Identična se definicija nalazi i u Anić, V. (2007), Rječnik hrvatskoga jezika, Novi Liber (i Jutarnji list), Zagreb, str. 302.

<sup>23</sup> Pavlović, Š. (2011), Obijesti je svojstvena neobuzdanost i bezobzirnost u upravljanju vozilom; dostupno na: <http://www.znet.hr/2011/10/sime-pavlovic-obijesti-je-svojstvena-neobuzdanost-i-bezobzirnost-u-upravljanju-vozilom/> (20. 10. 2018.).

<sup>24</sup> Moslavac, B. (2015), Obijesno i grubo kršenja prometnih propisa uz nesposobnost za (sigurnu) vožnju zbog prekomjerne alkoholiziranosti, Hrvatska pravna revija, ožujak, 15, 3, str. 87.

<sup>25</sup> Za više o posljedicama takve vožnje u građanskom pravu vidjeti Leder, D. (2014), Kazneno djelo obijesne vožnje u cestovnom prometu kao razlog gubitka prava iz osiguranja, HPR, svibanj 2014., str. 16.

<sup>26</sup> Značenje riječi bezobziran. Hrvatski jezični portal; dostupno na: <http://hrvatski.enacademic.com/11504> (9. 1. 2019.).

<sup>27</sup> Cvitanović, L.; Derenčinović, D.; Turković, K.; Munivrana Vajda, M.; Dragičević Prtenjača, M.; Maršavelski, A.; Roksandić Vidlička, S. (2018), Kazneno pravo – posebni dio (Kaznena djela protiv sigurnosti prometa, str. 269-293), Zagreb, 2018, str. 279-283.

<sup>28</sup> Za više o tome što su subjektivna obilježja vidjeti Horvatić, Ž.; Derenčinović, D.; Cvitanović, L. (2017), Kazneno pravo, Opći dio 2 – kazneno djelo i kaznenopravne sankcije, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, str. 28, i Novoselec (2016), *op. cit.* (bilj. 4), str. 112.

<sup>29</sup> Rješenje Županijskog suda u Bjelovaru, Kž-283/2013, od dana 24. travnja 2014., str. 2; dostupno na: <https://sudskapraksa.csp.vsrh.hr/decisionPdf?id=090216ba803f0274> (14. 1. 2019.). Optuženik je 18. 8. 2013. po danu upravljao osobnim automobilom golf s koncentracijom od 1,74 g/kg apsolutnog alkohola u krvi vrludajući po cesti. Kako je o tome obaviještena prometna policija, na ulazu u Viroviticu dočekao ga je policijski službenik na motociklu i pokušao zaustaviti bljeskalicom, zvučnom sirenom i podignutom rukom. Optuženik je unatoč tome nastavio vožnju i pritom udario automobilom policijski motocikl. Za njime je na drugom motociklu krenuo drugi policijski službenik i zaustavio ga dvadesetak metara od mjesta na kojem je došlo do kontakta vozila. Optuženik nije htio izići iz automobila, a kad je izvučen, potužio se da mu nije dobro te je pozvana hitna pomoć. Za više vidjeti Novoselec (2015), *op. cit.* (bilj. 8), str. 318.

da taksativno navedene oblike teškog kršenja propisa označi kao obijesne<sup>30</sup>, čime jasno zauzima gore rečeni stav da je obijest pleonazam. Ističe dalje kako smatra da se „radi o opisanim oblicima kršenja propisa u cestovnom prometu koji sami po sebi ukazuju da je okrivljenik kršeći te propise na tako grub način postupao obijesno“. <sup>31</sup> Zanimljivo je kako je ipak prvostupanjski sud<sup>32</sup> u tom predmetu bio zauzeo drugačije stajalište. ŽSBj u svojoj odluci navodi kako je prvostupanjski sud bio zauzeo stajalište „da je za ostvarenje bića terećenog djela potrebno dokazati ispunjenje triju konstitutivnih elemenata: obijest na strani počinitelja, teško kršenje prometnog propisa i nastup konkretne opasnosti za život ili tijelo ljudi“ te je okrivljenika u skladu s tako zauzetim shvaćanjem oslobodio optužbe s obrazloženjem da kod njega nije utvrdio obijest.<sup>33</sup>

Znači, ipak u praksi nije zauzet ujednačen stav i shvaćanje u vezi s pravnom interpretacijom pojma obijesti kod kaznenog djela obijesne vožnje.

Međutim, usprkos postojanju drugačijih shvaćanja u vezi s pravnom prirodom i značenjem pojma obijesti (kao kod spomenutog prvostupanjskog suda),<sup>34</sup> izgleda kako Županijski sud u Bjelovaru isto stajalište zauzima i u predmetu Kž-8/2014. U svojoj odluci navodi da „čini kazneno djelo obijesne vožnje u cestovnom prometu iz čl. 226. KZ/11 okrivljenik koji je, kršeći odredbe čl. 199. st. 2. i čl. 57. st. 2. ZOSPC-a“,<sup>35</sup> upravljajući osobnim automobilom u stanju nesposobnosti za vožnju, započeo radnju skretanja ulijevo ne propustivši osobni automobil koji je dolazio iz suprotnog smjera, ... već je skrenuo na lijevi kolnički trak i pritom je udario svojim automobilom u nailazeći automobil, čime je konkretno ugrozio cestovni promet, ali bez težih posljedica“. <sup>36</sup> U toj odluci opet zauzima stav da se „kazneno djelo obijesne vožnje u cestovnom prometu sastoji od četiri modaliteta teškog kršenja propisa o sigurnosti prometa, kojima se izaziva opasnost za život ili tijelo ljudi, zbog čega se počinitelja kažnjava za samo ugrožavanje koje nije dovelo do težih posljedica“. <sup>37</sup> Zanimljivo je da sud u toj svojoj odluci, prema mišljenju autora, opetovano pogrešno interpretira volju zakonodavca kada navodi da „zakonodavac očito element obijesti poistovjećuje sa teškim kršenjem propisa o sigurnosti prometa i to upravo tada kada se radi o nesposobnosti za vožnju uslijed utjecaja alkohola uz određenu

---

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> Prvostupanjski je sud bio Općinski sud u Virovitici, koji je rješenjem K-423/13 oslobodio okrivljenika optužbe. Novoselec (2015), *op. cit.* (bilj. 8), str. 318.

<sup>33</sup> Rješenje ŽSBj Kž-283/2013, str. 2.

<sup>34</sup> Općinski sud u Virovitici, K-423/13- *Ibid.*

<sup>35</sup> Rješenje ŽSBj Kž-8/2014 od 13. veljače 2014., str. 2; dostupno na: <https://sudskapraksa.csp.vsrh.hr/decisionPdf?id=090216ba803ee600> (10. 1. 2019.). Prvostupanjski sud Općinski sud u Virovitici u predmetu br. K-467/13 oslobodio je okrivljenika od optužbe za kazneno djelo obijesne vožnje iz čl. 226. KZ-a.

<sup>36</sup> *Ibidem*. Potrebno je još napomenuti kako je za postojanje kaznenog djela obijesne vožnje važno da je došlo do konkretnog ugrožavanja života ili tijela ljudi, odnosno to je jedan od njegovih konstitutivnih elemenata, a nije važno da je bio konkretno ugrožen cestovni promet, jer je konkretno ugrožavanje prometa relevantno za prekršaje. U tom je smislu sud na pogrešan način u tom dijelu obrazložio svoju odluku.

<sup>37</sup> Rješenje ŽsBj, Kž-8/2014, str. 2.

koncentraciju (od najmanje 1,50 g/kg alkohola u krvi) i kada zbog toga dolazi do izazivanja konkretne opasnosti za život ili tijelo drugih osoba.“<sup>38</sup>

U predmetu K-322/15, koji se vodio pred Općinskim kaznenim sudom u Zagrebu,<sup>39</sup> autori su mišljenja da je sud ispravno osudio vozača za kazneno djelo obijesne vožnje (iz čl. 226. KZ-a) jer je, „upravljajući osobnim vozilom iz smjera Rijeke u smjeru Zagreba, nakon dolaska do čvora Bosiljevo zaustavio vozilo na zaustavnoj traci, nakon čega se polukružno okrenuo i nastavio voziti u smjeru Ogulina autocestom A-1 kolničkim trakom namijenjenim za promet vozila iz suprotnog smjera“.<sup>40</sup> Sud je smatrao da je takvom vožnjom vozač ugrozio sudionike u prometu, konkretno vozača i suvozača autocisterne na koju je bila priključena poluprikolica, a koji je, kako bi izbjegao sudar, morao naglo skrenuti udesno na zaustavnu traku. Iako presuda sadrži vrlo šturo obrazloženje u kojem se ne spominje obijest (niti se o njoj polemizira), iz navedenog činjeničnog stanja razaznaje se kako upravo takva vožnja po svojoj prirodi odgovara onome što se ima shvatiti obijesnim postupanjem, odnosno vožnjom, koja je u konačnici dovela do izazivanja ozbiljne opasnosti za život i tijelo vozača autocisterne i vozača i suvozača teretnog vozila. Ne upuštajući se u detaljnu razradu i obrazloženje što sud smatra obijesnim postupanjem, ipak je naveo kako je „utvrđeno da su u postupanju okrivljenika ispunjena sva subjektivna i objektivna obilježja kaznenog djela stavljenog mu na teret...“<sup>41</sup> što upućuje na to da je sud ipak promišljao o postojanju subjektivnih obilježja, a može se reći i zauzeo stav da kod kaznenog djela obijesne vožnje moraju biti ispunjena i subjektivna obilježja kaznenog djela. Doduše, nije naveo koje bi to subjektivno obilježje bilo, ali kod obijesne vožnje to je samo jedno – obijest.

Može se reći kako je intencija zakonodavca prilikom propisivanja kaznenog djela obijesne vožnje bila suzbijanje baš takvih vrlo rizičnih ponašanja u prometu,<sup>42</sup> kod kojih postoji visok stupanj vjerojatnosti, koji graniči s izvjesnošću nastupanja posljedica za život ili tijelo ljudi. Onaj tko vozi u suprotnom smjeru na autocesti pri brzinama kojima je dopušteno voziti na autocesti ugrožava sve ljude koji se ondje nalaze.

Ranija je sudska praksa „kod kaznenog djela izazivanja prometne nesreće postupanje iz 'obijesti', tj. pod obijesnom, odnosno bezobzirnom vožnjom podrazumijevala neka ponašanja koja su danas modaliteti kaznenog djela obijesne vožnje; primjerice pretjecanje na nepreglednom mjestu (VSRH, I Kž-485/94),<sup>43</sup> vožnju puno većom brzinom od

---

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> Presuda Općinskog kaznenog suda u Zagrebu, K-322/15, od dana 26. svibnja 2015.

<sup>40</sup> U presudi je navedeno kako je takvim postupanjem vozač ugrozio sudionike u prometu, konkretno vozača i suvozača autocisterne na koju je bila priključena poluprikolica, a koji je, kako bi izbjegao sudar, morao naglo skrenuti udesno na zaustavnu traku. *Ibid.*, str. 1, 3. Za takvo postupanje osuđen je na kaznu zatvora u trajanju od jedne godine, koja je zamijenjena radom za opće dobro, te je izrečena sigurnosna mjera zabrane upravljanja motornim vozilom u trajanju od dvije godine.

<sup>41</sup> *Ibid.*, str. 3.

<sup>42</sup> Konačni prijedlog Kaznenog zakona, Vlada RH, 2011.; dostupno na: <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=41259> (20. 10. 2018.), str. 225.

<sup>43</sup> Odluka VSRH Kž-485/94 od 29. kolovoza 1995. Za više Garačić, A. (2016), Kazneni zakon u sudskoj praksi – posebni dio, Rijeka, str. 536.

dozvoljene, brzinom preko 50 km/h od dozvoljene (ŽsKop, Kž-244/04), vožnju pod utjecajem veće količine alkohola (ŽsBj, Kž-128/2015)<sup>44</sup>.<sup>45</sup> U tom smislu treba shvatiti zašto su sudovi u recentnim odlukama većinom zauzimali stajališta da se obijesno postupanje iscrpljuje u taksativno navedena četiri modaliteta počinjenja kaznenog djela obijesne vožnje.

Međutim *Novoselec* je zauzeo drugačije stajalište i utro je put drugačijem shvaćanju obijesti, a time i samog kaznenog djela obijesne vožnje. On smatra da je „obijest subjektivno obilježje kojim se dopunjuje biće djela, kao što su primjerice niske pobude kod ubojstva“,<sup>46</sup> pa je u svakom slučaju potrebno utvrditi je li postupanje bilo obijesno. *Novoselec* tako navodi da, ako je „... obijest samo ponavljanje onog što slijedi u zakonskom opisu djela, to bi bio zakonodavni promašaj jer opis kaznenog djela mora biti krajnje ekonomičan i ne smije sadržavati ništa suviše ... obijest je dakle subjektivno obilježje kojim se dopunjuje biće djela...“.<sup>47</sup> *Bačić* smatra kako se „radnja počinjenja djela sastoji od objektivnih elemenata i subjektivnih tendencija i stanja, a upravo je ta subjektivna stanja čine radnjom koja jest i koja se manifestira na takav određen način“,<sup>48</sup> odnosno ne bi se radilo o tom kaznenom djelu ukoliko ne bi postojalo to subjektivno obilježje. U obrazloženju Kaznenog zakona stoji kako „ovaj prijedlog to kazneno djelo (obijesne vožnje o. a.)<sup>49</sup> predviđa u vrlo uskom opsegu, što je osobito došlo do izražaja na subjektivnom planu jer se traži počiniteljeva obijest“.<sup>50</sup> S tim u vezi ima se zaključiti kako pojam 'obijest' nije pleonazam u zakonskom opisu kaznenog djela, nego ga je zakonodavac smišljeno i s razlogom propisao u biću djela. U tom kontekstu treba zaključiti kako je riječ o subjektivnom obilježju bića kaznenog djela, koje se mora utvrditi u svakom konkretnom slučaju.

U vezi s navedenim ne bi se radilo o kaznenom djelu obijesne vožnje „primjerice, ako osoba sa 2,25 g/kg alkohola u krvi vozi u 'gluho' doba noći u ulici u zabranjenom smjeru, ali vrlo oprezno, pažljivo i polako (npr. 30 km/h), pa izbjegne nalet na pješaka koji tetura ulicom jer je pod utjecajem alkohola (izazvao je opasnost za život ili tijelo ljudi), jer njezino ponašanje nije drsko, bezobzirno, niti predstavlja „divljanje po cesti“,<sup>51</sup> nije obijesno postupanje i ne bi predstavljalo teško kršenje prometnih propisa.

Također ne bi bilo riječi o obijesnoj vožnji ni u slučaju osobe „koja se kreće u zabranjenom smjeru na parkiralištu ispred trgovačkog centra, vrlo malom brzinom od 30 km/h i

<sup>44</sup> Odluka ŽsBj Kž-128/2015 od 18. lipnja 2015. *Ibid.*, str. 520.

<sup>45</sup> Cvitanović i dr. (2018), *op. cit.* (bilj. 27), str. 281.

<sup>46</sup> Novoselec, (2015), *op. cit.* (bilj. 8), str. 319.

<sup>47</sup> *Ibidem.*

<sup>48</sup> Bačić, F. (1998), *Kazneno pravo: opći dio*, Informator, str. 161. Za više vidjeti Cvitanović i dr. (2018), *op. cit.* (bilj. 27), str. 281.

<sup>49</sup> Opaska autora.

<sup>50</sup> Konačni prijedlog Kaznenog zakona (2011), *op. cit.* (bilj. 42), str. 225. Drugačije Moslavac, B. (2017), *Dokazivanje obijesti u vožnji kao nekonstitutivnog elementa kaznenog djela obijesne vožnje u cestovnom prometu*, Hrvatska pravna revija, veljača, 17, 2, str. 54.

<sup>51</sup> Cvitanović i dr. (2018), *op. cit.* (bilj. 27), str. 282.

izbjegne nalet na osobu koja je pretrčavala parkiralište<sup>52</sup>. Ni u slučaju kada „vozač pretječe kolonu od tri vozila na nepreglednom mjestu na cesti izvan naselja, dozvoljenom brzinom, i izbjegne nalet na pješaka koji je odjednom počeo pretrčavati cestu“<sup>53</sup> ne bi se radilo o obijesnoj vožnji. U opisanom primjeru pješak kao sudionik u prometu također krši propise o sigurnosti prometa, pa vozač u takvoj situaciji ne bi nikako mogao predvidjeti pješakovo ponašanje i tome prilagoditi svoje ponašanje kako ga ne bi ugrozilo.

Može se zaključiti da, iako bi se vozilo na neki od taksativno navedenih načina, to još ne znači da bi takva vožnja bila i obijesna, a kako je to zorno prikazano u gore navedenim primjerima. Ipak, treba istaknuti kako će „u većini slučajeva sama radnja, tj. jedan od četiri taksativno navedena modaliteta u sebi sadržavati obijest, odnosno predstavljat će obijesno postupanje.“<sup>54</sup> Međutim to se ne može smatrati razumljivo samo po sebi, nego će „sud morati u svakom konkretnom slučaju utvrditi i obrazložiti radi li se o obijesnom postupanju“.<sup>55</sup> Ako djelo nije počinjeno obijesno, neće biti riječ o predmetnom kaznenom djelu, nego o prekršaju.

U konačnici se može zaključiti kako, kao što je ranije već napisano, sudska praksa nije zauzela decidan stav o pravnoj prirodi obijesti u smislu podrazumijeva li se obijesno postupanje čim se vozi na jedan od taksativno navedenih načina počinjenja, čemu se trenutačno više priklanja, ili se obijesno postupanje ipak mora utvrditi u svakom konkretnom slučaju, na što je upozoravao prvostupanjski sud u predmetu Kž-283/2013,<sup>56</sup> pa bi obijest bila subjektivno obilježje djela. Očito je kako praksa različito pristupa interpretaciji pojma obijesti, što se onda reflektira i na konačne zaključke iznesene u presudama o tome radi li se u tim predmetima o obijesnoj vožnji.

Autori smatraju, a time se i priklanjaju Novoselčevu shvaćanju, da obijest jest subjektivno obilježje djela, koje se mora utvrditi u svakom konkretnom slučaju. Takav se zaključak nameće sam po sebi kada se razmotre primjeri koji su prikazani u ovom poglavlju. Iz njih jasno proizlazi kako se čak i u onim situacijama kada je prisutan jedan od taksativno navedenih načina počinjenja i kada je došlo do ugrožavanja života ili tijela ljudi neće automatski raditi o kaznenom djelu obijesne vožnje.

## 2.2. Neke nedoumice u vezi s modalitetom počinjenja obijesne vožnje

Prema dikciji inkriminacije obijesne vožnje može se kazati kako obijesno vozi sudionik koji u cestovnom prometu<sup>57</sup> „iz obijesti teško krši propise o sigurnosti prometa vozeći u

---

<sup>52</sup> *Ibidem.*

<sup>53</sup> *Ibidem.*

<sup>54</sup> *Ibidem.*

<sup>55</sup> *Ibidem.*

<sup>56</sup> Rješenje ŽsBj, Kž-283/2013, str. 2.

<sup>57</sup> „Promet na cesti je definiran člankom 1. stavkom 2. ZOSPC-a, pa se 'prometom na cesti, prema ovom Zakonu, podrazumijeva promet vozila, pješaka i drugih sudionika u prometu na javnim cestama i nerazvrstanim cestama koje se koriste za javni promet'. Međutim cestovni je promet potrebno tumačiti šire,

stanju nesposobnosti za vožnju izazvane trošenjem alkohola uz koncentraciju od najmanje 1,50 g/kg alkohola u krvi, ili droge ili psihoaktivnih lijekova, ili vozeći u zabranjenom smjeru, ili pretječući na nepreglednom mjestu kolonu vozila, ili vozeći brzinom koja prelazi pedeset km/h iznad dopuštene u naseljenom mjestu ili području s naznačenim ograničenjem brzine<sup>58</sup> i time izazove opasnost za život ili tijelo ljudi“.<sup>59</sup> Za takvo postupanje propisana je kazna zatvora do tri godine, što podrazumijeva i izricanje novčane kazne,<sup>60</sup> odnosno u situaciji izricanja novčane kazne ili kazne zatvora do jedne godine i primjenu uvjetne osude ili zamjenu kazne radom za opće dobro.<sup>61</sup> U nacrtu prijedloga novog Kaznenog zakona (iz 2011. godine) zakonodavac se izravno poziva na njemačko i slovensko zakonsko rješenje, koje je poslužilo kao predložak za hrvatsku inačicu tog kaznenog djela,<sup>62</sup> iako nije propisao sve načine počinjenja koji su sadržani u slovenskoj i njemačkoj inačici obijesne vožnje.

Primjerice Njemački kazneni zakon *Strafgesetzbuch* (dalje: StGB)<sup>63</sup> u kaznenom djelu ugrožavanja cestovnog prometa *Gefährdung des Straßenverkehrs* (čl. 315.c StGB-a)<sup>64</sup> propisuje tzv. sedam smrtnih grijeha u prometu,<sup>65</sup> odnosno sedam modaliteta počinjenja. Tako je inkriminirano postupanje vozača koji nije sposoban sigurno voziti zbog utjecaja alkohola ili drugih opojnih sredstava ili mentalnog ili psihičkog ograničenja (gdje je kažnjiv i sam pokušaj) ili koji teško krši prometne propise i ponaša se neoprezno na način da: a) vozi u pogrešnom smjeru, b) nepropisno pretječe, c) nepropisno vozi blizu pješačkih

---

kao promet na cesti ili drugoj prometnoj površini, a kako je to navedeno u čl. 45. st. 1. ZOSPC-a. S tim u vezi obijesna se vožnja može odvijati na svim prometnim površinama u cestovnom prometu. Što se sve ima smatrati prometnom površinom, definirano je čl. 2. st. 1. t. 1.-27. ZOSPC-a. Tako se uz ceste, javne ceste, brze ceste i sl. prometnom površinom na kojoj se može dogoditi nesreća u cestovnom prometu smatra i biciklistička staza (čl. 2. st. 1. t. 19. ZOSPC-a), nogostup („je posebno uređena prometna površina namijenjena za kretanje pješaka, koja nije u razini s kolnikom ceste ili je od kolnika odvojena na drugi način“, čl. 2. st. 1. t. 20. ZOSPC-a), nerazvrstana cesta koja „je površina koja se koristi za promet po bilo kojoj osnovi i koja je dostupna većem broju raznih korisnika“, odnosno u ovaj pojam ulaze „seoski, poljski i šumski putovi, putovi na nasipima za obranu od poplava, pristupne ceste i prostori parkirališta, benzinskih crpki i sl.“ (čl. 2. st. 1. t. 9. ZOSPC-a). Ako se nesreća dogodi izvan prometne površine, tada se neće raditi o ovom kaznenom djelu.“ Cvitanović i dr. (2018), *op. cit.* (bilj. 27), str. 273-274.

<sup>58</sup> Za više o ovim modalitetima i njihovim osobitostima vidjeti Cvitanović i dr. (2018), *op. cit.* (bilj. 27), str. 275-278, i Čop, R. (2016), Obijesna vožnja u cestovnom prometu, Informator, 8, br. 6435 (12. 9. 2016.).

<sup>59</sup> Čl. 226. KZ-a.

<sup>60</sup> Vidjeti čl. 40. st. 4. KZ-a.

<sup>61</sup> Uz uvjetnu osudu sukladno članku 62. KZ-a sud može izreći i posebnu obvezu odvikavanja od ovisnosti o alkoholu, drogama ili drugih vrsta ovisnosti u slučaju da je ovisnost bila uzrok tog kaznenog djela. Uz navedeno sud također, sukladno članku 72. KZ-a, može izreći i sigurnosnu mjeru zabrane upravljanja motornim vozilom. Navedena mjera izriče se „počinitelju kaznenog djela protiv sigurnosti prometa kada postoji opasnost da će se upravljajući motornim vozilom ugroziti sigurnost prometa... Svrha takve mjere je da se na određeno vrijeme iz prometa isključe osobe koje su nepodobne za upravljanje motornim vozilima.“ Novoselec (2016), *op. cit.* (bilj. 4), str. 446.

<sup>62</sup> Konačni prijedlog Kaznenog zakona (2011), *op. cit.* (bilj. 42), str. 225.

<sup>63</sup> Criminal Code in the version promulgated on 13 November 1998, Federal Law Gazette [Bundesgesetzblatt] I p. 3322, last amended by Article 1 of the Law of 24 September 2013, Federal Law Gazette I p. 3671 and with the text of Article 6(18) of the Law of 10 October 2013, Federal Law Gazette, I p. 3799. [https://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_stgb/englisch\\_stgb.html#p2675](https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_stgb/englisch_stgb.html#p2675) (6. 6. 2017.).

<sup>64</sup> Section 315c Endangering road traffic. *Ibid.*

<sup>65</sup> Konačni prijedlog Kaznenog zakona (2011), *op. cit.* (bilj. 42), str. 225.

prijelaza, d) prebrzo vozi na mjestima sa slabom vidljivošću, križanjima i prijelazima preko pruge, e) ne drži se desne strane ceste u mjestima s niskom vidljivošću, f) okreće se, vozi unatrag ili protivno smjeru prometa ili pokušava to na autocesti ili brznoj cesti, g) propusti vozila koja su stala ili su se pokvarila učiniti vidljivima na dostatnoj udaljenosti iako je to nužno za sigurnost prometa i time ugrozi život ili tijelo druge osobe ili imovinu znatne vrijednosti<sup>66</sup> druge osobe.<sup>67</sup> Nužan je uvjet da postoji veza između ugrožavanja prometa i izazvane opasnosti u smislu nezakonitosti postupanja.<sup>68</sup>

Njemački zakonodavac propisuje odgovornost i za nehajni oblik tog kaznenog djela, koje obuhvaća nehajno izazivanje opasnosti, kao i nehajno postupanje kojim se nehajno izaziva opasnost.<sup>69</sup> Njemačka je proširila zaštitu kod ovog kaznenog djela i na tuđu imovinu velike vrijednosti, što nije regulirano primjerice obijesnom vožnjom u cestovnom prometu iz čl. 226. KZ-a.

Slovenska inkriminacija opasne vožnje u cestovnom prometu (slov. *Nevarna vožnja v cestnem prometu*, čl. 324. KZS-a), koja je pandan hrvatskoj inačici tog kaznenog djela (obijesnoj vožnji)<sup>70</sup> također sadrži više modaliteta počinjenja djela. Inkriminirana je vožnja pod utjecajem alkohola s više od 1,10 g/kg alkohola u krvi ili više od 0,52 miligrama alkohola u litri izdisanog zraka ili vožnja pod utjecajem zabranjenih droga, psihoaktivnih lijekova ili drugih psihoaktivnih tvari; prekoračenje brzine za više od 30 km/h od dozvoljene u zoni za pješake, zoni smirenog prometa<sup>71</sup> ili na području ograničenja brzine ili za više od 50 km/h od dopuštena na cesti. Drska ili bezobzirna vožnja ili vožnja motornog vozila bez prava na vožnju, pri čemu se ne poštuju pravila o pretjecanju, prednosti ili sigurnosnom odstojanju, kao i vožnja u suprotnom smjeru na cesti s dvije ili više označenih traka, okretanje ili vožnja unatrag, zatim neprilagođavanje brzine vožnje na nepreglednim dijelovima ceste, u raskrižjima, ispred pješačkih prijelaza ili uz njih, na biciklističkim stazama ili prijelazima ili željezničkim prijelazima također je opasna vožnja. Nužan uvjet za postojanje djela jest da se takvom vožnjom izazove izravna opasnost za

<sup>66</sup> U Njemačkoj sudska praksa određuje koja je to imovina znatne vrijednosti i trenutačno je minimalna granica određena na iznos od 1300 eura. Schönke, A.; Schröder, H. (2010), *Strafgesetzbuch, Kommentar*, 28. Auflage, München, str. 2744, § 31.

<sup>67</sup> Propisano je kažnjavanje novčanom kaznom ili kaznom zatvora do pet godina ili kada je djelo počinjeno iz nehaja novčanom kaznom ili kaznom zatvora do dvije godine. *Ibid.*, str. 2737.

<sup>68</sup> Za više vidjeti Schönke, A.; Schröder, H. (1997), *Strafgesetzbuch, Kommentar*, 25. Auflage, München, str. 2131, § 36.

<sup>69</sup> Čl. 315.c. st. 3. StGB-a.

<sup>70</sup> Kazneni zakonik Republike Slovenije (dalje: KZS) uveo je 2008. u kazneno zakonodavstvo drsku vožnju u cestovnom prometu (*Predrzna vožnja v cestnem prometu*) člankom 324., kako Ambrož navodi, djelomično po uzoru na StGB. Ambrož, M. (2008), *Novi slovenski Kazneni zakonik, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu* (Zagreb), vol. 15, broj 1, str. 340. Naziv i opis tog kaznenog djela izmijenjeni su novelom Kaznenog zakonika (KZ-1B 2012) 2012. godine, koje se od tada naziva opasna vožnja u cestovnom prometu (*Nevarna vožnja v cestnem prometu*). Uradni list RS, 91/2011, dostupno na: <https://zakonodaja.com/zakon/kz-1/324-clen-nevarna-voznja-v-cestnem-prometu> (20. 10. 2018.) i čl. 324. KZS-a, *Nevarna vožnja v cestnem prometu*, Uradni list RS, 50/2012; dostupno na: <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2012-01-2065?sop=2012-01-2065> (20. 10. 2018.).

<sup>71</sup> „U hrvatskom prekršajnom pravu 'zona smirenog prometa' je područje u naselju obilježeno propisanim prometnim znakom, u kojem se vozila ne smiju kretati brzinom većom od brzine hoda pješaka i u kojem je dječja igra svugdje dopuštena.“ Čl. 2. st. 1. toč. 25. ZOSPC-a.

život ili tijelo ljudi. Za temeljni oblik tog kaznenog djela propisano je kažnjavanje novčanom kaznom ili kaznom zatvora do tri godine. Inkriminirano je i nehajno postupanje, a počinitelj se može kazniti s novčanom kaznom ili s kaznom zatvora do jedne godine.<sup>72</sup> Slovenski je zakonodavac predvidio situacije u kojima takvom opasnom vožnjom dođe do nanošenja lakih tjelesnih ozljeda (jedne ili više osoba), ali i teških tjelesnih ozljeda te smrti osoba.<sup>73</sup> Posebno je zanimljiva odredba kojom se nalaže obvezno oduzimanje vozila, pa čak i onda kada je vozilo bilo vlasništvo treće osobe ako je ta osoba znala ili mogla znati da počinitelj kaznenog djela nema pravo voziti, a ona mu je to omogućila ili dopustila.<sup>74</sup> Hrvatski zakonodavac to prepušta ocjeni suda primjenom odredbe o oduzimanju predmeta sadržane u članku 79. KZ-a.

U hrvatskom kaznenom pravu modaliteti obijesne vožnje taksativno su navedeni, što znači da ovo djelo nije moguće počinuti ni na jedan drugi način. Važno je istaknuti, naročito u pogledu razlikovanja prekršaja od kaznenih djela, da se takvim postupanjem mora uzrokovati opasnost po život ili zdravlje ljudi, da vožnja mora biti obijesna i predstavljati teško kršenje propisa o sigurnosti prometa (na cestama). Nužan uvjet postojanja djela jest, kao i kod slovenske inačice, da je takvom vožnjom izazvana opasnost za život ili zdravlje ljudi. U protivnom će se raditi o prekršaju, a ne kaznenom djelu.<sup>75</sup>

Potrebno je upozoriti kako postoji vjerojatnost da je hrvatska sudska praksa počela primjenjivati inkriminaciju obijesne vožnje na situacije koje su vrlo izgledno prekršaji, smatrajući, čim je vožnja počinjena na jedan od taksativno navedenih načina i njome je uzrokovana opasnost za život ili tijelo ljudi, da je to automatski obijesna vožnja. Primjerice

---

<sup>72</sup> Čl. 324. st. 2. KZS-a.

<sup>73</sup> Ako je gore opisanim postupanjem došlo do nastupa lake tjelesne ozljede jedne ili više osoba, počinitelj će se kazniti novčanom kaznom ili kaznom zatvora od tri mjeseca do dvije godine, a u slučaju počinjenja takva djela iz nehaja kaznit će se novčanom kaznom ili kaznom zatvora do dvije godine. Čl. 324. st. 3. KZS-a. Gore opisano postupanje koje rezultira teškom tjelesnom ozljedom jedne ili više osoba kažnjava se znatno teže, pa se počinitelju može izreći kazna zatvora do pet godina i izreći će mu se zabrana upravljanja motornim vozilom (čl. 324. st. 4. KZS-a). Ukoliko nastupi smrt jedne ili više osoba, tada se počinitelj može kazniti kaznom zatvora od jedne do dvanaest godina i zabranom vožnje motornog vozila (čl. 324. st. 5. KZS-a). Zakonodavac je očigledno procijenio kako je u slučajevima najbezobzirnijih vozača i najopasnijih vozača potrebna i ova doza specijalne prevencije kako bi se što više utjecalo na počinitelja da ne ponovi kazneno djelo. Za posljednja dva oblika, kada je opasnom vožnjom prouzročena teška tjelesna ozljeda ili smrt jedne ili više osoba, nije propisana odgovornost za nehajno postupanje. Razlog tome jest to što inkriminacija izazivanja prometne nesreće iz nehaja (čl. 323. KZS-a) regulira te situacije. Drugim riječima, ta inkriminacija opasne vožnje u cestovnom prometu (čl. 324. KZ-a) obuhvaća i kazneno djelo izazivanja prometne nesreće, pa se sastoji od dva kaznena djela. Jedno je ugrožavanje, tj. ono bi odgovaralo hrvatskom kaznenom djelu obijesne vožnje, a drugo je izazivanje prometne nesreće, koje bi odgovaralo kaznenom djelu izazivanja prometne nesreće u cestovnom prometu (čl. 227. KZ-a), dok je nehajno izazivanje prometne nesreće s teškim tjelesnim ozljedama ili smrću jedne ili više osoba regulirano čl. 323. KZS-a, a odgovaralo bi nehajnom obliku izazivanja prometne nesreće (čl. 227. st. 2., 5. i 6. KZ-a) u hrvatskom kaznenom pravu.

<sup>74</sup> Čl. 324. st. 6. KZS-a.

<sup>75</sup> U prekršajnom pravu prometni su delikti najzastupljeniji i na njih otpada 47 % svih prekršaja (ukupno je 2017. bilo proglašeno 107.691 krivima za prekršaje). Za više vidjeti Priopćenje Državnog zavoda za statistiku - Počinitelji prekršaja prema vrsti prekršaja u 2017. U 2016 na prometne je prekršaje otpalo čak 49 % (ili 53.883) svih prekršaja (111.006); a vezano za navedene modalitete obijesne vožnje za vožnju nepropisnom brzinom 5145 osoba proglašeno je krivima; za nepropisno pretjecanje 587, a za upravljanje vozilom pod djelovanjem alkohola ili drugih omamljujućih sredstava 13.046. Izvješće DZS-a br. 1607/2017 Počinitelji prekršaja u 2016.



u gore spomenutom predmetu Županijskog suda u Bjelovaru (KŽ-8/2014) sud je zauzeo stajalište da se radi o kaznenom djelu obijesne vožnje u situaciji kada se, kolokvijalno rečeno, osoba pod utjecajem alkohola nepažljivo i nepropisno okretala vozilom jer je željela promijeniti smjer kretanja, pri čemu je udarila u drugi automobil koji je dolazio iz suprotnog smjera. Sud je smatrao da je takvim postupanjem vozač ugrozio život ili tijelo osobe u tom drugom vozilu te da je pri tome postupao obijesno, ne obrazlažući u čemu se sastoji obijesno postupanje.

Za veliku je diskusiju je li takvo shvaćanje opravdano i u skladu s intencijom zakonodavca pri propisivanju te odredbe, a naročito kad se imaju u vidu i inačice tog kaznenog djela u spomenutim zakonodavstvima (Njemačke i Slovenije) na koje se hrvatski zakonodavac poziva.

S takvim rezoniranjem sudske prakse mogla bi se gotovo svaka nepropisna vožnja pod utjecajem alkohola (kada osoba ima više od 1,5 g/kg alkohola u krvi), a koja bi inače ulazila u domenu prekršajnog prava, smatrati ovim kaznenim djelom, jer gotovo da i nema prometnih prekršaja u kojima neka osoba nije tjelesno ugrožena.

Sud je u tom predmetu još zaključio da je osoba bila nesposobna za vožnju i pozvao se na čl. 199. st. 2. ZOSPC-a, koji regulira situaciju kada osoba ima više od 0,5 g/kg alkohola u krvi,<sup>76</sup> iako je kao način počinjenja kaznenog djela obijesne vožnje naveden nužan uvjet da osoba mora imati najmanje 1,5 g/kg alkohola u krvi.

Zaključak koji je sud iznio da je osoba u takvu stanju bila nesposobna za vožnju trebalo je posebno obrazložiti, to više što se sud pozvao na odredbu ZOSPC-a koja regulira vožnju pod utjecajem alkohola u vrijednostima znatno manjima (0,5 g/kg alkohola u krvi) od onih propisanih za kazneno djelo. Dodatno, potrebno je posebno utvrditi nesposobnost za vožnju kao jedno od obilježaja kaznenog djela obijesne vožnje, to više što i sama sudska praksa smatra da „zaključak o tome može li se ili ne može upravljanje motornim vozilom pod utjecajem alkohola označiti kao 'očigledna nesposobnost za sigurnu vožnju' predstavlja pravnu, a ne činjenju ocjenu“.<sup>77</sup> Drugim riječima, mora se u svakom konkretnom slučaju vrednovati i utvrditi je li osoba stvarno bila nesposobna za vožnju u određenoj situaciji, a ne automatski smatrati da je osoba bila nesposobna ako joj je utvrđena ona koncentracija alkohola u krvi koja je nužna za postojanje djela (1,5 g/kg alkohola u krvi.). Razlog je to što će sigurno biti i onih slučajeva kada će neki vozači zbog dobrog podnošenja alkohola imati i više od 1,5 g/kg alkohola u krvi, ali će biti sposobni za vožnju, pa će možda zbog toga što su oprezniji čak i bolje voziti nego inače. U takvim slučajevima radilo bi se o prekršaju, a ne kaznenom djelu, jer neće biti ispunjena sva

---

<sup>76</sup> „Vozač vozila kategorije A1, A2, A, B, BE, F, G i AM ne smije upravljati vozilom na cesti niti početi upravljati vozilom ako je pod utjecajem droga ili lijekova ili ako u krvi ima alkohola iznad 0,50 g/kg, odnosno odgovarajući iznos miligrama u litri izdahnutog zraka“. Čl. 199. st. 2. ZOSPC-a.

<sup>77</sup> VSRH KŽ-216/95, od 8. svibnja 1997. u Garačić, A. (2013), Novi Kazneni zakon, Organizator, Zagreb, str. 460.

obilježja kaznenog djela obijesne vožnje zbog toga što osoba nije bila nesposobna za vožnju.

Za diskusiju ostaje zašto se hrvatski zakonodavac odlučio upravo za navedena četiri načina počinjenja,<sup>78</sup> i to na taksativan način, umjesto da je primijenio otvoreniji pristup unošenjem generalnih klauzula (npr. 'ili na drugi način', 'ili na sličan način' i sl.). Postoje razne situacije u kojima bi vožnja u suštini bila obijesna, a zbog ovakva pristupa nije ih moguće podvesti pod inkriminaciju obijesne vožnje. Primjerice tzv. slalom-vožnja, učestale promjene prometnih traka, pretjecanje na mjestima gdje je to zabranjeno, „utrkivanje“, znatna prekoračenja brzine, primjerice dvostruko iznad dopuštene,<sup>79</sup> nezaustavljavanje na znak crvenog svjetla, vožnja tehnički neispravnim vozilom, vožnja bez svjetala na brzim cestama, ulijetanje u raskrižje velikom brzinom uslijed čega dođe do prevrtanja vozila i sl. Možda bi bilo potrebno uzeti u obzir i neka druga ponašanja sukladno onome što propisuju slovenski i njemački zakonodavci, kao primjerice nepoštivanje pravila o prednosti, sigurnosnom odstojanju, neprilagođivanje brzine mjestima sa slabom vidljivošću ili pak na nepreglednim dijelovima ceste, u raskrižjima, ispred pješačkih prijelaza ili uz njih, na biciklističkim stazama ili prijelazima ili željezničkim prijelazima i sl.

Otvorenim pitanjima ostaju i odluke hrvatskog zakonodavca u vezi s propisivanjem modaliteta počinjenja obijesne vožnje prekoračenjem brzine više od 50 km/h (ne vodeći računa o razlikama među područjima u kojima se vozi), kao i određivanjem granice od 1,5 g/kg alkohola u krvi kada se zna da je ključno kod tog modaliteta da osoba mora biti nesposobna za vožnju. Znači, ne bi smjela biti toliko relevantna količina alkohola u krvi koliko činjenica da je osoba nesposobna za vožnju. Ta nesposobnost može postojati i pri manjim količinama alkohola u krvi. Tako slovenski zakonodavac propisuje granicu od 1,1g/kg alkohola u krvi, a ima jednaku propisanu dopuštenu razinu alkohola u krvi za vozače kao i Hrvatska.<sup>80</sup> Također, slovenski zakonodavac propisuje da će se raditi o opasnoj vožnji već u situaciji prekoračenja brzine od 30 km/h od dozvoljene u zoni za pješake, zoni umirenog prometa ili na području ograničenja brzine, odnosno za više od 50

---

<sup>78</sup> Potrebno je istaknuti kako prvi način počinjenja prati njemački i slovenski primjer, a odnosi se na vožnju u stanju nesposobnosti izazvanom alkoholom, drogom ili psihoaktivim lijekovima. Drugi oblik kršenja također je vjerno preuzet iz StGB-a i KZS-a, a odnosi se na vožnju u zabranjenom smjeru, dok je treći, koji StGB općenito postavlja kao nepropisno pretjecanje, a KZS kao nepoštivanje pravila o pretjecanju, opsegom sužen samo na pretjecanja kolone vozila na nepreglednom mjestu. Posljednji oblik kršenja predstavlja vožnja brzinom koja prelazi 50 km/h iznad dopuštene na naseljenom mjestu ili području s naznačenim ograničenjem brzine i takvo je rješenje znatno blaže od slovenskog.

<sup>79</sup> Inkriminacija obijesne vožnje ne može se primijeniti na vozača koji je vozio dvostruko više od dopuštene brzine, primjerice prekršio je brzinu u području u kojem je ograničenje 30 km/h i time ugrozio djecu, iako je u suštini riječ upravo o obijesnoj vožnji.

<sup>80</sup> Čl. 105. st. 2. Zakona o pravilima u cestovnom prometu (slov. *Zakon o pravilih cestnega prometa* (ZPrCP)), Uradni list RS., št. 109/2010; dostupan na: <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/101702/#4.%C2%A0%C4%8Dlen> (20. 10. 2018.).

km/h od dopuštene na cesti, dok Hrvatska ima propisano samo prekoračenje više od 50 km/h.

S tim u vezi predlaže se postojećoj inkriminaciji dodati još neke modalitete počinjenja ili, još bolje, kako to predlaže i Đuras,<sup>81</sup> neka se uvede jedna od generalnih klauzula, primjerice '...ili na drugi način'. Razlog je to što je vrlo teško i gotovo nemoguće predvidjeti i propisati sva opasna ponašanja do kojih može doći u prometu obijesnim postupanjem vozača, tj. obijesnom vožnjom.

Razvidno je da se prema trenutačnom stanju stvari neka postupanja koja bi u suštini bila obijesna vožnja ne mogu podvesti pod postojeću inkriminaciju, dok se druga postupanja koja bi načelno i u suštini ipak bila prekršaji podvode pod inkriminaciju obijesne vožnje.

### 2.3. Značenje pojma 'teško'

Pojam 'teško' u inkriminaciji obijesne vožnje, slično kao i pojam 'obijest', izazvao je dilemu je li njegova uporaba nužna i opravdana, odnosno ima li on neko posebno značenje ili se radi o tautologiji, tj. pleonazmu? Razlog je to što su modaliteti počinjenja taksativno navedeni, a i u inkriminaciji je već navedeno da načini počinjenja moraju biti popraćeni obijesnim postupanjem, pa ostaje pitanje koje značenje ima riječ 'teško'. Treba li je shvatiti kao pleonazam, kojim se željelo naglasiti da posrijedi trebaju biti 'teška kršenja' propisa o sigurnosti prometa, koja se ogledaju u taksativno navedenim modalitetima, ili se radi o tome da ti modaliteti moraju biti teški? U konačnici se postavlja pitanje kako tumačiti sintagmu 'sudionik u cestovnom prometu koji iz obijesti teško krši propise o sigurnosti prometa'. Ako se shvati da su pojmovi 'obijest' i 'teško' uneseni u inkriminaciju s razlogom, tada je jedino ispravno tumačenje da taksativno navedeni načini počinjenja moraju predstavljati teška kršenja propisa o sigurnosti prometa i da moraju biti počinjeni obijesno. Razlog je to što bi svaka riječ u zakonskom opisu kaznenog djela trebala imati jasno značenje, zbog kojega je i dobila mjesto u inkriminaciji. Zakonski opis, kako to navodi *Novoselec* za obijest, ali je primjenjivo i u ovom kontekstu, morao bi biti krajnje ekonomičan i ne bi smio sadržavati ništa suviše.<sup>82</sup> Ako se prihvati to shvaćanje i tumačenje kao ispravno, tada je pitanje što je potrebno da bi kršenja propisa o sigurnosti prometa kod obijesne vožnje bila teška. S obzirom na to da se radi o kaznenom djelu koje je teže od prekršaja, teška kršenja prometnih propisa trebalo bi shvatiti na tri načina. Prvi je kada se obijesnim postupanjem ostvaruje (barem) jedan od taksativno navedenih načina počinjenja, pri čemu je taj način takav da je pojačanog intenziteta u odnosu na taj modaliteti u prekršajnom pravu, pa dolazi do povećane opasnosti od nastupa posljedice (povređivanja), primjerice vožnja u zabranjenom (suprotnom)<sup>83</sup> smjeru na autocesti ili pretjecanje kolone od desetak vozila na vrlo nepreglednom mjestu. Međutim to ne bi bila vožnja u zabranjenom smjeru na parkiralištu (pod pretpostavkom da je došlo do

<sup>81</sup> Đuras, I. (2016), *Obijesna vožnja kao novo kazneno djelo*, Polic. sigur., Zagreb, sv. 25, br. 2, str. 161.

<sup>82</sup> Novoselec (2015), *op. cit.* (bilj. 8), str. 319.

<sup>83</sup> Za više o ovom modalitetu počinjenja djela vidjeti Cvitanović i dr. (2018), *op. cit.* (bilj. 27), str. 277.

konkretnog ugrožavanja života ili tijela ljudi) ili vožnja u suprotnom smjeru u ulici slabog prometa, a vozač vozi vrlo oprezno i polako.

Drugo bi shvaćanje bilo da se teškim kršenjem prometnih propisa kod kaznenog djela obijesne vožnje smatra situacija kada bi se ostvario jedan od taksativno navedenih modaliteta koji bi po svojem intenzitetu bio lakši, ali bi se uz njega kršile i neke druge odredbe prometnih propisa koje sami po sebi nisu jedan od taksativno navedenih modaliteta, nego su 'obični' prekršaji. Primjerice vožnja u zabranjenom smjeru na parkiralištu, ali vrlo velikom brzinom (koja nije prekoračenje brzine od 50 km/h) ili vožnja u suprotnom smjeru u ulici smirenog prometa, po noći bez svjetala pri brzini koja znatno premašuje ograničenje i sl.

Treće, teškim kršenjem prometnih propisa imalo bi se smatrati kada su vožnjom ispunjena barem dva taksativno navedena modaliteta, ali blažeg intenziteta, koji sami za sebe možda ne bi predstavljali teška kršenja po intenzitetu. Primjerice vožnja u suprotnom (zabranjenom smjeru) u ulici slabog prometa, kada vozač vozi vrlo oprezno i polako (ispod ograničenja brzine primjerice 30 km/h), ali pod utjecajem alkohola od 1,5 g/kg alkohola u krvi i očito je nesposoban za vožnju, pa izbjegne nalet na osobu. U takvoj situaciji radilo bi se o teškom kršenju prometnih propisa. Drugo je pitanje bi li u prikazanoj situaciji bio ispunjen i element obijesti, u kontekstu čega bi se onda odlučivalo radili li se o obijesnoj vožnji ili ne.

U konačnici, kada se sumira sve navedeno i ako se inkriminacija obijesne vožnje tumači tako da se mora raditi o teškim kršenjima prometnih propisa i da barem jedna od taksativno navedenih radnja mora biti učinjena iz obijesti, tada, da bi se radilo o tom kaznenom djelu, moraju biti kumulativno ispunjena četiri uvjeta. Vozač mora postupati (1) iz obijesti + (2) teško kršiti propise o sigurnosti prometa na cestama + (3) raditi to na najmanje jedan od načina koji su taksativno navedeni + (4) takvim ponašanjem mora doći do izazivanja (konkretne) opasnosti za život ili tijelo ljudi. Ako se obijesna vožnja shvati na iole drugačiji način, gotovo svaki prekršaj koji je počinjen na jedan od taksativno navedenih načina počinjenja obijesne vožnje kojim dođe do konkretne opasnosti za život ili tijelo ljudi smatrat će se obijesnom vožnjom. Međutim, kako ističe *Novoselec*, zakonodavcu to nije bila intencija, nego je išao s vrlo restriktivnim poimanjem kaznenog djela obijesne vožnje.<sup>84</sup> U tom kontekstu *Novoselec* navodi kako zakonodavac „nije htio proglasiti kaznenim djelima sva konkretna ugrožavanja koja nisu dovela do teške tjelesne ozljede, nego se ograničio na ona koja su počinjena iz obijesti“.<sup>85</sup>

#### 2.4. Počinitelj kaznenog djela obijesne vožnje

Inkriminacija obijesne vožnje navodi kao počinitelja djela „sudionika u cestovnom prometu“. Sudionik u cestovnom prometu vrlo je širok pojam te, sukladno članku 2.

<sup>84</sup> *Novoselec* (2015), *op. cit.* (bilj. 8), str. 320.

<sup>85</sup> *Ibidem.*

stavku 1. točki 66. ZOSPC-a, sudionikom treba smatrati „osobu koja na bilo koji način sudjeluje u prometu na cesti“. Iz navedenoga jasno proizlazi da je sudionik u prometu i pješak. „Međutim, iz nomotehnike zakonskog opisa, modaliteta počinjenja, a i gramatičkog tumačenja norme, proizlazi da počinitelji ovog djela nisu svi sudionici u prometu, već samo vozači, i to u prvom redu motornih vozila, ali i drugih prijevoznih sredstava u cestovnom prometu (npr. vozači bicikla<sup>86</sup>)“.<sup>87</sup> „Kod nekih modaliteta bit će po prirodi stvari isključeni i vozači nekih vrsta vozila (vozači bicikala kod četvrtog modaliteta, tj. vožnje brzinom preko 50 km/h iznad dozvoljene)“.<sup>88</sup>

Neovisno o samoj formulaciji pojma, ovo kazneno djelo stoga predstavlja posebno kazneno djelo (*delicta propria*)<sup>89</sup> s obzirom na to da ga mogu počiniti samo osobe sa svojstvom sudionika u prometu, odnosno, preciznije, kod obijesne vožnje to će biti vozači raznih vozila. Vozača definira Zakon o sigurnosti prometa na cestama kao „osobu koja na cesti upravlja vozilom“,<sup>90</sup> i to je definicija koju treba smatrati relevantnom za tumačenje pojma vozača kod kaznenog djela obijesne vožnje. Bečka Konvencija pojam vozača definira puno šire, tako da obuhvaća i neke druge sudionike u prometu, pa se taj pojam odnosi kako na „osobe koja upravljaju motornim vozilom ili drugim vozilom uključujući i bicikl“<sup>91</sup> tako i na osobe koje vode životinje po cesti.<sup>92</sup> Direktiva 2011/82/EU ne koristi pojam vozač, nego korisnik vozila, koji definira kao „osobu u čije ime je vozilo registrirano, kako je utvrđeno u zakonu države članice u kojoj je vozilo registrirano“.<sup>93</sup> Termin korisnik vozila koristi i ZOSPC u nekim svojim odredbama, ali ne definira taj pojam.<sup>94</sup> Zanimljivo je s tim u vezi da razna zakonodavstva, uključujući i hrvatsko u ZOSPC-u,<sup>95</sup> određuju obvezu vlasnika vozila (na kojega je vozilo registrirano) da u slučaju počinjenja prekršaja imenuje osobu koja je vozila, tj. vozača.<sup>96</sup> Razlog je to kako bi nadležna tijela znala tko je počinio prekršaj i koga je potrebno prekršajno goniti, odnosno na koga izdati prekršajni nalog, a u nekim zakonodavstvima, primjerice u Ujedinjenom Kraljevstvu, i kazneno goniti.<sup>97</sup> Upravo je zahtjev obveznog navođenja osobe koja je upravljala vozilom koje je izazvalo prekršaj (ili kazneno djelo) bio povod upućivanja zahtjeva Europskom sudu za ljudska

<sup>86</sup> Za više o stradanjima biciklista u prometu vidjeti Mršić, Ž (2016), Sigurnost biciklističkog prometa u Republici Hrvatskoj, HPR, 16, 6, str. 77-83.

<sup>87</sup> Cvitanović i dr. (2018), *op. cit.*, (bilj. 27), str. 274.

<sup>88</sup> *Ibidem.*

<sup>89</sup> Novoselec, P.; Bojanić, I. (2013), *Opći dio kaznenog prava*, Zagreb, str. 136.

<sup>90</sup> Čl. 2. st. 1. t. 68. ZOSPC-a. Definira još i mladog vozača koji je „vozač motornog vozila u dobi do navršene 24 godine života, koji posjeduje vozačku dozvolu izdanu na teritoriju Republike Hrvatske.“ Čl. 2. st. 1. toč. 69. ZOSPC-a.

<sup>91</sup> Čl. 1. toč. v. Konvencije o cestovnom prometu, str. 6.

<sup>92</sup> *Ibidem.*

<sup>93</sup> Čl. 3. toč. n Direktive 2011/82/EU.

<sup>94</sup> Npr. čl. 86. st. 1., 180. st. 1. i st. 2. ZOSPC-a.

<sup>95</sup> Čl. 229. st. 7. ZOSPC-a u vezi s čl. 229. st. 3. ZOSPC-a.

<sup>96</sup> „Novčanom kaznom u iznosu od 2.000,00 do 5.000,00 kuna kaznit će se za prekršaj vlasnik vozila, osoba kojoj je vozilo povjereno ili odgovorna osoba u pravnoj osobi ako, u roku od 15 dana, ne da vjerodostojan dokaz o osobi koja je upravljala vozilom u vrijeme počinjenja prekršaja“. Čl. 229. st. 7. ZOSPC-a.

<sup>97</sup> Za više vidjeti Odluku ESLJP-a *O'Halloran i Francis protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, zahtj. br. 15809/02 i 25624/02, od dana 29. lipnja 2007. Dva su predmeta spojena u jedan.

prava (dalje: ESLJP) u predmetu *O'Halloran i Francis*<sup>98</sup> protiv *Ujedinjenog Kraljevstva*.<sup>99</sup> Zahtjevi su podneseni zbog povrede čl. 6. st. 1. (pravo na pravično suđenje) Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje: Konvencija)<sup>100</sup> u vezi s potencijalno povrijeđenim pravom na šutnju i privilegijem od samookrivljavanja u slučaju Francis te povrede čl. 6. st. 2. Konvencije u vezi s pretpostavkom nedužnosti u oba slučaja. ESLJP je u oba slučaja, i po obje pravne osnove, zaključio kako nije bilo povreda odredaba Konvencije. Drugim riječima, zahtjev ovlaštenih tijela za navođenjem osobe koja je upravljala vozilom ne smatra se kršenjem nijednog prava zajamčenog Konvencijom.

Za razumijevanje toga što se ima smatrati vozilom potrebno je također konzultirati ZOSPC. Njime su definirane vrste vozila u cestovnom prometu. Definicija vozila iz ZOSPC-a ne odnosi se samo i isključivo na motorna vozila, za razliku od definicije vozila u Kaznenom zakonu, pa je vozilo u cestovnom prometu „svako prijevozno sredstvo namijenjeno za kretanje po cesti, osim dječjih prijevoznih sredstava, prijevoznih sredstava na osobni ili motorni pogon za osobe s invaliditetom ili starije osobe, ako se pri tom ne kreću brzinom većom od brzine čovječjeg hoda“.<sup>101</sup> Upravo je ta definicija relevantna za razumijevanje pojma vozila kod kaznenog djela obijesne vožnje. Direktiva 2011/82/EU definira „vozilo“ kao „bilo koje motorno vozilo uključujući motocikle, koje se obično koristi za cestovni prijevoz osoba ili robe“,<sup>102</sup> dok Bečka konvencija navodi razne vrste vozila (bicikle, mopede, motocikle, pogonska vozila, motorna vozila i dr.).<sup>103</sup>

Motorno je vozilo definirano i ZSOPC-om i KZ-om i te se definicije razlikuju. Prema ZOSPC-u motorno je vozilo „svako vozilo koje se pokreće snagom vlastitog motora, osim vozila koja se kreću po tračnicama i pomoćnih pješačkih sredstava“,<sup>104</sup> dok se definicija

<sup>98</sup> Odluka ESLJP-a *O'Halloran i Francis protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, zahtj. br. 15809/02 i 25624/02, od dana 29. lipnja 2007. god.

<sup>99</sup> U tom su predmetu dva slučaja spojena u jedan. U predmetu *O'Halloran* kamera je zabilježila da se vozilo koje je bilo registrirano na gosp. O'Hallorana kretalo brzinom od 69 milja na sat na mjestu gdje je ograničenje bilo 40 milja/h. Desetak dana poslije zaprimio je obavijest od policije da je dužan imenovati osobu koja je tog dana upravljala njegovim vozilom ili pružiti druge informacije koje mogu dovesti do identifikacije vozača, a nepostupanje po zahtjevu prekršaj je prema čl. 172. Zakona o cestama (engl. *the Road Traffic Act 1988*). O'Halloran je odgovorio da je on upravljao vozilom. Nakon desetak dana bio je pozvan na sud, gdje je bio osuđen na novčanu kaznu u iznosu od 100 funti, a on je tražio da se izuzme iz spisa dokaz, tj. njegov dopis koji se smatrao priznanjem, što je sud odbio. Zatražio da se njegov predmet razmatra pred višim sudom, što je sud odbio.

U istom predmetu drugog podnositelja zahtjeva Francisa (zahtj. br. 25624/02) kamera je zabilježila da se vozilo kretalo brzinom od 47 milja na sat na mjestu gdje je ograničenje bilo 30 milja na sat. Zaprimio je isti poziv kao i gosp. O'Halloran da mora imenovati osobu koja je upravljala vozilom ili pružiti druge informacije potrebne za identifikaciju vozača. Francis je to odbio pozivajući se na pravo na šutnju i privilegij od samookrivljavanja. Sud je odgodio prvo ročište za prekoračenje brzine jer je gosp. Francis predao zahtjev ESLJP-u, ali ga je onda 2002. god. osudio na 750 funti, tri kaznena boda i troškove postupka. Međutim nije protiv njega pokrenuo kazneni postupak za nepostupanje po zahtjevu prema čl. 172. Zakona o cestama. Gosp. Francis je istaknuo kako je puno teže kažnjen negoli je to inače uobičajeno za prekoračenje brzine.

<sup>100</sup> Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, MU 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10.

<sup>101</sup> Čl. 2. st. 1. toč. 28. ZOSPC-a.

<sup>102</sup> Čl. 3. toč. a Direktive 2011/82/EU.

<sup>103</sup> Također određuje i što treba smatrati parkiranim i zaustavljenim vozilom. Čl. 1. toč. k.-u. Konvencije o cestovnom prometu, str. 4-5.

<sup>104</sup> Čl. 2. st. 1. t. 33. ZOSPC-a.

(motornog) vozila iz KZ-a odnosi na sva motorna vozila u kopnenom, cestovnom, vodenom i zračnom prometu.<sup>105</sup> Za razumijevanje toga što bi se smatralo motornim vozilom u kontekstu kaznenog djela obijesne vožnje u cestovnom prometu jasno je da je relevantna definicija motornog vozila prema ZOSPC-u. Razlog je to što se njome definiraju motorna vozila koja prometuju u cestovnom prometu (na cestama i prometnim površinama).<sup>106</sup> Iz te definicije proizlazi kako se tramvaj ne smatra motornim vozilom,<sup>107</sup> ali jest vozilo. Vozila su još prema ZOSPC-u i bicikli,<sup>108</sup> ali ne romobili.<sup>109</sup> Međutim u prometu sudjeluju i razna druga vozila, od kojih neka još nisu definirana ZOSPC-om, primjerice *segwayi*,<sup>110</sup> „romobili na motorni i električni pogon“<sup>111</sup> i sl. Ekstenzivnim tumačenjem oba ta vozila mogla bi se podvesti pod kategoriju „mopeda“,<sup>112</sup> ali je „činjenica kako bi bilo bolje regulirati ih kao posebnu potkategoriju vozila“.<sup>113</sup>

Iako u praksi upotrijebljen termin 'sudionik u cestovnom prometu' vjerojatno neće uzrokovati nedoumice, autori, kao i *Moslavac*<sup>114</sup>, smatraju kako bi radi jasnoće zakonskog teksta bilo potrebno to promijeniti. Primjerice StGB kao počinitelja navodi onoga „tko vozi“, dok KZS koristi pojam „vozač motornog vozila“. Autori smatraju njemačko rješenje najprikladnijim s obzirom na to da dovoljno sužava općenit pojam sudionika u prometu, no, za razliku od slovenskog rješenja, ostavlja moguću prostor i za kazneno gonjenje, primjerice vozača tramvaja ili vozača bicikla, koji bi također mogli izvršavati neka od inkriminiranih ponašanja koja su navedena u članku 226. KZ-a.

## 2.5. Oblici krivnje kojima se obijesna vožnja može počinuti

Posebno je prijevorno u teoriji i praksi je li moguće namjerno ugroziti promet, jer ako bi vozač u odnosu na ugrožavanje prometa postupao čak s neizravnom namjerom (svjestan je da ugrožava promet i pristaje na to), time bi pristao na ugrožavanje sebe, pa čak

<sup>105</sup> Motorno je vozilo 'svako prometno sredstvo na motorni pogon u kopnenom, vodenom i zračnom prometu'. Čl. 87. st. 17. KZ-a.

<sup>106</sup> Što se sve smatra cestovnim prometom, vidjeti čl. 45. st. 1. ZOSPC-a. Prometna površina definirana je čl. 2. st. 1. t. 1-27. ZOSPC-a.

<sup>107</sup> Tramvaj „je vozilo na tračnicama s električnim pogonom, namijenjeno javnom prijevozu, koje je radi napajanja motora električnom energijom vezano za električni vodič“. Čl. 2. st. 1. t. 46. ZOSPC-a.

<sup>108</sup> Bicikl je definiran kao „vozilo koje ima najmanje dva kotača i koje se pokreće isključivo snagom vozača ili koje je opremljeno pedalama i pomoćnim električnim motorom čija najveća trajna snaga nije veća od 0,25 kW i koja se progresivno smanjuje do nule kad brzina dostigne 25 km/h, ili prije, ako vozač prestane pokretati pedale“. Čl. 2. st. 1. t. 49. ZOSPC-a.

<sup>109</sup> Čl. 12. st. 2. ZOSPC-a

<sup>110</sup> Vozilo koje se pokreće na struju, a može razviti brzinu do približno 20 km/h. Informacija dostupna na: <http://hr-hr.segway.com/products/segway-i2-se> (14. 10. 2018.). „Nije ga moguće smatrati biciklom jer se ne pokreće isključivo snagom vozača i nije opremljeno pedalom, ali bi se ekstenzivnim tumačenjem mogao smatrati motornim vozilom, ako se uzme da je namijenjen za kretanje po cesti.“ Cvitanović i dr. (2018), *op. cit.* (bilj. 27), str. 274-275.

<sup>111</sup> *Ibidem*.

<sup>112</sup> Moped „je motorno vozilo s dva ili tri kotača čiji radni obujam benzinskog motora nije veći od 50 cm<sup>3</sup> ili čija trajna snaga u slučaju elektromotora ne prelazi 4 kW i koje na ravnoj cesti ne može razviti brzinu veću od 45 km/h“. Čl. 2. st. 1. t. 38. ZOSPC-a.

<sup>113</sup> Cvitanović i dr. (2018), *op. cit.* (bilj. 27), str. 274-275.

<sup>114</sup> Vidjeti *Moslavac* (2015), *op. cit.* (bilj. 24), str. 88.

posljedično i na svoje povređivanje (ozljeđivanje ili smrt).<sup>115</sup> U tom je kontekstu u Sloveniji zauzeto shvaćanje kako to nije moguće te da su prometni delikti čisto nehajni delikti.<sup>116</sup> Međutim *Novoselec* i *Bojanić* navode kako je, unatoč tako zauzetom shvaćanju slovenskog zakonodavca, koji smatra da su prometni delikti čisti nehajni delikti, hrvatski zakonodavac zauzeo drugačije stajalište u smislu da se određena prometna kaznena djela, primjerice kazneno djelo izazivanja prometne nesreće iz članka 227. KZ-a, mogu počinuti s namjerom ili iz nehaja.<sup>117</sup>

U vezi s tim kojim se oblikom krivnje može počinuti kazneno djelo obijesne vožnje potrebno je napomenuti kako kod tog kaznenog djela postoje dvije vrste ugrožavanja – ugrožavanje prometa i ugrožavanje ljudi, pa se oblik krivnje počinjenja mora razmatrati za svako ugrožavanje posebno.

Ugrožavanje prometa mora biti počinjeno s namjerom jer su KZ-om regulirana namjerna kaznena djela, a za nehaj se kažnjava samo ako je to izrijekom propisano KZ-om,<sup>118</sup> pa kako je ugrožavanje prometa glavno zaštićeno dobro, to se ono mora namjerno ugrožavati da bi bila riječ o prometnim kaznenim djelima, pa samim time i o obijesnoj vožnji. Međutim postoje nedoumice u vezi s vrstom namjere. Mora li ono biti počinjeno samo s izravnom namjerom, kako je to navedeno u Komentaru Kaznenog zakona<sup>119</sup>, ili je moguće da se promet ugrozi i neizravnom namjerom.

Jasno je da se ugrožavanje prometa može počinuti s izravnom namjerom. Primjerice vozač koji hoće demonstrirati snagu vlastitog automobila i praviti se važan, pa svjesno izvodi opasne radnje u prometu, kao i vozač koji svjesno zanemaruje propisana ograničenja brzine te vozi 100 km/h ondje gdje je dopuštena brzina 40 km/h, i to na obijestan način, obojica ugrožavaju promet izravnom namjerom prvog stupnja. Moguća je i konstrukcija izravne namjere drugog stupnja, primjerice kod vozača koji ne idu za time da ugrožavaju promet, ali žele poduzeti određenu radnju i svjesni su da će njihovo ponašanje izazvati opasnost (npr. zbog bržeg putovanja). Međutim potrebno je istaknuti kako autori smatraju da se to djelo može počinuti i s neizravnom namjerom.<sup>120</sup> To se može vidjeti na hipotetskom primjeru kada je vozač svjestan mogućnosti počinjenja djela, ponajprije kršenja propisa o sigurnosti prometa na cestama (i ugrožavanja života i tijela ljudi), pa na to i pristaje, vozeći 50 km/h više od dopuštene brzine.<sup>121</sup>

---

<sup>115</sup> Novoselec; Bojanić (2013), *op. cit.* (bilj. 89), str. 246.

<sup>116</sup> *Ibid.*

<sup>117</sup> *Ibid.*

<sup>118</sup> Čl. 27. KZ-a

<sup>119</sup> Turković, K.; Novoselec, P.; Grozdanić, V.; Kurtović Mišić, A.; Derenčinović, D.; Bojanić, I.; Munivrana Vajda, M.; Mrčela, M.; Nola, S.; Roksandić Vidlička, R.; Tripalo, D.; Maršavelski, A. (2013), Komentar Kaznenog zakona, Narodne novine, Zagreb, str. 297.

<sup>120</sup> Novoselec; Bojanić (2013), *op. cit.* (bilj. 89), str. 242 i 243, i Cvitanović i dr. (2018), *op. cit.* (bilj. 27), str. 274 i 275.

<sup>121</sup> Cvitanović i dr. (2018), *op. cit.* (bilj. 27), str. 283-284.



Kada bi se zauzelo stajalište da se to djelo može počinuti isključivo s izravnom namjerom,<sup>122</sup> to bi značilo da će primjerice u situaciji kada će vozač pretjecati kolonu vozila na nepreglednom mjestu on biti kriv za obijesnu vožnju po tom shvaćanju jedino u slučaju ako je vozač siguran da će time ugroziti promet, ali ne i ako smatra takvo ugrožavanje samo mogućim i ako pristane na to (svjestan je da može počinuti djelo i pristaje na to – neizravna namjera). Autori smatraju kako takva pravna interpretacija ne bi bila opravdana te kako je ispravno prihvatiti shvaćanje da je to kazneno djelo moguće počinuti i s neizravnom namjerom. Kako *Moslavac* navodi, „dokazivanje namjere je uobičajeno upitno kod kaznenih djela iz kategorije prometnih delikata, jer se može svesti na utvrđivanje elemenata grubog kršenja prometnih pravila i propisa, .... na temelju čega možemo s potrebnom izvjesnošću utvrditi postojanje...“ barem „... neizravne namjere kod okrivljenika“.<sup>123</sup> Zanimljivo je promotriti i stajalište Županijskog suda u Bjelovaru u već spomenutoj odluci Kž-283/2013, zauzeto u pogledu oblika krivnje kojim se može počinuti djelo. Sud je naveo da je „kod ovog kaznenog djela potrebno da je okrivljenik s namjerom iz obijesti teško kršio prometne propise, dok se drugi element djela u vidu nastupa konkretne opasnosti za život ili tijelo ljudi pripisuje nehaju okrivljenika“.<sup>124</sup>

Upravo u vezi s nastupom konkretne opasnosti za život ili tijelo ljudi također postoje nedoumice u pogledu oblika krivnje s kojim bi trebalo biti pokriveno to ugrožavanje ljudi, s namjerom ili nehajem. S tim u vezi načelno bi oba ugrožavanja (prometa i ljudi) trebala biti obuhvaćena namjerom počinitelja. Primjerice vozač je svjestan da krši propise o sigurnosti prometa (na jedan od taksativno navedenih načina) i hoće ih prekršiti te istodobno hoće ugroziti i ljude u prometu kako bi ih zastrašio. Slična konstrukcija može se zamisliti i u vezi s neizravnom namjerom. Kod nehaja bi se radilo da je vozač bio svjestan da može ugroziti ljude takvom vožnjom, ali je lakomisleno smatrao da neće doći do njihova ugrožavanja (svjesni nehaj) ili uopće nije bio svjestan, ali je trebao i mogao biti svjestan te mogućnosti (nesvjesni nehaj).

Ako se zauzme stajalište da se oba ugrožavanja moraju počinuti s izravnom namjerom, tada bi se vozač koji nije smatrao sigurnim da će se, primjerice dok nepropisno pretječe kolonu iz suprotnog smjera, pojaviti vozilo, što će izazvati opasnost u prometu i dovesti do ugrožavanja života i tijela vozača u drugom vozilu, već je takav scenarij samo smatrao mogućim (neizravna namjera, svjestan je te mogućnosti i pristaje na nju), trebao ekskulpirati od primjene ovog kaznenog djela. Takvo rješenje zasigurno ne bi bilo opravdano, to više što se kod prometnih delikata inače dopušta i konstrukcija nehaja za ugrožavanje ljudi (ili povređivanje, primjerice kod izazivanja prometne nesreće u cestovnom prometu, čl. 227. KZ-a).

Zaključno se može reći kako bi kršenje prometnih propisa moralo biti obuhvaćeno namjerom počinitelja (izravnom ili neizravnom), dok bi ugrožavanje života ili tijela ljudi

<sup>122</sup> Kako je to naznačeno u Konačnom prijedlogu, „to, drugim riječima, znači da se oblik krivnje ograničava na *dolus directus*“. Konačni prijedlog Kaznenog zakona (2011), *op. cit.* (bilj. 42), str. 225.

<sup>123</sup> *Moslavac* (2015), *op. cit.* (bilj. 24), str. 87

<sup>124</sup> Rješenje ŽsBj Kž-283/2013, str. 3.

trebalo biti pokriveno barem nehajem počinitelja (što je lakše konstruirati), a može i namjerom. Doduše, takvo rješenje nije potpuno u skladu s tim da sva obilježaja (namjernog) kaznenog djela moraju biti obuhvaćena namjerom počinitelja, ali, kao što je ranije već navedeno, to se tolerira kod prometnih delikata, koji su često složena kaznena djela kod kojih postoje dva ili više zaštićena, a time i ugrožena pravna dobra. Može se reći kako se može voditi time i obrazlagati kako je dovoljno da počinitelj postupi s namjerom kršenja barem jednog (glavnog) zaštićenog pravnog dobra (primjerice prometa, koji je i glavno zaštićeno pravno dobro ovom Glavom). S tim u vezi, kako je riječ o kaznenom djelu konkretnog ugrožavanja, ugrožavanje života ili tijela ljudi ne bi se moglo smatrati objektivnim uvjetom kažnjivosti,<sup>125</sup> kojem i inače nije mjesto u kaznenom pravu, jer nije u skladu s načelom krivnje.

Zakonodavac nije predvidio mogućnost kažnjavanja za nehajnu obijesnu vožnju (nehajno ugrožavanje prometa i nehajno ugrožavanje ljudi), pa je kažnjavanje za takvu vožnju kod tog kaznenog djela isključeno. Ovakvo zakonsko rješenje dovodi do zaključka da će kršenja prometnih propisa na jedan od taksativno navedenih načina kod kaznenog djela obijesne vožnje, uz konkretno ugrožavanje života i tijela, koja su počinjena nehajno biti prekršaji (prema ZOSPC-u), dok će ista kršenja koja su počinjena s namjerom (naravno, ukoliko postoji obijest i ispunjeni su drugi elementi kaznenog djela obijesne vožnje) biti kaznena djela.

Činjenica je da je u praksi utvrđivanje oblika krivnje kod prometnih kaznenih djela vrlo komplicirano. Oblik krivnje s kojim je djelo ili prekršaj počinjen morat će se utvrđivati temeljem svih specifičnih okolnosti slučaja. Potrebno je podsjetiti kako je temelj odgovornosti za prekršaje prema Prekršajnom zakonu (dalje: PZ)<sup>126</sup> upravo nehaj, pa se u prekršajnom pravu odgovora ponajprije za nehajno postupanje.<sup>127</sup> U tom će kontekstu utvrđivanje s kojim je oblikom krivnje (namjera/nehaj) osoba postupala zasigurno biti i prioritetno pitanje, jer će o tome ovisiti i pravilna kvalifikacija određenog ponašanja kao kaznenog djela (obijesne vožnje), odnosno prekršaja. S tim u vezi vrlo je važno odmah na početku dobro odrediti kvalifikaciju nekog ponašanja, tj. radi li se o prekršaju ili kaznenom djelu, kako ne bi slučajno došlo do paralelnog ili konsekutivnog vođenja prekršajnog i kaznenog postupka, te time do povrede načela *ne bis in idem*. Povredu načela *ne bis in idem*, zajamčenoga čl. 4. Protokola 7. uz Konvenciju, ESLJP je utvrdio u predmetima *Maresti protiv Hrvatske*<sup>128</sup> i *Tomasović protiv Hrvatske*.<sup>129</sup> Danas je čl. 10. PZ-

<sup>125</sup> Za više o objektivnim uvjetima kažnjivosti vidjeti Cvitanović i dr. (2018), *op. cit.* (bilj. 27), str. 133.

<sup>126</sup> Prekršajni zakon, NN, 107/2007, 39/2013, 157/2013, 110/2015, 70/2017.

<sup>127</sup> Čl. 25. st. 1. i 2. PZ-a.

<sup>128</sup> Odluka ESLJP-a *Maresti protiv Hrvatske*, zahtj. br. 55759/07, od dana 25. lipnja 2009. (konačna 25. 9. 2009.); dostupna na:

<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22%20CASE%20OF%20MARESTI%20v.%20CROATIA%22%22%2C%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%22%2C%22itemid%22:%5B%22001-93260%22%22%5D%7D> (17. 10. 2018.).

<sup>129</sup> Odluka ESLJP-a *Tomasović protiv Hrvatske*, zahtj. br. 53785/09, od 18. listopada 2011. (konačna 18. 1. 2012.); dostupna na:

<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22%20CASE%20OF%20TOMASOVIC%20v.%20CROATIA%22%22%2C%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%22%2C%22itemid%22:%5B%22001-93260%22%22%5D%7D>

a<sup>130</sup> izričito isključena mogućnost paralelnog ili konsekutivnog vođenja prekršajnog i kaznenog postupka za isto činjenično stanje.

Vidi se kako je u hrvatskom pravu važno utvrditi postupa li vozač s namjerom ili nehajem, o čemu će, kao što je bilo rečeno, ovisiti hoće li se raditi o kaznenom djelu ili prekršaju. Drugačije je u anglosaksonskom pravu, jer se ondje za prometna kaznena djela odgovora prema načelu objektivne odgovornosti,<sup>131</sup> pa ta kaznena djela ulaze u tzv. *strict liability offences*.<sup>132</sup> Tako *Fletcher* navodi da su vožnja u pijanom stanju i prometna kršenja kažnjiva sama po sebi jer stvaraju rizik od nastupanja povreda<sup>133</sup> te da se u novije vrijeme sve više izbjegava primjena takva oblika odgovornosti (*strict liability*), za koju nije potrebno dokazivanje ni nehajnog postupanja počinitelja, osobito u onim predmetima u kojima bi mogla biti izrečena ozbiljnija kazna od novčane kazne, oduzimanja vozačke dozvole ili opoziva drugih licenci.<sup>134</sup>

## 2.6. (Ne)odgovornost za povrjeđivanje

Obijesna je vožnja, kao što je navedeno, kazneno djelo konkretnog ugrožavanja, jer se ugrožavanje prometa mora realizirati u posljedici izazivanja opasnosti za život ili tijelo ljudi, tj. u konkretnom ugrožavanju osoba, odnosno sudionika u prometu.<sup>135</sup> Svejedno je ugrožavaju li se takvim postupanjem, tj. vožnjom, ljudi izvan vozila ili u vozilu.<sup>136</sup> Ono je i materijalno kazneno djelo jer se njegova posljedica<sup>137</sup> očituje u konkretnom ugrožavanju

---

OATIA\%22%22],%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-107047%22]} (17. 10. 2018.)

<sup>130</sup> U prekršajnom je pravu u čl. 10. PZ-a jasno navedeno da, „ako je protiv počinitelja prekršaja započeo kazneni postupak zbog kaznenog djela kojim je obuhvaćen i prekršaj, ne može se za taj prekršaj pokrenuti prekršajni postupak, a ako je postupak pokrenut, ne može se dalje voditi“.

<sup>131</sup> Objektivna je odgovornost odgovornost za radnju i sve što proizađe iz te radnje, tj. za posljedicu, samim time što je radnja poduzeta (ili nije poduzeta), pa se u takvim slučajevima ne utvrđuje krivnja. Ne utvrđuje se ni nehaj, a kamoli namjera, ni razlozi za njihovo isključenje.

<sup>132</sup> Reville, G. (1981), *Mens rea in traffic offences* (sažetak). *The Police Journal: Theory, Practice and Principles*; dostupno na: <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0032258X8105400404> (17. 10. 2018.).

<sup>133</sup> Fletcher, G. P. (1998), *Basic Concepts of Criminal Law*, New York, Oxford, Oxford University Press, str. 176, 220.

<sup>134</sup> *Ibid.*, str. 19, 152-154, 204.

<sup>135</sup> „Kako je bit prometnih kaznenih djela da se odvijaju u prometu, potrebno je da se i opasnost izazove prema sudionicima u prometu. Kako je obijesna vožnja ponajprije prometno kazneno djelo, bilo bi prikladnije drugačije i jasnije nomotehnički urediti inkriminaciju i jasno napisati da je potrebno izazvati opasnost za život ili tijelo sudionika u prometu. Ako je opasnost izazvana prema ljudima koji nisu sudionici u prometu (ljudima u parku, kućama i dr.), tada bi bila riječ o drugim kaznenim djelima, primjerice dovođenju u opasnost života i imovine općeopasnom radnjom ili sredstvom (čl. 215. KZ-a), ili ako je došlo do povrede, o teškim kaznenim djelima protiv opće sigurnosti (čl. 222. KZ-a)“. Cvitanović i dr. (2018), *op. cit.* (bilj. 27), str. 273.

<sup>136</sup> Cvitanović i dr. (2018), *op. cit.* (bilj. 27), str. 273.

<sup>137</sup> Posljedica u užem smislu jest učinak na objektu radnje koji je prostorno i vremenski odvojen od radnje. Vidjeti Horvatić i dr. (2017), *op. cit.* (bilj. 28), str. 31, i Novoselec (2016), *op. cit.* (bilj. 4), str. 115.

ljudi, kao što je prije već bilo navedeno. Ukoliko takve opasnosti, tj. konkretnog ugrožavanja, nema, tada će biti riječ o prekršaju, a ne o kaznenom djelu.

Međutim otvara se pitanje što ukoliko se takvom obijesnom vožnjom izazove laka tjelesna ozljeda sudionika u prometu. Naravno, slično se pitanje postavlja i u situaciji kada dođe do imovinske štete, ali rješenja ne moraju biti niti će biti jednaka.

U situaciji nastupa lakše tjelesne ozljede ili tzv. obične tjelesne ozljede uslijed obijesne vožnje bilo bi logično pomisliti da će se tada ta okolnost (nastup tjelesne ozljede) vrednovati kao otegotna okolnost. Može se argumentirati da je, ako je nužni minimum potreban za kvalifikaciju djela obijesne vožnje, došlo do konkretnog ugrožavanja života i tijela ljudi, pa ako je došlo do povređivanja, to se to više ili logičkom argumentacijom *argumentum a maiore ad minus* ima raditi o ovom kaznenom djelu. Međutim upravo tu dolazi do problema.

Kao što je već spomenuto, biće djela obijesne vožnje jest konkretno ugrožavanje. U trenutku nastupa tjelesne ozljede radit će se o povređivanju. Drugim riječima, ako dođe do tjelesne ozljede, biće djela se mijenja. S tim u vezi nastupanje tjelesne ozljede kao posljedice promijenit će tip bića kaznenog djela ili u kazneno djelo povređivanja ili u *mixtum compositum*, tj. kazneno djelo mješovitog tipa<sup>138</sup> (što je za jednu posebnu raspravu, koja trenutačno prelazi okvire ovog rada). U tom kontekstu, ako povređivanje nije propisano kao kvalifikatorna okolnost, tada ju nije moguće podvesti pod biće djela obijesne vožnje, a u suprotnom bi se radilo o zabranjenoj analogiji. Otegotna se okolnost uvijek mora vrednovati u okviru bića kaznenog djela, a u ovom je slučaju vrlo jasno da je biće djela konkretno ugrožavanje.<sup>139</sup>

Što tada učiniti? Jedino rješenje koje preostaje jest stjecaj kaznenog djela obijesne vožnje (čl. 226. KZ-a) i tjelesne ozljede (čl. 117. KZ-a), pri čemu bi se radilo o idealnom (heterogenom) stjecaju (jednom se radnjom ostvaruju obilježja dva ili više kaznenih djela). Jedini problem kod ove konstrukcije jest to što se postupak za nanošenje tjelesne ozljede pokreće u pravilu privatnom tužbom,<sup>140</sup> pa ako ona nije podnesena, tada se neće moći konstruirati stjecaj i može doći do pravne praznine.

---

<sup>138</sup> Za više o tome što je *mixtum compositum*, odnosno kazneno djelo mješovitog tipa, vidjeti: Horvatić i dr. (2017), *op. cit.* (bilj. 28), str. 33, i Novoselec (2016), *op. cit.* (bilj. 4), str. 118.

<sup>139</sup> Kada bi se propisala tjelesna ozljeda u biću djela obijesne vožnje, tada bi se moglo postaviti pitanje njezine pravne prirode. Bi li se radilo o povređivanju kao posljedici (ili *mixtum compositum*) ili o objektivnom uvjetu kažnjivosti. Međutim za takvo razmatranje potrebno ju je prvo propisati zakonom, pa potom razmatrati njezinu pravnu prirodu. Logičnije ju je ipak propisati kao kvalificirani oblik djela obijesne vožnje, u kojem slučaju više neće doći u pitanje njezina pravna priroda u spomenutom kontekstu (posljedica - objektivni uvjet kažnjivosti).

<sup>140</sup> Uz iznimku čl. 117. st. 2. KZ-a, tj. po službenoj će se dužnosti postupak pokrenuti kada je netko drugoga tjelesno ozlijedio iz mržnje, ili je ozlijedio blisku osobu ili osobu koja je posebno ranjiva zbog njezine dobi, teže tjelesne ili duševne smetnje, trudnoće, ili kada službena osoba u obavljanju službe počini tjelesnu ozljedu ili odgovorna osoba u obavljanju javne ovlasti.

Tada opet nastaje problem kako će se osoba teretiti za obijesnu vožnju u kojoj je nastupila posljedica. Dva su moguća rješenja: ili jednostavno zanemariti posljedicu i počinitelja koji je obijesnom vožnjom prouzročio tjelesne ozljede kazniti za obijesnu vožnju (što je upitno jer se zapravo više ne radi o tom djelu) ili cijelu situaciju prepustiti prekršajnoj sferi. Prema Zakonu o sigurnosti prometa na cestama počinitelj bi odgovarao za prometnu nesreću<sup>141</sup> prema odredbama ZOSPC-a te bi se, ovisno o modalitetu počinjenja, mogao kazniti novčanom kaznom ili kratkotrajnom kaznom zatvora<sup>142</sup> i njegova bi kazna, sukladno čl. 293. ZOSPC-a, bila uvećana za 2000 kn,<sup>143</sup> što nije baš najbolje rješenje takve situacije.

S tim u vezi predlaže se da se *de lege ferenda* ova situacija jasno regulira i inartikulira Kaznenim zakonom, pa da nastup tjelesne ozljede (jedne ili više osoba) uslijed obijesne vožnje predstavlja kvalifikatornu okolnost, tj. da se propiše kao kvalificirani oblik tog kaznenog djela.

Obijesna vožnja koja rezultira teškom tjelesnom ozljedom kvalificira se trenutačno kao kazneno djelo izazivanja prometne nesreće (čl. 227. KZ-a), a obijest je otegotna okolnost.<sup>144</sup> Takvo rješenje, kao što to navodi i *Dežman*<sup>145</sup>, nije idealno, ali je trenutačno zadovoljavajuće. *Pro futuro* se predlaže razmišljanje u pravcu treba li se kod kaznenog djela izazivanja prometne nesreće predvidjeti obijesno postupanje kao kvalifikatorna okolnost ili bi bilo bolje da se nastupanje teških tjelesnih posljedica ili smrt propiše kao kvalifikatorna okolnost kod kaznenog djela obijesne vožnje, kao što je to propisano kod opasne vožnje u cestovnom prometu slovenskim Kaznenim zakonom.

Smatra se kako bi se predloženim rješenjima propisivanjem kvalificiranih oblika djela obijesne vožnje u cestovnom prometu (za nastup tjelesne ozljede, /osobito/ teške tjelesne ozljede i smrti) uvela jasna razlika između kaznenog djela obijesne vožnje (čl. 226. KZ-a) i izazivanja prometne nesreće (čl. 227. KZ-a) te bi bila riješena situacija koja može dovesti do pravne praznine.

---

<sup>141</sup> Čl. 2. st. 1. toč. 86. ZOSPC-a: „'prometna nesreća' je događaj na cesti, izazvan kršenjem prometnih propisa, u kojem je sudjelovalo najmanje jedno vozilo u pokretu i u kojem je najmanje jedna osoba ozlijeđena ili poginula, ili u roku od 30 dana preminula od posljedica te prometne nesreće, ili je izazvana materijalna šteta“.

<sup>142</sup> Npr. čl. 53. st. 3. ZOSPC-a: „Novčanom kaznom u iznosu od 5.000,00 do 15.000,00 kuna ili kaznom zatvora u trajanju do 60 dana kaznit će se za prekršaj vozač koji se vozilom u naselju kreće brzinom koja je za više od 50 km na sat veća od dopuštene ili prometnim znakom ograničene brzine.“ To bi bio primjer kada bi tjelesnu ozljedu prouzročio obijesnom vožnjom za jedan od modaliteta počinjenja kaznenog djela obijesne vožnje.

<sup>143</sup> Čl. 293. st. 2. ZOSPC-a: „Ukoliko je prekršajem izazvana prometna nesreća u kojoj ima ozlijeđenih osoba, kaznit će se počinitelj prekršaja novčanom kaznom propisanom za taj prekršaj uvećanom za iznos od 2.000,00 kuna.“

<sup>144</sup> „Dođe li do prometne nesreće, radit će se o namjernom obliku izazivanja prometne nesreće u cestovnom prometu iz članka 227. KZ-a, pri čemu će obijest predstavljati otegotnu okolnost.“ Turković i dr. (2013), Komentar KZ-a, *op. cit.* (bilj. 119), str. 297 i 298.

<sup>145</sup> Za više vidjeti Dežman, Z. (2014), Kaznenopravna zaštita cestovnog prometa prema KZ Slovenije i KZ Hrvatske, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu Zagreb, vol. 21, br. 1., str. 156.

Druga i nešto lakša situacija jest kada se obijesnom vožnjom izazove imovinska šteta koja ne doseže velike razmjere (jer bi se u protivnom moglo konstruirati kazneno djelo izazivanja prometne nesreće u cestovnom prometu). Slično kao i kod nastupa tjelesne ozljede, moglo bi se pomisliti da se biće djela obijesne vožnje mijenja u povređivanje ili tzv. *mixtum compositum* jer je došlo do materijalne štete, odnosno do povređivanja. No to ne mora nužno biti tako. Razlog je to što je, iako je činjenica da je nastupila materijalna šteta, moguće (i vrlo vjerojatno) da je takvim postupanje bio ugrožen život ili tijelo sudionika u prometu, pa može ostati i kvalifikacija obijesne vožnje, a materijalna se šteta može razmatrati kao otegotna okolnost, jer se ostaje u okviru bića djela (konkretnog ugrožavanja). Primjerice obijesnom vožnjom netko se zabije u drugi automobil i nastupi šteta na oba automobila, a nijedna osoba ne bude tjelesno ozlijeđena. S tim u vezi sudska je praksa ponudila i vrlo zanimljivu konstrukciju odgovornosti za kazneno djelo obijesne vožnje u slučaju kada je osoba s koncentracijom od 2,15 g/kg apsolutnog alkohola u krvi pod optužbom da je bježala pred policijom izazvala prometnu nesreću jer je svojom vožnjom oduzela prednost prolaska drugom vozilu, pri čemu je došlo do slabog naleta vozila optuženika.<sup>146</sup> Sud je izveo konstrukciju da je tim naletom bio ugrožen život ili tijelo osobe u drugom vozilu i teretio je okrivljenika za kazneno djelo obijesne vožnje (čl. 226. KZ-a). To znači da je došlo do povređivanja imovine (manje štete na vozilu), što nije obilježje kaznenog djela obijesne vožnje, pri čemu je sud zauzeo stajalište da je takvim postupanjem vozača došlo do konkretne opasnosti za život vozača drugog vozila, čime bi onda bilo ostvareno biće kaznenog djela obijesne vožnje.<sup>147</sup>

Potpuno je drugačija kvalifikacija djela ovisno o situaciji je li nastupila materijalna šteta ili tjelesna ozljeda. Ako je nastupila materijalna šteta, može se raditi o obijesnoj vožnji. Međutim ako je nastupila (laka) tjelesna ozljeda (iz čl. 117. KZ-a), može se, ovisno o tome je li podnesena privatna tužba za tjelesne ozljede ili ne, rješavanju situacije pristupiti na dva načina. Prvi je način, ako je podnesena privatna tužba, stjecaj kaznenog djela obijesne vožnje (čl. 226. KZ-a) i tjelesne ozljede (čl. 117. KZ-a), a drugi je način, ukoliko nije podnesena privatna tužba, djelo kvalificirati, kao što je rečeno, obijesnom vožnjom te 'zažmiriti' na postojanje posljedice (tjelesno ozljeđivanje, u kontekstu čega se uistinu postavlja pitanje radi li se o tom djelu čije biće završava konkretnim ugrožavanjem, tj. hoće li se u toj situaciji raditi o zabranjenoj analogiji) ili djelo kvalificirati kao prekršaj, prometnu nesreću prema ZOSPC-u.

Ne može se reći da bi takvo rješenje bilo pravedno (jer bi se za težu posljedicu u obliku nastupanja tjelesne ozljede, ako nije podnesena privatna tužba, najvjerojatnije radilo

---

<sup>146</sup> Rješenje Županijskog suda u Varaždinu Kž-378/17 od 12. rujna 2017. str. 2, dostupno na: <https://sudskapraksa.csp.vsrh.hr/decisionText?id=090216ba807b74c7&q=objesna+vo%C5%BEnja> (10. 9. 2018.).

<sup>147</sup> „...u činjeničnom opisu djela opisano je da je optuženik inkriminiranom vožnjom izazvao konkretnu opasnost za život ili tijelo druge osobe, s obzirom da u činjeničnom opisu stoji tvrdnja da je optuženik svojom inkriminiranom vožnjom oduzeo prednost prolaska vozilu kojim je upravljao B. M. s posljedicom da je prednjim dijelom svog vozila udario u prednju desnu bočnu stranu vozila kojim je upravljao B. M.. Na taj način u činjeničnom opisu je opisano izazivanje konkretne opasnosti za život ili tijelo druge osobe, tj. B. M...“. Rješenje Županijskog suda u Varaždinu Kž-378/17 od 12. rujna 2017., str. 2.

samo o prekršaju) i uopće nije dobro rješenje, ali su to trenutačno jedini mogući zakoniti okviri kretanja.

Ukoliko je obijesnom vožnjom nanesena šteta velikog razmjera, prema trenutačnoj normativi takvu situaciju treba okvalificirati kao izazivanje prometne nesreće iz čl. 227. KZ-a, a obijest će predstavljati otegotnu okolnost.

## 2.7. Statistički pokazatelji

Kako je već navedeno, kazneno djelo obijesne vožnje u cestovnom prometu inkriminirano je novim Kaznenim zakonom iz 2011., koji je stupio na snagu 1. siječnja 2013. To je važno napomenuti jer se 2013. uzima kao početna godina promatranja karakteristika tog djela. Promatranje će obuhvaćati petogodišnje razdoblje od 2013. do 2017. Promatrat će se ponajprije podaci Državnog zavoda za statistiku (dalje: DZS) kako bi se dobio uvid u statističke pokazatelje za to kazneno djelo. Posebna će se pozornost posvetiti broju prijava, optužaba i osuda koje su izrečene počiniteljima tih djela kako bi se dobila saznanja o zastupljenosti tog kaznenog djela, kao i o vrstama i mjerama kazni koje se izriču za obijesnu vožnju u cestovnom prometu.

Podaci za posljednju godinu (2017.) pokazuju kako su za kazneno djelo obijesne vožnje bile osuđene 24 osobe, a za sva kaznena djela iz te Glave (XXII. – protiv sigurnosti prometa) 924 osobe.<sup>148</sup> Zastupljenost tog kaznenog djela među kaznenim djelima protiv sigurnosti prometa jest 2,6 %, što je vrlo mali postotak (najviše je bilo kaznenih djela izazivanja prometne nesreće, čl. 227. KZ-a, čak 898, tj. 97 %). Podaci Državnog odvjetništva Republike Hrvatske (dalje: DORH) malo se razlikuju od podataka DZS-a. Iz njih proizlazi da je među kaznenim djelima protiv sigurnosti prometa obijesna vožnja u cestovnom prometu zastupljena s 1,9 %.<sup>149</sup>

---

<sup>148</sup> Izvješće DZS-a br. 1627/2018, str. 128

<sup>149</sup> Izvješće DORH-a za 2017., str. 80.

Tablica 1. Punoljetni počinitelji kaznenog djela obijesne vožnje u cestovnom prometu: prijave, optužbe i osude te izrečene sankcije 2013.-2017.<sup>150</sup>

<b>Punoljetni počinitelji</b>	<b>2013.<sup>151</sup></b>	<b>2014.<sup>152</sup></b>	<b>2015.<sup>153</sup></b>	<b>2016.<sup>154</sup></b>	<b>2017.<sup>155</sup></b>	<b>ukupno</b>
<b>Prijavljeni</b>	29	23	26	37	30	<b>145</b>
<b>Optuženi</b>	10	16	21	24	26	<b>97</b>
<b>Osuđeni</b>	10	16	21	22	24	<b>93</b>
<b>K.z. 2-3 mj.</b>	-	2 uvjetno	2 uvjetno	-	2 uvjetno	<b>6 uvjetno</b>
<b>K.z. 3-6 mj.</b>	6 uvjetno	5 (4 uvjetno)	13 uvjetno	9 uvjetno	15 (14 uvjetno)	<b>48</b> <b>(46 uvjetno)</b>
<b>K.z. 6-12 mj.</b>	3 uvjetno	3 (2 uvjetno)	5 (3 uvjetno)	13 (12 uvjetno)	7 (5 uvjetno)	<b>31</b> <b>(22 uvjetno)</b>
<b>Novčana kazna</b>	1	5	1 uvjetno	-	-	<b>7</b> <b>(1 uvjetno)</b>

<sup>150</sup> Izvješća DZS-a, br. 1528/2014, 1551/2015, 1576/2016, 1605/2017, Punoljetni počinitelji kaznenih djela, prijave, optužbe i osude u 2013., 2014., 2015., 2016., dostupno na: <https://www.dzs.hr/> (12. 2. 2018.).

<sup>151</sup> Izvješće DZS-a, br. 1528/2014, Punoljetni počinitelji kaznenih djela, prijave, optužbe i osude u 2013., str. 26, 78, 182 i 183 (6. 6. 2017.).

<sup>152</sup> Izvješće DZS-a, br. 1551/2015, Punoljetni počinitelji kaznenih djela, prijave, optužbe i osude u 2014., str. 26, 63, 186 i 187 (6. 6. 2017.). Uz 15 osuda na kaznu zatvora i novčanu kaznu bila je izrečena i jedna odgojna mjera.

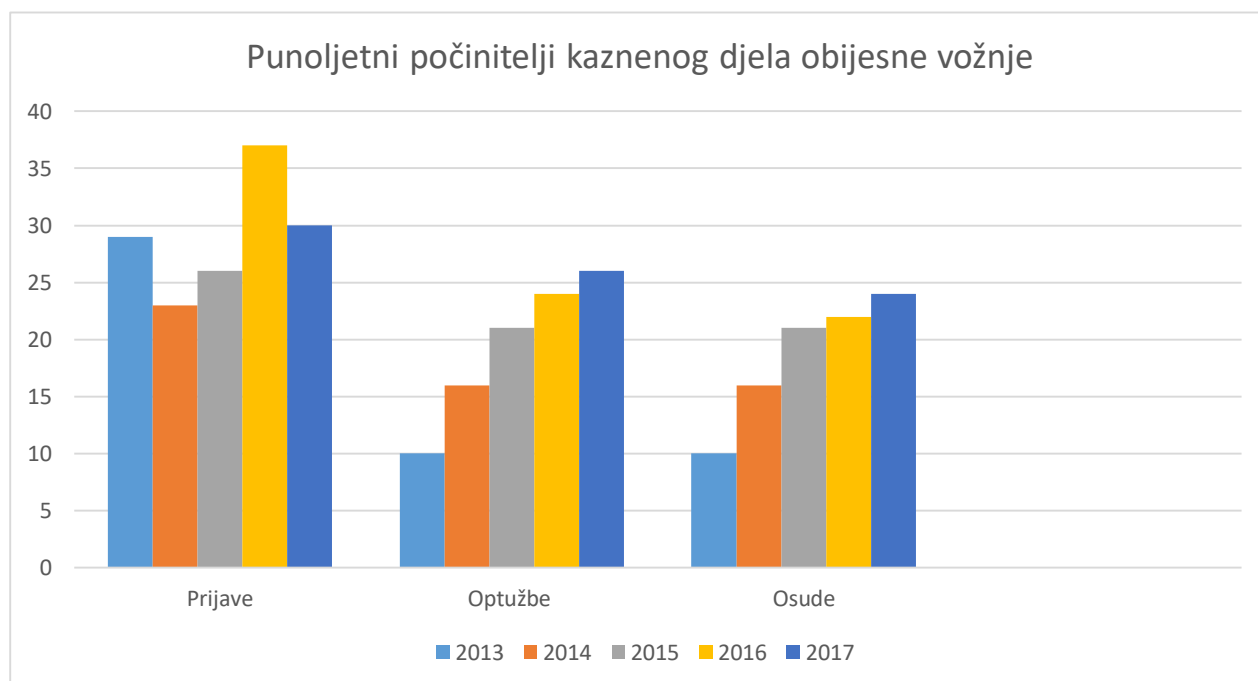
<sup>153</sup> Izvješće DZS-a, br. 1576/2016, Punoljetni počinitelji kaznenih djela, prijave, optužbe i osude u 2015., str. 28, 72, 216 i 217 (6. 6. 2017.).

<sup>154</sup> Izvješće DZS-a, br. 1605/2017, Punoljetni počinitelji kaznenih djela, prijave, optužbe i osude u 2016., str. 50, 72, 138.

<sup>155</sup> Izvješće DZS-a, br. 1627/2018, str. 28, 71, 128.



Iz podataka prikazanih u tablici proizlazi da je u promatranom petogodišnjem razdoblju (2013.-2017.) bilo ukupno 145 prijavljenih počinitelja kaznenog djela obijesne vožnje te su za to djelo bile osuđene 93 osobe.<sup>156</sup> Pretežno su bile izricane kazne zatvora (u 85 slučajeva, tj. 91 %), koje su u velikom postotku bile uvjetovane (njih 74, što je 87 % izrečenih kazni zatvora). Bilo je izrečeno i sedam novčanih kazni, od čega jedna i uvjetno (2015.), dok idućih godina (2016. i 2017.) nije bila izrečena nijedna novčana kazna. Kazne zatvora kreću od dva do 12 mjeseci. Najviše je bilo izrečenih kazni zatvora u trajanju od tri do šest mjeseci (56 %), a zatim od šest do 12 mjeseci (36 %). Ne može se ne primijetiti kako su sve sankcije bile izrečene u prvoj trećini okvira propisane kazne, tj. do jedne godine.<sup>157</sup> Ako se ima na umu da je 81 % svih sankcija bilo uvjetovano, uočava se velika blagost u kažnjavanju počinitelja tih djela, pa se može zaključiti kako sudska praksa ta djela smatra lakšim oblikom kriminala.



*Graf 1. Punoljetni počinitelji kaznenog djela obijesne vožnje u cestovnom prometu: prijave, optužbe i osude 2013.-2017.*

Iz prikazanih podataka opaža se kako kazneno djelo obijesne vožnje ima trend blagog porasta, jedino broj prijava od godine do godine varira. Iz svih prikazanih i analiziranih podataka proizlazi kako je kazneno djelo obijesne vožnje u cestovnom prometu slabo zastupljeno u praksi. Što je stvarni razlog takva stanja, je li to velika tamna brojka ili se stvarno rijetko obijesno vozi (u kontekstu kaznenog prava), ili se pak to djelo još ne

<sup>156</sup> U promatranom razdoblju bile su osuđene 93 osobe za kazneno djelo obijesne vožnje, od čega je bila izrečena i jedna odgojna mjera 2014.

<sup>157</sup> Podsjeća se kako je propisana kazna zatvora do tri godine, što znači da se za to djelo može izreći i novčana kazna.

prepoznaje, pa izostaje pravilna kvalifikacija, ili se obijesna vožnja namjerno kvalificira kao prekršaj, a ne kao kazneno djelo, možda i zbog straha od otežanog dokazivanja 'obijesti' ili 'teških kršenja' prometnih propisa, ostaje otvoreno za neka daljnja istraživanja.

### 3. ZAKLJUČAK

Kazneno djelo obijesne vožnje u cestovnom prometu (čl. 226. KZ-a) predstavlja važan korak u hrvatskom kaznenom zakonodavstvu. Uvođenje tog kaznenog djela za cilj je imalo sankcioniranje onih situacija u kojima vozači „divljanjem“ na cesti teško krše propise o sigurnosti prometa te na taj način ugrožavaju ostale sudionike. Do uvođenja tog kaznenog djela Kazneni je zakon sankcionirao samo ona ponašanja koja su dovela do teških posljedica (teške tjelesne ozljede ili smrti), pa stoga novo rješenje zasigurno predstavlja povećanje represije u cestovnom prometu.

Ipak, nakon njegova uvođenja te njegovom primjenom uočeno je kako dolazi do određenih nedoumica, posebice u vezi s pravnom prirodom pojma 'obijesti', značenja termina 'teško krši', određivanja mogućih oblika krivnje, taksativno navedenih modaliteta počinjenja te u konačnici odgovornosti za teže posljedice, posebno u vezi s nastupom tjelesne ozljede, u slučaju koje se pod određenim okolnostima može pojaviti i pravna praznina. To sve otežava njegovu kvalitetu primjenu, dovodi do neujednačene sudske prakse, a što onda u konačnici kao ishod može imati pravnu nesigurnost.

U tom kontekstu autori predlažu *de lege ferenda* drugačija rješenja, koja neće dovesti do nejednakih tumačenja i rješenja u praksi, imajući na umu kako kaznena djela moraju biti jasna i razumljiva te u skladu s načelom *lex certa*.

U vezi sa spomenutim nedoumicama predlaže se preciznije naznačiti tko može biti počinitelj kaznenog djela obijesne vožnje u cestovnom prometu jer trenutačno postojeći termin 'sudionik u cestovnom prometu' nije odgovarajuće rješenje, pa se predlaže uvođenje sintagme 'tko upravlja vozilom u cestovnom prometu', slično onoj u njemačkom zakonodavstvu ('tko vozi').

Autori su mišljenja kako pojam obijest treba shvatiti kao subjektivno obilježje djela i utvrditi njegovo postojanje u svakom konkretnom slučaju, dok bi 'teška kršenja' prometnih propisa trebalo razumjeti kako je to navedeno u radu na tri spomenuta načina.

U pogledu načina počinjenja tog kaznenog djela predlaže se da se postojećoj inkriminaciji dodaju još neki modaliteti, primjerice tzv. 'slalom' vožnja, vožnja prekoračenjem dvostrukog ograničenja brzine i drugi oblici koju su navedeni u radu, ili da se uvede neka od generalnih klauzula, primjerice '... ili na drugi način'.

Dalje se predlaže dodati novi stavak u kojem bi se regulirala situacija kada je obijesnom vožnjom (lako tjelesno) ozlijeđena jedna ili više osoba. Takva situacija nije pokrivena zakonskim opisom obijesne vožnje, pa trenutačno rješenje treba tražiti u konstrukciji

stjecaja obijesne vožnje (čl. 226. KZ-a) s tjelesnom ozljedom (čl. 117. KZ-a). Međutim, u situaciji kada nije podnesena privatna tužba za tjelesnu ozljedu iz čl. 117. KZ-a može nastati pravna praznina. Situacija, kao što je ranije u radu već navedeno, kada je obijesnom vožnjom uzrokovana teška tjelesna ozljeda ili smrt osobe, razmatra se pod kaznenim djelom izazivanja prometne nesreće, a obijesno postupanje predstavlja otegotnu okolnost. No predlaže se zakonodavcu promišljanje o tome bi li obijesno postupanje moglo biti jedan od kvalificiranih oblika izazivanja prometne nesreće ili bi bilo bolje teške posljedice (tešku tjelesnu ozljedu ili smrt) propisati kao posebne kvalificirane oblike obijesne vožnje, kao što je slučaj u Sloveniji.

Iz statističkih podataka proizlazi kako je relativno malen broj predmeta o kojima se odlučivalo u praksi od uvođenja i početka primjene ovog kaznenog djela (2013. godine) do danas (osuđene su 93 osobe). To izaziva sumnju u nepravilne kvalifikacije tih djela i neprepoznavanje određenih ponašanja kao kaznenog djela obijesne vožnje, pa se može pretpostaviti kako većina takvih ponašanja ostaje u prekršajnoj zoni.

Može se zaključiti i kako trenutačno sav teret oko postojećih nedoumica u vezi s kaznenim djelom obijesne vožnje snosi praksa. Rezultat je to što ona nije ujednačena u svojim stavovima i tumačenjima, a ima i neka vrlo zanimljiva i kreativna tumačenja i rješenja u pogledu tog kaznenog djela. U tom se kontekstu može reći da, ukoliko ne dođe do promjene zakonskog opisa tog djela ili do ujednačavanja sudske prakse u vezi s primjenom te inkriminacije ili do prihvaćanja ponuđenih doktrinarnih rješenja, uočene nedoumice, pravne praznine i pitanja i dalje će ostati otvorena i sporna. Takva situacija pridonosi već spomenutoj pravnoj nesigurnosti i jednim je dijelom i uzrokuje, što bi se u svakom slučaju trebalo izbjeći. U konačnici kaznena djela moraju biti ogledalo jasnoće i preciznosti jer moraju biti razumljiva svim adresatima, ponajprije onima koji primjenjuju normu (sucima, državnim odvjetnicima), ali i odvjetnicima te laicima na koje se norma odnosi i treba primijeniti ukoliko je prekrše. Posebno je važno da je norma, tj. kazneno djelo, jasno i nedvosmisleno nomotehnički uređeno kako bi svi građani mogli svoja ponašanja uskladiti s normom.

**WANTON DRIVING (IN ROAD TRAFFIC):  
ITS CONTROVERSIAL CHARACTERISTICS AND OTHER OPEN QUESTIONS**

The paper deals with the most important issues that have emerged in the practice of wanton driving. Special attention is given to some issues regarding the legal nature of the term 'wanton' and the term 'serious breaches' of traffic legislation, the modalities of this offence, and the forms of guilt or *mens rea*. The author also refers to the situation where bodily injury may occur as a result of such driving, especially in the context of a possible legal gap. In this regard, some *de lege ferenda* solutions are suggested.

*Keywords: wanton driving, wantonness, road traffic, traffic safety, endangering road traffic.*

**Marta Dragičević Prtenjača**, Assistant Professor in the Department of Criminal Law at the Faculty of Law, University in Zagreb

**Matija Brkić**, Law Trainee from Zagreb

# IZAZOVI RADNOG I SOCIJALNOG PRAVA U SVJETLU DIGITALIZACIJE RADA

*Pregledni znanstveni rad*

UDK 349.2:004

364.4:004

Primljeno: 22. siječnja 2019.

Iva Bjelinski Radić\*

---

*Digitalnu revoluciju karakterizira raširena upotreba digitalnih tehnologija u različitim aspektima ljudskog djelovanja, pri čemu ona sa sobom donosi dubinsku transformaciju društva u gospodarskom, socijalnom i političkom smislu. U ovom radu problematiziraju se prilike i rizici koje novi trendovi predstavljaju za svijet rada. Autorica uvodno daje opis stanja i temeljnih pojmova koji se vezuju uz digitalnu ekonomiju. U drugom dijelu rada autorica nudi vlastitu klasifikaciju utjecaja procesa digitalizacije na svijet rada. Potom razmatra utjecaj digitalizacije na tržište rada. U četvrtom poglavlju autorica analizira ključne promjene koje zahvaćaju sferu individualnih i kolektivnih radnih odnosa pokušavajući pritom identificirati glavna (radno)pravna pitanja koja nastaju kao posljedica digitalizacije. U petom poglavlju dan je kratak osvrt na utjecaj digitalizacije na sustave socijalne sigurnosti.*

Ključne riječi: digitalizacija, ICT mobilni rad, rad preko digitalnih platformi, postojanje radnog odnosa, radno vrijeme

---

## 1. UVODNA RAZMATRANJA: DIGITALNA EKONOMIJA – OPIS STANJA I DEFINIRANJE POJMOVA

Svijet u kojem živimo obilježava iznimno dinamičan i brz razvoj novih tehnologija, koje se nezaustavljivo šire u sve sfere gospodarstva i privatnog života građana. U literaturi i javnom prostoru učestalo se spominju pojmovi poput „digitalne revolucije“, odnosno „četvrte industrijske revolucije“<sup>1</sup>, te „digitalnog doba“, pri čemu se najčešće misli na razdoblje koje karakterizira raširena upotreba digitalnih tehnologija u različitim aspektima ljudskog djelovanja: u ekonomiji, politici, interakciji među ljudima itd. Može se očekivati da tzv. digitalna revolucija, poput svih ranijih industrijskih revolucija u povijesti,

---

\* Iva Bjelinski Radić, mag. iur., asistentica na Katedri za radno i socijalno pravo, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu. Rad je izrađen u okviru znanstvenog projekta „Novi hrvatski pravni sustav“ Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

<sup>1</sup> Raspravu o različitoj terminologiji koja se koristi za opis digitalne revolucije vidi npr. u: Paba, S.; Solinas, G., *In favour of the machines (but not forgetting the workers): some considerations of the Fourth industrial revolution*, u: Ales, E. et al. (ur.), *Working in digital and smart organizations*, Cham: Palgrave Macmillan, 2018, str. 39-43. Više o teorijskoj i empirijskoj raspravi na temu tzv. „četvrte industrijske revolucije“ vidi u poglavlju 4 u: European Commission, *Employment and social developments in Europe, Annual review 2016*, 2016, Publications Office of the European Union, Luxembourg, dostupno na: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7952&furtherPubs=yes> (22. 11. 2018.).

sa sobom donese dubinsku transformaciju društva u gospodarskom, socijalnom i političkom smislu.

Što karakterizira novu ekonomiju digitalnog doba? Eurofound<sup>2</sup> ističe četiri ključna svojstva digitalnih tehnologija koja stvaraju promjene u ekonomskoj aktivnosti: (i) fleksibilnost proizvodnje<sup>3</sup>, (ii) dostupnost informacija<sup>4</sup>, (iii) nepostojanje graničnih troškova<sup>5</sup> te (iv) mrežne efekte<sup>6</sup>. Navedene karakteristike već sada uočavamo u onim sektorima i industrijama u kojima je digitalna transformacija u uznapredovaloj fazi, osobito u IT-sektoru te industrijama koje se bave komunikacijama i slobodnim vremenom. S daljnjim širenjem digitalnih tehnologija te sve većom digitalizacijom radnih procesa ta će se obilježja proširiti u sektor proizvodnje, maloprodaje i socijalnih usluga postupno mijenjajući ekonomski proces u navedenim sektorima.<sup>7</sup>

U recentnoj literaturi naveliko se raspravlja o utjecaju digitalne revolucije na svijet rada. Različiti autori pritom ističu razne pokretače promjena u svijetu rada. Tako primjerice Eurofound<sup>8</sup> identificira tri glavna smjera promjena, s potencijalom da radikalno izmijene rad i zapošljavanje u tehnološkom i društvenom smislu. Prvi se odnosi na automatizaciju rada, odnosno na zamjenu ljudskog rada radom (digitalnih) strojeva u pogledu određenih zadataka u okviru procesa proizvodnje i distribucije. Tehnologija koja u digitalno doba omogućuje automatizaciju rada uključuje: naprednu robotiku, umjetnu inteligenciju te strojno učenje.<sup>9</sup> Iako je automatizacija rada kao fenomen mnogo starija od digitalne revolucije, navedene nove tehnologije omogućuju strojevima i robotima da obavljaju zadatke za koje se prije smatralo da nisu pogodni za automatizaciju. Nadalje, osobito je

---

<sup>2</sup> Eurofound, *Automation, digitalisation and platforms: Implications for work and employment*, 2018, Publications Office of the European Union, Luxembourg, dostupno na: <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2018/automation-digitisation-and-platforms-implications-for-work-and-employment> (30. 11. 2018.).

<sup>3</sup> Proizvodni procesi koje omogućuje digitalna tehnologija programirani su te kontrolirani od strane algoritama koji se mogu po potrebi ponovno kalibrirati. Kontrola proizvodnih procesa od strane algoritama čini ih mnogo fleksibilnijima u odnosu na ranije mehanički upravljane uređaje. Poblježi vidi u: Eurofound, *op. cit.* u bilj. 2, str. 9-10.

<sup>4</sup> Digitalne tehnologije čine informacije dostupnijima na svim razinama ekonomskog procesa. To dovodi do smanjivanja transakcijskih troškova, omogućava složenije organizacijske strukture, širi mogućnosti tržišta te čini mjesto rada sve manje relevantnim čimbenikom. Poblježi vidi u: Eurofound, *op. cit.* u bilj. 2, str. 10.

<sup>5</sup> U ekonomiji granični troškovi pokazuju porast ukupnih troškova nastao proizvodnjom jedne dodatne jedinice proizvoda. Digitalna dobra, odnosno nizovi bitova koji imaju ekonomsku vrijednost, nemaju graničnih troškova. Navedeno je posljedica činjenice da su digitalna dobra nekonkurentna jer ih korištenje od strane jedne osobe ne čini manje korisnima za bilo koga drugoga (primjerice glazba slušanjem ne gubi vrijednost). Nepostojanje graničnih troškova proizlazi i iz neograničene mogućnosti reprodukcije, odnosno širenja digitalnih dobara bez troškova. Tako se primjerice digitalni glazbeni uradak može besplatno umnožiti beskrajno puno puta. Stoga, u uvjetima savršene konkurencije, takva dobra ne bi imala graničnih troškova, a njihova bi cijena bila jednaka nuli. Poblježi vidi u: Eurofound, *op. cit.* u bilj. 2, str. 10-11.

<sup>6</sup> Digitalne tehnologije u ekonomskim procesima stvaraju ekonomiju razmjera na strani potražnje, što znači da se vrijednost digitalnih dobara i usluga za potrošače povećava s rastom broja korisnika. Dobar primjer mrežnog efekta u današnjoj digitalnoj ekonomiji jesu društvene mreže, ali taj se efekt pojavljuje i kod mnogih drugih digitalnih dobara, usluga i tehnologija. Poblježi vidi u: Eurofound, *op. cit.* u bilj. 2, str. 12-13.

<sup>7</sup> Eurofound, *op. cit.* u bilj. 2, str. 13.

<sup>8</sup> *Ibid.*, str. 15-21.

<sup>9</sup> Eurofound, *Automation of work: Literature review*, working paper, 2018, dostupno na: <https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/wpef17039.pdf> (14. 12. 2018.).

važna uloga umjetne inteligencije, koja polako preuzima aktivnosti za čije je obavljanje donedavno bila nužna ljudska moć rasuđivanja te iskustvo.<sup>10</sup> Dakle automatizacija rada nije nova pojava; nova je činjenica da uporabom digitalnih tehnologija dolazi do znatnog proširivanja raspona radnih zadataka koje mogu obavljati strojevi.<sup>11</sup>

Drugi pokretač promjena u svijetu rada jest, prema Eurofoundu, digitalizacija procesa. Digitalizacija procesa podrazumijeva upotrebu uređaja koji pretvaraju analognu u digitalnu informaciju (senzora) te uređaja koji pretvaraju digitalnu u analognu informaciju (uređaja za prikazivanje, engl. *rendering devices*) kako bi se (dijelovi) fizičkog proizvodnog procesa preveli u digitalne informacije i obrnuto. Pritom se iskorištava uvelike učinkovitija i jeftinija mogućnost obrade, pohrane i komunikacije putem digitalnih informacija.<sup>12</sup> Digitalizacijom procesa može se njime mnogo učinkovitije upravljati te ga kontrolirati. Ključne tehnologije koje pokreću digitalizaciju ekonomskih procesa jesu: internet stvari (engl. *Internet of Things*), trodimenzionalni ispis (engl. *3D printing*) te virtualna i proširena stvarnost (engl. *virtual and augmented reality*).<sup>13</sup>

Naposljetku, treći smjer promjena odnosi se na koordinaciju putem platformi, tj. upotrebu digitalnih mreža u svrhu koordinacije ekonomskih transakcija na algoritamski način. Pritom se pod pojmom mreže podrazumijeva strukturirani digitalni „prostor“ za ponudu i potražnju dobara i usluga. Nadalje, platformu karakterizira i skup algoritama koji spajaju i koordiniraju transakcije na automatizirani način.<sup>14</sup> U literaturi se često ističe da internetske platforme predstavljaju nov tip ekonomske institucije. Naime radi se o svojevrsnom hibridu tržišta i poduzeća, jer mreže i algoritamske komponente platformi obavljaju funkcije svake od tih temeljnih ekonomskih institucija.<sup>15</sup>

Nova ekonomija digitalnog doba u literaturi se opisuje mnogobrojnim nazivima, stoga se susrećemo s pojmovima digitalne, kolaborativne, ekonomije dijeljenja, ekonomije na

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, str. 1-2.

<sup>11</sup> Raspravu o tome koje su vrste radnih zadataka manje ili više pogodne za automatizaciju pod utjecajem digitalnih tehnologija vidi u: Eurofound, *op. cit* u bilj. 2, str. 16-18.

<sup>12</sup> Eurofound, *op. cit* u bilj. 2, str. 18-19.

<sup>13</sup> Koncept interneta stvari (IoT) omogućuje interakciju ljudi s uređajima i uređaja s uređajima povezujući ih u jednu mrežu kojom se upravlja putem *web*-aplikacija. Mogućnosti primjene IoT-aplikacija široke su i raznolike, a prožimaju gotovo sva područja ljudskog djelovanja. Detaljnije vidi u: <http://www.infotrend.hr/clanak/2017/6/internet-of-things---mogucnosti-i-izazovi,90,1314.html> (17. 4. 2019.).

Nadalje, za detaljniji opis tehnologija koje pokreću digitalizaciju ekonomskih procesa vidi npr. Eurofound, *Digitalization of processes: Literature review*, working paper, 2018, dostupno na: <https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/wpef17038.pdf> (26. 11. 2018.).

Pregled i pojašnjenje najvažnijih tehnologija 21. stoljeća vidi također u: Frey, C. B.; Osborne, M. A., *Technology at work: The future of innovation and employment*, 2015, dostupno na: [https://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/reports/Citi\\_GPS\\_Technology\\_Work.pdf](https://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/reports/Citi_GPS_Technology_Work.pdf) (26. 11. 2018.)

<sup>14</sup> Eurofound, *op. cit* u bilj. 2, str. 19-21.

<sup>15</sup> Detaljnije o pojavi *online*-platformi te tehnologiji koja omogućuje njihovo poslovanje vidi npr. u: Eurofound, *Coordination by platforms: Literature review*, working paper, 2018, dostupno na: <https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/wpef17040.pdf> (22. 11. 2018.).

zahtjev, gig-ekonomije itd. Prema Degryseu<sup>16</sup>, tri sastavnice čine temelj nove ekonomije, pa tako i novoga globalnog tržišta rada: internet i razvoj brzih mreža, *Big Data* („veliki podaci“)<sup>17</sup> te eksplozija novih oblika mobilnih uređaja (mobilnih telefona, tableta itd.).<sup>18</sup> Radi li se uistinu o revoluciji, koja će kroz tehnološke inovacije u skoroj budućnosti dovesti do potpuno drugačijeg ekonomskog poretka u odnosu na onaj kakav poznajemo? Među ekonomistima postoje oprečna mišljenja. Neki u tome ne vide ništa više od razvoja novog trenda koji ne predstavlja istinsku revoluciju s potencijalom davanja poticaja ekonomskom rastu u godinama pred nama. Drugi autori govore o potpunom odmaku od sadašnjih načina organizacije tvrtki, a tehnološke inovacije vide kao motor budućeg ekonomskog rasta.<sup>19</sup> Proučavanje utjecaja digitalne revolucije na ekonomiju nadilazi ograničeni opseg ovog rada.

Ovaj rad predstavlja pokušaj poduzimanja inicijalnih koraka u smjeru dubljeg i sveobuhvatnog razumijevanja prilika i rizika koje novi trendovi donose za svijet rada. Cilj mi je, temeljem analize relevantne literature, prije svega ponuditi vlastitu klasifikaciju utjecaja procesa digitalizacije<sup>20</sup> na svijet rada. Osim toga polazeći od navedene klasifikacije, pokušat ću identificirati glavna (radno)pravna pitanja koja nastaju kao posljedica digitalizacije, a koja će poslužiti kao smjernica mojeg daljnjeg istraživačkog rada u tom području.

Rad je podijeljen u pet poglavlja. Nakon uvodnog poglavlja, koje predstavlja opis stanja i temeljnih pojmova koji se vezuju uz digitalnu ekonomiju, drugo poglavlje sadrži predloženu klasifikaciju utjecaja procesa digitalizacije na svijet rada. U trećem poglavlju razmatra se utjecaj digitalizacije na tržište rada, pri čemu je naglasak stavljen na nekoliko najvažnijih makroekonomskih trendova koji zahvaćaju moderno tržište rada. U četvrtom poglavlju analiziraju se glavne promjene koje zahvaćaju sferu radnih odnosa. Analiza je pritom prvo usmjerena na individualne radne odnose te su izdvojeni ključni izazovi u uređenju pravnih odnosa između poslodavca i radnika nastali kao posljedica digitalizacije. Potom se prikazuje koja pitanja i probleme digitalizacija otvara u sferi kolektivnih radnih odnosa. U petom poglavlju dan je kratak osvrt na utjecaj digitalizacije na sustave socijalne sigurnosti.

---

<sup>16</sup> Degryse, C., *Digitalisation of the economy and its impacts on labour markets*, working paper 2016.02, ETUI aisbl, Brussels, 2016, dostupno na: <https://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/Digitalisation-of-the-economy-and-its-impact-on-labour-markets> (20. 11. 2018.), str. 7.

<sup>17</sup> Pojam *Big Data* označava spajanje putem internetskih platformi golemih količina upotrebljivih komercijalnih, osobnih i geografskih podataka. Pojednostavljeno rečeno, *Big Data* je tehnologija koja omogućuje prikupljanje i obradu velikih količina strukturiranih i nestrukturiranih podataka u realnom vremenu. Više vidi u: Degryse, *op. cit.* u bilj. 16, str. 9-10.

<sup>18</sup> Navedeni uređaji potrošačima, radnicima i pružateljima usluga daju pristup mobilnom internetu u svakom trenutku i na svakome mjestu.

<sup>19</sup> Poblježe vidi u: Degryse, *op. cit.* u bilj. 16, str. 7-13.

<sup>20</sup> U ovom radu pojam digitalizacije upotrebljavat ću kako bih označila opći trend raširene upotrebe digitalnih tehnologija u ekonomskim procesima.



## 2. KLASIFIKACIJA UTJECAJA DIGITALIZACIJE NA SVIJET RADA

Trendovi opisani u prethodnom poglavlju već su počeli na različite načine mijenjati svijet rada kakav smo poznavali prije snažnog širenja procesa digitalizacije. Debata o daljnjim promjenama i izazovima koji nas u tom smislu očekuju u skoroj budućnosti posljednjih je godina u fokusu znanstvene zajednice, ali i političkih institucija. Temeljem analize literature u ovom području smatram da se brojni utjecaji digitalizacije na svijet rada mogu okvirno podijeliti u nekoliko kategorija, i to:

- utjecaj digitalizacije na tržište rada
- utjecaj digitalizacije na radne odnose i
- utjecaj digitalizacije na sustave socijalne sigurnosti.

U nastavku ću pojasniti što podrazumijevam pod svakom od navedenih kategorija.

## 3. UTJECAJ DIGITALIZACIJE NA TRŽIŠTE RADA

Pod utjecajem procesa digitalizacije na tržištu rada događaju se važne strukturne promjene, koje ću, temeljem proučene literature, okvirno podvesti pod nekoliko glavnih trendova.

### 3.1. Prestanak potrebe za određenim poslovima i gubitak radnih mjesta

Svaka nova tehnološka revolucija u povijesti dovela je do određenih promjena u dotadašnjoj podjeli rada.<sup>21</sup> Tehnološke inovacije oblikuju evoluciju podjele radnih zadataka na način da izravno mijenjaju proizvodne procese te potrebu za određenom vrstom radne snage. Uvođenje nove tehnologije u proizvodni proces uvijek zahtijeva izvjesnu reorganizaciju rada, pri čemu se neki radni zadaci mijenjaju ili postaju nepotrebni, a drugi se stvaraju. Kao rezultat toga, potrebne vještine i radna mjesta na tržištu rada također se mijenjaju.<sup>22</sup>

Kada razmatramo utjecaj digitalne revolucije na tržište rada, prvo se postavlja pitanje hoće li i u kojoj mjeri nove tehnologije dovesti do zamjenjivosti ljudskog rada radom robota i strojeva. Nalazimo li se pred revolucijom koja će dovesti do nestanka golemog broja radnih mjesta i stvoriti ekonomiju budućnosti koja treba sve manje radnika? Brojne recentne studije pokušale su predvidjeti koliko će radnih mjesta nestati kao posljedica digitalizacije te koliko brzo, pri čemu se rezultati tih istraživanja uvelike razlikuju. Jedna

---

<sup>21</sup> Podjela rada dioba je radnoga procesa na veći broj zadataka, od kojih svaki obavlja drugi pojedinac ili skupina pojedinaca. Izvor: [www.enciklopedija.hr](http://www.enciklopedija.hr).

<sup>22</sup> Eurofound, *op. cit.* u bilj. 2, str. 5-6.

od najcitiranijih jest ona Freya i Osborna iz 2013. godine,<sup>23</sup> u kojoj autori analiziraju američko tržište rada i pokušavaju predvidjeti vjerojatnost da poslove u 702 različita zanimanja zamijene strojevi i računala. Dolaze do alarmantnih zaključaka i procjenjuju da bi u idućih 20 godina 47 % poslova u SAD-u moglo biti automatizirano, odnosno da su u kategoriji visokog rizika od nestajanja. Vodeći se metodologijom Freya i Osborna, skupina studija predviđa sličnu vjerojatnost prestanka potrebe za određenim poslovima u Europi (30 – 40 %).<sup>24</sup> Nasuprot navedenima, drugi autori dolaze do zaključka o mnogo manjem postotku poslova kojima prijeti rizik od automatizacije u skoroj budućnosti.<sup>25</sup>

Na temelju podataka iz raznih studija Degryse zaključuje da su poslovi kojima prijeti najveći rizik od automatizacije: uredski poslovi i administrativni zadaci, prodaja i trgovina, prerađivačka industrija, graditeljstvo, promet, logistika itd. Najmanji rizik od automatizacije prijeti poslovima u obrazovanju, umjetnosti, medijima, upravljanju i ljudskim resursima, pravnim uslugama, inženjerima i znanstvenicima, pružateljima zdravstvenih usluga itd.<sup>26</sup>

Bitno je uočiti da je zamjena ljudskog rada radom strojeva odavno poznati fenomen koji se događa nakon uvođenja nove tehnologije.<sup>27</sup> Za digitalnu revoluciju specifična je pak činjenica da suvremene tehnologije omogućuju automatizaciju radnih zadataka za koje se donedavno smatralo da nužno zahtijevaju ljudski rad. Ne govorimo dakle više samo o automatizaciji rutinskih zadataka. Za moderne tržišne ekonomije danas su mnogo važniji nerutinski fizički<sup>28</sup> i intelektualni<sup>29</sup> poslovi, koje će zbog tehnološkog napretka u sve većoj mjeri moći obavljati suvremeni roboti i računala.<sup>30</sup>

---

<sup>23</sup> Frey, C. B.; Osborne, M. A., *The future of employment: how susceptible are jobs to computerization?*, 2013, dostupno na: [https://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/The\\_Future\\_of\\_Employment.pdf](https://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/The_Future_of_Employment.pdf) (23. 11. 2018.).

<sup>24</sup> Popis navedenih studija koje se odnose na europske države vidi u: Eurofound, *op. cit.* u bilj. 9, str. 5.

<sup>25</sup> Vidi primjerice: Arntz, M. *et al.*, *The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries: A Comparative Analysis*, 2016, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 189, OECD Publishing, Paris, dostupno na: <https://doi.org/10.1787/5jlz9h56dvq7-en> (23. 11. 2018.). Navedena studija uzima u obzir da se profesije sastoje od heterogenih radnih zadataka te autori zaključuju da je potrebno mjeriti vjerojatnost automatizacije radnih zadataka, a ne cijelih profesija, odnosno poslova. Koristeći opisani pristup, autori predviđaju da će u 21 zemlji OECD-a prosječno samo 9 % poslova biti automatizirano. Naglašavaju i razlike među zemljama OECD-a: rizik od automatizacije tako iznosi od 6 % u Koreji do 12 % u Austriji.

<sup>26</sup> Detaljni tablični prikaz poslova u digitalnoj ekonomiji vidi u: Degryse, *op. cit.* u bilj. 16, str. 19.

<sup>27</sup> Prema studiji koju je proveo McKinsey Global Institute 2017. godine postoji pet općenitih faktora koji utječu na tempo i stupanj automatizacije radnih zadataka u globalnoj ekonomiji. To su: (i) tehnološka izvedivost, odnosno činjenica koliko je teško automatizirati određeni radni zadatak na zadovoljavajući način; (ii) trošak razvoja i korištenja tehnologije potrebne za automatizaciju; (iii) dinamika tržišta rada, odnosno trošak i dostupnost radne snage; (iv) druge ekonomske koristi (osim manjih troškova rada), koje uključuju produktivnost, pouzdanost, kvalitetu i sigurnost; i (v) činjenica je li automatizacija određene aktivnosti pravno dopuštena i socijalno prihvatljiva. Detaljnije vidi u: McKinsey Global Institute, *A Future that Works: Automation, Employment and Productivity*, 2017, dostupno na: <https://www.mckinsey.com/featured-insights/digital-disruption/harnessing-automation-for-a-future-that-works> (28. 11. 2018.), str. 65-85.

<sup>28</sup> Primjerice čišćenje, posluživanje, upravljanje vozilima.

<sup>29</sup> Takvi poslovi uključuju kreativnost i rješavanje problema, što je svojstveno ljudskom radu.

<sup>30</sup> Eurofound, *op. cit.* u bilj. 2, str. 16-18.

### 3.2. Stvaranje novih radnih mjesta i potreba za novim vještinama radnika

Dok s jedne strane određeni poslovi nestaju kao posljedica uvođenja novih tehnologija, na tržištu rada istovremeno se stvaraju nova radna mjesta. Prema izvješću Europske komisije iz 2016. godine, između 2003. i 2013. godine u sektoru informacijsko-komunikacijske tehnologije (ICT) zaposlenost je u državama Europske unije (u daljnjem tekstu: EU) porasla između 15 i 30 %. U posljednjih desetak godina stvorena su dva milijuna novih radnih mjesta za ICT-stručnjake, a potražnja za ICT-stručnjacima raste i izvan samog ICT-sekora jer cijela ekonomija postaje digitalna.<sup>31</sup>

Iz dostupnih studija proizlazi da su informacije o broju radnih mjesta koja se otvaraju pod utjecajem novih tehnologija još uvijek prilično ograničene. Prema podacima Freya i Osborna, postoje procjene da bi robotizacija mogla stvoriti oko milijun visoko kvalitetnih poslova u pet godina.<sup>32</sup> Štoviše, smatra se da svako radno mjesto stvoreno u ICT-industriji dodatno stvara pet radnih mjesta u široj ekonomiji.<sup>33</sup>

Novi poslovi, novi gospodarski sektori te novi proizvodi i usluge nastali pod utjecajem digitalizacije posljedično stvaraju potražnju za određenim novim vještinama radnika na tržištu rada. Postavlja se stoga pitanje koje će nove oblike osposobljavanja radnika zahtijevati ova digitalna revolucija. Vođena idejom osnaživanja jedinstvenog digitalnog tržišta EU-a, Europska komisija pitanje stjecanja digitalnih vještina i znanja europskih radnika predstavlja kao jedan od glavnih političkih ciljeva i prioriteta u raspravi o digitalnoj ekonomiji. Navodi se da se potražnja za digitalno osposobljenom radnom snagom svake godine poveća za oko 4 %. Ako se ne poduzmu odlučne mjere, nedostatak stručnjaka za ICT u EU-u mogao bi se do 2020. očitovati u 825.000 upražnjenih radnih mjesta u tom području.<sup>34</sup> Budući da digitalna ekonomija treba radnike osposobljene za rad s novim tehnologijama, Europska komisija upozorava da je potrebno podići razinu digitalne osposobljenosti radne snage u svim gospodarskim sektorima i među tražiteljima zaposlenja kako bi se poboljšali njihovi izgledi na tržištu rada. Stoga, promjene su nužne kako bi se sustav obrazovanja i osposobljavanja prilagodio tijeku digitalne revolucije.<sup>35</sup>

Možemo dakle zaključiti da digitalizacija ekonomije mijenja strukturu ljudskog kapitala jer stvara potražnju za radnom snagom s drugačijim i/ili dodatnim znanjima i vještinama

<sup>31</sup> European Commission, *op. cit.* u bilj. 1, str. 149-150.

<sup>32</sup> Frey, C. B.; Osborne, M. A., *Technology at work v2.0: The future is not what it used to be*, 2016, dostupno na: [https://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/reports/Citi\\_GPS\\_Technology\\_Work\\_2.pdf](https://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/reports/Citi_GPS_Technology_Work_2.pdf) (26. 11. 2018.), str. 43.

<sup>33</sup> European Economic and Social Committee, *Impact of digitalisation and the on-demand economy on labour markets and the consequences for employment and industrial relations*, 2017, dostupno na: <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/publications-other-work/publications/impact-digitalization-and-demand-economy-labour-markets-and-consequences-employment-and-industrial-relations> (26. 11. 2018.), str. 14.

<sup>34</sup> Komunikacija Europske komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Strategija jedinstvenog digitalnog tržišta za Europu, COM(2015)192 final, 2015, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0192&from=HR> (27. 11. 2018.), str. 16.

<sup>35</sup> *Ibid.*, str. 16.

u odnosu na one koje je zahtijevalo tzv. tradicionalno tržište rada. Stoga se upravo reforme na području obrazovanja i novih vrsta osposobljavanja radnika nameću kao jedan od ključnih političkih odgovora na zahtjeve digitalne revolucije za one države koje žele imati na raspolaganju radnike sutrašnjice – osposobljene za rad s novim tehnologijama.<sup>36</sup>

### 3.3. Polarizacija tržišta rada

Polarizacija tržišta rada, odnosno povećanje nejednakosti na tržištu rada, usko je vezana uz pojavu novih gospodarskih sektora te novih poslova, razmatranu u prethodnom poglavlju. Naime poslovi koji nastaju pod utjecajem novih tehnologija zahtijevaju velikim dijelom visokokvalificiranu radnu snagu. Prema podacima Cedefopa,<sup>37</sup> raste važnost onim zanimanjima koja zahtijevaju niske, odnosno elementarne kvalifikacije, te onima koja trebaju visokokvalificirane radnike.<sup>38</sup>

Brojne studije tako pokazuju da je izgledno da će nove tehnologije znatno smanjiti potražnju za radnim mjestima srednjeg sloja, pri čemu će doći do sve veće polarizacije tržišta rada s porastom vrlo nekvalificiranih i slabo plaćenih poslova s jedne strane i jako dobro plaćenih visokokvalificiranih poslova s druge strane. Trend je dakle „iskorjenjivanja“ umjereno dobro plaćenih poslova srednjeg sloja.<sup>39</sup>

Europska komisija s druge strane upozorava na to da na digitalnom tržištu rada nisko plaćeni poslovi ne podrazumijevaju uvijek i niskokvalificirane radnike, osobito kad se radi o radnicima na digitalnim platformama.<sup>40</sup> Naime zabilježen je trend da visokoobrazovane radnike nalazimo u svim platnim razredima (u nisko, srednje i visoko plaćenim poslovima), dok niskoobrazovani radnici imaju sve manje poslova na raspolaganju, čak i među srednje i nisko plaćenim poslovima. Zbog povećane potražnje za visokokvalificiranom radnom snagom čak i u loše plaćenim poslovima bilježi se rast broja radnika s dobrim kvalifikacijama koji rade poslove ispod svoje razine obrazovanja.<sup>41</sup> Europska komisija tako zaključuje sljedeće: sve manje radnika obavlja umjereno dobro plaćene poslove, dakle dolazi do polarizacije u pogledu plaća na tržištu rada.<sup>42</sup> S druge strane radnici sa srednjom razinom obrazovanja obavljaju sve manje poslova, pri čemu se čini da u pogledu obrazovanja radnika nije došlo do prave polarizacije, nego do podizanja razine obrazovanja.<sup>43</sup>

---

<sup>36</sup> Raspravu o složenosti pitanja osposobljavanja radnika u digitalnoj ekonomiji vidi npr. u: Degryse, *op. cit.* u bilj. 16, str. 36-38.

<sup>37</sup> European Centre for the Development of Vocational Training, <http://www.cedefop.europa.eu/en>.

<sup>38</sup> European Economic and Social Committee, *op. cit.* u bilj. 32, str. 14-15.

<sup>39</sup> V. Degryse, *op. cit.* u bilj. 16, str. 33-34. Za detaljnu analizu fenomena polarizacije tržišta rada kao posljedice digitalizacije vidi i Eurofound, *op. cit.* u bilj. 9, str. 6-8; te European Commission, *op. cit.* u bilj. 1, str. 153-158.

<sup>40</sup> V. *infra* poglavlje 3.4.

<sup>41</sup> Često se radi o visoko obrazovanim radnicima na digitalnim platformama.

<sup>42</sup> Naime dolazi do povećanja broja niskoplaćenih, ali i visokoplaćenih poslova.

<sup>43</sup> Detaljnije vidi u: European Commission, *Employment and social developments in Europe, Annual review 2018*, 2018, Publications Office of the European Union, Luxembourg,

### 3.4. Pojava novih oblika zapošljavanja

Sve šira upotreba digitalnih tehnologija dovodi i do strukturnih promjena u organizaciji rada te se pojavljuju novi fleksibilni oblici zapošljavanja na tržištu rada. Eurofound je u svojoj studiji iz 2015. godine identificirao devet ključnih trendova u novim oblicima zapošljavanja u posljednjih 15 godina u zemljama EU-a, koji više ili manje transformiraju tradicionalne odnose između poslodavaca i radnika.<sup>44</sup> Neke od novih oblika zapošljavanja karakterizira snažna ili prevladavajuća podrška ICT-tehnologije.

Jedan od takvih oblika zapošljavanja jest mobilni rad temeljen na ICT-tehnologijama (engl. *ICT-based mobile work*), pri kojem radnici mogu obavljati svoj posao s bilo kojega mjesta u bilo kojem trenutku uz potporu modernih tehnologija. Prema Eurofoundu, sve veća dostupnost mobilnih tehnologija i komunikacijskih medija, ponajprije tzv. pametnih telefona (engl. *smartphones*) i tableta, te jednostavnost povezivanja s internetom koju oni omogućuju dovode do pojave sve većeg broja mobilnih radnika. Karakteristično za ICT mobilni rad jest da se posao odvija barem djelomično, ali redovito, izvan ureda poslodavca, pri čemu se ICT koristi za *online*-spajanje na računalni sustav firme. Taj oblik rada obuhvaća razne načine obavljanja posla putem elektroničkih uređaja, koji omogućuju radnicima rad s raznih lokacija izvan ureda njihova poslodavca, primjerice od kuće, iz poslovnih prostorija klijenta ili „na cesti“.<sup>45</sup>

Međutim utjecaj procesa digitalizacije najradikalnije se očituje u pojavi novih „igrača“ na tržištu rada – digitalnih platformi.<sup>46</sup> Eurofound govori o grupnom zapošljavanju (engl. *crowdwork, crowdsourcing, crowd employment*), definiranom kao model zapošljavanja koji se koristi *online*-platformom kao posrednikom koji omogućuje organizacijama ili pojedincima koji imaju određeni posao da pristupe neodređenoj i neograničenoj grupi drugih organizacija ili pojedinaca koja rješava određeni specifični problem ili pruža

---

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=9150&furtherNews=yes> (28. 11. 2018.), str. 60-62.

<sup>44</sup> Eurofound, *New forms of employment*, 2015, Publications Office of the European Union, Luxembourg, dostupno na: <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2015/working-conditions-labour-market/new-forms-of-employment> (28. 11. 2018.)

<sup>45</sup> *Ibid*, str. 72-81.

<sup>46</sup> Rad preko digitalnih platformi pojavio se u kontekstu šireg gospodarskog fenomena koji se u literaturi najčešće imenuje kao „ekonomija dijeljenja“ ili „ekonomija suradnje“. U postojećoj literaturi u semantičkom smislu nailazimo na izvjesnu konfuziju i djelomično preklapanje pojmova kao što su „ekonomija dijeljenja“ (engl. *sharing economy*), „ekonomija na zahtjev“ (engl. *on-demand economy*), „kolaborativna ekonomija“ (engl. *collaborative economy*), „gig-ekonomija“ (engl. *gig economy*) itd.

Europska komisija tako pod pojmom ekonomije dijeljenja podrazumijeva poslovne modele u kojima se djelatnosti pospešuju platformama za suradnju na kojima se stvara otvoreno tržište za privremenu upotrebu robe ili usluga koje nerijetko pružaju privatne osobe. Ekonomija dijeljenja obuhvaća tri kategorije dionika: (i) pružatelji usluga koji dijele dobra, resurse, vrijeme i/ili vještine – pri čemu to mogu biti privatne osobe koje usluge nude povremeno ili profesionalni pružatelji usluga; (ii) korisnici tih usluga te (iii) posrednici koji putem internetskih platformi povezuju pružatelje usluga i korisnike te olakšavaju transakcije između njih. Detaljnije vidi u: Komunikacija Europske komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Europski program za ekonomiju suradnje, COM(2016)356 final, 2016, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2016%3A356%3AFIN> (14. 12. 2018.).

specifičnu uslugu ili proizvod, uz naknadu. Radi se o novom obliku *outsourcinga* radnih zadataka, koji bi uobičajeno bili dodijeljeni individualno određenom radniku, a na ovaj je način njihovo izvršavanje upućeno prema velikoj grupi tzv. „virtualnih radnika“, odnosno „mnoštvu“, u obliku otvorenog poziva. Digitalna je tehnologija ključan čimbenik koji omogućuje *crowdwork* jer se spajanje klijenta i radnika, kao i samo izvršavanje radnog zadatka, odvija uglavnom *online*.<sup>47</sup>

U svojem posljednjem godišnjem izvješću Europska komisija naglašava sve veću važnost digitalnih platformi na europskom tržištu rada.<sup>48</sup> Implikacije koje će taj novi oblik zapošljavanja donijeti za budućnost svijeta rada i ekonomije u cijelosti potencijalno su dalekosežne i u ovom trenutku još uvijek teško predvidive. U literaturi se navodi potencijal povećanja transparentnosti na tržištu rada te povećanja dostupne aktivne radne snage kroz uspješno povezivanje ponude i potražnje na tržištu rada. Spominje se i mogućnost stvaranja novih poslova putem transformacije neformalnog i neprijavljenog rada u formalno zaposlenje, dakle potencijal platformi za smanjivanje sive ekonomije.<sup>49</sup> Nadalje, smatra se da bi platforme mogle smanjiti rizik od tržišnih neuspjeha, poboljšati globalnu raspodjelu resursa i povećati produktivnost.<sup>50</sup>

Osobito se u literaturi naglašava da platforme uvelike pridonose stvaranju inkluzivnog tržišta rada. Naime budući da je tržište rada digitalnih platformi u principu globalno, ono pruža mogućnost za zaradu stanovnicima onih dijelova svijeta u kojima lokalne ekonomije stagniraju, istovremeno ublažavajući nedostatak radne snage u drugim dijelovima svijeta.<sup>51</sup> Nadalje, platforme olakšavaju pristup tržištu rada za one (često mlade) radnike koji tek ulaze na tržište rada te im nedostaje radno iskustvo. Rad preko platformi omogućuje takvim radnicima da steknu radno iskustvo i poboljšaju izgled za svoju zapošljivost na širem tržištu rada. Ulazne barijere za taj oblik rada prilično su niske i uglavnom uključuju samo posjedovanje elektroničkog uređaja te pristup internetu. Upravo zbog toga rad preko platformi pokazuje potencijal da se na tržište rada uključe i tradicionalno isključene skupine stanovništva: osobe s invaliditetom, osobe koje obavljaju roditeljske dužnosti ili skrbe za članove obitelji te osobe koje bi na lokalnom tržištu rada vjerojatno bile izložene diskriminaciji zbog spola ili spolne orijentacije.<sup>52</sup>

Nedvojbeno je da u ekonomskom smislu taj oblik rada može donijeti izvjesne, možda i velike, koristi. Međutim treba istaknuti da platformizacija rada vrlo snažno utječe na individualne i kolektivne radne odnose. Dolazi do radikalne promjene tradicionalne organizacije rada, što često vrlo negativno utječe na uvjete rada pružatelja usluga na

---

<sup>47</sup> Eurofound, *op. cit.* u bilj. 44, str. 107-109.

<sup>48</sup> European Commission, *op. cit.* u bilj. 43, str. 56-60.

<sup>49</sup> European Commission, *op. cit.* u bilj. 1, str. 160-165.

<sup>50</sup> European Commission, *op. cit.* u bilj. 43, str. 58-60.

<sup>51</sup> Eurofound, *op. cit.* u bilj. 15, str. 12-14.

<sup>52</sup> Eurofound, *Platform work: Types and implications for work and employment – Literature review*, working paper, 2018, dostupno na: <https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/wpef18004.pdf> (14. 12. 2018.), str. 103-104.

platformama. U radnopravnom smislu otvaraju se brojna neriješena pitanja i izazovi, o čemu više u nastavku ovog rada.

#### 4. UTJECAJ DIGITALIZACIJE NA RADNE ODNOSI

U prethodnom poglavlju analizirani su najvažniji makroekonomski utjecaji procesa digitalizacije na tržište rada. U nastavku rada pokušat ću identificirati i ukratko objasniti glavne promjene koje zahvaćaju pojedinačne radnike na digitalnom tržištu rada. Analizu ću prvo usmjeriti na individualne radne odnose te ću izdvojiti ključne izazove u uređenju pravnih odnosa između poslodavca i radnika nastale kao posljedica digitalizacije. Potom ću sažeto prikazati koja pitanja i probleme digitalizacija otvara u sferi kolektivnih radnih odnosa.

##### 4.1. Utjecaj digitalizacije na individualne radne odnose

###### 4.1.1. Tradicionalne gospodarske grane i industrije

Sa sve širom upotrebom digitalnih tehnologija u tradicionalnim gospodarskim granama i industrijama dolazi do važnih promjena u organizaciji rada. Digitalizacija sa sobom donosi rastuću fleksibilnost u pogledu određenih elemenata koji čine sadržaj pojedinačnog radnog odnosa. Navedena fleksibilnost očituje se ponajprije u odmaku od tradicionalnog poimanja mjesta rada i radnog vremena.

Naime fleksibilna organizacija rada u digitalnom okruženju dovodi do znatnog smanjenja važnosti fizičkog mjesta rada. Digitalne tehnologije omogućuju efikasno obavljanje radnih zadataka, koje više nije vezano za određenu lokaciju. Prije je već spomenuto da se Eurofound koristi pojmom mobilnog rada temeljenog na ICT-tehnologijama (engl. *ICT-based mobile work*) kako bi opisao način organizacije rada u kojem radnici mogu obavljati svoj posao s bilo kojega mjesta u bilo kojem trenutku uz potporu modernih tehnologija.<sup>53</sup> U literaturi se taj tip rada često svrstava pod pojam „pametnog načina rada“ (engl. *smart work*), odnosno „agilnog načina rada“ (engl. *agile work*).<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> V. *supra* poglavlje 3.4.

Temeljem Eurofoundove studije možemo zaključiti da se ovdje ne radi o novoj vrsti ugovora o radu, nego o novom načinu izvršenja radnih zadataka. Naime Eurofound ističe da se ICT mobilni rad većinom obavlja putem standardnih ugovora o radu, često ugovora na neodređeno sklopljenih na puno radno vrijeme. Nadalje, rezultati studije pokazuju da se poslodavci koriste tim oblikom rada u želji da povećaju produktivnost i učinkovitost pokušavajući maksimalno iskoristiti raspoloživo radno vrijeme radnika. Također, taj oblik organizacije rada omogućuje poslodavcima da lakše privuku kvalificiranu radnu snagu, jer istraživanja pokazuju da je ICT mobilni rad osobito popularan među visoko obrazovanim radnicima, stručnjacima te rukovodećim osobljem. Takvi radnici od poslodavca očekuju izvjesnu fleksibilnost u organizaciji rada. Detaljnije vidi u: Eurofound, *op. cit.* u bilj. 44, str. 73-77.

<sup>54</sup> Tako npr. Ales, E., *Protecting work in the digital transformation: Rethinking the typological approach in the intrinsically triangular relationship perspective*, u: Ales, E. et al. (ur.), *Working in digital and smart organizations*, Cham: Palgrave Macmillan, 2018, str. 13.

Eurofound napominje da se zapravo radi o varijanti *teleworka* (odnosno rada na izdvojenom mjestu rada), pri čemu se od tradicionalnog *teleworka* razlikuje po tome što radnici ne rade na drugom fiksnom mjestu rada, nego su puno fleksibilniji – rade na raznim lokacijama ili čak „na cesti“.<sup>55</sup> Događa se zapravo svojevrsna 'dematerijalizacija' mjesta rada.<sup>56</sup>

Treba primijetiti da 'dematerijalizacija' mjesta rada izravno utječe na intenzitet podređenosti radnika poslodavcu kao jednog od bitnih elemenata radnog odnosa.<sup>57</sup> Naime u opisanim uvjetima fizičke odvojenosti radnika i poslodavca autonomija radnika povećana je u odnosu na tradicionalnu organizaciju rada, a poslodavac sada više ne može osobno i kontinuirano nadzirati kvalitetu i kvantitetu izvršenog rada.<sup>58</sup> Ales upozorava da u uvjetima digitalizacije fizička odvojenost radnika od poslodavca može imati ambivalentne posljedice, što znači da se poslodavac može odlučiti za veći ili manji stupanj kontrole nad radom radnika u odnosu na tradicionalnu organizaciju rada. Naime koristeći digitalnu tehnologiju, odnosno uređaje za daljinski nadzor, poslodavac može pojačati nadzor nad radom radnika, prije svega u pogledu rada na daljinu koji se odvija *online*. S druge strane poslodavac može odlučiti u manjoj mjeri oblikovati i organizirati izvršavanje rada, dakle smanjiti intenzitet svog nadzora, a rad radnika vrednovati sukladno rezultatima.<sup>59</sup>

Osim u pogledu mjesta rada, fleksibilnost u uvjetima digitalizacije zahvaća i sferu radnog vremena. Vrijeme u kojem radnik obavlja rad postaje sve fleksibilnija kategorija ako se rad može obavljati primjerice na putovanju ili od kuće.<sup>60</sup> U recentnoj literaturi često se pojavljuju rasprave o zamagljivanju granica između privatnog i poslovnog života kao rezultatu opisanog suvremenog načina rada. Neki autori idu toliko daleko da situaciju opisuju kao potpuno rušenje koncepta ravnoteže između poslovnog i privatnog života.<sup>61</sup>

Zapitajmo se stoga koje su to specifične karakteristike radnog vremena radnika koji obavljaju rad uz digitalne tehnologije. Provedene studije i istraživanja pokazuju da ICT

---

<sup>55</sup> Eurofound, *op. cit.* u bilj. 44, str. 73.

<sup>56</sup> Ales, *op. cit.* u bilj. 54, str. 13-17.

<sup>57</sup> Naš Zakon o radu u članku 7. određuje da je radnik obavezan obavljati preuzeti posao prema uputama poslodavca, danima u skladu s naravi i vrstom rada, dok je poslodavac ovlašten pobliže odrediti mjesto i način obavljanja rada. U pravnoj teoriji razlikuju se pojmovi podređenosti u ekonomskom i pravnom smislu, pri čemu se jedino pravna podređenost smatra bitnim elementom radnog odnosa. Prema Grgurev, pravna podređenost može biti: (i) stručna, koja podrazumijeva da je poslodavac ovlašten radniku davati upute kako da obavlja svoj rad, i/ili (ii) organizacijska, koja znači da je poslodavac ovlašten radniku odrediti vrijeme i mjesto rada. Detaljnije vidi u: Grgurev, I., *Ugovor o radu*, u: Crnić, I. et al., *Radni odnosi u Republici Hrvatskoj* (ur. Potočnjak, Ž.), Pravni fakultet u Zagrebu, Organizator, Zagreb, 2007, str. 15.

<sup>58</sup> Eurofound navodi da kompanije koje su uvele ICT mobilni rad češće plaćaju svoje radnike sukladno rezultatima rada, a ne prema radnom vremenu. Neki poslodavci pak koriste tehnički napredne sustave nadzora, primjerice programe koji omogućuju evidentiranje je li radnik spojen na računalni sustav firme te koliko je vremena proveo radeći na određenom radnom zadatku. V. Eurofound, *op. cit.* u bilj. 44, str. 77.

<sup>59</sup> Ales, *op. cit.* u bilj. 54, str. 14-15.

<sup>60</sup> European Economic and Social Committee, *op. cit.* u bilj. 33, str. 38.

<sup>61</sup> Tako npr. Krause, R., „Always-on“: *The collapse of the work-life separation in recent developments, Deficits and counter-strategies*, u: Ales, E. et al. (ur.), *Working in digital and smart organizations*, Cham: Palgrave Macmillan, 2018.



mobilni radnici imaju puno veći stupanj autonomije u organizaciji radnog vremena u odnosu na radnike koji rade u radnim prostorima poslodavca. Nadalje, u svim modernim ekonomijama zabilježen je jasan trend da ICT mobilni radnici rade dulje u odnosu na radnike koji rade u radnim prostorima poslodavca. Osim na trajanje radnog vremena, upotreba digitalnih tehnologija utječe i na organizaciju radnog vremena. Naime studije pokazuju da, u odnosu na ostale radnike, ICT mobilni radnici češće rade navečer i vikendima. Takav način rada često dopunjuje regularno radno vrijeme, pri čemu dodatan rad može i ne mora biti zatražen od strane poslodavca. U pravilu se radi o neplaćenom dodatnom radu.<sup>62</sup>

Smatram da se s radnopravnog aspekta nameće pitanje kako klasificirati takav dodatni rad koji se odvija poslije redovitog radnog vremena, a koji može, ali i ne mora<sup>63</sup> biti određen od strane poslodavca. Mogu li se navedene aktivnosti podvesti pod pojam radnog vremena na način kako je ono definirano nacionalnim zakonodavstvima te pravnom stečevinom Europske unije? Treba li moderan način rada prilagoditi odredbama o dnevnom i tjednom odmoru ili društvena zbilja zahtijeva preispitivanje svrsishodnosti navedenih pravila u kontekstu ICT mobilnog rada?<sup>64</sup>

Osim problema dodatnog rada u slobodno vrijeme za suvremeni je način rada tipična još jedna pojava u sferi regulacije radnog vremena. Radi se o stalnoj dostupnosti radnika putem digitalnih komunikacijskih uređaja (engl. *permanent availability*). Nedvojbeno je da je digitalizacija omogućila puno veću dostupnost radnika poslodavcu izvan redovitog radnog vremena. Krause međutim ističe da je spektar koji pokriva različite intenzitete i vrste dostupnosti radnika vrlo širok. Koncept dostupnosti suvremenog radnika nejasan je i zbog toga što nije uvijek očito očekuje li poslodavac od radnika da bude dostupan. Naime digitalne tehnologije stvaraju tzv. sivu zonu, u kojoj obje ugovorne strane često implicitno očekuju da bi radnik trebao biti dostupan.<sup>65</sup>

Zaključno treba navesti da glavna radnopravna pitanja koja nastaju kao posljedica digitalizacije u sferi individualnih radnih odnosa u tradicionalnim gospodarskim granama i industrijama obuhvaćaju osobito sljedeću problematiku. Prije svega je potrebno razmotriti podržavaju li postojeća zakonodavna rješenja društvenu realnost koju karakterizira „dematerijalizacija“ mjesta rada. S tim u vezi postavlja se pitanje primjene odredaba o zaštiti i sigurnosti na radu u uvjetima u kojima se rad odvija izvan ureda poslodavca. Potrebno je osobito analizirati specifične rizike koji se odnose na zdravlje i sigurnost suvremenih ICT mobilnih radnika, primjerice dugo radno vrijeme,

---

<sup>62</sup> Eurofound and the International Labour Office, *Working anytime, anywhere: The effects on the world of work*, 2017, Publications Office of the European Union, Luxembourg; the International Labour Office, Geneva, dostupno na: <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2017/working-anytime-anywhere-the-effects-on-the-world-of-work> (5. 12. 2018.), str. 21-25.

<sup>63</sup> Primjerice radnik može samoinicijativno provjeravati poslovne e-maile navečer.

<sup>64</sup> Osobito je u tom kontekstu problematično kako pravno kvalificirati česte prekide razdoblja odmora koje omogućuje digitalna tehnologija (primjerice kratko provjeravanje i slanje e-maila). Detaljnije o tome vidi u: Krause, *op. cit.* u bilj. 61, str. 233-235.

<sup>65</sup> *Ibid.*, str. 235-237.

intenziviranje rada, zamagljivanje granica između poslovnog i privatnog života, izolaciju te fenomen *burnouta*.

Nadalje, potrebno je razmotriti je li postojeća pravna regulativa radnog vremena prikladna za radnike čiju realnost karakterizira dodatni neplaćeni rad izvan radnog vremena te stalna dostupnost poslodavcu. Zakonodavna rješenja u pogledu radnog vremena trebala bi reflektirati postojeću društvenu zbilju i poticati pozitivne aspekte fleksibilizacije rada koje je otvorio proces digitalizacije, a s druge strane štititi zdravlje i sigurnost radnika od negativnih utjecaja.

#### 4.1.2. Ekonomija digitalnih platformi

Već je spomenuto da je digitalna tehnologija odigrala ključnu ulogu u omogućavanju rada preko digitalnih platformi. Osim što pojava digitalnih platformi mijenja tradicionalno tržište rada,<sup>66</sup> platformizacija rada snažno utječe i na individualne radne odnose. U nastavku ću pokušati pregledno istaknuti one segmente individualnog radnog odnosa u kojima te promjene najviše dolaze do izražaja.

Radi boljeg razumijevanja problematike prvo ću kratko pojasniti karakteristike rada preko digitalnih platformi.<sup>67</sup> Rad preko platformi model je zapošljavanja koji se koristi *online*-platformom kao posrednikom koji omogućuje organizacijama ili pojedincima da pristupe drugim organizacijama ili pojedincima koji će riješiti određeni specifični problem ili pružiti uslugu u zamjenu za odgovarajuću naknadu. Glavna obilježja rada preko platformi podrazumijevaju: (i) da se radi o naplatnom radu koji je organiziran putem *online*-platforme; (ii) da su uključene tri kategorije dionika: *online*-platforma, pružatelji usluga te korisnici usluga, odnosno klijenti; (iii) da je svrha transakcije izvršavanje određenog zadatka ili rješavanje određenog problema, (iv) da se radi o obliku *outsourcinga* radnih zadataka; (v) da je posao koji treba obaviti podijeljen u manje radne zadatke te (vi) da se usluge pružaju na zahtjev.<sup>68</sup> Radi se dakle o *online*-platformama koje spajaju ponudu i potražnju za plaćenim radom.<sup>69</sup>

---

<sup>66</sup> V. *supra* poglavlje 3.4.

<sup>67</sup> U terminološkom smislu za potrebe ovog rada opredijelila sam se za pojam „rad preko platformi“ (engl. *platform work*). Eurofound primjerice često u svojim studijama koristi i pojam grupnog zapošljavanja (engl. *crowdwork, crowdsourcing, crowd employment*), o tome v. *supra* poglavlje 3.4.

Za detaljan pregled različite terminologije koja se u literaturi koristi za označavanje rada preko platformi v. Eurofound, *Employment and working conditions of selected types of platform work*, 2018, Publications Office of the European Union, Luxembourg, dostupno na: <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2018/employment-and-working-conditions-of-selected-types-of-platform-work> (6. 12. 2018.), str. 9-11.

<sup>68</sup> *Ibid.*, str. 9.

<sup>69</sup> Iz definicije su isključene platforme za prodaju dobara (primjerice eBay) ili platforme za traženje smještaja (primjerice Airbnb). U definiciju rada preko platformi ne ubrajaju se ni nekomercijalne transakcije poput društvenih mreža (npr. LinkedIn) ili bilo koja druga forma nenaplatne transakcije (npr. Couchsurfing).

Proces obavljanja rada preko platforme uključuje nekoliko tipičnih koraka. Sve započinje kada klijent uvidi da postoji potreba za izvršenjem nekog zadatka ili projekta koji je pogodan za obavljanje putem digitalne platforme. Potom slijedi oglašavanje posla ili projekta putem platforme. Proces može inicirati i pružatelj usluge na način da oglasi svoje vještine i radno iskustvo na odgovarajućoj platformi. Druga će strana odgovoriti na oglas dajući ponudu ili započinjući pregovore za posao. Nakon evaluacije ponude slijedi odabir. Najčešće klijent odabire koji će pružatelj usluga ili grupa pružatelja usluga obaviti zadatak. Ako je proces inicirao sam pružatelj usluga, tada on odabire između zadataka ponuđenih od strane raznih klijenata. U oba slučaja i platforma može obaviti selekciju. Naredni je korak izvršenje usluge, a potom se provodi plaćanje. Najčešće postoji mogućnost da ugovorne strane daju ocjenu zadovoljstva suradnjom s drugom stranom kroz sustav ocjenjivanja koji nudi specifična platforma.<sup>70</sup>

U nekim slučajevima usluge preko platformi obavljaju se isključivo *online* i na daljinu. Europska se komisija za takve platforme koristi nazivom *online*-tržišta rada (engl. *online labour markets*). S druge strane postoje tzv. mobilna tržišta rada (engl. *mobile labour markets*), na kojima se ponuda i potražnja spajaju putem *online*-platforme, odnosno aplikacije, a sama se usluga poslije pruža lokalno, tj. *offline*.<sup>71</sup>

Treba istaknuti da su digitalne platforme iznimno heterogena pojava te se rad preko platformi pojavljuje u brojnim različitim oblicima, što pokušaj njihove klasifikacije čini osobito teškim zadatkom. U postojećoj literaturi dosad najširi pokušaj klasifikacije platformi nalazimo u Eurofoundovoj studiji iz 2018. godine. Eurofound je naime identificirao 27 teorijskih klasifikacijskih elemenata rada preko platformi, temeljem kojih se različiti oblici rada preko platformi mogu svrstati u određene kategorije.<sup>72</sup> Detaljnija teorijska rasprava o klasifikaciji rada preko platformi nadilazi okvire ovog rada.

#### **4.1.2.1. Radnopravni status pružatelja usluga preko platformi**

Promotrimo sada posljedice koje platformizacija rada stvara za individualne radne odnose. Na prvi pogled već je vidljivo da je ovdje pod utjecajem digitalizacije došlo do radikalne promjene tradicionalne organizacije rada. Kao logičan odgovor na novu realnost tržišta rada nameće se potreba da se postojeće uređenje radnih odnosa na odgovarajući način pripremi za suočavanje s izazovima digitalizacije. Dok u tradicionalnim gospodarskim granama već postoji zakonodavstvo i pravne norme koje daju okvir unutar kojeg se mogu poduzeti određene mjere kako bi se prilagodilo posljedicama digitalizacije, kada govorimo o novim oblicima rada poput rada preko platformi, takav pravni okvir često ne postoji ili je nejasno uklapa li se uopće nova

<sup>70</sup> Eurofound, *op. cit.* u bilj. 52, str. 1-4.

<sup>71</sup> Detaljnije o navedenoj klasifikaciji platformi vidi u: European Commission, *op. cit.* u bilj. 1, str. 162-163.

<sup>72</sup> Eurofound, *op. cit.* u bilj. 52, str. 48-67.

društvena zbilja u postojeći pravni okvir. Stoga smatram da temeljno pitanje u kontekstu rada preko platformi glasi: kako bismo ga trebali pravno regulirati?

U tom smislu glavni radnopravni problem predstavlja dvojba o tome postoji li ovdje uopće radni odnos.<sup>73</sup> Radi se dakle o preispitivanju personalnog dosega radnozaštitnog zakonodavstva, pri čemu je potrebno razmotriti jesu li pružatelji usluga preko platformi (i) radnici kojima treba osigurati radnopravnu zaštitu, (ii) samozaposlene osobe koje ostaju izvan dosega radnog zakonodavstva, ili se pak radi o (iii) potpuno novom obliku rada, koji treba imati zasebni pravni status.<sup>74</sup> Osobe koje rade preko platformi najčešće se formalno klasificiraju kao samozaposlene osobe. Štoviše, u svojim općim uvjetima platforme u najvećem broju slučajeva eksplicitno ističu da su osobe koje obavljaju rad, odnosno pružaju usluge na konkretnoj platformi ili aplikaciji, samozaposlene osobe.<sup>75</sup> Neki autori navode da platforme razvijaju paralelno, ekstremno fleksibilno tržište rada, na kojem zaposlenje nije uređeno nikakvim oblikom ugovora. Platforme se koriste poslovnim modelom bez pravnih odgovornosti za radnike te svjesno odlučuju potpuno negirati radnopravne standarde. Naime radnici na platformama nemaju ugovor o radu, ne primjenjuju se propisi o radnom vremenu, mjestu rada, osposobljavanju, pravu na sindikalno udruživanje itd.<sup>76</sup>

Sve navedeno dovodi zapravo do situacije da su granice između samostalnog i nesamostalnog rada puno nejasnije nego ikad prije jer tradicionalna binarna razlika između radnika i samozaposlenih osoba više ne oslikava točno realnost svijeta rada.<sup>77</sup> Nadalje, treba istaknuti da je specifikum poslovanja digitalnih platformi postojanje multipliciteta ugovornih odnosa.<sup>78</sup> Naime već je prije spomenuto da su u ovaj tip rada uvijek uključene tri kategorije dionika: *online*-platforma, pružatelji usluga te korisnici usluga, odnosno klijenti. U takvoj situaciji postojanja trostranog odnosa smatram da će u

---

<sup>73</sup> Analizu problema klasifikacije vozača koji rade preko platforme Uber vidi u: Bjelinski Radić, I., *Novi oblici rada kao suvremeni izazov za radno pravo – slučaj Uber*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 38 br. 2, 2017.

<sup>74</sup> Tako npr. i Prassl, J.; Risak, M., *Uber, Taskrabbit, and co.: Platforms as employers? Rethinking the legal analysis of crowdwork*, Comparative Labor Law & Policy Journal, vol. 37, br. 3, 2016, str. 619-620. Vidi i Aloisi, A., *Commoditized workers: Case study research on labor law issues arising from a set of „on-demand/gig economy“ platforms*, Comparative Labor Law & Policy Journal, vol. 37, br. 3, 2016, str. 656.

<sup>75</sup> De Stefano, V., *The Rise of the „Just-in-Time Workforce“: On-Demand Work, Crowdwork, and Labor Protection in the „Gig Economy“*, Comparative Labor Law & Policy Journal, vol. 37, br. 3, 2016, str. 485.

<sup>76</sup> Degryse, *op. cit.* u bilj. 16, str. 27-31.

<sup>77</sup> Zakonodavstvo Republike Hrvatske u ovom trenutku ne definira međukategorije između radnika i samozaposlenih osoba. Neka usporedna zakonodavstva s druge strane poznaju koncept „ekonomski ovisnih osoba“, odnosno „parasubordiniranih osoba“, te im daju ograničenu pravnu zaštitu. Radi se o oblicima rada koji pokazuju karakteristike i samostalnog i nesamostalnog rada, stoga se nalaze u tzv. „sivoj zoni“ između radnog i građanskog prava. Takve su osobe formalno samozaposlene, ali su ekonomski ovisne o jednom naručitelju posla. Vidi: Green Paper: Modernising labour law to meet the challenges of the 21st century, Commission of the European Communities, Brussels, 22. 11. 2006., COM(2006) 708 final, str. 11.

Detaljno o konceptu ekonomski ovisnih osoba vidi u: Perulli, A., *Economically dependent / quasi-subordinate (parasubordinate) employment: legal, social and economic aspects*, 2003.

<sup>78</sup> Za detaljnu analizu ugovornih odnosa koji se pojavljuju kod ovog tipa rada vidi: Prassl; Risak, *op. cit.* u bilj. 74, str. 629-634.

daljnjem istraživanju biti potrebno odgovoriti na jedno od ključnih pitanja – ako su pružatelji usluga preko platformi radnici, tko je njihov poslodavac?<sup>79</sup>

#### 4.1.2.2. Radno vrijeme

Osim u pogledu nerazjašnjenog radnopravnog statusa pružatelja usluga preko platformi platformizacija mijenja još neke sfere individualnih radnih odnosa. Kao prvo, važne su implikacije tog oblika rada na institut radnog vremena.

Provedene studije pokazuju da većina aktivnih radnika preko platformi radi manje od 30 sati tjedno.<sup>80</sup> Ipak, za onu skupinu radnika kojima rad preko platformi predstavlja primaran izvor prihoda tipično je dugo radno vrijeme. Za taj oblik rada karakteristično je postojanje vremenskih perioda u kojima radnici traže nove radne zadatke preko platformi, a koji im nisu plaćeni. Nadalje, zbog velike konkurencije i straha od loših ocjena, odnosno loše „digitalne reputacije“, radnici nerado odbijaju ponuđene poslove te su praktički stalno na raspolaganju za rad. Sukladno dostupnim studijama, čini se da ta kategorija radnika u praksi radi u ono vrijeme i na onom mjestu koje zahtijeva klijent. Takvi uvjeti rada negativno utječu na sigurnost i zdravlje radnika.<sup>81</sup>

S radnopravnog aspekta treba napomenuti da bi eventualna kvalifikacija pružatelja usluga preko platformi kao radnika stvorila određene probleme u primjeni postojećeg radnopravnog okvira koji regulira radno vrijeme na takve radnike. Naime radno vrijeme radnika preko platformi katkad je vrlo teško mjeriti. Lako je zamisliti situaciju da takav radnik simultano obavlja rad preko dviju ili više platformi, pri čemu je vrlo zahtjevno, ili čak nemoguće, odrediti koliko je vremena utrošio na rad preko svake pojedine platforme. Također, izazovno će biti pravno kvalificirati razdoblje u kojem radnik ne radi, nego traži posao preko platforme ili čeka da bude angažiran od strane klijenta određene platforme.<sup>82</sup> Može li se takav vremenski period smatrati radnim vremenom za koje radnik treba biti plaćen?

---

<sup>79</sup> U postojećoj literaturi već nalazimo pokušaje davanja odgovora na to pitanje. Vidi npr. ideju funkcionalnog koncepta poslodavca koju predlaže Prassl u: Prassl, J., *Humans as a service: The promise and perils of work in the gig-economy*, Oxford: Oxford University Press, 2018, str. 100-105.

<sup>80</sup> Eurofound, *op. cit.* u bilj. 52, str. 68.

<sup>81</sup> Detaljnije o uvjetima rada pružatelja usluga preko platformi vidi u: *ibid.*, str. 68-94.

<sup>82</sup> Harris i Krueger tu problematiku ilustriraju primjerom vozača koji vozi gradom u svom autu, pri čemu su mu upaljene aplikacije platformi Lyft i Uber. Vozač čeka da se pojavi klijent kojem će ga neka od dviju navedenih aplikacija dodijeliti i za kojeg će izvršiti uslugu prijevoza. U navedenoj situaciji nameću se dva temeljna radnopravna pitanja: (i) bi li vozač trebao biti plaćen za razdoblje čekanja na klijenta te (ii) ako bi, koja bi ga od dviju platformi koje on simultano koristi trebala platiti za vrijeme čekanja? Detaljniju raspravu o nemjerljivosti radnog vremena radnika preko platformi vidi u: Harris, S.D.; Krueger, A.B., *A proposal for modernizing labor laws for twenty-first century work: The „independent worker“*, The Hamilton Project, 2015, dostupno na: [http://www.hamiltonproject.org/assets/files/modernizing\\_labor\\_laws\\_for\\_twenty\\_first\\_century\\_work\\_krueger\\_harris.pdf](http://www.hamiltonproject.org/assets/files/modernizing_labor_laws_for_twenty_first_century_work_krueger_harris.pdf) (10. 12. 2018.). Drukčije stajalište o problemu nemjerljivosti radnog vremena vidi u: Prassl, *op. cit.* u bilj. 79, str. 105-111.

Razmjeri problema uklapanja specifičnosti rada preko platformi u postojeći pravni okvir odredaba o radnom vremenu još su širi uzme li se u obzir da se u postojećem pravnom uređenju uz pojam radnog vremena vezuje pravo na minimalnu plaću, pravo na plaćeni prekovremeni rad, pravo na odmore i dopuste itd.

#### 4.1.2.3. Ostali uvjeti rada

U pogledu ostalih uvjeta rada pružatelja usluga preko platformi utjecaj digitalizacije najjasnije se ogleda u algoritamskom sustavu ocjenjivanja, kojim se koristi većina platformi. Radi se o pojavi specifičnoj za taj oblik rada, gdje platforme prikupljaju i analiziraju ocjene i komentare klijenata o zadovoljstvu pruženom uslugom te na taj način formiraju profesionalnu reputaciju pružatelja usluga preko platformi.<sup>83</sup> U pitanju je zapravo nov oblik nadzora tijekom obavljanja rada, pri čemu platforme svojim klijentima „delegiraju“ funkciju nadzora nad pružateljima usluga. Budući da su nadzor i kontrola nad obavljanjem rada inherentni pojmu podređenosti radnika poslodavcu kao bitnom elementu radnog odnosa, rasprava o funkcioniranju sustava ocjenjivanja usko je povezana s pitanjem radnopravnog statusa pružatelja usluga preko platformi.<sup>84</sup> S tim u vezi smatram bitnim istaknuti da postojeće radnopravno uređenje teško može adekvatno odgovoriti na problem „vezivanja“ pružatelja usluga za pojedinu platformu upravo putem sustava ocjenjivanja. U literaturi se često spominje pojam „efekt superzvijezde“,<sup>85</sup> a podrazumijeva da pružatelji usluga s boljom reputacijom redovito dobivaju bolje poslove i više naknade. Međutim, ako pružatelj usluga bude deaktiviran na određenoj platformi ili želi pružati usluge na drugoj platformi, njegova dotadašnja digitalna reputacija nestaje.

Iako detaljna analiza ostalih uvjeta rada karakterističnih za rad preko platformi nadilazi okvire ovog rada, radi preglednosti navest ću one na koje osobito upućuju recentne studije. Unatoč tomu što rad preko platformi može vrlo pozitivno utjecati na povećanje produktivnosti i ekonomski prosperitet, postoji nezanemariv rizik da se financijska dobit koja iz toga proizlazi ne odražava na one koji pružaju usluge preko platformi. Naime većina studija naglašava negativan utjecaj platformizacije na uvjete rada, što uključuje: (i) nesigurnost zaposlenja i zarade<sup>86</sup>, (ii) katkad vrlo limitiranu autonomiju pružatelja usluga u izboru radnih zadataka, radnom vremenu i organizaciji rada<sup>87</sup>, (iii) zamagljivanje granice između privatnog i poslovnog života<sup>88</sup>, (iv) specifične rizike za zdravlje i sigurnost

---

<sup>83</sup> Detaljnije o sustavima ocjenjivanja kojima se koriste platforme kako bi dobile evaluaciju kvalitete usluga koje se pružaju klijentima vidi npr. u: Ingraio, A., *Assessment by feedback in the on-demand era*, u: Ales, E. et al. (ur.), *Working in digital and smart organizations*, Cham: Palgrave Macmillan, 2018, str. 93-113.

<sup>84</sup> Analizu sustava ocjenjivanja na primjeru platforme Uber vidi u: Bjelinski Radić, *op. cit.* u bilj. 73.

<sup>85</sup> Eurofound, *op. cit.* u bilj. 15, str. 19-21.

<sup>86</sup> V. npr. Pesole, A.; Urzì Brancati, M. C.; Fernández-Macías, E.; Biagi, F.; González Vázquez, I., *Platform Workers in Europe: Evidence from the COLLEEM survey*, EUR 29275 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2018, dostupno na: <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/platform-workers-europe-evidence-colleem-survey> (11. 12. 2018.), str. 45-51.

<sup>87</sup> V. Eurofound, *op. cit.* u bilj. 15, str. 19-21; i Eurofound, *op. cit.* u bilj. 52, str. 69-70.

<sup>88</sup> Eurofound, *op. cit.* u bilj. 15, str. 18.

radnika<sup>89</sup>, (v) problem diskriminacije koja može proizlaziti iz upotrebe algoritama i sustava ocjenjivanja<sup>90</sup> itd.

## 4.2. Utjecaj digitalizacije na kolektivne radne odnose

U sferi kolektivnih radnih odnosa digitalizacija ekonomije ponajprije otvara nova područja djelovanja za sindikate. U tradicionalnim gospodarskim granama bit će potrebno da pregovori i kolektivni ugovori sklopljeni između poslodavaca i sindikata na primjeren način odgovore na glavne izazove i pitanja digitalizacije. Tako primjerice pojava mobilnog rada temeljenog na ICT-tehnologijama zahtijeva da se u kolektivno pregovaranje uključe specifičnosti fleksibilne organizacija rada u pogledu mjesta rada i radnog vremena. Može se očekivati da sindikati odgovore na promjene u svijetu rada nastale pod utjecajem digitalizacije te da u svoje djelovanje uključe pitanja poput: (i) novih vrsta osposobljavanja i kontinuiranog profesionalnog razvoja radnika sukladno zahtjevima novih poslova na tržištu rada; (ii) specifičnosti organizacije rada u digitalnom okruženju; (iii) zaštite osobnih podataka radnika; (iv) zaštite zdravlja i sigurnosti radnika u novim uvjetima rada itd.<sup>91</sup>

S druge strane kada govorimo o radu preko platformi, utjecaj digitalizacije na kolektivne radne odnose mnogo je dalekosežniji i složeniji. Smatram da u specifičnim okolnostima iznimno fleksibilnog tržišta rada treba razmotriti je li uopće moguće ostvariti pravo radnika na udruživanje u sindikate. Postavlja se i pitanje kako osmisliti kolektivne industrijske akcije za radnike koji rade preko platformi u tzv. grupnom zapošljavanju. Nadalje, eventualna kvalifikacija pružatelja usluga preko platformi kao radnika stvorila bi probleme i u primjeni postojećeg pravnog okvira koji uređuje sudjelovanje radnika u odlučivanju, gdje posebna tijela zastupaju interese radnika kod poslodavca bez obzira na njihovo sindikalno članstvo.<sup>92</sup> Pojasnit ću ukratko.

Glavna karakteristika rada preko platformi jest fragmentiranost rada te iznimno disperzirana radna snaga. U takvim okolnostima pokušaj sindikalnog organiziranja u najmanju je ruku izazovan zadatak. Prassl tako ističe da se kod ovog oblika rada gube modaliteti rada koji daju mogućnosti stvaranja ujedinjene radne snage: ne postoji više

---

<sup>89</sup> V. detaljnu studiju o zdravlju i sigurnosti pružatelja usluga preko platformi: EU-OSHA, *Protecting Workers in the Online Platform Economy: An overview of regulatory and policy developments in the EU*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2017, dostupno na: <https://osha.europa.eu/en/tools-and-publications/publications/regulating-occupational-safety-and-health-impact-online-platform/view> (11. 12. 2018.)

<sup>90</sup> Eurofound, *op. cit.* u bilj. 67, str. 31.

Više o problemu diskriminacije u širem kontekstu digitalizacije vidi npr. u: Allen, R., *Algorithms, Apps & Artificial Intelligence: The next frontier in discrimination law?*, 2018, dostupno na: [http://www.era-comm.eu/oldoku/Adiskri/14\\_Other%20topics/118DV20\\_Allen\\_Paper.pdf](http://www.era-comm.eu/oldoku/Adiskri/14_Other%20topics/118DV20_Allen_Paper.pdf) (17. 4. 2019.).

<sup>91</sup> Iscrpan pregled inicijativa koje nacionalni sindikati pokreću u svezi s pitanjem digitalizacije ekonomije vidi u: Degryse, *op. cit.* u bilj. 16, str. 41-58.

<sup>92</sup> Prema Zakonu o radu (Narodne novine 93/14, 127/17) pravo na sudjelovanje u odlučivanju radnici mogu ostvariti putem: radničkog vijeća, skupova radnika i radničkog predstavnika u nadzornom odboru ili drugom sličnom tijelu. V. Glava III. Zakona o radu.

moгуćnost jednostavne komunikacije međ u radnicima i artikulacije njihovih interesa na radnom mjestu, radnici sa sličnim interesima više nisu geografski blizu, gubi se osjećaj postojanja radnog kolektiva. Radnici na platformama moraju u tim uvjetima pokušati organizirati svoje kolege koristeći se svojim finansijskim sredstvima i slobodnim vremenom, pritom riskirajući da ih platforma na kojoj pružaju usluge deaktivira zbog tih pokušaja.<sup>93</sup>

Treba istaknuti da su teškoće koje nastaju u sferi kolektivnih radnih odnosa usko povezane s pitanjem radnopravnog statusa pružatelja usluga preko platformi. Naime tradicionalna uloga sindikata jest organiziranje radnika i zastupanje njihovih interesa prema poslodavcima s kojima se radnici nalaze u radnom odnosu. Navedeno je u koliziji s novom pojavom na tržištu rada – radnicima na platformama kojima platforme formalno negiraju status radnika, a time i pravo na udruživanje u sindikate radi zaštite vlastitih gospodarskih i socijalnih interesa. U literaturi se tako često nalaze stavovi da postojeći načini djelovanja sindikata nužno moraju evoluirati kako bi našli način sindikalnog organiziranja te veoma specifične kategorije radne snage.<sup>94</sup>

Ipak, treba navesti da su već zabilježeni pokušaji kolektivnog organiziranja radnika koji pružaju usluge preko platformi, čak i nekoliko slučajeva provođenja industrijskih akcija.<sup>95</sup> Također postoje pojedinačni primjeri sindikata koji su proširili pristup svome članstvu i na samozaposlene osobe, kao i slučajevi utemeljenja novog tipa sindikata od strane pružatelja usluga na platformama.<sup>96</sup> Postojanje navedenih inicijativa daje naslutiti da je neki oblik kolektivnih radnih odnosa moguć i u uvjetima platformizacije rada. Daljnje istraživanje bit će potrebno kako bi se definirali modeli kolektivne akcije najprikladniji za zaštitu gospodarskih i socijalnih interesa onih koji djeluju na tržištu rada digitalnih platformi.

## 5. UTJECAJ DIGITALIZACIJE NA SUSTAVE SOCIJALNE SIGURNOSTI

Cilj ovog rada i mojeg daljnjeg istraživanja u ovom području ponajprije je identifikacija i analiza glavnih radnopravnih pitanja koja nastaju kao posljedica procesa digitalizacije. Iako se neću baviti detaljnim proučavanjem aspekta socijalne sigurnosti, radi

---

<sup>93</sup> Prassl, *op. cit.* u bilj. 79, str. 113-115.

S druge strane u tradicionalnim radnim odnosima pravo na udruživanje višestruko je pravno zaštićeno. Tako je u Hrvatskoj to temeljno ljudsko pravo zaštićeno Ustavom (čl. 59. Ustava Republike Hrvatske), a brojne odredbe Zakona o radu jamče njegovo ostvarivanje: jamči se sloboda utemeljenja sindikata (čl. 165.), dobrovoljnost članstva u sindikatu (čl. 166. st. 1.), zabranjen je nadzor, financiranje i podupiranje sindikata od strane poslodavca (čl. 183.), zajamčena je sudska zaštita članskih prava članova sindikata (čl. 184.), zajamčena je sudska zaštita prava na udruživanje (čl. 185.), zabranjena je diskriminacija zbog članstva ili nečlanstva u sindikatu (čl. 166. st. 2. i 3.), propisana je zaštita sindikalnog povjerenika (čl. 188.), itd.

<sup>94</sup> Eurofound, *op. cit.* u bilj. 15, str. 28-33.

<sup>95</sup> Primjere vidi u: *ibid.*, str. 30-33.

<sup>96</sup> European Economic and Social Committee, *op. cit.* u bilj. 33, str. 47.



sveobuhvatnosti klasifikacije utjecaja procesa digitalizacije na svijet rada, nužno je spomenuti da digitalizacija nedvojbeno utječe i na postojeće sustave socijalne sigurnosti.

Taj je utjecaj osobito izražen kada govorimo o pojavi novih oblika zapošljavanja, prije svega rada preko platformi. Već je spomenuto da taj oblik rada čini nejasnima granice između tradicionalnih kategorija radnika i samozaposlenih osoba. Pristup pravima iz sustava socijalne sigurnosti te razina socijalne zaštite onih koji obavljaju rad preko platformi stoga također može ovisiti o postojanju ili nepostojanju njihova radnopravnog statusa. Naime oni su najčešće formalno samozaposlene osobe, stoga često imaju pristup sustavima socijalne sigurnosti koji se odnose na samozaposlene osobe, a koji mogu biti manje povoljni i skuplji u odnosu na sustav namijenjen radnicima.<sup>97</sup> Također, neki socijalni sustavi propisuju minimalni iznos dohotka kao uvjet za pristup sustavu, pri čemu radnicima preko platformi koji poslove obavljaju povremeno i isprekidano može biti teško zadovoljiti takve kriterije.<sup>98</sup> De Stefano dodatno napominje da, čak i kada su takvi radnici formalno klasificirani kao radnici, isprekidana narav njihova zaposlenja može biti prepreka u ostvarivanju nekih socijalnih prava, i to onda kada stjecanje prava ovisi o prethodnom trajanju radnog odnosa, primjerice kod prava na rodiljni dopust, prava iz sustava osiguranja za vrijeme nezaposlenosti itd.<sup>99</sup>

U postojećoj literaturi često se naglašava da novi oblici zapošljavanja otvaraju brojna pitanja i izazove za postojeće sustave socijalne sigurnosti.<sup>100</sup> Iz navedenog proizlazi potreba da se odgovori primjerenim i smislenim mjerama socijalne politike kako bi se postojeći sustavi socijalne sigurnosti prilagodili promjeni koncepta rada nastaloj pod utjecajem digitalizacije.

## 6. ZAKLJUČAK

Ovaj rad predstavlja pokušaj poduzimanja inicijalnih koraka u smjeru dubljeg i sveobuhvatnog razumijevanja prilika i rizika koje digitalna revolucija donosi za svijet rada. Glavni cilj rada bio je ponajprije ponuditi vlastitu klasifikaciju utjecaja procesa digitalizacije na svijet rada.

Nakon analize relevantne literature iz ovog područja došla sam do zaključka da se navedeni utjecaji mogu okvirno podijeliti u nekoliko glavnih kategorija. Prva kategorija obuhvaća makroekonomske utjecaje digitalizacije na tržište rada. Uočeno je da dolazi do značajnih strukturnih promjena na tržištu rada, pri čemu su identificirani glavni trendovi:

---

<sup>97</sup> Eurofound, *op.cit.* u bilj. 67, str. 47. Za analizu utjecaja nestandardnih oblika rada na prava iz sustava mirovinskog osiguranja u Republici Hrvatskoj v. Grgurev, I.; Vukorepa, I., *Flexible and new forms of employment in Croatia and their pension entitlement aspects*, u: Sander, G. et al. (ur.), *Transnational, European and National Labour Relations*, Cham: Springer International Publishing, 2018, str. 241-263.

<sup>98</sup> Eurofound, *op. cit.* u bilj. 67, str. 47.

<sup>99</sup> De Stefano, *op. cit.* u bilj. 75, str. 483.

<sup>100</sup> V. primjerice European Commission, *op. cit.* u bilj. 43, str. 59-60. O izazovima koje pred sustave socijalne sigurnosti stavljaju nestandardni oblici rada vidi i: Schoukens, P.; Barrio, A., *The changing concept of work: When does typical work become atypical?*, *European Labour Law Journal*, vol. 8, br. 4, 2017, str. 306-332.

(i) prestanak potrebe za određenim poslovima i gubitak radnih mjesta, (ii) stvaranje novih radnih mjesta te potreba za novim vještinama radnika, (iii) polarizacija tržišta rada i (iv) pojava novih oblika zapošljavanja. Iako se konačan ishod utjecaja digitalizacije na ekonomiju i tržište rada ne može sa sigurnošću predvidjeti, već je sada izvjesno da će biti potrebne odgovorne i sustavne mjere ekonomske, socijalne i obrazovne politike u svrhu adekvatne prilagodbe suvremenim zahtjevima tržišta rada.

Nakon kratke analize promjena na tržištu rada pokušala sam izdvojiti glavne izazove s kojima se pojedinačni radnici susreću pod utjecajem digitalizacije. U sferi individualnih radnih odnosa u tradicionalnim gospodarskim granama dolazi do znatnih promjena u organizaciji rada. Nove tehnologije naime omogućuju rastuću fleksibilnost, koja se očituje u odmaku od tradicionalnog poimanja mjesta rada i radnog vremena. Analiza problematike pokazuje da se jedno od temeljnih radnopravnih pitanja odnosi na prilagodbu postojećih zakonodavnih rješenja društvenoj realnosti, koju karakterizira 'dematerijalizacija' mjesta rada. Osim toga potrebno je preispitati i prikladnost postojećeg pravnog uređenja radnog vremena.

Kada govorimo o radu preko platformi, problem je činjenica što je često nejasno uklapa li se nova društvena zbilja u postojeći pravni okvir. U tom je kontekstu ključno preispitati i eventualno redefinirati personalni doseg radnozaštitnog zakonodavstva jer je platformizacija rada dovela do zamagljivanja granica između samostalnog i nesamostalnog rada. Među ostalim, bitno je istaknuti i da bi eventualna kvalifikacija pružatelja usluga preko platformi kao radnika stvorila određene probleme u primjeni postojećeg radnopravnog okvira na takve radnike.

U sferi kolektivnih radnih odnosa u tradicionalnim gospodarskim granama digitalizacija otvara nova područja djelovanja za sindikate. S druge strane novi oblici rada, poput rada preko platformi, mnogo intenzivnije utječu na kolektivne radne odnose. Sindikalno organiziranje radnika na takvom iznimno fleksibilnom tržištu rada u najmanju je ruku izazovan zadatak. Potrebno je stoga daljnje istraživanje usmjeriti na definiranje modela kolektivne akcije koji su najprikladniji za zaštitu gospodarskih i socijalnih interesa pružatelja usluga preko platformi.

Novi oblici zapošljavanja otvaraju brojna pitanja i izazove i za postojeće sustave socijalne sigurnosti te će biti nužne primjerene i smislene mjere socijalne politike kako bi se sustavi socijalne sigurnosti prilagodili promjeni koncepta rada nastaloj pod utjecajem digitalizacije.

## **CHALLENGES TO LABOUR AND SOCIAL SECURITY LAW IN THE LIGHT OF THE DIGITALISATION OF LABOUR**

The digital revolution is characterised by widespread use of digital technologies in various aspects of human activity. It involves the deep transformation of society in the economic, social, and political sense. This paper examines the opportunities and threats that the new trends pose to the world of labour.

The introduction of the paper presents a description of the situation and fundamental terms connected with the digital economy. In the second part, the author offers her own classification of the influence that the process of digitalisation has on the world of labour. She then examines the influence of digitalisation on the labour market, emphasising several of the most important macroeconomic trends that affect the contemporary labour market. In the fourth part, the author analyses key changes that affect the sphere of labour relations, attempting to identify the main (labour) law issues arising as a consequence of digitalisation. The analysis focuses in particular on individual labour relations and singles out key challenges in the regulation of legal relations between employers and workers arising from digitalisation. The author then shows which questions and problems result from digitalisation in the sphere of collective labour relations. The fifth part includes a brief overview of the impact of digitalisation on social security systems.

Finally, the author presents her concluding observations and warns that it is necessary to re-examine the appropriateness of the existing legislation and its adaptation to the new social reality, which is characterised by a change of the concept of labour under the influence of digitalisation.

*Keywords: digitalisation, ICT-based mobile work, digital labour platforms, contract-based employment, working hours*

**Iva Bjelinski Radić**, Research and Teaching Assistant in the Department of Labour and Social Security Law at the Faculty of Law, University in Zagreb

# BRIANDOV PLAN: PRVI POKUŠAJ STVARANJA EUROPSKE UNIJE (1929.-1932.)

*Pregledni znanstveni rad*

*UDK 32-05 Briand, A.  
327.5(44)“1929/1932“  
342.24:341.121](4)“1929/1932“  
341.121*

Primljeno: 12. travnja 2019.

Zrinka Erent-Sunko\*

Ivan Obadić\*\*

Miran Marelja\*\*\*

---

*Prijedlog francuskog ministra vanjskih poslova Aristida Brianda o stvaranju jedne vrste europske federacije predstavlja prvi pokušaj velike europske sile da pokrene proces europske integracije mirnim putem. Briandov plan predstavljao je vrhunac europskog pokreta u međuratnom razdoblju, koji će oslabiti nakon izbijanja Velike ekonomske krize uslijed jačanja političkog i ekonomskog nacionalizma u Europi. Francuska inicijativa za stvaranje federalne Europe može se razumjeti jedino u širem političkom i ekonomskom kontekstu međuratnog razdoblja te kad se ima u vidu evolucija u prvom redu francuske, ali i njemačke i britanske vanjskopolitičke strategije. U radu se objašnjavaju različite povijesne interpretacije Briandova plana, s jedne strane federalni narativ koji naglašava europsku ideju i proeuropski pokret, a s druge strane jedan realističniji pogled, koji stavlja naglasak na nacionalne ekonomske i političke interese zbog kojih je plan predložen, a koji su u konačnici i odredili njegovu sudbinu. Drugi dio rada razmatra institucionalni okvir predložene europske federacije te važnost Briandova plana u povijesti europske integracije s pravno-povijesnog aspekta.*

Ključne riječi: Briandov plan, europska ideja, europska integracija, Europska unija

---

\* Zrinka Erent-Sunko, izvanredna profesorica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Katedra za opću povijest prava i države

\*\* Ivan Obadić, poslijedoktorand Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Katedra za opću povijest prava i države

\*\*\* Miran Marelja, poslijedoktorand Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Katedra za opću povijest prava i države

„Mislim da među narodima koji čine zemljopisne regije, kao što su narodi Europe, treba postojati jedna vrsta federalne veze; trebalo bi im biti moguće stupiti u kontakt u bilo koje vrijeme kako bi se posavjetovali o svojim interesima, dogovorili se o zajedničkim rezolucijama i kako bi uspostavili osjećaj solidarnosti koji će im omogućiti da odgovore na bilo kakvu ozbiljnu prijetnju koja se može pojaviti... Očito je da će ta asocijacija biti ponajprije ekonomska, jer je to najhitniji aspekt pitanja...“

(Govor francuskog premijera Aristidea Brianda na 10. redovitom zasjedanju Skupštine Lige naroda, Ženeva, 5. rujna 1929.)<sup>1</sup>

## 1. UVOD

Ideja o europskom ujedinjenju provlačila se kroz povijest još od srednjeg vijeka i carstva Karla Velikog. U 17. i 18. stoljeću istaknuti prosvjetiteljski mislioci William Penn, Abbot Charles de Saint-Pierre, Jean-Jacques Rousseau, Immanuel Kant i drugi razmatrali su ideju europske federacije kao mehanizma za okončanje ratova i uspostavu trajnog mira na kontinentu rastrganom čestim ratnim sukobima i nasiljem. Poziv na ujedinjenje Europe radi osiguranja mira najjasnije će izraziti francuski romantičar Victor Hugo u svom govoru na Međunarodnom mirovnom kongresu u Parizu 1849. godine. Nakon završetka Prvog svjetskog rata i sloma europskog poretka uspostavljenog na Bečkom kongresu 1815. godine ideja europskog jedinstva ponovno postaje aktualna u razmišljanjima intelektualne i političke elite. U poslijeratnom razdoblju ključno pitanje bilo je kako stvoriti trajan i stabilan europski poredak. Nasuprot Versajskom poretku, temeljenom na konceptu nacionalne države, i Ligi naroda, čija je zadaća bila očuvanje mira i poslijeratnog međunarodnog poretka kroz sustav kolektivne sigurnosti, 1918. godine pojavljuju se inicijative usmjerene na stvaranje europske federacije kao jamca političke stabilnosti i ekonomskog prosperiteta, ali koje su također u europskom projektu vidjele odgovor na krizu moderniteta europskih društava. Projekt europskog ujedinjenja zagovarao je, među ostalima, i utjecajni talijanski industrijalac Giovanni Agnelli, koji je zajedno s Atilliom Cabiatiem objavio knjigu *Europska federacija ili Liga naroda?*. Umjesto za stvaranje Lige naroda, Agnelli i Cabiati zalagali su se za stvaranje „federacije europskih država kojom bi vladala jedna središnja vlast“,<sup>2</sup> jer su smatrali kako jedino ograničavanje suvereniteta nacionalnih država kroz stvaranje europske federacije može spriječiti novi oružani sukob u Europi.

Nespremne da pristanu na bilo kakvo ograničavanje državnog suvereniteta i vođene svojim nacionalnim interesima, pobjedničke sile na Versajskoj mirovnoj konferenciji nisu se obazirale na ideju europskog ujedinjenja. Unatoč tome europska će ideja ostati popularna u intelektualnim, ali i u određenim poslovnim i političkim krugovima tijekom

<sup>1</sup> Tako Pegg Carl H., *Evolution of the European Idea 1914-1932*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill, London, 1983, str. 199.

<sup>2</sup> Stirk Peter M. R., „Introduction: Crisis and Continuity in Interwar Europe“, u: *European Unity in Context: The Interwar Period*, Stirk Peter M. R. (ur.), Bloomsbury Academic, London, New York, 2016, str. 4.

1920-ih godina. Najveću zaslugu za to imao je grof Richard von Coudenhove-Kalergi, koji je 1923. godine osnovao Paneuropsku uniju. Iste godine Coudenhove-Kalergi u knjizi *Pan-Europa* izložit će svoju viziju ujedinjene Europe, koja je predstavljala manifest europskog pokreta. Coudenhove-Kalergi uspio je za paneuropsku ideju pridobiti niz istaknutih intelektualaca i političara, kao Heinricha i Thomasa Manna, Ignaza Seipela, Alberta Einsteina, Karla Rennera, Paula Painlevéa i druge, ali će završetak europskog detanta i jačanje političkog i ekonomskog nacionalizma nakon sloma svjetskog gospodarstva oslabiti europski pokret u 1930-im godinama.<sup>3</sup>

Europska ideja konačno će se ostvariti u drugoj polovici 20. stoljeća, nakon još jedne katastrofe svjetskog rata, kada će prevladati uvjerenje da jedino ujedinjena Europa može osigurati mir na ratom razorenom kontinentu. Europski projekt, koji je započeo sa Schumanovom deklaracijom u svibnju 1950. godine, nije međutim predstavljao prvi francuski pokušaj da pokrene proces europske integracije. Već u međuratnom razdoblju francuski premijer Aristide Briand, jedan od najistaknutiji europskih političara svoga doba, predložio je stvaranje europske federacije. Briandov plan predstavljao je vrhunac europskog pokreta u međuratnom razdoblju, ali njegova će inicijativa doživjeti neuspjeh. Široj javnosti malo poznata, ta važna epizoda iz povijesti Europe 20. stoljeća ne samo što je odražavala mnoga pitanja i dileme s kojima su se susreli utemeljitelji europskog projekta nakon Drugog svjetskog rata<sup>4</sup> nego je i danas aktualna u razmatranju pitanja vezanih za krizu Europske unije te globalnih ekonomskih i političkih kretanja koja na bilo koji način korespondiraju s europskim političkim i društvenim kontekstom međuratnog razdoblja.

Briandov plan počeo je plijeniti pozornost povjesničara u 1960-im godinama, u trenutku kada je u historiografiji koja se bavi europskom integracijom dominantan federalistički diskurs, čiji je glavni predstavnik Walter Lipgens. Federalistički pristup prevladava u radovima autora koji su se bavili ranom fazom europske integracije sve do kasnih 1970-ih godina. Njihov pristup karakteriziralo je shvaćanje da osnivanje Europske zajednice simbolizira kraj suverenih nacionalnih država u Europi, koje su već dugo vremena bile u procesu propadanja, istovremeno obilježavajući začetak procesa koji će polučiti nastanak europske federacije. Pri tome su posebno važnu ulogu imali „očevi utemeljitelji“ Jean Monnet, Robert Schuman, Konrad Adenauer i drugi vizionari koji su vjerovali u ideale ujedinjene Europe. Otvaranjem arhiva država članica i europskih organizacija početkom 1980-ih godina započinje revizija i dekonstrukcija federalističkog narativa, čiji je začetnik i glavni predstavnik Alan Milward. Historiografija europske integracije ustvari započinje tek ovim povijesnim istraživanjima jer, kako je u znamenitom poglavlju *Život i učenje*

---

<sup>3</sup> Orluc Katiana, *Europe Between Past and Future: Transnational Networks and the Transformation of the Pan-European Idea in the Interwar Years* (doktorska disertacija), European University Institute, Firenca, 2005, str. 39-45, 48-64.

<sup>4</sup> Tchoubarian navodi da je, usprkos gubljenju popularnosti u vremenu koje je uslijedilo, Briandov plan ostavio značajan trag u razvoju europeizacije, tj. da je „poslužio u poslijeratnom razdoblju, kada je ideja europske federacije postala realna“. Tchoubarian Alexander, *The European Idea in History in the Nineteenth and Twentieth Centuries, A View from Moscow*, Institut of Universal History, Moskva, 1994, str. 133.

*europskih svetaca* kritički sažeo Milward, „Historiografijom [federalističkom, op. a.] europske integracije dominiraju legende o velikim ljudima. Mnogi povjesničari naglašavaju ulogu male skupine vodećih državnika koji su dijelili zajedničku viziju. Za pristalice Europske zajednice oni su postali sveci, ljudi koji su čvrsto vjerovali u europsko jedinstvo i koji su zahvaljujući ispravnosti svojih uvjerenja i odlučnosti svojih postupaka uspjeli prevladati nepovjerljivost svoje okoline, koja nije vjerovala u ovu ideju.“<sup>5</sup>

Nasuprot takvu pojednostavljenom shvaćanju povijesnog razvoja europske integracije, Milward je istaknuo važnost nacionalnih ekonomskih i društvenih interesa u formuliranju politika država članica prema europskoj integraciji, naglašavajući ujedno kako nacionalne države i „europska naddržava“ nisu međusobno inkompabilni koncepti, nego upravo suprotno: europska integracija predstavljala je rješenje za ekonomske i političke probleme koje europske vlade u poslijeratnom razdoblju više nisu mogle rješavati u nacionalnim, već jedino u zajedničkom europskom okviru. Drugim riječima, europska integracija, prema Milwardu, nije označavala kraj koncepta nacionalne države, nego su je vlade (zapadno)europskih država prihvatile u trenutku kada se taj koncept našao na kritičnoj točki povijesti u vremenu nakon završetka Drugog svjetskog rata, i to kako bi ojačale europski državocentrični poredak.<sup>6</sup>

Recentna istraživanja povijesti europske integracije proširila su spektar istraživačkih pitanja i skrenula pozornost na evoluciju zajedničkih politika u okviru Europske unije, na utjecaj njezinih politika na europeizaciju država članica i njihovu društveno-ekonomsku transformaciju, na vanjskopolitičku dimenziju nastanka i razvoja Europske zajednice (i Europske unije), na ulogu nedržavnih aktera, transnacionalnih mreža i društvenih skupina u razvoju europske integracije itd.<sup>7</sup> Još jedan smjer, koji u središte pozornosti stavlja pravno-povijesni aspekt europskog integracijskog procesa, od posebne je historiografske važnosti s obzirom na značaj pravne integracije u procesu izgradnje Europske unije. Takozvana „nova povijest europskog prava“ kritički preispituje ključne elemente pravnog tumačenja europske integracije. Pravni su povjesničari pri tome posebno usredotočeni na nastanak, razvoj i prihvaćanje novog europskog pravnog poretka.<sup>8</sup> Dakle, novi pristup u povijesti europskog prava inzistira na jednom nijansiranijem i dubljem razumijevanju uloge prava u procesu europske integracije nego što je do sada bio slučaj u društveno-humanističkim znanostima.<sup>9</sup>

---

<sup>5</sup> Milward Alan S., *The European Rescue of the Nation State*, Routledge, London, New York, 2000, str. 318-319.

<sup>6</sup> Dinan Desmond, „The Historiography of European Integration“, u: *Origins and Evolution of the European Union*, Dinan Desmond (ur.), Oxford University Press, Oxford, 2006, str. 297-324.

<sup>7</sup> O najnovijim kretanjima u historiografiji europske integracije Kaiser Wolfram, Varsori Antonio (ur.), *European Union History: Themes and Debates*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2010.

<sup>8</sup> Lindseth Peter L., The Critical Promise of the New History of European Law, *Contemporary European History*, sv. 21, br. 3, 2012, str. 457-458.

<sup>9</sup> Davies Bill, Rasmussen Morten, Towards a New History of European Law, *Contemporary European History*, sv. 21, br. 3, 2012, str. 317.

U ovom kontekstu rad analizira Briandov plan razlažući ujedno njegovu važnost u povijesti europskih integracija s pravno-povijesnog aspekta. Plan je bio predmet mnogih studija, od kojih valja istaknuti istraživanja Waltera Lipgensa, Carla Pegga, Roberta Boyca, Edwarda Keetona, Cornelije Navari i drugih.<sup>10</sup> Objavljivanje zbornika *Le Plan Briand d'Union fédérale européenne* bilo je posebno vrijedan doprinos historiografiji o Briandovu planu.<sup>11</sup> Osim što su u tom zborniku detaljno izloženi ekonomski, politički i međunarodni aspekti Briandova plana, važan doprinos te edicije jest što nije samo ograničena na stavove zapadnoeuropskih zemalja već također uključuje i studije o reakcijama zemalja Srednje i Istočne Europe na ovaj francuski prijedlog. Međutim nijedna od navedenih studija nije analizirala institucionalni okvir koji je Briandov plan predviđao za predloženu europsku federaciju, stoga je cilj ovog rada popuniti tu istraživačku prazninu i analizirati institucije i načela na kojima je počivao francuski prijedlog. Prije elaboracije institucionalnog okvira predložene europske federacije u radu će se objasniti različite povijesne interpretacije Briandova plana, pri čemu se razlikuju dva osnovna pristupa: federalni narativ, koji naglašavala europsku ideju i proeuropski pokret, i jedan realističniji pogled, koji stavlja naglasak na nacionalne ekonomske i političke interese zbog kojih je taj plan predložen, a koji su u konačnici i odredili njegovu sudbinu. Na kraju rada razmatra se važnost Briandova plana u povijesti europske integracije s pravno-povijesnog aspekta.

## 2. FEDERALNI NARATIV: EUROPSKA IDEJA I BRIANDOV PLAN

Prve povijesne studije o Briandovu planu nastale su u okviru federalističke škole povijesti europskih integracija. Najvažnije radove o toj temi objavili su spomenuti Carl Pegg i Walter Lipgens, koji je bio vodeći predstavnik te škole. U studiji o njemačkoj politici prema Briandovu planu, *Europäische Einigungsidee, 1923-1930 und Briands Europaplan im Urteil der deutschen Akten*, Lipgens je posebno istaknuo ulogu europske ideje i proeuropskih pokreta u nastanku Briandove politike za „Sjedinjene Europske Države“. Prema njegovu mišljenju, upravo je snaga proeuropskog pokreta bila glavni razlog zašto je Briand odlučio predložiti stvaranje europske federacije.<sup>12</sup> Briand, koji je u svibnju 1927. godine postao predsjednik Paneuropske unije, u studenom 1928. godine upoznao je grofa Coudenhove-Kalergija sa svojim planovima.<sup>13</sup> Tek nakon što je osigurao podršku od Paneuropske unije, Briand je na sastanku Vijeća Lige naroda u Madridu u lipnju 1929. godine pokrenuo raspravu s njemačkim ministrom vanjskih poslova Gustavom Stresemannom o gospodarskoj i političkoj suradnji između europskih država tvrdeći da je neka vrsta federalne strukture potrebna kako bi se ojačala europska sigurnost, ali i kako bi se podigla

---

<sup>10</sup> Lipgens Walter, *Europäische Einigungsidee, 1923-1930 und Briands Europaplan im Urteil der deutschen Akten*, *Historische Zeitschrift*, sv. 203, br. 2, 1966, str. 316-369; Pegg Carl H., *Evolution of the European Idea 1914-1932*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill and London, 1983; Boyce Robert W. D., Britain's First 'No' to Europe: Britain and the Briand Plan, 1929-30, *European Studies Review*, sv. 10, 1980, str. 17-45; Navari Cornelia, The Origins of the Briand Plan, *Diplomacy & Statecraft*, sv. 3, br. 1, 1992, str. 74-104.

<sup>11</sup> Fleury Antoine, Jilek Lubor (ur.), *Le Plan Briand d'Union fédérale européenne*, Peter Lang, Bern, 1998.

<sup>12</sup> Lipgens, 1966, *op. cit.*, str. 360-361.

<sup>13</sup> Orluc, 2005, *op. cit.*, str. 217.



konkurentnost europskih gospodarstava, koja su se sve teže nosila s konkurencijom američkih kompanija.<sup>14</sup> Konačno, Briand je javno najavio novi smjer francuske politike dva mjeseca prije zasjedanja Skupštine Lige naroda, najprije u časopisu *L'Oeuvre*, a zatim u francuskom Domu poslanika.<sup>15</sup>

Nakon znamenitog govora u Ženevi na 10. redovitom zasjedanju Skupštine Lige naroda, u kojem je istaknuo nužnost ekonomske integracije europskih država, koju bi slijedila politička integracija koja ne bi ograničila suverenitet država članica, Briand je 9. rujna organizirao ručak, „Banket Europe“, kako bi predstavio svoju inicijativu delegatima europskih država. Na sastanku su delegacije prihvatile prijedlog švicarskog ministra vanjskih poslova Giuseppea Motte da Francuska pripremi memorandum na temelju prethodno iznesenih stajališta europskih vlada. Quai d'Orsay, francusko Ministarstvo vanjskih poslova, tako preuzima na sebe pripremu prijedloga o ujedinjenju Europe za iduće zasjedanje Skupštine Lige naroda.<sup>16</sup> Nakon manje od godinu dana, 17. svibnja 1930. godine, francuska vlada uputila je prema 26 europskih vlada *Memorandum o ustroju Europske savezne unije*. Predstavljanje Memoranduma europskim vladama i javnosti korespondiralo je s otvaranjem Druge paneuropske konferencije u Berlinu, koja je davala snažnu podršku francuskoj inicijativi.<sup>17</sup> Istog dana Quai d'Orsay je objavio da će se francuske trupe povući iz Rajnskog područja do 1. svibnja 1930. godine, kada je, prema Youngovu planu, Banka za međunarodna poravnanja trebala zamijeniti Komisiju za reparacije. Objava Memoranduma imala je stoga simbolično značenje jer je došla u trenutku koji je trebao obilježiti likvidaciju europskih ratova i početak novog razdoblja suradnje europskih država.

Međutim sama formulacija Memoranduma otkrila je mnoge prepreke i izazove Briandovoj ideji ujedinjene Europe. Francuska diplomacija imala je težak zadatak ne samo pomiriti brojne i ponekad nepremostive razlike između europskih država već i različite stavove u francuskim vladinim krugovima. Stoga su francuski diplomati na čelu s bliskim Briandovim suradnikom i šefom njegova kabineta Alexisom Légerom i francuskim ambasadorom pri Ligi naroda Renéom Massigliom sastavili nacrt dokumenta koji je zbog niza kompromisa ostao u određenim segmentima namjerno nedefiniran, pa čak i nedosljedan. Unatoč naporima francuske diplomacije da formulira jedan kompromisni prijedlog koji bi pomirio razlike u pogledu najvažnijih europskih političkih i ekonomskih pitanja, europske su se vlade, uz iznimku nekih manjih država, dosta suzdržano očitovale na Memorandum. Ključan je bio stav velikih europskih sila Njemačke i Velike Britanije,<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> Pegg, 1983, *op. cit.*, str. 111. Briandov pokušaj da osigura potporu Velike Britanije u razgovoru s britanskim ministrom vanjskih poslova A. Hendersonom nije uspio. Boyce, 1980, *op. cit.*, str. 23.

<sup>15</sup> Pegg, *ibid.*, str. 112.

<sup>16</sup> Rohne Nils A., „The Norwegian attitudes towards the Briand Plan“, u: *Le Plan Briand d'Union fédérale européenne*, Fleury Antoine, Jilek Lubor (ur.), Peter Lang, Bern, str. 403.

<sup>17</sup> Pegg, 1983, *op. cit.*, str. 140.

<sup>18</sup> U siječnju 1931. godine Churchill je u Berliner Börsen-Courieru dao opsežno objašnjenje, navodeći tako da se „ne radi samo o britanskoj zadržci, već o generalno negativnom stavu“ prema Planu. Naglasio je pri tome da je „mirna Europa od velikog značaja za Britaniju“, ali i da se Velika Britanija „kreće u krugovima

čiji je odgovor njemački ministar vanjskih poslova Julius Curtius opisao „kao pogreb sa svim počastima za Briandovu inicijativu“.<sup>19</sup> Francuska je ipak na 11. zasjedanju Skupštine Lige naroda u rujnu 1930. godine predložila osnivanje posebne Komisije o Europskoj uniji, kojom je predsjedao Aristide Briand. Rad Komisije ubrzo se pokazao jalovim i u trenutku kada je Briand umro 7. ožujka 1932., već je odavno bilo jasno kako je njegov projekt doživio neuspjeh. U svojoj studiji Lipgens je oštro kritizirao njemačko protivljenje Briandovu planu kao „vjerojatno najveću vanjskopolitičku pogrešku Brüningove vlade“.<sup>20</sup> Prema njegovu mišljenju, neuspjeh europskih vlada da prihvate federalistički koncept razvoja Europe umjesto tradicionalnog sustava europskih nacionalnih država bio je posljednja propuštena prilika da se izbjegne put u Drugi svjetski rat.<sup>21</sup>

Drugu značajnu „idealističku“ studiju o evoluciji europske ideje i Briandovu planu europskog federalnog projekta, *Evolution of the European Idea 1914-1932*, napisao je američki povjesničar Carl Pegg. On ističe tri osnovna pitanja koja su dominirala u diskursu proeuropskih pokreta u razdoblju od početka Prvog svjetskog rata do ranih 1930-ih: povezanost između europske ideje i mirovnih inicijativa i želje da se ojača pacifistički pokret na europskoj i međunarodnoj razini; nužnost prevladavanja tradicionalnog francusko-njemačkog antagonizma, što je bilo ključno za europsku stabilnost i sigurnost; i, naposljetku, ekonomske prednosti europske integracije. Pegg jednako kao i Lipgens naglašava važnu ulogu proeuropskih pokreta i europske ideje u Briandovu pokušaju da stvori federalističku Europu. Prema njegovu mišljenju, europski će pokret iz 1920-ih godina „ući u povijest kao jedan od najkreativnijih i najkonstruktivnijih pokreta u Europi između dva svjetska rata“.<sup>22</sup>

Obje ove studije daju vrijedan doprinos razumijevanju proeuropskih pokreta i europske ideje u međuratnom razdoblju te o njihovoj uskoj povezanosti s francuskom inicijativom za stvaranje federalne Europe. Lipgensova studija vrlo je korisna i u analizi politike njemačke vlade prema Briandovu planu. Međutim obje studije pate od ozbiljnih slabosti karakterističnih za federalistički diskurs, ponajprije u pogledu teleološkog pristupa povijesti europskih integracija i jednog uskog pogleda koji apostrofira „povijest odozdo“ kao ključnu za razumijevanje složenog društvenog i političkog konteksta u kojemu je nastao Briandov plan. Takav pristup doveo je do prevelikog naglašavanja uloge i važnosti proeuropskih pokreta i europske ideje u formuliranju Briandove politike. Jednako tako, djelomice i zbog njihova istraživačkog fokusa, oba su autora zanemarila kontekstualizaciju francuske vanjske politiku krajem dvadesetih godina 20. stoljeća i dublju analizu drugih motiva i interesa koji su utjecali na francuski politički establišment i njegov zaokret prema europskoj integraciji. Stoga se njihovo shvaćanje francuske

---

koji su većeg supstancijalnog značaja“. Fischer Conan, *A Vision of Europe, Franco-German Relations during the Great Depression, 1929-1932*, Oxford University Press, Oxford, 2017, str. 59.

<sup>19</sup> Orlic, 2005, *op. cit.*, str. 223.

<sup>20</sup> Lipgens, 1966, *op. cit.*, str. 361.

<sup>21</sup> *Ibid*, str. 362-363.

<sup>22</sup> Pegg, 1983, *op. cit.*, str. 165.

proeuropske politike tog razdoblja čini do neke mjere površnim jer je prikazuje prije svega kao jedan idealistički pothvat velikog „apostola“ europske ideje Aristida Brianda.

### **3. PAN-EUROPA KAO PAN-VERSAILLES? GEOPOLITIKA I EKONOMIJA U BRIANDOVU PLANU**

Briandov prijedlog stvaranja federalne Europe može se razumjeti jedino u širem političkom i ekonomskom kontekstu međuratnog razdoblja te kad se ima u vidu evolucija u prvom redu francuske, ali i njemačke i britanske vanjskopolitičke strategije. Studije koje su se nastale od 1980-ih godina nadalje veći su naglasak stavile upravo na taj aspekt Briandove inicijative za stvaranje europske federacije. Agenda europskih diplomacija u razdoblju između dva svjetska rata određena je na Pariškoj mirovnoj konferenciji 1919. godine, a u Versaillesu su pobjedničke sile odlučivale o budućem ustrojstvu svijeta i Europe s ciljem stvaranja trajnog i stabilnog međunarodnog poretka. Za francuske političke i vojne krugove ključno je bilo rješavanje njemačkog pitanja jer je Njemačka i dalje svojim ekonomskim i vojnim potencijalom mogla ponovno uspostaviti svoju dominaciju u Europi i zaprijetiti sigurnosti Francuske.

Jacobson ističe kako je Francuska mogla birati između tri strategije prema Njemačkoj. Prva se temeljila na nastavku ratnog savezništva s SAD-om i Velikom Britanijom, koje je Francuskoj trebalo osigurati financijsku potporu za ekonomski oporavak te podršku njezinoj politici ograničavanja obnove njemačke moći; druga se temeljila na strogom provođenju odredaba mirovnog sporazuma s istim ciljem eliminiranja Njemačke kao velike sile; a treća na popuštanju francusko-njemačkih zategnutih odnosa i promicanju politike europske suradnje kako bi se osigurao mir i stabilnost europskog poretka.<sup>23</sup> Prva se mogućnost ubrzo pokazala neostvarivom nakon što je u SAD-u prevladala izolacionistička koncepcija vanjske politike. Američkim odbijanjem ratificiranja Versajskog ugovora izostaju i anglo-američka jamstva Francuskoj za slučaj eventualnog oživljavanja njemačkog militarizma, jer Velika Britanija nije bila spremna samostalno prihvatiti bilo kakve formalne obrambene obveze na kontinentu. U Francuskoj su stoga izgrađene dvije političke koncepcije prema njemačkom pitanju. Jednu je koncepciju personificirao Raymond Poincaré, koji je uz Clemenceaua i Brianda bio najvažnija ličnost francuske politike u ovom razdoblju. Poincaré je smatrao da Francuska mora inzistirati na striktnom poštovanju odredaba mirovnog ugovora, pa čak i vojnim putem, te da istovremeno mora izgraditi sustav saveza s istočnoeuropskim zemljama kako bi osigurala svoju dominaciju u Europi.<sup>24</sup>

Drugu koncepciju zagovarao je Briand. Njegova politika polazila je od pretpostavke da Francuska može osigurati vodeću ulogu u Europi bez represivne politike prema Njemačkoj, na osnovi francusko-njemačkog pomirenja kao temelja stabilnog europskog

<sup>23</sup> Jacobson Jan, Strategies of French Foreign Policy after World War I, *The Journal of Modern History*, sv. 55, br. 1, 1983, str. 85.

<sup>24</sup> Popov Čedomir, *Od Versaja do Danciga*, BIGZ, Beograd, 1976, str. 144-145.

poretka koji bi počivao na idejama mira, suradnje te pravne i moralne osude rata. Briandu je rano postalo jasno kako je obnova prijateljskih odnosa s Njemačkom jedina dugoročno održiva politika Francuske s obzirom na to da će Njemačka „za 25 do 50 godina biti jača od Francuske“.<sup>25</sup> Međutim i njegov krajnji cilj bio je da kroz politiku suradnje osigura versajski poredak, koji je Francuskoj zajamčio niz prednosti u odnosu na Njemačku. Njegova politika, tzv. *briandisme*, postala je sinonimom za politiku francusko-njemačkog pomirenja.<sup>26</sup>

Nekoliko je čimbenika pridonijelo zaokretu u francuskoj politici prema Njemačkoj i prihvaćanju Briandove koncepcije. Iako je mirovni sporazum smanjio njemačku ekonomsku i vojnu moć, ekonomske prednosti koje je osigurao Francuskoj bile su privremene, a brzi ekonomski oporavak Njemačke do 1924. godine pokazao je da će ona i dalje ostati vodeća europska industrijska sila, s čijom se ekonomskom (i potencijalnom vojnom) moći Francuska nije mogla dugoročno nositi.<sup>27</sup> Geopolitički položaj Francuske također je bio nepovoljan. Povlačenje SAD-a u izolacionizam zbog američke ekonomske, političke i vojne snage te odlučujuće uloge SAD-a u Prvom svjetsku ratu imat će znatne reperkusije na međunarodne odnose. Uz to slom europskih carstava te isključenje Sovjetskog Saveza iz novog poretka u Europi i njegova međunarodna izolacija u potpunosti su promijenili europsku geopolitičku arhitekturu. Njemačka će tako unatoč Versajskom mirovnom sporazumu ostati najveća država u Europi, uz iznimku Sovjetskog Saveza, ali Francuska se više nije mogla na istoku Europe oslanjati na savezništvo s boljševičkom Rusijom kako bi ograničila njemačku moć. Ključan trenutak dogodio se s francusko-belgijskom okupacijom Ruhra 1923. godine, koja je za cilj imala prisiliti Njemačku na ispunjavanje reparacijskih obveza. Politika francuske vlade na čelu s Poincaréom izazvala je oštre kritike u međunarodnoj zajednici te ozbiljnu krizu u francusko-britanskim odnosima. Na kraju će Rurska kriza razotkriti granice francuske politike samostalnog provođenja odredaba Versajskog mirovnog sporazuma, pri čemu će ključnu ulogu igrati financijska slabost Francuske, koja je presudno ovisila o anglo-američkom kapitalu.<sup>28</sup>

Sve navedene okolnosti na kraju su dovele do zaokreta u francuskoj politici i okretanja politici francusko-njemačkog pomirenja. Na konferenciji u Londonu 1924. godine, koja je održana na inicijativu britanskog premijera Ramsaya Macdonalda, Francuska je prihvatila niz koncesija u korist Njemačke te je pristala na Dawesov plan, koji je olakšao isplatu njemačkih ratnih reparacija i okončao francusko-belgijsku okupaciju Ruhra. Taj dogovor otvorio je put sklapanju Locarnskih sporazuma 1925. godine, koji su trebali jamčiti mir i

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, str. 145.

<sup>26</sup> Steiner Zara, *The Lights That Failed: European International History 1919-1933*, Oxford University Press, Oxford, New York, 2007, str. 414-415.

<sup>27</sup> Bariéty Jacques, "France and the Politics of Steel, From the Treaty of Versailles to the International Steel Entente, 1919-1926", u: *French Foreign and Defence Policy, 1918-1940*, Boyce Robert (ur.), Routledge, London, New York, 1998, str. 33-34.

<sup>28</sup> Jacobson, 1983, *op. cit.*, str. 85; Keeton Edward D., „Economics and Politics in Briand's German Policy“, u: *German Nationalism and European Response, 1890-1948*, Fink Carol et al. (ur.), University of Oklahoma Press, Norman, London, 1985, str. 162.

stabilnost u Zapadnoj Europi. Suvremenici su na ugovore iz Locarna gledali kao na konačni završetak Prvog svjetskog rata jer su njima trebali biti okončani prijevori koje je izazvao Versajski mirovni sporazum.<sup>29</sup>

Ugovori su uistinu stabilizirali krhki poslijeratni europski poredak i označili početak europskog detanta.<sup>30</sup> Nova arhitektura europske sigurnosti temeljila se na obnovi savezništva između Francuske i Velike Britanije te na približavanju Njemačke i Francuske, uz financijsku pomoć SAD-a. Svaka je strana pri tome ostvarivala svoje interese. Britanija je osigurala integraciju Njemačke u međunarodni poredak i stabilizaciju situacije u zapadnoj Europi, a da pri tom nije dala nikakve sigurnosne garancije istočnoeuropskim državama, što joj je omogućilo da se posveti konsolidaciji ogromnog kolonijalnog carstva i obnovi svoje narušene ekonomske moći.<sup>31</sup> Za Njemačku su ti sporazumi otvorili mogućnost miroljubive revizije mirovnog ugovora. Ključna politička figura koja je kreirala njemačku politiku bio je Gustav Stresemann, ministar vanjskih poslova od 1923. do 1929. godine. Stresemann je shvaćao kako bi revizija mirovnog ugovora konfrontacijom mogla ugroziti samu opstojnost Njemačke. Smatrao je da Njemačka može postići reviziju Versajskog ugovora jedino integracijom Njemačke u međunarodni poredak i politikom suradnje sa zapadnim silama, inzistirajući pri tom na jednakim pravima za Njemačku i naglašavajući važnost njemačkog gospodarskog oporavka za europsku i svjetsku ekonomiju.<sup>32</sup>

Francuska je poboljšala odnose s Velikom Britanijom i SAD-om te izborila britanske garancije njezinoj sigurnosti i obrani, a istovremeno je stvorila pretpostavke za postupno pomirenje s Njemačkom i jačanje političke i ekonomske suradnje.<sup>33</sup> Ekonomski razlozi igrali su važnu ulogu u francuskoj politici približavanja Njemačkoj s obzirom na sve veću gospodarsku međuovisnost i suradnju francuske i njemačke industrije.<sup>34</sup> Francuski poslovni i politički krugovi nisu bili samo zainteresirani da ostvare što povoljniji trgovinski okvir s Njemačkom, zbog sve veće integriranosti francuske i njemačke ekonomije, već su postajali i sve zabrinutiji zbog ekonomske moći SAD-a i snažnog prodora američkog kapitala u Europu. Porast antiamerikanizma bio je osobito vidljiv u Francuskoj, djelomice zbog američkog protivljenja prebijanju savezničkih ratnih dugova i njemačkih reparacija, ali još više zbog sve očitijeg trenda preuzimanja francuskih

---

<sup>29</sup> Wright Jonathan, *Locarno: a democratic peace?*, *Review of International Studies*, sv. 36, br. 2, 2010, str. 402.

<sup>30</sup> Zara Steiner taj je trenutak označila kao „novu zoru“, koja je otvorila mogućnost stvaranja poslijeratnog europskog pokreta. Steiner, 2007, *op. cit.*, str. 387-388.

<sup>31</sup> Cohrs Patrick O., „The Quest for a New Concert of Europe: British pursuit of German Rehabilitation and European Stability in the 1920s“, u: *Locarno Revisited: European Diplomacy 1920-1929*, Johnson Gaynor (ur.), Routledge, London, New York, 2004, str. 38-50.

<sup>32</sup> Wright Jonathan, „Stresemann: A Mind Map“, u: *Locarno Revisited: European Diplomacy 1920-1929*, Johnson Gaynor (ur.), Routledge, London, New York, 2004, str. 151-158.

<sup>33</sup> Keiger John, „Poincaré, Briand and Locarno: Continuity in French Diplomacy in the 1920s“, u: *Locarno Revisited: European Diplomacy 1920-1929*, Johnson Gaynor (ur.), Routledge, London, New York, 2004, str. 98-102.

<sup>34</sup> Keeton, 1985, *op. cit.*, str. 164-166.

kompanija od strane američkih investitora.<sup>35</sup> Uzrok sve veće financijske i ekonomske ovisnosti Europe o SAD-u te trgovinskog deficita ležao je, među ostalim, u poslijeratnoj ekonomskoj fragmentaciji Europe. Situaciju je dodatno pogoršao naglašeni američki protekcionizam i nemogućnost europskih zemalja da međusobno snize carine, a da ne otvore svoja tržišta američkim tvrtkama zbog klauzule najvećeg povlaštenja.<sup>36</sup> Upravo je bojazan od američke ekonomske premoći bila jedan od razloga Briandove proeuropske politike.

Unatoč tome što je Briand javno u Ligi naroda kao i u privatnim razgovorima sa Stresemannom u prvom redu naglašavao ekonomsku važnost stvaranja Europske unije, u pozadini njegove inicijative bili su političko-sigurnosni razlozi. Naime iako je u Locarnu mir u zapadnoj Europi bio potvrđen te je Njemačka uključena u sustav kolektivne sigurnosti, pitanje njemačkih istočnih granica ostalo je i dalje otvoreno. Ujedno, britanske garancije francuskoj sigurnosti nisu bile dovoljno čvrste jer je odluka o britanskoj intervenciji u slučaju kršenja tzv. Rajnskog pakta ostala u rukama Londona.<sup>37</sup> Francuska je iz tih razloga odlučila učvrstiti sustav garancija i kolektivne sigurnosti kako bi očuvala *status quo* u teritorijalnom i političkom smislu te kako bi što dulje zadržala svoj politički prestiž i utjecaj u Europi. Briand je u prvom redu želio osigurati američko jamstvo za očuvanje europskog poretka kroz sklapanje bilateralnog francusko-američkog pakta o nenapadanju. Njegova je inicijativa međutim na inzistiranje američkog državnog tajnika Franka Kellogga<sup>38</sup> dovela u kolovozu 1928. godine do sklapanja mnogo šireg multilateralnog sporazuma o odricanju od rata kao instrumenta nacionalne politike, tzv. Briand-Kelloggova pakta.<sup>39</sup> Neuspjeh da osigura američko jamstvo francuskoj sigurnosti potaknuo je Brianda da se okrene europskom rješenju, kojim bi stvorio politički okvir za integraciju Njemačke u versajski poredak, u kojem ona ne bi mogla politički, ekonomski ni sigurnosno ugroziti Francusku.

Ideju o europskom rješenju za francuske sigurnosne probleme Briand je već razmatrao na tajnom sastanku u Ministarstvu vanjskih poslova u veljači 1926. godine. Tom prilikom Briand je istaknuo kako budućnost Francuske leži u stvaranju europske federacije po uzoru na SAD.<sup>40</sup> Briand je svoju europsku politiku pažljivo gradio. Nakon neuspjeha njegove inicijative prema Washingtonu Youngov plan, koji je predstavljao konačno poravnanje posljedica Prvog svjetskog rata, otvorio je mogućnost Briandu da izađe u javnost sa svojom inicijativom. Prije toga je krajem 1928. godine osigurao potporu

---

<sup>35</sup> Keeton Edward D., *Briand's Locarno Policy: French Economics, Politics and Diplomacy, 1925-1929*, Taylor & Francis, New York, 1987, str. 324.

<sup>36</sup> Navari, 1992, *op. cit.*, str. 82.

<sup>37</sup> Keiger, 2004, *op. cit.*, str. 102-103.

<sup>38</sup> Osvrćući se na činjenicu da je taj pakt Briand stvarao s američkim tajnikom Kellogom, Tchoubarian zaključuje kako je jasno da francuski vladajući krugovi ne djeluju samostalno. Tschoubarian, 1994, *op. cit.*, str. 132.

<sup>39</sup> Struić Gordan, Kolektivna sigurnost i njezini mehanizmi u Paktu Lige naroda, *Pravni vjesnik*, sv. 33, br. 3-4, 2017, str. 206. O sadržaju sporazuma Lesaffer Randall, Kellogg-Briand Pact (1928), u: Wolfrum Rüdiger (ur.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2011, str. 7.

<sup>40</sup> Keiger, 2004, *op. cit.*, str. 103-104.

Paneuropske unije s ciljem da popularizira njegovu ideju u europskoj javnosti. No ključno je bilo pridobiti njemačku podršku njegovu planu, ali na sastanku u lipnju 1929. Briand nije uspio uvjeriti Stresemanna da podupre njegovu inicijativu, iako je Stresemann bio zainteresiran za snažniju europsku ekonomsku suradnju.<sup>41</sup> Uz to pobjedom laburističke stranke na izborima u Velikoj Britaniji Briand je izgubio važnog saveznika, frankofila Austena Chamberlaina, koji je davao snažnu podršku njegovoj politici. Nova britanska vlada bila je znatno kritičnija prema francuskoj politici i uskratila joj je potporu u nizu važnih pitanja.<sup>42</sup>

Briandov govor u Skupštini Lige naroda, samo nekoliko dana nakon što je prihvaćen Youngov plan, imao je pozitivan odjek u europskoj javnosti. Stresemann je predložio i stvaranje zajedničke europske valute kako bi se premostile ekonomske posljedice političke dezintegracije Europe nakon 1918. godine.<sup>43</sup> Ali Briand je samo u općenitim crtama predstavio ideju europske federacije. Francuska diplomacija očekivala je izglasavanje deklaracije kojom će se sazvati europska konferencija koja će raspraviti tu ideju. Umjesto toga, nakon prihvaćanja prijedloga da Francuska pripremi memorandum o stvaranju Europske unije za iduće zasjedanje Skupštine Lige naroda, Quai d'Orsay se našao u položaju da iznađe rješenje kojim će se pomiriti interesi i ciljevi protivnika i zagovornika versajskog sustava, koje će osigurati europske trgovinske interese u odnosu na SAD, ali neće izazvati reakciju Washingtona, te koje će biti integrirano u sustav Lige naroda, ali neće biti njezin sastavni dio.<sup>44</sup>

U trenutku kada je Memorandum predstavljen u svibnju 1930. godine, međunarodno se raspoloženje drastično promijenilo. Mjesec dana nakon Briandova govora, u listopadu 1929. godine, Stresemann je umro, što je predstavljalo snažan udarac Briandovoj politici, jer je izgubio važnog političkog saveznika koji je zagovarao politiku francusko-njemačkog pomirenja. Isti mjesec izbila je velika ekonomska kriza, koja je radikalizirala političke prilike u Europi i potaknula jačanje ekonomskog nacionalizma. Objava Memoranduma izazvala je podijeljene reakcije u europskoj javnosti. Dok je Briand u svojem govoru istaknuo primat ekonomskih nad političkim pitanjima, Memorandum je naglasio podređenost ekonomskih pitanja političkima. Naglašavanje političkog aspekta europskog projekta izazvalo je snažne kritike u nacionalističkim krugovima, posebno u Njemačkoj, koji su tvrdili da plan ustvari predstavlja francuski pokušaj da nametne svoju hegemoniju u Europi. Ta je promjena izazvala iznenađenje i u vladama velikih europskih sila, jer je Francuska cijelo vrijeme zagovarala ekonomsku integraciju europskih zemalja kao

---

<sup>41</sup> Pegg, 1983, *op. cit.*, str. 111; Navari, 1992, *op. cit.*, str. 84-85.

<sup>42</sup> Keeton, 1987, *op. cit.*, str. 314-323.

<sup>43</sup> Rapport sur l'œuvre accomplie par la Société des Nations depuis la dernière session de l'Assemblée, u: Actes de la dixième session ordinaire de l'Assemblée séances plénières, *Société des Nations Journal Officiel*, br. 75, Ženeva, 1929, str. 67-71. Vezujući sprječavanje kakva budućeg rata uz pitanja ekonomskog oporavka, zaštite manjina i razoružanja, Stresemann uočava potrebu razvoja „novog oblika odnosa među europskim državama“, koji pak „nisu od izravnog interesa Lige naroda“, pitajući se pri tome zašto bi „ideju o povezivanju europskih država u onome što im je zajedničko (poglavito u ekonomskim pitanjima, op. a.) bilo a priori nemoguće ostvariti“. *Ibid.*, str. 70.

<sup>44</sup> Navari, 1992, *op. cit.*, str. 90-91.

podlogu za unapređenje njihovih političkih odnosa. U historiografiji nije jasno što je utjecalo na promjenu francuske politike.<sup>45</sup> Moguće je kako je na taj način francuska diplomacija željela izbjeći dojam da je glavni cilj predložene Europske unije pokretanje trgovinskog rata protiv SAD-a, ili da je neuspjeh prve konferencije o carinskom sporazumu u Ženevi u veljači 1930. godine, sazvane s ciljem suzbijanja sve izrazitijih protekcionističkih mjera, utjecao na promjenu francuskog stava jer je u tom trenutku izgledalo nesvršishodno stavljati u prvi plan gospodarsku suradnju kao temelj izgradnje europske federacije.<sup>46</sup>

Za europske vlade jedno od ključnih pitanja predstavljao je odnos Briandova plana prema reviziji versajskog poretka. Stav Berlina jasno je izrazio njemački ministar vanjskih poslova Curtius komentirajući „Pan-Europa, čitaj Pan-Versailles“.<sup>47</sup> Njemačka dakle nije imala političkih interesa prihvatiti Briandov plan jer Francuska nakon završetka okupacije Rajnskog područja i rješavanja pitanja reparacija nije više imala načina privoljeti Njemačku da prihvati rješenje koje bi ustvari predstavljalo „istočni Locarno“ i koje bi je onemogućilo da se u potpunosti oslobodi odredaba versajskog mirovnog ugovora. Njemačka nije imala ni ekonomskih interesa prihvatiti francuski prijedlog jer je njemačko gospodarstvo u potpunosti ovisilo o američkim zajmovima, tako da bi ulazak u antiamerički ekonomski blok izravno ugrozio stabilnost njemačke ekonomije, koja je već bila uzdrmana opadanjem američkih kredita.<sup>48</sup>

Velika je Britanija bila druga važna europska sila koja je bila ključna za uspjeh plana. Boyce, štoviše, tvrdi kako je britanska uloga bila presudna iz dva razloga. U političkom smislu britansko prihvaćanje plana uklonilo bi mogućnost francuske ili njemačke dominacije u novoj organizaciji, a u ekonomskom smislu njezino sudjelovanje kao najvažnijeg europskog tržišta bilo je neophodno za uspjeh europske ekonomske integracije. Negativna reakcija Londona na Memorandum stoga je ključno utjecala na ostale europske države u formuliranju njihova stava prema francuskom prijedlogu.<sup>49</sup> Britanska je vlada Briandov prijedlog smatrala jednom utopijskom idejom, koja nije odgovarala britanskim interesima. U prvom redu održavanje dobrih odnosa s SAD-om bilo je jedan od prioriteta britanske vanjske politike, što je projekt Europske unije zbog njezinih ekonomskih implikacija mogao ugroziti. Znatno važniju ulogu za London predstavljale su ekonomske i političke posljedice prihvaćanja europske integracije na njegove odnose s ostatkom Commonwealtha. U ekonomskom smislu sudjelovanje Britanije u Briandovu europskom projektu štetilo bi njezinoj trgovini s ostatkom njezina kolonijalnog carstva. S političke strane Foreign Office bio je zabrinut da će predložena Europska unija oslabiti Ligu naroda te istovremeno ojačati regionalne pokrete u svijetu,

---

<sup>45</sup> Dio francuske arhivske građe, uključujući zapisnike sa sjednica francuske vlade, uništen je u Drugom svjetskom ratu. Stoga postoje različite interpretacije razloga te promjene u francuskom stavu. Boyce, 1998, *op. cit.*, str. 33-34.

<sup>46</sup> Klemann Hein A. M., „The Dutch reaction to the Briand Plan“, u: *Le Plan Briand d'Union fédérale européenne*, Fleury Antoine, Jilek Lubor (ur.), Peter Lang, Bern, str. 165.

<sup>47</sup> Navari, 1992, *op. cit.*, str. 99.

<sup>48</sup> Keeton, 1987, *op. cit.*, str. 356.

<sup>49</sup> Boyce, 1998, *op. cit.*, str. 37-39.



što bi neizbježno oslabilo već poljuljani britanski imperij.<sup>50</sup> Iz tih razloga Velika Britanija nije podržala Briandov plan, a Foreign Office je i aktivno radio na njegovu odbacivanju.<sup>51</sup>

#### 4. MEMORANDUM O USTROJU EUROPSKE SAVEZNE UNIJE

Memorandum o ustroju Europske savezne unije bio je znatno dulji dokument nego što je europska javnost očekivala.<sup>52</sup> Memorandum je podijeljen na uvodni dio i pet poglavlja. U uvodnom dijelu objašnjena su ishodišta inicijative za stvaranje Europske unije te su naglašena osnovna načela i razlozi zašto je potrebna posebna europska organizacija, uz već postojeću Ligu naroda. Budući da je Memorandum trebao biti polazna točka za raspravu među europskim državama o Europskoj uniji, brojna pitanja ostavljena su za razmatranje za konferenciju europskih država, čiju će zadaću na kraju na sebe preuzeti Komisija o Europskoj uniji, koja će djelovati u okviru Lige naroda.

U prvom poglavlju Memorandum je pozvao europske vlade na prihvaćanje općeg ugovora kojim bi potvrdile načelo „moralne unije“ i „solidarnosti među europskim narodima“.<sup>53</sup> Ugovor je trebao definirati okvir unutar kojeg bi države članice mogle redovito raspravljati o širim europskim pitanjima na redovitim ili izvanrednim sastancima. U Memorandumu je predložena uspostava stalne suradnje u okviru europske konferencije ili stalne organizacije koja bi „uspostavila solidarnost između europskih naroda i utjelovila moralni identitet Europske unije“ (poglavlje I, točka 1). U pogledu nadležnosti organizacije Memorandum je istaknuo kako bi one trebale biti određene u skladu s „osnovnom svrhom unije“ (poglavlje I, točka 2). Tako široka i neodređena konstatacija usvojena je nakon dulje rasprave u Quai d’Orsayu u pogledu koncepta prema kojemu bi se ustrojila unija, a koji bi odgovarao francuskim interesima. Federalizam kao koncept razvoja Europske unije nije dolazio u obzir, ali u međunarodnom pravu nije postojao primjer organizacije kojom bi se uspostavila „jedna vrsta federalne veze“ s ciljem ekonomske i političke integracije država članica, a da se pri tom ne bi ograničio njihov državni suverenitet. Briand, koji je u svom govoru pred Skupštinom Lige naroda istaknuo načelo očuvanja državnog suvereniteta, u raspravi sa svojim suradnicima istaknuo je kako bi se Europa u budućnosti možda trebala organizirati po uzoru na švicarski konfederalni model. Massigli je međutim jasno upozorio da se mora izbjeći bilo kakva formulacija koja bi upućivala na krnjenje državnog suvereniteta i prijenos suverenih ovlasti na europsku organizaciju jer bi europske države takav prijedlog sigurno odbacile. Na kraju će važnu ulogu u formulaciji Memoranduma imati model Panameričke unije jer je najviše

---

<sup>50</sup> Interesantno je da je ostalo otvoreno pitanje kako postići ekonomsku integraciju bez političke, na koje kasnije nisu odgovorili ni premijer Cameron ni premijerka Thatcher. Kerikmäe Tanel et al., *The First Attempts to Unify Europe for Specific Purposes and British Flexibility*, u: Troitino David Ramiro, Kerikmäe Tanel, Chochia Archil (ur.), *Brexit: History, Reasoning and Perspectives*, Springer International Publishing, Cham, 2018, str. 22. Istražujući položaj Velike Britanije unutar europskih integracija, autori ističu važnost pravno-povijesnog aspekta za razumijevanje Brexita.

<sup>51</sup> *Ibid.*, str. 22, 26, 35, 39.

<sup>52</sup> Pegg, 1983, *op. cit.*, str. 140-142.

<sup>53</sup> Briand Plan for the Federation of Europe, *Advocate of Peace through Justice*, sv. 92, br. 3, 1930, str. 193-194.

korespondirao s interesima Francuske: radilo se o regionalnoj organizaciji sa stalnim institucijama i sustavom arbitražnog rješavanja sporova između država članica koje su odbacile nasilne promjene državnih granica (barem u teoriji).<sup>54</sup> Memorandum je koncepciju buduće europske političke suradnje gradio na ideji „federacije izgrađene ne na ideji jedinstva, već na ideji unije“, koja će poštovati nezavisnost i suverenitet država članica, a koja će istovremeno osigurati sustav kolektivne sigurnosti kroz proširenje sustava garancija prihvaćenih Locarnskim sporazumima na sve europske zemlje i obvezu mirnog rješavanja međusobnih sporova arbitražom (poglavlje III).

Bitna razlika između inicijalne ideje koju je Briand predložio u svom govoru pred Skupštinom Lige naroda i Memoranduma bila je, kao što je već prethodno objašnjeno, u pristupu projektu europske integracije. Umjesto naglaska na ekonomskim aspektima, Memorandum je u trećem poglavlju istaknuo podređenost ekonomskih pitanja političkima te je uvjetovao napredak prema ekonomskoj uniji prethodnim stvaranjem političke unije. Ta promjena objašnjena je u Memorandumu time što bi u suprotnome projekt Europske unije izložio ekonomski nerazvijene zemlje političkoj dominaciji razvijenih europskih država, dok bi s druge strane politička integracija stvorila atmosferu povjerenja i suradnje između europskih naroda, koja bi omogućila kompromise o osjetljivim ekonomskim pitanjima.<sup>55</sup> Bez obzira na stvarne razloge koji su stajali u pozadini odluke da se inzistira prvo na političkoj, pa tek onda ekonomskoj integraciji Europe, činjenica je da su suprotstavljeni ekonomski i trgovinski interesi razvijenih industrijskih zapadnoeuropskih ekonomija i nerazvijenih agrarnih ekonomija zemalja istočne i južne Europe predstavljali nepremostivu prepreku u postizanju preferencijalnog trgovinskog sporazuma na kojemu bi počivala europska ekonomska integracija. Problem je bio takve naravi da su francuski ekonomski stručnjaci razmatrali i ideju o stvaranju dvije ekonomske unije, jedne između Francuske, Njemačke i zemalja Beneluxa te druge između zemalja istočne Europe.<sup>56</sup> Iz tih razloga ekonomska su pitanja u Memorandumu izložena kao načelna, što odražava i upotreba vrlo općenitih formulacija. Osnovna svrha predložene koncepcije ekonomske integracije bila je približavanje gospodarskih sustava europskih država s konačnim ciljem stvaranja zajedničkog tržišta. Taj se cilj trebao postići postupnom liberalizacijom, kojom su se trebali stvoriti uvjeti za slobodno kretanje roba, kapitala i osoba, s time da bi države članice mogle ograničiti te slobode jedino iz razloga nacionalne sigurnosti. Zbog složenosti tog pitanja Memorandum je predvidio i osnivanje posebne komisije u okviru Europskog odbora koja bi se bavila isključivo tim problemom.<sup>57</sup>

Važan aspekt Briandova plana predstavljala je institucionalizacija suradnje europskih država. Memorandum je predvidio osnivanje Europske konferencije kao predstavničkog i Europskog odbora kao izvršnog tijela te Tajništva, koje bi obavljalo administrativne poslove za oba ova tijela. Europsku konferenciju činili bi predstavnici svih europskih

<sup>54</sup> Orluc, 2005, *op. cit.*, str. 221-223; Navari, 1992, *op. cit.*, str. 91-92.

<sup>55</sup> Briand Plan for the Federation of Europe, 1930, *op. cit.*, str. 195.

<sup>56</sup> Navari, 1992, *op. cit.*, str. 94-95.

<sup>57</sup> Briand Plan for the Federation of Europe, 1930, *op. cit.*, str. 195.

vlada, a njezine ovlasti, organizacija i način funkcioniranja trebale su biti određene na posebnoj konferenciji europskih država. Memorandum je utvrdio samo položaj i postupak izbora predsjednika Europske konferencije. U cilju izbjegavanja prevlasti jedne europske države nad drugima predsjednici Europske konferencije trebali su se izmjenjivati jednom godišnje (poglavlje II, odjeljak a).

Europski odbor trebao je predstavljati izvršno (i političko) tijelo sastavljeno od ograničenog broja predstavnika europskih država. Njegov sastav, ovlasti, organizacija i način funkcioniranja također su trebali biti određeni naknadno na posebnoj konferenciji europskih država. Izvjesno je da bi glavne europske sile imale stalno mjesto u Odboru, dok bi se predstavnici manjih zemalja periodično izmjenjivali. Memorandum je precizirao određene aspekte organizacije i aktivnosti Europskog odbora. Sastanci Odbora trebali su se održavati u Ženevi (isto vrijedi i za Europsku konferenciju) i trebali su se podudarati sa sastancima Vijeća Lige naroda. Predsjednik Europskog odbora također se trebao izmjenjivati periodično (poglavlje II, odjeljak a, točka 1). Odbor je trebao imati ovlast u bilo kojem trenutku pozvati predstavnike drugih europskih država koje nisu imale svoje predstavnike u njemu ako bi bile posebno zainteresirane za raspravu o pojedinim pitanjima. Odbor je uz to trebao imati pravo pozvati i predstavnike izvaneuropskih država da sudjeluju u njegovu radu u vezi s pitanjima od njihova posebnog interesa (poglavlje II, odjeljak a, točka 2). Uz to u Memorandumu je predviđena mogućnost osnivanja posebnih tehničkih odbora s ciljem davanja savjeta i stručne pomoći Odboru (poglavlje II, odjeljak a, točka 4). U pogledu Odbora Memorandum je predvidio i njegovu glavnu zadaću. Odbor se trebao baviti ustrojem Europske unije i njezinim daljnjim razvojem te pripremanjem i predlaganjem raznih politika europske suradnje, prije svega političke i ekonomske suradnje, ali i u ostalim područjima pod uvjetom da europske zemlje u tim pitanjima nisu već ostvarile suradnju u okviru Lige naroda (poglavlje II, odjeljak b, točka 3).

Memorandum je precizno definirao ulogu Tajništva, koje je trebalo izvršavati administrativne poslove. Njegova uloga svodila se na davanje stručne i administrativne potpore predsjednicima Europske konferencije i Odbora, komunikaciji s državama članicama, pripremi sastanaka te registraciji i notifikaciji donesenih rezolucija (poglavlje II, odjeljak c). Prije uspostave stalnog tajništva (u Ženevi) vlada koja predsjedava Europskim odborom izvršavala bi njegove zadatke (poglavlje II, odjeljak c, točka 1 i 2). I ovdje je naglašena uska povezanost s Ligom naroda, budući da je Memorandum naglasio kako pri organizaciji rada Tajništva uvijek treba uzeti u obzir mogućnost barem djelomičnog i privremenog zapošljavanja posebnih službi Tajništva Lige naroda (poglavlje II, odjeljak c, točka 3).

Konačno, u Memorandumu je navedeno devet područja u kojima su se inicijalno trebali uspostaviti programi suradnje. Osim gospodarske suradnje, koja je trebala obuhvaćati ne samo pitanje trgovinskih odnosa već i kontrolu monopolskih udruživanja sindikata i kartela, u Memorandumu je predložena suradnja u sljedećim područjima: infrastrukturnim projektima bitnima za gospodarstvo, poput izgradnje cesta, kanala itd.; razvoju transeuropske prometne i komunikacijske mreže, među ostalim i kroz

standardizaciju europskog poštanskog, telegrafskog, telefonskog i radiodifuzijskog sustava; financijskoj podršci za nerazvijene europske države; harmonizaciji pojedinih instituta iz radnog i socijalnog prava zbog rješavanja statusa europskih (radnih) migranata, poput ujednačene primjene zakona o socijalnom osiguranju, radnih mirovina itd.; suradnji higijenskih, znanstvenih i upravnih organizacija u prevenciji epidemija, borbi protiv smrtnosti djece, zaštiti na radu itd.; suradnji u obrazovanju, znanosti i kulturi; suradnji između nacionalnih parlamenata u cilju promoviranja ideje europske integracije i jačanja bliskih odnosa između država članica; te uspostavljanja zajedničkih europskih odjela u određenim međunarodnim organizacijama. Predviđena su tri moguća načina suradnje u tim područjima. Na prvom mjestu predloženo je osnivanje zasebnih organizacija radi koordinacije politika u područjima gdje nisu postojali nikakvi oblici institucionalni suradnje. U područjima gdje je takva suradnja već bila uspostavljena kroz mehanizme Lige naroda Europska je unija trebala dati podršku aktivnostima Lige naroda. Konačno, Memorandum je predviđao sazivanje europskih konferencija od strane Lige naroda koje bi rješavale pojedina europska (ili globalna) pitanja, a na koje bi mogle biti pozvane i izvaneuropske države (poglavlje III, točke 1-9).

U Memorandumu je na više mjesta istaknuta uska povezanost između predloženog projekta Europske unije i Lige naroda. Francuska je diplomacija u ljeto 1929. godine željela uspostaviti stalnu europsku konferenciju izvan okvira Lige naroda, na temelju dogovora europskih velesila na Konferenciji o likvidaciji rata u Haagu. Međutim nakon što je britanska laburistička vlada pomrsila francuske planove na konferenciji, Briand je predstavio plan o stvaranju Europske unije pred Skupštinom Lige naroda.<sup>58</sup> Tijekom pripreme Memoranduma francuskoj je diplomaciji postalo jasno da su neke države članice, a posebno Velika Britanija, zabrinute da će stvaranje posebne europske organizacije oslabiti Ligu naroda. Stoga je u Memorandumu istaknuto kako bi se Europska unija definirala kao regionalna organizacija sukladno čl. 21. Pakta Lige naroda te da bi ona djelovala u okviru Lige naroda i bila njoj podređena. Memorandum je uz to predvidio koordinaciju aktivnosti Europske unije s Ligm naroda te da bi uvjet za primanje u organizaciju bilo članstvo u Ligi naroda (poglavlje I, točka 3). Naposljetku, i institucionalna struktura Europske unije predložena je po uzoru na institucije Lige naroda. S obzirom na to da je Liga naroda *de facto* bila europska organizacija, ona je uistinu pružala pogodan okvir za uspostavu snažnije europske suradnje.

Briandov će plan otvoriti raspravu o pravnim aspektima ujedinjenja Europe, njezinoj institucionalnoj arhitekturi te pravnoj prirodi Europske unije. Ova se rasprava može sagledati jedino u kontekstu razvoja međunarodnog prava tijekom 1920-ih godina. Naime unatoč tome što su međunarodni pravници do potkraj 19. stoljeća jedino u državama vidjeli subjekte međunarodnog prava, nakon završetka Prvog svjetskog rata potreba izgradnje sustava međunarodnih odnosa koji bi spriječili ratne sukobe i osigurali široku ekonomsku suradnju rezultirala je u pozitivnoj ocjeni univerzalnog sustava kolektivne sigurnosti u

---

<sup>58</sup> Navari, 1992, *op. cit.*, str. 86-90.

okviru Lige naroda.<sup>59</sup> Odbijanje SAD-a da postane član Lige naroda, što je utjecalo na pretežno europski karakter te organizacije, osnažit će polemiku među međunarodnopravnim stručnjacima. Nasuprot univerzalističkom gledištu sve više pravnik počelo je zagovarati regionalne sustave kolektivne sigurnosti kao dopunu Ligi naroda sukladno čl. 21. Pakta Lige naroda. Locarnski sporazumi dodatno će ohrabriti te tendencije jer će pokazati korisnost regionalnog pristupa, a njih će posebno zagovarati pravници koji su podupirali paneuropski pokret, npr. Hans Kelsen, Joseph Barthélemy, George Scelle itd. I razvoj međunarodnog prava unutar Američkog instituta za međunarodno pravo značajno će utjecati na sve veće prihvaćanje ideje regionalizacije međunarodnog prava.<sup>60</sup> Ipak ključnu ulogu imat će neuspjeh Lige naroda da odgovori na krizu međunarodnog političkog i ekonomskog poretka, što će ojačati zahtjeve za regionalizmom kako bi se postigla politička i ekonomska stabilnost u Europi.

U takvu kontekstu Briandov će plan izazvati oprečne reakcije u akademskoj zajednici. Dok pitanje postojanja zasebnog europskog u odnosu na međunarodno pravo nailazi na doktrinarnu skepsu, najveću je pozornost izazvala pravna priroda predložene Europske unije, posebno nedoumica radi li se o federalističkom projektu stvaranja savezne države ili novoj međunarodnoj organizaciji. Iako su mnogi kritizirali klasičnu teoriju državnog suvereniteta apsolutne vlasti kao neodrživu koncepciju, odbacili su i ideju o mogućnosti očuvanja državnog suvereniteta u okviru federacije ili konfederacije kao pravno neodrživo rješenje. Iako te rasprave nisu izravno utjecale na stvaranje europskog pravnog poretka nakon Drugog svjetskog rata, Guieu ističe kako su one bile važne jer su istaknule važnost vladavine prava u izgradnji europskog projekta, sve veću važnost regionalnih rješenja u odnosu na univerzalne međunarodne organizacije, kao i drugačije poimanje državnog suvereniteta.<sup>61</sup>

## 5. ZAKLJUČAK

Briandov plan stvaranja Europske unije predložen je u završnoj fazi europskog detanta. Stabilizacija političko-ekonomske situacije u Europi, koja je započela potpisivanjem Locarnskih sporazuma 1925. godine, zajedno s jačanjem proeuropskog pokreta, otvorila je mogućnost europskim državama da po prvi put u povijesti pokušaju ostvariti političku integraciju Europe mirnim putem. Međutim francuski prijedlog predstavljao je, kao što Keeton argumentira, „Briandov posljednji pokušaj da spasi politiku koja je postala neodrživa u svakom području.“<sup>62</sup> Naime nosioci francuske politike bili su svjesni krhkosti

---

<sup>59</sup> Neki politički i pravni krugovi i nakon stvaranja Lige naroda nisu prepoznali njezin značaj jer su još uvijek vidjeli državu kao jedini međunarodnopravni subjekt. Portmann Roland, *Legal Personality in International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, str. 42-44, 80-90.

<sup>60</sup> O regionalnim organizacijama Lapaš Davorin, *Pravo međunarodnih organizacija*, Narodne novine, Zagreb, 2008, str. 230-249. Međunarodnopravni aspekti Europske zajednice u Martti Koskenniemi (ur.), *International Law Aspects of the European Union*, Kluwer Law International, Hague, London, Boston, 1998.

<sup>61</sup> Guieu Jean-Micheé, The Debate about a European Institutional Order among International Legal Scholars in the 1920s and its Legacy, *Contemporary European History*, sv. 21, br. 3, 2012, str. 319-337.

<sup>62</sup> Keeton, 1987, *op. cit.*, str. 355.

europskog poslijeratnog poretka, kao i francuskog položaja u Europi, te su željeli kroz stvaranje Europske unije sačuvati europski detant i istovremeno osigurati francuske geopolitičke i ekonomske interese.

Brojni su čimbenici doprinijeli neuspjehu Briandove politike. Svakako, odlazak arhitekata Locarnskih sporazuma, Chamberlaina u Velikoj Britaniji i još važnije Stresemanna u Njemačkoj, predstavljao je velik udarac Briandovoj proeuropskoj politici. Također promjena raspoloženja u europskim državama nakon izbijanja velike ekonomske krize i politička radikalizacija imala je znatne reperkusije na njegovu inicijativu, iako te tendencije nisu odmah došle do izražaja i u trenutku kada je Francuska predstavila Memorandum još je u europskoj diplomaciji prevladavala atmosfera suradnje. Ali ključni razlozi odbacivanja Briandova prijedloga nalazili su se u nacionalnim interesima druge dvije europske velesile, Velike Britanije i Njemačke. Velika Britanija, čiji je kolonijalni imperij nakon rata dosegao najveći opseg, nije bila spremna podrediti svoje imperijalne i globalne interese francuskom europskom projektu. S druge strane predloženi projekt Europske unije nije mogao pomiriti njemačke zahtjeve za revizijom versajskog mirovnog ugovora i istovremeno pružiti Francuskoj garancije protiv eventualne nove njemačke opasnosti.

Međutim ostaje pitanje zašto je Briandov plan važan za povijest Europske unije unatoč tome što taj pokušaj stvaranja europske federacije nije uspio. Unatoč neuspjehu složili bismo se da se Briand pokazao dalekovidnim političarom.<sup>63</sup> S pravno-povijesnog aspekta Memorandum o ustroju Europske savezne unije potaknuo je diskusije u europskim pravnim krugovima o predloženoj europskoj institucionalnoj arhitekturi te o pravnoj prirodi Europske unije. U to vrijeme među europskim pravnim stručnjacima sazrijevaio je konsenzus o pitanju regionalizacije međunarodnog prava, na što je donekle utjecao i prijedlog stvaranja Europske unije kao moguće nove realnosti u međunarodnim odnosima. Međutim u međuratnom razdoblju pravni stručnjaci nisu izlazili izvan okvira klasičnog međunarodnog prava u sagledavanju pitanja europskog ujedinjenja. Upravo će takav razvoj pravnog diskursa tijekom 1920-ih godina, prema Guieuvu mišljenju, utjecati na proces poslijeratne europske integracije, jer će iskustvo međuratnog razdoblja potaknuti pravne stručnjake poslije Drugog svjetskog rata da naprave iskorak te počnu izgrađivati novi poredak europskog prava na supranacionalnom načelu.<sup>64</sup>

S političkog aspekta Briandov je plan neposredno nakon Drugog svjetskog rata imao važnu ulogu u pokretanju procesa europske integracije. Iskustvo još strašnijeg svjetskog sukoba konačno je presudilo europskom sustavu ravnoteže sila. Zamijenit će ga politika suradnje i sporazumijevanja, koja će se institucionalizirati kroz proces europske integracije. Na početku tog procesa Briandov će plan u europskoj javnosti biti percipiran kao propuštena prilika europskih država da izbjegnu strahovito krvoproliće i osiguraju stabilan i miran europski poredak još u međuratnom razdoblju. To će naglasiti i francuski

<sup>63</sup> Prema nekim Briandovim biografijama Plan je bio izraz njegova osobnog idealizma, ali i potvrda da se radilo o dalekovidnom političaru. Navari, 1992, *op. cit.*, str. 74-104.

<sup>64</sup> Guieuv, 2012, str. 336-337.

ministar vanjskih poslova Robert Schuman u znamenitom govoru koji je održao točno 20 godina od predstavljanja Memoranduma o ustroju Europske savezne unije 9. svibnja 1950. godine. Na početku deklaracije Schuman je istaknuo sljedeće: „Svjetski mir ne može se očuvati ukoliko se ne ulažu kreativni naponi razmjerni opasnostima koje ga ugrožavaju. Doprinos koji organizirana i živa Europa može dati civilizaciji neophodan je za održavanje miroljubivih odnosa. Francuska, koja je više od 20 godina predvodila napore oko ujedinjene Europe, uvijek je kao bitan cilj naglašavala služenje miru. Ujedinjena Europa nije ostvarena i imali smo rat.“<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> Schumanova deklaracija – 9. svibnja 1950., [https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration\\_hr](https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_hr).

**THE BRIAND PLAN:  
THE FIRST ATTEMPT TO CREATE THE EUROPEAN UNION (1929–1932)**

The proposal of the French Foreign Minister Aristid Briand for the creation of a European federation was the first attempt of a major European power to launch the process of European integration in a peaceful way. The Briand plan was the pinnacle of the European movement in the period between the two world wars, which weakened after the outbreak of the great economic crisis as a result of the expansion of political and economic nationalism in Europe. The French initiative to create a single federal Europe can be understood only in the wider political and economic context that existed between the two wars and in view of the evolution of French foreign policy, but also that of Germany and Britain, too. This paper explains various historical interpretations of the Briand plan: on the one hand, the federal narrative that focuses on the European idea and the pro-European movement and, on the other, a more realistic view that puts emphasis on national, economic, and political interests on account of which this plan was proposed and that eventually defined its fate. The second part of the paper examines the institutional framework of the proposed European federation and the importance of the Briand plan in the history of European integration from a historical and legal aspect.

*Keywords: Briand plan, European idea, European integration, European Union*

**Zrinka Erent-Sunko**, Associate Professor in the Department of General History of Law and State at the Faculty of Law, University of Zagreb

**Ivan Obadić**, postdoctoral student in the Department of General History of Law and State at the Faculty of Law, University of Zagreb

**Miran Marelja**, postdoctoral student in the Department of General History of Law and State at the Faculty of Law, University of Zagreb



# DRŽAVNE POTPORE OBITELJIMA S DJECOM: PRIKAZ ODABRANIH NOVČANIH POTPORA I USPOREDBA HRVATSKE I NEKIH EUROPSKIH DRŽAVA

*Pregledni znanstveni rad*

UDK 331.226  
364.044.2-053.2  
331.817:349.2  
340.5

Primljeno: 25. listopada 2018.

Blaženka Pavliček Budimir\*

---

*U radu je provedena analiza pet javnih potpora kojima se financijski pomaže obiteljima s djecom u Hrvatskoj, Sloveniji, Njemačkoj, UK i Francuskoj. Radi se o jednokratnim novčanim pomoćima kod rođenja djeteta, roditeljskim naknadama, dječjem doplatku, oporezivanju dohotka roditelja te smanjenim stopama PDV-a kad su u pitanju proizvodi za djecu. Te potpore postoje zbog davanja ekonomske i socijalne sigurnosti obiteljima s malom djecom, zbog sprečavanja siromaštva djece, zbog ravnomjernijeg raspoređivanja poreznog tereta u odnosu na pojedince ili obitelji bez djece, ali i zbog pokušaja utjecaja na visinu nataliteta. Rezultati istraživanja relevantnih propisa koji uređuju to područje te drugih dostupnih dokumenata upućuju na određenu sličnost u pristupu ovom pitanju u državama srednje Europe, ali i na potrebu za dugoročnim strategijama kad je u pitanju raspodjela socijalnih potpora bilo koje vrste. Provedena analiza otvara prostor za daljnja istraživanja, osobito u području oporezivanja dohotka obitelji.*

Ključne riječi: obiteljska politika, roditeljske naknade, dječji doplatak, oporezivanje dohotka

---

## 1. UVOD

O populacijskim, obiteljskim te općenito socijalnim politikama pisane su brojne knjige, znanstveni i stručni radovi, u kojima su raspravljani njihovi povijesni razvoji, tipovi, instrumenti, mjere te, dakako, ciljevi i posljedice. Obuhvaćene su i brojne teme koje se tiču utjecaja tih politika na demografske trendove, na usklađivanje poslovnog i privatnog života roditelja, na tržište rada, migracije itd. Ipak, u hrvatskoj literaturi rijetko se nalazi pregled konkretnih financijskih mjera koje države poduzimaju u pogledu utjecaja na navedene politike te je kao cilj ovog rada zadano istražiti glavna novčana izdvajanja na koja od svoje države imaju pravo roditelji<sup>1</sup> u prvim godinama života djeteta u Hrvatskoj i usporediti koliko istovrsna izdvajanja iznose u nekim europskim državama. Pri analizi visine naknada postavljaju se pitanja o njihovoj usporedivosti, udjelu koji zauzimaju u bruto društvenom proizvodu, o njihovoj dostatnosti u vrijeme početka roditeljstva ako se

---

\* Blaženka Pavliček Budimir, dipl. oec., polaznica poslijediplomskog doktorskog studija Fiskalni sustav i fiskalna politika na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu

<sup>1</sup> Pod određenim uvjetima i posvojitelj, skrbnik, udomitelj.

uzme u obzir prosječna plaća u pojedinoj državi, kao i o eventualnim mogućnostima za drugačiju preraspodjelu sredstava. Tema otvara brojna druga pitanja, koja zbog propisanog opsega ne mogu biti obrađena u ovom radu, ali otvaraju prostor za dodatna istraživanja.

Kad se piše o populacijskim politikama, neki autori<sup>2</sup> navode kako europske države često izbjegavaju korištenje tog pojma kada je riječ o mjerama koje države provode u vezi s utjecajem na nepovoljne demografske trendove. Razlozi su tome vjerojatno povijesni, s obzirom na preagresivne mjere koje su u tom pogledu nekada provodile određene zemlje, a koje su previše ulazile u intimu pojedinaca i na taj način kršile ljudska prava te su populacijske politike ponekad bile okarakterizirane negativno. Zbog osjetljivosti te teme državni su potezi u svrhu utjecaja na nepovoljne demografske trendove u većini europskih zemalja često sastavni dio politika koje se nazivaju obiteljskima ili čak socijalnima. Na taj način države implicitno nastoje raznim mjerama, kroz povećanje kvalitete života za cijelu obitelj i stvaranje povoljnih uvjeta, utjecati na motiviranost za imanje djece.<sup>3</sup>

Kad govorimo o obiteljskoj politici, jedna od najcitiranijih i najsveobuhvatnijih definicija u dostupnoj literaturi bila bi ona koju navodi Stropnik: „Obiteljska politika je cjelovit i sustavan skup mjera koje djeluju u korist obitelji, prije svega obitelji s djecom. Te im mjere pomažu u problematičnim situacijama ekonomskog, socijalnog, zdravstvenog, stambenog i sličnog karaktera: ublažavaju financijski teret što ga za obitelj predstavljaju djeca, omogućuju usklađivanje obiteljskih i radnih obveza, štite trudnice i djecu itd.“<sup>4</sup> Stropnik ističe kako pri tome država ne smije biti nasilna te svakoj obitelji mora omogućiti alternativni izbor načina kako da riješi neki svoj problem.<sup>5</sup>

U provođenju obiteljskih politika država koristi instrumente koji se, iako svi na kraju predstavljaju javni trošak koji se može izraziti u novcu, uobičajeno grupiraju u tri osnovne grupe: financijski, vremenski te kroz razne usluge.<sup>6</sup> Od usluga su u prvim godinama djeteta najvažnije one koje se odnose na čuvanje djece u jaslicama, odnosno vrtićima, dok se vremenski instrumenti odnose se na razne vrste plaćenog ili neplaćenog dopusta u svrhu odgoja i njege djeteta. Financijske instrumente, koji su zapravo predmet istraživanja ovog rada, mogli bismo podijeliti na novčane transfere koji se isplaćuju roditeljima izravno (kroz sustav zdravstvenog ili socijalnog osiguranja) ili su financirani

---

<sup>2</sup> Npr. Stropnik, N., Ciljevi, mjere i posljedice populacijske i obiteljske politike, *Revija za socijalnu politiku* 2(3), 1995, 215–222, str. 216; Wertheimer-Baletić, A. Populacijska politika u razvijenim europskim zemljama, *Rad 492. Razred za društvene znanosti* 43, 2005, 297–330, str. 300.

<sup>3</sup> Wertheimer-Baletić, A., Eksplicitna i implicitna populacijska politika u europskim zemljama, *Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu*, vol. 4, br. 1, prosinac 2006., str. 1–22; str 12.

<sup>4</sup> Stropnik, N., Obiteljske politike u Europi, *Revija za socijalnu politiku* 3(2), 1996, 105–115, str. 105

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Više autora spominje takvu podjelu, npr. Puljiz, V., Hrvatska: od pasivne prema aktivnoj socijalnoj državi, *Revija za socijalnu politiku* 8(1), 2001, 1–18, str. 13. U literaturi se inače spominju još i materijalne (hrana, odjeća, stvari...) i emocionalne (savjeti) vrste potpora (npr. kod Nenadić-Bilan, D., Društvena potpora roditeljima djece predškolske dobi, *Školski vjesnik: časopis za pedagogijsku teoriju i praksu* 64 (1), 2015, str. 45–63).

iz općih poreznih prihoda, te na neizravne instrumente, kroz koje, najčešće u obliku poreznih olakšica, država ostaje bez dijela prihoda u korist obitelji s djecom. Kao glavne naknade te namjene za ovaj rad odabrane su: jednokratne novčane potpore za novorođeno dijete, rodiljne i roditeljske naknade, dječji doplatak, osobni odbitak kod poreza na dohodak te snižene stope PDV-a na dječju hranu i ostale proizvode za djecu.

Iako se smatra kako utjecaj financijskih potpora na odluku o imanju djece nije velik niti je jednak za sve skupine stanovništva,<sup>7</sup> rasprave u javnosti na tu temu česte su i uvijek se vode oko pitanja (ne)dovoljnog financiranja države, koja pak, s druge strane, voli isticati povećanja navedenih pokazatelja.

Većina podataka obrađenih u ovom radu prikupljena je iz zakonskih propisa odabranih država koji propisuju visine naknada te iz ostalih dostupnih dokumenata na mrežnim izvorima nadležnih institucija. U posljednjem dijelu rada autor na temelju obrađenih podataka donosi zaključak o analiziranim pokazateljima.

## 2. O ODABRANIM POKAZATELJIMA I DRŽAVAMA

Jednokratne novčane potpore za novorođeno dijete, rodiljne i roditeljske naknade te dječji doplaci izravni su novčani transferi, dok se kod odbitka od poreza na dohodak, kao i kod sniženih stopa PDV-a, radi o neizravnim davanjima, kroz uštezanje države od prihoda. Navedena izravna davanja mogu biti jednaka za sve roditelje, kao što je to uglavnom slučaj s jednokratnim isplatama za novorođenčad te roditeljskim naknadama; mogu se razlikovati ovisno o prihodima primatelja, što je karakteristično za rodiljne naknade, dječji doplatak te osobni odbitak kod poreza na dohodak; ili pak mogu ovisiti o količini potrošnje (snižene stope PDV-a).

Kod jednokratnih potpora za novorođenče te rodiljnih naknada uglavnom je karakteristično da proizlaze iz obveznog zdravstvenog osiguranja majke,<sup>8</sup> a izdašnije su u državama s višim životnim standardom i višom zaposlenošću. Te potpore obično su određene u fiksnom iznosu, odnosno ne ovise o prihodima ili statusu zaposlenosti, te su namijenjene pokrivanju troškova kupnje opreme ili raznih potrepština za novorođenče.

Rodiljne i roditeljske naknade glavni su oblik državne potpore u razdoblju rodiljnih/roditeljskih dopusta i uglavnom su vezane uz cijelo razdoblje dopusta. Prava vezana za njihovu isplatu odnose se u prvom redu na zaposlene roditelje, kojima u većini zemalja visina rodiljne potpore ovisi o visini plaće koju su primali prije početka dopusta. U nekim zemljama, kao npr. Hrvatskoj, ne postoji gornja granica visine rodiljnih naknada, dok druge zemlje gornju granicu te naknade određuju kao određeni postotak ranije isplaćivane plaće, prosječan iznos plaće, minimalni iznos plaće ili na drugi način.

<sup>7</sup> Thevenon, Olivier i Gauthier, Anne H. (2011), Family policies in developed countries: a 'fertility-booster' with side-effects, *Community, Work & Family* 14 (2), 2011, 197-216, str. 204-205

<sup>8</sup> Kao što navodi npr. i Stropnik, N., Obiteljske politike u Europi, *Revija za socijalnu politiku* 3(2), 1996, 105-115, str. 107

Roditeljske pak naknade najčešće su osjetno niže te se može primijetiti korelacija između visine tih naknada i odluke roditelja o duljini trajanja dopusta. Za samozaposlene, nezaposlene roditelje, poljoprivrednike i druge najčešće je propisana neka fiksna vrijednost naknade, odnosno vrijednost koja je vezana za prosječnu plaću, proračunsku osnovicu i sl.

Više autora<sup>9</sup> opisuje upravo dječji doplatka kao najznačajniji oblik dječje zaštite, zahvaljujući kojem je osigurano postojanje minimalne razine osnovnih uvjeta za razvoj djece. Iznosi dječjeg doplatka mogu biti isti za svu djecu te se doplatka tada smatra mjerom obiteljske politike, ili se mogu razlikovati ovisno o prihodima roditelja, pri čemu bi se moglo reći da je više instrument socijalne politike. U državama analiziranim u ovom radu nailazimo na doplatke namijenjene obiteljima s nižim prihodima i/ili više djece, osim u slučaju Njemačke, gdje postoji i posebna vrsta doplatka, čiji je iznos isti za svu djecu, bez obzira na prihode.

Kod oporezivanja dohotka progresivnim se poreznim stopama nastoji više opteretiti one koji primaju veći dohodak. Pod pretpostavkom da roditelji sve svoje dohotke dijele s djecom, države omogućuju da se određeni dijelovi dohotka ne oporezuju ili da se sama porezna obveza umanjuje za određeni iznos. Odricanjem od tih poreznih prihoda pogoduje se kućanstvima s djecom s obzirom na njihove očekivane povećane troškove. Koliku korist pri tome ostvaruju, ovisi o visini njihovih prihoda, o poreznim stopama, kao i o broju djece.

O prednostima i nedostacima jednostopnih i višestopnih sustava PDV-a rasprave o broju i visini stopa među poreznim stručnjacima<sup>10</sup> traju godinama. Kao glavni nedostaci jednostopnih sustava navode se regresivnost oporezivanja, prilikom koje svi porezni obveznici plaćaju jednak iznos poreza, bez obzira na njihovu ekonomsku snagu, ali i nemogućnost utjecaja na jačanje konkurentnosti pojedinih sektora gospodarstva. Brojniji su nedostaci sustava s više stopa, pa se tako kao glavni argument navodi kako PDV ne bi trebao biti instrument socijalne politike, da na taj način država više gubi na prihodima koje bi dobila da postoji jedna stopa PDV-a nego što bi potrebitim skupinama izdvojila kroz izravne socijalne transfere (npr. dječji doplatka) ili na neki drugi način unutar poreznog sustava (porezna oslobođenja u oporezivanju dohotka). Ipak, bez obzira na navedeno, većina država članica Europske unije ima tri ili više stopa PDV-a, najčešće upravo iz razloga prikazivanja kako time pomažu socijalno osjetljivim skupinama stanovništva ili pojedinim dijelovima gospodarstva. Iako kod diferencirane politike cijena kad su u pitanju proizvodi za djecu možemo reći da su ta sredstva zaista utrošena

---

<sup>9</sup> Npr. Učur, Marinko Đ., *Socijalno pravo*, Informator, Zagreb, 2000, str. 256; Puljiz, V., Hrvatska: od pasivne prema aktivnoj socijalnoj državi, *Revija za socijalnu politiku*, 8(1), 2001, 1-18, str. 13

<sup>10</sup> Jelčić, B., Lončarić-Horvat, O., Šimović, J., Arbutina, H., Mijatović, N. (2004), *Hrvatski fiskalni sustav*, Narodne novine, Zagreb; Šimović, J., Šimović, H. (2006), *Fiskalni sustav i fiskalna politika Europske unije*, Pravni fakultet, Zagreb; Šimović, J., Socijalni učinci poreza na dodanu vrijednost, *Revija za socijalnu politiku*, 3 (1998), 2-3, 99-110; Cindori, S., Pogačić, L., Problematika utvrđivanja broja i visine stopa poreza na dodanu vrijednost, *Ekonomski misao i praksa*, br. 2, prosinac 2010.

namjenski, valjalo bi razmotriti argumente koji se odnose na neopravdanost višestopnih sustava PDV-a.

Ako se utjecaj države promatra kroz mjere koje ona provodi u vezi s obiteljskom/populacijskom politikom, često se navode dva pristupa – eksplicitni i implicitni.<sup>11</sup> Koji od ta dva pristupa država provodi, vidi se iz toga je li država javno obznanila da želi imati izravan utjecaj na povećanje populacije te zbog toga provodi takve izravne mjere, ili je pak nastojanje za povećanjem populacije skriveno iza neizravnih mjera, npr. stambene, kreditne, politike zapošljavanja žena itd.

Osim tog pristupa, u literaturi se navodi podjela obiteljskih politika prema Gauthieru,<sup>12</sup> prema kojoj se obiteljske politike razlikuju ovisno o vrsti intervencije države. Prema toj podjeli intervencije države mogu biti ekonomske (novac) ili ekološke (usluge), a ovisno o kombinaciji tih dviju vrsta intervencija proizlaze četiri različita profila obiteljske politike. Tako se npr. za Francusku smatra da obiteljima daje toliko velike novčane transfere da se pritom drugog roditelja može i osloboditi potrebe zapošljavanja, a ima i jako dobro razvijene usluge vezane za djecu. Njemačka bi spadala u skupinu zemalja koje također daju izdašne financijske potpore, ali ima slabo razvijene usluge, dok se za Ujedinjenu Kraljevinu Velike Britanije i Sjeverne Irske (dalje u tekstu: UK) smatra kako ima slabo razvijene usluge obitelji, a istovremeno izdvaja i mala financijska sredstva za potrebe obitelji. U preostali profil ubrajaju se države kod kojih također nema visokih novčanih transfera, ali su usluge obitelji vrlo razvijene, kao što je npr. u Švedskoj.

Za analizu u ovom radu Hrvatska se uspoređuje sa Slovenijom i Njemačkom, odabranima zbog blizine, povijesne povezanosti te današnje orijentiranosti prema tim zemljama, te nasuprot tome sa zapadnoeuropskom Francuskom i UK, u kojima se pristup toj problematici razlikuje i od država srednje Europe i međusobno.

### **3. KOMPARATIVNA ANALIZA DRŽAVNIH POTPORA PREMA ODABRANIM PARAMETRIMA**

#### **3.1. Hrvatska**

Potpore koje se analiziraju u ovom radu u Hrvatskoj su uređene kroz više propisa – od Zakona o roditeljskim i roditeljskim potporama, Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju, Zakona o dječjem doplatku – kojima su regulirana izravna novčana davanja, pa do Zakona o porezu na dohodak i Zakona o porezu na dodanu vrijednost, u kojima su propisani uvjeti za analizirana smanjenja poreznih obveza.

---

<sup>11</sup> Prema Wertheimer-Baletić, A., Eksplicitna i implicitna populacijska politika u europskim zemljama, *Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu*, vol. 4, br. 1, prosinac 2006., str. 1-22.

<sup>12</sup> Preuzeto iz: Puljiz, V., Zrinščak, S., Hrvatska obiteljska politika u europskom kontekstu, *Revija za socijalnu politiku*, svezak 9, br. 2 (2002), str. 126.

U svrhu lakšeg početka kad je u pitanju nabava brojne potrebne opreme za novorođeno dijete sve zdravstveno osigurane osobe u Hrvatskoj imaju pravo na jednokratnu novčanu potporu za novorođeno (i za posvojeno) dijete.<sup>13</sup> Ta novčana potpora iznosi 70 % proračunske osnovice,<sup>14</sup> što prema postojećem stanju iznosi 2328,20 kuna, a isplaćuje ju Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje.<sup>15 16</sup>

Rodiljne naknade, koje je država u 2017. godini odlučila povećati,<sup>17</sup> za zaposlene i samozaposlene roditelje isplaćuju se u punom iznosu njihove prijašnje plaće tijekom trajanja rodiljnog dopusta i tu nisu određene gornje granice visine naknada.<sup>18</sup> Za ostale roditelje (koji nemaju dovoljno radnog staža,<sup>19</sup> koji ostvaruju drugi dohodak, poljoprivrednici, nezaposleni<sup>20</sup>) rodiljna naknada iznosi svega 70 % proračunske osnovice, odnosno 2328,20 kuna. Razdoblje tijekom kojeg se iz sredstava Državnog proračuna isplaćuju rodiljne naknade (rodiljni dopust) može trajati od najranije 45 dana prije očekivanog poroda pa sve dok dijete ne navrší šest mjeseci života.<sup>21</sup>

S istekom tog razdoblja roditelji imaju pravo na korištenje roditeljskog dopusta, koji može trajati od šest do 30 mjeseci,<sup>22</sup> a država ovdje opet propisuje razliku u naknadi ovisno o statusu zaposlenosti roditelja. Dok je za zaposlene i samozaposlene roditelje dano pravo na naknadu plaće u iznosu do 120 % proračunske osnovice mjesečno,<sup>23</sup> odnosno do 3991,20 kuna mjesečno (ali ne manje od 70 % proračunske osnovice mjesečno), iznos roditeljske naknade za sve ostale jest 70 % proračunske osnovice mjesečno,<sup>24</sup> odnosno

---

<sup>13</sup> Zakon o rodiljnim i roditeljskim potporama (ZRRP), Narodne novine br. 85/08, 110/08, 34/11, 54/13, 152/14, 59/17; čl. 41.-43.

<sup>14</sup> Prema Zakonu o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2017. godinu, Narodne novine br. 119/16, proračunska osnovica iznosi 3326,00 kuna, a uvidom u zakone o izvršavanju Državnog proračuna prethodnih godina takva je od 2002. godine. Taj iznos predstavlja osnovicu za obračun naknada i drugih primanja na temelju posebnih propisa (u ovom radu spominjat će se i kod navođenja iznosa rodiljnih i roditeljskih naknada te dječjeg doplatka).

<sup>15</sup> Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, <http://www.hzzo.hr/rodiljne-i-roditeljske-potpore/> (27. kolovoza 2018.)

<sup>16</sup> Zanimljivo je spomenuti kako neke županije, gradovi ili općine također daju takve jednokratne potpore, pa je tako možda najpoznatija ona koju isplaćuje Grad Zagreb, u kojem je, pod određenim uvjetima, za prvo dijete određen iznos od 1800,00 kuna, za drugo dijete 3600,00 kuna, a za treće i svako daljnje dijete čak 54.000,00 kuna. Detaljnije na internetskim stranicama Grada Zagreba: <http://www.zagreb.hr/novcana-pomoc-za-opremu-novorodjenog-djeteta/5723> (16. lipnja 2017.)

<sup>17</sup> Zakon o izmjenama i dopuni Zakona o rodiljnim i roditeljskim potporama, Narodne novine br. 59/17, stupio na snagu 1. srpnja 2017. godine.

<sup>18</sup> ZRRP, čl. 24., te Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju (ZOZO), Narodne novine br. 80/13, 137/13; čl. 39. čl. 51 i čl. 55.

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> ZRRP, čl. 30.

<sup>21</sup> Navedeno razdoblje, prema ZRRP-u, obuhvaća obvezni i dodatni rodiljni dopust. Obvezni započinje 28 dana prije očekivanog poroda, a završava 70. dan nakon rođenja djeteta, dok se pod dodatnim rodiljnim dopustom podrazumijeva razdoblje izvan navedenog obveznog dijela.

<sup>22</sup> Ukoliko samo jedan od roditelja koristi roditeljski dopust, tada taj dopust u slučaju rođenja prvog ili drugog djeteta traje šest mjeseci. Kada pak roditeljski dopust koriste oba roditelja, tada se njegovo trajanje produžuje na osam mjeseci (po četiri mjeseca za svakog roditelja). Kod rođenja trećeg i svakog sljedećeg djeteta, kao i u slučaju rođenja blizanaca, roditeljski dopust može trajati do 30 mjeseci. ZRRP, čl. 13. i čl. 14.

<sup>23</sup> ZRRP, čl. 24.

<sup>24</sup> ZRRP, čl. 24. i čl. 30.

2328,20 kuna. Taj manji iznos pripada i zaposlenim roditeljima koji koriste roditeljski dopust od prve do treće godine starosti djeteta.

Samo za usporedbu, navedenim izmjenama visine naknada zaposlenima roditeljima su naknade ostale iste, odnosno ovise o visini plaće roditelja, dok su im se roditeljske naknade povećale za 1330,40 kuna. Kod ostalih roditelja došlo je do povećanja roditeljskih i roditeljskih naknada za 665,20 kuna u odnosu na ranije iznose naknada.

Dječji doplatak<sup>25</sup> u Hrvatskoj namijenjen je obiteljima s nižim prihodima, a njegova visina ovisi o ukupnoj visini dohotka članova kućanstva, broju članova kućanstva te broju djece, pa je tako propisano da pravo na nju imaju oni kojima ukupni dohodak u prethodnoj kalendarskoj godini po članu kućanstva mjesečno ne prelazi 2328,20 kuna (70 % proračunske osnovice).<sup>26</sup> Unutar tog iznosa postoje tri tzv. cenzusne grupe koje određuju visinu pripadajućeg doplatka, a moguće propisane svote jesu 199,56 kuna, 249,45 kuna ili pak 299,34 kune po djetetu mjesečno.<sup>27</sup> Navedenim se iznosima dodaje 500 kuna mjesečno po djetetu za treće i četvrto dijete,<sup>28</sup> dok za svako sljedeće dijete pravo na taj dodatak ne postoji. Osim toga predviđeno je i povećanje navedenih svota doplatka za djecu bez jednog ili oba roditelja te za djecu s oštećenjem zdravlja, dok je za djecu s težim ili teškim invaliditetom propisano pravo na doplatak od 831,50 kuna mjesečno, bez obzira na prihode kućanstva.<sup>29</sup> Pravo na doplatak za djecu traje sve do završetka redovitog školovanja u osnovnoj, odnosno srednjoj školi, podrazumijevajući pritom da će završetak redovitog školovanja biti najkasnije u školskoj godini u kojoj dijete navršava 15, odnosno 20 godina života. Iznimno se zbog produženja trajanja školovanja zbog bolesti može produžiti do 21. godine, a u slučaju težeg oštećenja zdravlja sve dok takvo oštećenje zdravlja postoji.<sup>30</sup>

Kod zaposlenih roditelja koji ne primaju dječji doplatak često kao jedini oblik novčanog poticaja nakon prve godine života djeteta ostaje umanjenje porezne osnovice ostavljanjem osobnog odbitka namijenjenog za uzdržavano dijete. S početkom 2017. godine u sklopu porezne reforme izmijenjen je i zakon kojim je regulirano oporezivanje dohotka<sup>31</sup> te je propisan novi iznos osobnog odbitka kao neoporezivog dijela dohotka u iznosu od 3800,00 kuna<sup>32</sup> mjesečno za samog poreznog obveznika. Jednako tako, promijenjeni su i koeficijenti i iznosi za koje porezni obveznik – roditelj (ali i posvojitelj, udomitelj, skrbnik) koji uzdržava dijete može uvećati osnovni osobni odbitak na ime uzdržavane djece na način da se osobni odbitak za prvo uzdržavano dijete uveća za

<sup>25</sup> Zakon o dječjem doplatku (ZDD), Narodne novine br. 94/01, 138/06, 107/07, 37/08, 61/11, 112/12, 82/15, 58/18.

<sup>26</sup> Detaljnije u ZDD-u, čl. 2. i čl. 16.

<sup>27</sup> ZDD, čl. 17., i internetska stranica Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje: <http://mirovinsko.hr/default.aspx?id=100> (14. kolovoza 2018.).

<sup>28</sup> ZDD, čl. 18.

<sup>29</sup> ZDD, čl. 21. i 22.

<sup>30</sup> ZDD, čl. 10.

<sup>31</sup> Zakon o porezu na dohodak (ZPD), Narodne novine br. 115/16.

<sup>32</sup> Osnovica osobnog odbitka iznosi 2500,00 kuna, ista se pomnoži s koeficijentom 1,5, a dobiveni iznos zaokruži se na stoticu; ZPD, čl. 14.

1750,00 kn, za drugo 2500,00 kn, treće 3500,00 kn, četvrto 4750,00 kn, peto 6250,00 kn, šesto 8000,00 kn, sedmo 10.000,00 kn, osmo 12.250,00 kn, deveto 14.750,00 kn, a za svako daljnje uzdržavano dijete koeficijent se progresivno uvećava za 1,1<sup>33</sup> više u odnosu prema koeficijentu za prethodno dijete. To porezno rasterećenje može potrajati i nakon završetka redovnog školovanja do prvog zapošljavanja.<sup>34</sup>

Navedene promjene donijele su povećani iznos osobnog odbitka te veće koeficijente koji se odnose na visinu osobnog odbitka za uzdržavanu djecu. U odnosu na ZPD, koji je bio na snazi do kraja 2016. godine,<sup>35</sup> došlo je do povećanja iznosa osnovnog osobnog odbitka, koji je prije iznosio 2600,00 kuna, ali i osobnih odbitaka za uzdržavane članove obitelji (prije je za prvo uzdržavano dijete iznosio 1300,00 kuna, za drugo 1820,00 kuna itd.)<sup>36</sup>

U oporezivanju potrošnje ovdje se izdvajaju snižene stope od 5 i 13 %, koje se primjenjuju i na neke proizvode za djecu. Po sniženoj stopi od 5 % obračunava se i plaća PDV na isporuke nadomjestaka za majčino mlijeko, dok se snižena stopa od 13 % primjenjuje na dječje sjedalice za automobile te dječju hranu i prerađenu hranu na bazi žitarica za dojenčad i malu djecu.<sup>37</sup>

### 3.2. Slovenija

U Sloveniji su prava koja se odnose na potpore za novorođenu djecu, rodiljne i roditeljske naknade te dječji doplatk uređena jednim zakonom, koji se odnosi na roditeljsku zaštitu i obiteljske potpore.<sup>38</sup>

Roditelji tako imaju pravo na isplatu jednokratne novčane pomoći za svrhu kupnje opreme za novorođenčad i ta potpora iznosi 280 eura.<sup>39</sup> Korisnik također može biti i posvojitelj ukoliko za to dijete naknada nije već ranije isplaćena, ali ne može biti udomitelj.<sup>40</sup>

---

<sup>33</sup> Osnovica osobnog odbitka od 2500,00 kuna pomnoži se s koeficijentom 0,7 za prvo dijete, 1,0 za drugo, 1,4 za treće, 1,9 za četvrto, 2,5 za peto, 3,2 za šesto, 4,0 za sedmo, 4,9 za osmo, 5,9 za deveto, a obzirom na uvećanje od 1,1 koeficijent za deseto dijete iznosio bi 7, a osnovni osobni odbitak za deseto dijete povećao bi se za 17.500,00 kuna itd.

<sup>34</sup> ZPD, čl. 14.

<sup>35</sup> Zakon o porezu na dohodak, Narodne novine br. 177/04, 73/08, 80/10, 114/11, 22/12, 144/12, 43/13, 120/13, 125/13, 148/13, 83/14, 143/14, 136/15.

<sup>36</sup> U svjetlu povremenih razmatranja u javnosti o uvođenju jedinstvenog dječjeg doplatka umjesto osobnog odbitka valjalo bi prije uvođenja takva načina analizirati njegov utjecaj na obiteljske dohotke te na Državni proračun.

<sup>37</sup> Zakon o porezu na dodanu vrijednost (ZPDV), Narodne novine br. 73/13, 99/13, 148/13, 153/13, 143/14, 115/16.

<sup>38</sup> Zakon o starševskom varstvu in družinskih prejemkih (ZSDP), Uradni list RS, br. 26/2014.

<sup>39</sup> ZSDP, čl. 68.

<sup>40</sup> Informacije o tome na internetskoj stranici slovenskog Ministarstva rada, obitelji, socijalnih pitanja i jednakih mogućnosti, [http://www.mddsz.gov.si/si/delovna\\_podrocja/druzina/starsevsko\\_varstvo\\_in\\_druzinski\\_prejemki/druzinski\\_prejemki/pomoc\\_ob\\_rojstvu\\_otroka/](http://www.mddsz.gov.si/si/delovna_podrocja/druzina/starsevsko_varstvo_in_druzinski_prejemki/druzinski_prejemki/pomoc_ob_rojstvu_otroka/) (5. svibnja 2017.).



Rodiljna naknada (*materinsko nadomestilo*) iznosi u Sloveniji 100 % osnovice plaće isplaćivane u proteklih godinu dana, prije početka rodiljnog dopusta, a isplaćuje se u razdoblju od 28 dana prije predviđenog termina poroda djeteta pa sve do 77 dana nakon poroda, dakle ukupno 105 dana.

Očevi također imaju pravo na dopust u trajanju od 90 dana i to pravo nije prenosivo. Za vrijeme tog dopusta imaju pravo na naknadu (*očetovsko nadomestilo*), koja iznosi također 100 % plaće, ali samo za 15 dana, i to pod uvjetom da se tih 15 dana iskoristi do šest mjeseci starosti djeteta. Za preostalih 75 dana očevi ne primaju naknadu, već se samo uplaćuju socijalni doprinosi na osnovi minimalne plaće.

Isplata roditeljske naknade (*starševsko nadomestilo*) može započeti po isteku isplate rodiljne naknade, njezina je visina 90 % ranije navedene osnovice, a isplaćuje se tijekom 260 dana, s time da svaki od roditelja može koristiti po 130 dana.<sup>41</sup> Ukupno gledajući, rodiljni i roditeljski dopust traju do navršenih 11 mjeseci djetetova života.<sup>42</sup> Propisane su također i granice u visini tih naknada na način da ne mogu prelaziti iznos dvostruke prosječne plaće u Sloveniji, ali ni biti niže od 55 % vrijednosti minimalne plaće koja je propisana u Sloveniji.<sup>43</sup>

Iznos dječjeg doplatka ovisi o visini prosječnog mjesečnog dohotka, o broju djece te o dobi djece, pa tako postoje kategorije dječjeg doplatka za djecu do kraja osnovne škole, odnosno do 18 godine, te do kraja srednje škole, ali najkasnije do 18. godine. Iznosi tog doplatka kreću se od 19,88 eura do 137,18 eura mjesečno.

Propisano je i pravo na doplatku za veliku obitelj – za obitelji koje u kalendarskoj godini imaju troje ili više djece do 18. godine starosti, odnosno starije od 18 godina ako su ih roditelji dužni uzdržavati sukladno odredbama zakona koji uređuju obiteljske odnose. Doplatku za obitelj s troje djece iznosi 395 eura, a za obitelj s četvero ili više djece iznosi 480 eura.<sup>44</sup>

Kad je riječ o oporezivanju dohotka, na godišnjoj razini moguće je umanjiti iznos koji se oporezuje na ime osobnih odbitaka, među kojima su i odbici za uzdržavanu djecu, pa je tako propisano da se godišnji iznos poreza može smanjiti za 2436,92 eura za jedno dijete (mjesečno 203,08 eura), 2649,24 eura za drugo dijete, 4418,54 eura za treće, 6187,85

---

<sup>41</sup> Otac može prenijeti svih 130 dana na majku, dok majka može na oca prenijeti 100 dana.

<sup>42</sup> ZSDP, čl. 19., 29., 47., 63.

<sup>43</sup> Detaljnije na internetskoj stranici slovenskog Ministarstva rada, obitelji, socijalnih pitanja i jednakih mogućnosti:

[http://www.mddsz.gov.si/si/delovna\\_podrocja/druzina/starsevsko\\_varstvo\\_in\\_druzinski\\_prejemki/pravi\\_ce\\_iz\\_zavarovanja\\_za\\_starsevsko\\_varstvo/zavarovanje\\_za\\_starsevsko\\_varstvo\\_nadomestilo/](http://www.mddsz.gov.si/si/delovna_podrocja/druzina/starsevsko_varstvo_in_druzinski_prejemki/pravi_ce_iz_zavarovanja_za_starsevsko_varstvo/zavarovanje_za_starsevsko_varstvo_nadomestilo/) (18. srpnja 2017.).

<sup>44</sup> Detaljnije u ZSDP-u, čl. 70.-78., te na:

[http://www.mddsz.gov.si/si/delovna\\_podrocja/druzina/starsevsko\\_varstvo\\_in\\_druzinski\\_prejemki/druzinski\\_prejemki/otroski\\_dodatek/](http://www.mddsz.gov.si/si/delovna_podrocja/druzina/starsevsko_varstvo_in_druzinski_prejemki/druzinski_prejemki/otroski_dodatek/) (5. svibnja 2017.).

eura za četvrto, 7957,14 eura za peto, za svako sljedeće dijete iznos od 1769,30 eura dodaje se iznosu odobrenom za prethodno dijete.<sup>45</sup>

Slovenija ima standardnu stopu PDV-a od 22 %, smanjenu od 9,5 % te nultu stopu, međutim snižene se stope ne odnose na dječju hranu ili na neke druge proizvode za djecu.<sup>46</sup>

### 3.3. Njemačka

Oblik jednokratnih državnih potpora za novorođeno dijete kakav je prije naveden u primjeru Hrvatske i Slovenije ne spominje se u dostupnim izvorima za Njemačku, no ta država osigurava druge izdašne oblike potpore roditeljima s novorođenom djecom.

Pravo na roditeljsku naknadu (*das Mutterschaftsgeld*) u Njemačkoj je omogućeno od šest tjedana prije do osam tjedana nakon rođenja djeteta,<sup>47</sup> a visina naknade ovisi o vrsti zdravstvenog osiguranja te na taj način majke koje imaju obvezno zdravstveno osiguranje od države imaju pravo na novčanu naknadu u iznosu od 13 eura po danu (mjesečno od 364 do 403 eura), dok im razliku do punog iznosa plaće mora isplatiti poslodavac. Majke koje imaju neki drugi oblik zdravstvenog osiguranja (npr. privatno zdravstveno osiguranje, obiteljsko osiguranje) od države dobivaju samo iznos od 210 eura isplaćen odjednom.

U slučaju da roditelji odluče koristiti roditeljski dopust država isplaćuje i tzv. roditeljsku naknadu (*das Elterngeld*) te se takva naknada isplaćuje do 12, odnosno 14 mjeseci djetetove starosti,<sup>48</sup> a njezin iznos, ovisno o ranijem dohotku, može biti najmanje 300 te najviše 1800 eura.

Za roditelje koji nisu u radnom odnosu dostupan je minimalni iznos od 300 eura, dok za zaposlene najčešće iznosi oko dvije trećine dohotka roditelja, točnije 67 % za dohotke između 1000 i 2000 eura, 66 % za dohotke iznad 1220 eura, 65 % za dohotke iznad 1240 eura. Pravo na roditeljsku naknadu nemaju roditeljski parovi čiji je ukupni iznos dohotka premašio 500.000 eura (250.000 eura u slučaju samohranih roditelja) u kalendarskoj godini koja je prethodila rođenju djeteta. S druge strane, ako je dohodak bio manji od 1000 eura, naknada može iznositi i do 100 % ranijeg dohotka.

---

<sup>45</sup> Dokument „Taxation in Slovenia 2015“, Ministarstvo financija Republike Slovenije, dostupno na: [http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Davki\\_in\\_carine/Angle%C5%A1ki/Taxation\\_in\\_Slovenia\\_2015.pdf](http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Davki_in_carine/Angle%C5%A1ki/Taxation_in_Slovenia_2015.pdf) (5. svibnja 2017.).

Opširnije i na: <http://taxsummaries.pwc.com/ID/Slovenia-Individual-Deductions> (5. svibnja 2017.).

<sup>46</sup> Dokument „Vat rates“, dostupno na:

[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/vat/how\\_vat\\_works/rates/vat\\_rates\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/vat_rates_en.pdf) (14. kolovoza 2018.).

<http://www.vatlive.com/vat-rates/european-vat-rates/> (14. kolovoza 2018.).

<sup>47</sup> U slučaju prijevremenih poroda te višeplođnih trudnoća razdoblje traje do 12 tjedana nakon poroda.

<sup>48</sup> Ukoliko dopust koriste oba roditelja, on može trajati do 14 mjeseci, kao što je slučaj i u Hrvatskoj.

Osim navedenog, a u svrhu omogućavanja djeci minimalne razine egzistencije, u Njemačkoj je za svako dijete, neovisno o prihodima kućanstva, moguće od države dobiti potporu (*das Kindergeld*) čiji iznosi ovise o broju djece u kućanstvu. Tako su od 2018. godine propisani iznosi od 194 eura za prvo i drugo dijete, 200 eura za treće dijete te 225 eura za četvrto i svako sljedeće dijete. Ta se naknada isplaćuje redovito za svu djecu do navršene 18. godine života, odnosno do navršene 21. godine života u slučaju nezaposlenosti djeteta te do navršene 25. godine života u slučaju obrazovanja.<sup>49</sup>

Dječji doplatk (*der Kinderzuschlag*) u Njemačkoj iznosi najviše 170 eura mjesečno. Pravo na njega imaju obitelji s primanjima koja ne prelaze 900 eura bruto (kad se radi o oba roditelja), odnosno 600 eura bruto (ukoliko je riječ o samohranom roditelju), uz ispunjavanje određenih uvjeta, prije svega da dijete nije starije od 25 godina, da živi s roditeljima (roditeljem) te da nije u braku.<sup>50</sup>

Porezna olakšica za dijete (*der Kinderfreibetrag*) od 2017. godine iznosi 4788 eura godišnje i svakom je od roditelja dostupno pola tog iznosa. Pod određenim okolnostima navedeni puni iznos može koristiti samo jedan od roditelja. Pored navedenoga, postoje i dodatne olakšice za potrebe skrbi, obrazovanja ili izobrazbe u ukupnom iznosu od 2640 eura, tako da je moguća ukupna godišnja porezna olakšica na dijete u iznosu od 7428 eura godišnje.<sup>51</sup>

Ipak, tu poreznu olakšicu nije moguće koristiti zajedno s tzv. *Kindergeldom*, već je potrebno odabrati jednu od navedenih pogodnosti. Uobičajeno je da se roditelji prvo odluče za *Kindergeld*, a zatim porezni ured nakon izvršenja uvida u njihovu financijsku situaciju može tu pogodnost pretvoriti u povrat poreza. Iz navedenog proizlazi kako je roditeljima čija porezna obveza nije velika isplativije primati *Kindergeld*.

Kad je riječ o PDV-u, Njemačka ima standardnu stopu od 19 %, smanjenu od 7 % te nultu stopu. Prema dostupnim informacijama, nije pronađena snižena stopa na dječju hranu i ostale proizvode za djecu.<sup>52</sup>

---

<sup>49</sup> Detaljnije o naknadama za materinstvo, roditeljstvo i djecu pojašnjeno je na internetskim stranicama njemačkog Saveznog ministarstva za obitelj, starije osobe, žene i mlade: <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/familie> i <http://www.familien-wegweiser.de/>, Saveznog ureda za osiguranje <http://www.bundesversicherungsamt.de/mutterschaftsgeld/haeufige-fragen.html>, Saveznog ureda za migracije i izbjeglice <http://www.bamf.de/DE/Willkommen/KinderFamilie/kinderfamilie-node.html>, Savezne agencije za rad <https://www.arbeitsagentur.de/familie-und-kinder/anspruch-hoehe-dauer> (8. svibnja 2017.).

<sup>50</sup> <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/mediathek/erklaerfilm-zu-den-familienleistungen/113526> (5. svibnja 2017.) i <https://www.arbeitsagentur.de/familie-und-kinder/kinderzuschlag-hoehe-dauer-anspruch> (5. svibnja 2017.).

<sup>51</sup> Detaljnije na: <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/familie/familienleistungen/freibetraege-fuer-kinder/freibetraege-fuer-kinder/73890> (27. kolovoza 2018.).

<sup>52</sup> <http://www.vatlive.com/vat-rates/european-vat-rates/> (5. svibnja 2017.).

[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/vat/how\\_vat\\_works/rates/vat\\_rates\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/vat_rates_en.pdf) (5. svibnja 2017.).

### 3.4. Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske

U UK postoji jednokratna isplata nepovratne novčane pomoći namijenjena za pokrivanje troškova vezanih uz potrepštine za novorođenčad u iznosu od 500 funti (*Sure Start Maternity Grant*). Ta je naknada namijenjena za prvorodeno dijete, a ukoliko roditelj već ima djece mlađe od 16 godina, tada je tu naknadu moguće dobiti samo kod rođenja blizanaca ili trojki. Naknadu je moguće dobiti i u slučaju posvojenja ili surogat-roditeljstva u razdoblju do navršenja prve godine djetetova života.<sup>53</sup>

Postoji više mogućih iznosa rodiljnih naknada, perioda tijekom kojih se one isplaćuju, ali i izvora koji ih isplaćuju. Vezano za dužinu trajanja rodiljnog dopusta, poznato je kako je propisan zakonski rodiljni dopust u trajanju od 52 tjedna, od čega se prvih 26 tjedana smatra redovitim, a drugih 26 tjedana dodatnim rodiljnim dopustom. Ipak, zakonska rodiljna naknada (*Statutory Maternity Pay – SMP* i *Statutory Shared Parental Pay – ShPP*)<sup>54</sup> isplaćuje se kraće od tog razdoblja, odnosno do 39 tjedana, pravo na nju imaju zaposlene žene, a isplaćuje ju poslodavac,<sup>55</sup> te bismo zbog tog razloga ovdje naglasak stavili na rodiljnu naknadu koju isplaćuje država (*Maternity Allowance – MA*).

Iznos te vrste naknade (*MA*) pritom varira ovisno o tome je li roditelj zaposlen, ali iz nekog razloga ne može dobiti zakonsku rodiljnu naknadu (*SMP*), samozaposlen i uplaćuje u razred 2 nacionalnog osiguranja, ili je pak nedavno prestao raditi. Slijedom navedenoga propisano je da naknada može iznositi 140,98 funti tjedno ili 90 % prosječnih tjednih prihoda (onaj iznos koji je manji) tijekom razdoblja od 39 tjedana. Samozaposleni koji su dovoljno uplaćivali u nacionalno osiguranje u razdoblju prije rođenja djeteta mogu dobiti isti iznos, a za one koji nisu zadovoljili taj uvjet postoji mogućnost za naknadu od samo 27 funti tjedno kroz 39 tjedana. Dodatno, ta je manja naknada na raspolaganju, pod određenim uvjetima, i za roditelje koji su u braku ili civilnom partnerstvu, nezaposlene, one koji sudjeluju u poslovanju bračnog partnera ako je bračni partner samozaposlen itd., ali valja istaknuti kako se pod tim okolnostima navedenih 27 funti isplaćuje samo tijekom 14 tjedana.<sup>56</sup>

Dječji doplatak (*Child Benefit*) može primati jedan od roditelja za djecu u dobi do 16 godina, odnosno do 20 godina ukoliko se dijete obrazuje. Visina doplatka za najstarije ili jedino dijete iznosi 20,70 funti tjedno, dok je za svako sljedeće dijete moguće dobiti 13,70 funti tjedno po djetetu.

<sup>53</sup> Detaljnije na internetskim stranicama Vlade UK: <https://www.gov.uk/sure-start-maternity-grant/overview> (10. svibnja 2017.).

<sup>54</sup> Detaljnije na: <https://www.gov.uk/maternity-pay-leave/overview> (11. svibnja 2017.).

<sup>55</sup> Zakonsku rodiljnu naknadu (*SMP* i *ShPP*) mogu primati zaposlene žene koje su radile kod poslodavca najmanje 41 tjedan prije rođenja djeteta i zarađivale najmanje 113 funti tjedno. Iznosi koji su pritom propisani za isplatu za prvih šest tjedana iznose 90 % prosječne tjedne plaće (prije oporezivanja), dok je za preostala 33 tjedna moguće dobiti 140,98 funti tjedno ili 90 % prosječne tjedne plaće, i to onaj iznos koji je manji.

<sup>56</sup> Detaljnije o rodiljnoj naknadi na: <https://www.gov.uk/maternity-allowance> (11. svibnja 2017.).

Pritom pravo na dječji doplatk nema ograničenja vezano za visinu dohotka roditelja, već je definirano da se u slučaju kad individualni dohodak jednog od roditelja prelazi 50.000 funti ulazi u kategoriju visokog dohotka, čime se ne gubi pravo na dječji doplatk, ali je potrebno plaćati odgovarajući porez.<sup>57</sup>

Standardni osobni odbitak u poreznoj godini koja je započela 6. travnja 2017. godine iznosi 11.500 funti. Na njega imaju pravo porezni obveznici čiji oporezivi dohodak ne prelazi 100.000 funti. U slučaju da dohodak prelazi navedeni iznos, osobni se odbitak smanjuje, a u slučaju kad oporezivi dohodak iznosi 123.000 funti ili više, osobni se odbitak ukida.

Osim navedenoga, postoji i mogućnost odbitka od porezne obveze za kućanstva koja se brinu za djecu (*child tax credit*). Da bi se ostvarilo to pravo, nije potrebno biti u radnom odnosu, već je potrebno skrbiti za dijete u dobi do 16 godina, odnosno do 20 godina ukoliko se dijete obrazuje. Iznosi koje je u tom slučaju moguće odbiti od porezne obveze ovise o tome je li dijete rođeno prije 6. travnja 2017. godine i o broju djece, te je tako moguće od porezne obveze odbiti osnovni iznos (*family element*), koji iznosi do 545 funti godišnje, i/ili dodatni iznos odbitka po svakom djetetu (*child element*), koji može iznositi do 2780 funti godišnje.<sup>58</sup>

UK ima standardnu stopu PDV-a od 20 %, smanjenu od 5 % te nultu stopu. Vezano za proizvode za djecu, snižena stopa od 5 % primjenjuje se na dječje autosjedalice i na neke druge vrste sigurnosnih sjedalica za djecu, dok se nulta stopa primjenjuje na odjeću i obuću za bebe i djecu te na dječje bojanke i slikovnice.<sup>59</sup>

### 3.5. Francuska

U Francuskoj se isplaćuju potpore namijenjene za pokrivanje troškova povezanih s rođenjem ili posvojenjem djeteta (*la prime à la naissance*). Isplata tih potpora uvjetovana je gornjom granicom visine godišnjih obiteljskih prihoda, pri čemu su postavljeni limiti koji ovise o tome prima li obitelj jedan ili dva dohotka ili se pak radi o samohranom roditelju, te koliko djece obitelj uzdržava. Potpora iznosi 941,67 eura, a u slučaju rođenja blizanaca, odnosno trojki, ona se udvostručuje, odnosno utrostručuje, dok za posvojenje djeteta ona iznosi 1883,35 eura.<sup>60</sup>

Pravo na roditeljsku naknadu moguće je ostvariti tijekom roditeljskog dopusta, koji u Francuskoj traje ukupno 16 tjedana za prvo i drugo dijete (šest tjedana prije i deset

<sup>57</sup> Detaljnije o dječjem doplatku na: <https://www.gov.uk/child-benefit/overview> (11. svibnja 2017.).

<sup>58</sup> Detaljnije o ovim mogućnostima na: <https://www.gov.uk/child-tax-credit> (31. svibnja 2017.).

<sup>59</sup> Detaljnije o stopama PDV-a na: <https://www.gov.uk/vat-rates> (29. svibnja 2017.).

<sup>60</sup> Informacije o tome na službenoj internetskoj stranici francuske administracije: <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/N156> (20. kolovoza 2018.) te na internetskoj stranici: <http://droit-finances.commentcamarche.net/faq/5733-prime-a-la-naissance-conditions-et-montant> (20. kolovoza 2018.).

tjedana nakon poroda),<sup>61</sup> a povećava se za svako daljnje dijete te u slučaju rođenja blizanaca, trojki itd. Za utvrđivanje iznosa roditeljske naknade po danu uzima se kao prosjek iznos dnevne plaće u posljednja tri mjeseca koja su prethodila roditeljskom dopustu,<sup>62</sup> s time da naknada ne može biti viša od gornje granice socijalnog osiguranja, što od početka 2018. godine iznosi 86 eura dnevno.<sup>63</sup> Tu naknadu isplaćuje fond nadležan za zdravstveno osiguranje, a može je isplatiti na majku (ili oca) ili pak na poslodavca,<sup>64</sup> u slučaju da je tako uređeno.

Po isteku roditeljskog dopusta zaposleni roditelji pod određenim uvjetima imaju pravo na korištenje dopusta u svrhu čuvanja djeteta (*la prestation partagée d'éducation de l'enfant*)<sup>65</sup> te je tako moguće s prvim djetetom ostati dok ne navrší godinu dana, dok je već za drugo i svako sljedeće dijete moguće koristiti dopust do trećeg rođendana djeteta.<sup>66</sup> Iznosi te roditeljske naknade ne ovise o visini prihoda, već o tome je li roditelj svoju profesionalnu aktivnost prekinuo u potpunosti ili djelomično, te se tako mjesečni iznosi tih naknada kreću od 147,67 eura u slučaju da u roditelj 50 do 80 % vremena provodi na poslu, 256,01 eura kad na profesionalne aktivnosti otpada manje od pola vremena te 392,09 eura ako je u potpunosti zaustavio profesionalnu aktivnost. Oba roditelja mogu tu naknadu dobivati čak i istovremeno, ali u iznosu ne većem od 396,01 eura mjesečno. Postoji još i zanimljivost kod mogućnosti koje se nude za roditelje s troje i više djece, a to je da se mogu odlučiti za primanje većeg iznosa naknade – od čak 647,31 eura mjesečno, ali tada razdoblje u kojem ga mogu primiti može trajati samo do prvog rođendana djeteta. Roditeljska se naknada, naravno, ne može primiti istovremeno s ostalim naknadama, npr. s roditeljskom naknadom, naknadom za nezaposlenost, obiteljskim dodatkom itd.<sup>67</sup>

U Francuskoj postoji osnovna naknada (*l'allocation de base La prime à la naissance de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje)*), koja se isplaćuje se iz tzv. Fonda za obiteljske

<sup>61</sup> Od toga je obvezno korištenje osam tjedana (dva prije poroda i šest nakon njega).

<sup>62</sup> Gornje granice visine roditeljske naknade postavljene su i za nezaposlene majke.

<sup>63</sup> Detaljnije informacije o tome na službenoj internetskoj stranici fonda nadležnog za zdravstveno osiguranje: <https://www.ameli.fr/assure/remboursements/indemnites-journalieres/conge-maternite> (20. kolovoza 2018.).

<sup>64</sup> Postoji mogućnost tzv. održavanja plaće od strane poslodavca za vrijeme trajanja roditeljskog dopusta (subrogacija).

<sup>65</sup> Naknada pod tim nazivom isplaćuje se za djecu rođenu od početka 2015. godine. Za djecu rođenu prije 2015. godine još se primjenjuje naknada pod nazivom *complément de libre choix d'activité (Clca)*, koja se od sadašnje naknade razlikuje tek u ponekim duljinama trajanja isplate. Dodatno, zanimljivo je spomenuti i dodatak, kojim se roditeljima koji nastavljaju raditi sufinanciraju troškovi čuvanja djece u jaslicama, vrtićima, od strane drugih za to ovlaštenih osoba. Njih je moguće ostvarivati do navršene šeste godine djeteta, naravno, ne istovremeno s roditeljskom naknadom.

<sup>66</sup> U slučaju rođenja trojki i većeg broja blizanaca moguće je koristiti dopust čak do šestog rođendana djece. Inače, gore navedena razdoblja trajanja dopusta roditelji s više od dvoje djece mogu u određenim uvjetima (nemogućnost smještaja djeteta u vrtić ili sličnu ustanovu, prihodi manji od određenog limita) još produžiti. Dodatno, roditeljsku naknadu pod određenim uvjetima moguće je primiti i u slučaju posvojenja djeteta do 20 godina starosti.

<sup>67</sup> Detaljnije opisano na: <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F32485>; na stranicama fonda nadležnog za obiteljske naknade: <http://www.caf.fr/allocataires/droits-et-prestations/s-informer-sur-les-aides/petite-enfance/la-prestation-partagee-d-education-de-l-enfant-prepare-ou-la-prestation-partagee-d-education-de-l-enfant-majoree-prepare-majoree>, te na: [http://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime\\_france4.html](http://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime_france4.html) (20. kolovoza 2018.).

naknade nakon rođenja ili posvojenja prvog djeteta pa sve do mjeseca koji prethodi trećem rođendanu djeteta. Pravo na tu naknadu uvjetovano je ukupnom visinom godišnjih prihoda roditelja, jednako kao i kod novčane potpore za novorođeno dijete. Ovisno o visini prihoda, o tome primaju li jedan ili oba roditelja dohotke ili se radi o samohranom roditelju, kao i o tome koliko djece imaju, roditelji ili posvojitelji mogu imati pravo ili na mjesečnu naknadu od 184,62 eura (puni iznos) ili pak 92,31 eura (djelomični iznos). Jednako tako, u slučaju rođenja blizanaca ili trojki iznos isplate može se kumulirati.<sup>68</sup>

Obitelji s najmanje dvoje djece imaju pravo na mjesečni obiteljski doplatk do navršene dvadesete godine djeteta (*Allocations familiales (famille de 2 enfants ou plus)*), a visina te naknade ovisi o visini prihoda, broju djece u obitelji, kao i o dobi djece, te su tako propisani iznosi naknada od 32,79 eura u slučaju kada prihodi prelaze najveću propisanu granicu, a obitelj ima dvoje djece mlađe od 14 godina, pa sve do 467,25 eura kod obitelji s četvero djece mlađe od 14 godina i s prihodima nižima od najmanjega propisanoga razreda. Iznosi naknada smanjuju se za svako dijete koje navršši 14 godina.<sup>69</sup>

Osim te vrste doplatka, postoji i dodatak za velike obitelji (*Complément familial*), namijenjen obiteljima s najmanje troje djece u dobi od tri do 21 godine, čiji iznos može biti 170,71 ili 256,09 eura, ovisno o broju djece, o tome primaju li dohodak jedan ili oba roditelja, radi li se o samohranom roditeljstvu te koliki je ukupni dohodak obitelji.<sup>70 71</sup>

Kod oporezivanja dohotka u Francuskoj ukupni oporezivi dohodak dijeli se na određeni broj dijelova koji odražavaju bračni status te broj uzdržanih osoba poreznog obveznika. Djeca do 18 godina (do 25 godina u slučaju obrazovanja) te djeca invalidi bilo koje dobi računaju se kao uzdržavane osobe. Na taj se način dohodak bračnog para (ili civilnih partnera) bez djece dijeli na dva dijela, para s jednim djetetom na 2,5 dijelova, s dva djeteta na tri dijela, dok se za treće i svako daljnje dijete broj dijelova povećava za jedan. Također se u slučaju invaliditeta uzdržavanog djeteta broj dijelova povećava za 0,5. Gornja granica iznosa porezne olakšice izračunate temeljem dijeljenja dohotka na način kako je prije navedeno iznosi godišnje po 1527 eura za prvo i drugo dijete te po 3054 eura za svako sljedeće.<sup>72</sup>

---

<sup>68</sup> Informacije o tome na: <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F2552>, kao i na stranici fonda nadležnog za obiteljske naknade: <https://www.caf.fr> (20. kolovoza 2018.).

<sup>69</sup> <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F13213> (8. lipnja 2017.).

<sup>70</sup> Detaljnije na: <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F13214> (8. lipnja 2017.) te na: [http://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime\\_france4.html](http://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime_france4.html) (16. lipnja 2017.).

<sup>71</sup> Osim navedenih, u Francuskoj postoji još niz drugih vrsta naknada obiteljima s djecom, od kojih je zanimljivo istaknuti: naknade za pomoć obiteljima s troje i više djece, od kojih je jedno dijete starije od 20 godina, naknada za obitelji s troje ili više djece u slučaju preseljenja; naknada za obrazovanje djece invalida, za povratak u školu, za bolovanje roditelja zbog bolesti djeteta, u slučaju razvedenih roditelja, kad dijete nije priznato od drugog roditelja, za djecu siročad. Postoji čak i iskaznica za obitelji s troje i više djece s kojom se mogu ostvariti određeni popusti kod kupovine roba ili usluga za kućanstvo, troškova za slobodno vrijeme, kulturu, sport itd.

<sup>72</sup> Detaljnije na: <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F2705> te na: <http://taxsummaries.pwc.com/ID/France-Individual-Deductions> (19. rujna 2018.).

Zaposleni ili samozaposleni porezni obveznici (neovisno o bračnom statusu) imaju mogućnost poreznog kredita (*crédit d'impôt*) do 50 % troškova vezanih za skrb djeteta do šest godina starosti smještenog u jaslice, dječji vrtić ili drugu odgovarajuću ustanovu<sup>73</sup> do gornje granice troškova od 2300 eura po djetetu godišnje, što znači da maksimalni iznos poreznog kredita može biti do 1150 eura po djetetu godišnje.<sup>74</sup>

Kad je riječ o oporezivanju potrošnje, iako postoje smanjene stope PDV-a od 10 %, 5,5 %, 2,1 % te nulta stopa, one se ne primjenjuju na dječju hranu ili neke druge proizvode za djecu.<sup>75</sup>

#### 4. ZAKLJUČAK

Iz prikazanih podataka može se donijeti više zaključaka. Vrste financijskih potpora vrlo su slične te je bilo moguće napraviti njihovu usporedbu, a koliko su ta sredstva dovoljna za potrebe djece, možemo pokušati zaključiti ako ih stavimo u omjer sa prosječnim mjesečnim neto plaćama u tim zemljama (Hrvatska 858 eura, Slovenija 1083 eura, Njemačka 2302 eura, UK 2018 eura, Francuska 2225 eura), pa se tako prvi od pokazatelja, jednokratna novčana pomoć kod rođenja djeteta, kreće od 26 % prosječne plaće u Sloveniji, 28 % u UK, 37 % u Hrvatskoj pa do 42 % u Francuskoj. Rodiljne naknade zaposlenim ženama vezane su uz prosjek plaće isplaćivane određeno vrijeme prije rodiljnog dopusta, i tu Hrvatska i Slovenija nisu postavile gornje granice, u Francuskoj postoji limit, koji je veći od prosječne plaće, a Njemačka participira s oko 9 % pa do 17 % (ne uzimajući u obzir *Kindergeld*) tamošnje prosječne plaće. UK ne razlikuje rodiljnu i roditeljsku naknadu, već se kroz cijelo razdoblje od 39 tjedana isplaćuje jednaka naknada, koja može dostići najviše tridesetak posto prosječne plaće, ako je isplaćuje država.

---

<sup>73</sup> Prihvatljivi su samo troškovi koje stvarno snosi sam porezni obveznik te ako pritom ne prima pomoć svog poslodavca ili države.

<sup>74</sup> Na: <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F8> te na: <http://taxsummaries.pwc.com/ID/JDCN-89HSD2> (7. lipnja 2017.).

<sup>75</sup> Dokument „Vat rates“, dostupan na internetskoj stranici Europske komisije: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/vat/how\\_vat\\_works/rates/vat\\_rates\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/vat_rates_en.pdf) (7. lipnja 2017.).



	Prosječna mjesečna neto plaća (EUR) <sup>76</sup>	Udio u prosječnoj plaći			
		Jednokratne pomoći	Rodiljne naknade	Roditeljske naknade	Doplatak za djecu
Hrvatska	858	oko 37 %	zaposleni 100 % svoje prethodne plaće; ostali oko 37 % prosj. plaće	zaposleni oko 63 %, ostali oko 37 % prosj. plaće	od oko 3 % pa do oko 27 %
Slovenija	1083	oko 26 %	zaposleni 100 % svoje prethodne plaće	zaposleni 90 % svoje prethodne plaće	od oko 2 % pa do oko 92 %
Njemačka	2302	-	zaposleni 100 % svoje prethodne plaće, od čega država daje oko 9 do 17 % <sup>77</sup>	od oko 13 % pa do oko 78 %	najviše oko 7 %
Ujedinjeno Kraljevstvo	2018	oko 28 %	od oko 6 % pa do oko 32 %	-	od oko 5 % za jedno dijete
Francuska	2225	oko 42 %	može iznositi do oko 116 % prosj. plaće	oko 18 % <sup>78</sup>	od oko 1 % pa do oko 21 %

Izvor: prosječne mjesečne neto plaće prema: <https://www.dzs.hr/>; <https://www.destatis.de/>; <https://www.journaldunet.fr/>; <https://en.wikipedia.org/>. Udjeli u prosječnim plaćama: izračun autora.

I roditeljske su naknade vezane uz prosjek prethodno isplaćivanih plaća, ali je najviši mogući iznos puno niži nego kod rodiljne naknade, dok nezaposlenima pripada pravo tek na neke minimalne iznose (300 eura u Njemačkoj predstavlja tek 13 % prosječne njemačke plaće). Dječji doplaci u svim državama čine doista tek malu dopunu obiteljskim primanjima i iznose do 5 % prosječnih plaća, osim ako nije riječ o obiteljima s troje ili više djece, u kojem se slučaju doplatku pribraja i dodatak za velike obitelji.<sup>79</sup>

Kod oporezivanja dohodaka obitelji u svim je navedenim zemljama prisutna socijalna komponenta, bilo kroz oslobađanje dijela dohotka od oporezivanja (jednog od roditelja ili dohotka obitelji) bilo kroz porezni kredit umanjenjem poreznog duga umjesto porezne osnovice. U Hrvatskoj se tako za jedno dijete na ime osobnog odbitka može dobiti oko 67

<sup>76</sup> Tablica „Gospodarstvo – Osnovni pokazatelji“ dostupna na: <https://www.dzs.hr/>; <https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/NationalEconomyEnvironment/EarningsLabourCosts/RealEarningsNetEarnings/RealEarningsNetEarnings.html>; <https://www.journaldunet.fr/patrimoine/guide-des-finances-personnelles/1166094-salaire-moyen/#salaire-brut-mensuel-moyen.html>; [https://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_European\\_countries\\_by\\_average\\_wage](https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_European_countries_by_average_wage) (13. rujna 2018.).

<sup>77</sup> Ako se rodiljnoj naknadi doda tzv. *Kindergeld*, onda država sudjeluje s najmanje 17 %.

<sup>78</sup> Ako se tome doda i naknada "Paje", oko 26 %.

<sup>79</sup> Ako imamo primjer obitelji s četvero djece, koja spada u cenzusnu grupu s najnižim primanjima, takva obitelj u Hrvatskoj može na ime doplatka za djecu dobiti oko 296 eura, što predstavlja oko 27 % prosječne hrvatske plaće, dok će pod istim uvjetima u Sloveniji dobiti oko 995 eura, što je oko 92 % prosječne plaće u Sloveniji.

eura mjesečno, što je značajno manje od npr. slovenskih cca 200 eura, njemačkih 400 eura (odnosno čak 619 eura ako se uzmu u obzir mogućnosti olakšice za potrebe skrbi ili obrazovanja). Čak i UK, kao najmanje socijalno orijentirana, daje mogućnost poreznog kredita zbog djeteta od cca 260 eura mjesečno (uz moguće dodatnih 50 eura zbog poreznog kredita za *family element*).

Smanjene stope oporezivanja potrošnje proizvoda koje koriste isključivo djeca nisu značajan oblik potpore obiteljima. Iako možemo biti sigurni kako je ta vrsta poticaja utrošena namjenski, što nije slučaj kod drugih oblika potpora, kod kojih nije poznato koji će oblik djetetovih potreba biti financiran, pa čak ni hoće li biti uopće potrošen na dijete, porez na dodanu vrijednost ne bi se trebao koristiti kao instrument socijalne politike. Iako sve navedene države imaju višestopne sustave PDV-a, kad je riječ o proizvodima za djecu, samo Hrvatska i UK imaju snižene stope PDV-a koje se odnose na neke vrste takvih proizvoda.

Postotak ukupnih izdvajanja za obitelj i djecu u odnosu na BDP, očekivano, najveći je u Francuskoj te iznosi 2,4 % BDP-a, zatim slijedi Slovenija, koja izdvaja 1,9 %, Hrvatska 1,8 %, Njemačka 1,7 % te na kraju UK s 1,4 % BDP-a.<sup>80</sup> Razvidno je kako u svim odabranim državama postoji manja ili veća sklonost države za pomaganjem obiteljima s djecom, a iz rezultata komparativne analize čini se kako se Hrvatska ne razlikuje puno od srednjoeuropske Njemačke i Slovenije. Ipak, kao bi se dobila realnija slika o dostatnosti tih sredstava, bilo bi potrebno uzeti u obzir i činjenicu da je prosječna plaća u Hrvatskoj najmanja što se tiče tih zemalja (čak više nego dvostruko manja nego u Njemačkoj, Francuskoj i UK), dok troškovi života nisu toliko manji. Zabrinjava i činjenica da je npr. u kolovozu čak 269.689 djece<sup>81</sup> odrastalo u obiteljima koje raspolažu s dohotkom po članu obitelji manjim od 2328,20 kuna (što čini tek oko 37 % prosječne mjesečne plaće).

Iako državne potpore za obitelj i djecu uglavnom iznose manje od 2 % BDP-a, a nisu ni najvažniji čimbenik pri donošenju odluke o imanju djece, svaka bi zemlja trebala voditi računa da su ta sredstva pravedno raspoređena te da su dovoljna za minimalnu egzistenciju i sprečavanje siromaštva djece. U obiteljima s djecom ne bi trebala postojati briga oko egzistencijalnih pitanja niti bi obitelji trebale biti kažnjene zbog imanja djece. Istovremeno, ne treba zaboraviti kako potporu obitelji čine i ekonomska stabilnost, mogućnost usklađivanja rada i obitelji, stambeno zbrinjavanje, čuvanje i obrazovanje djece, zdravstvo, te kako takve potpore nisu samo čisti troškovi proračuna, već predstavljaju ulaganje u budućnost.

---

<sup>80</sup> Samo za usporedbu, kad je riječ o postotku koji u BDP-u imaju ukupni izdaci za socijalnu zaštitu, poredak je nešto drugačiji: Francuska 24,4 %, Njemačka 19,3 %, Slovenija 16,7 %, UK 15,8 %, dok je na zadnjem mjestu Hrvatska s 14,7 %. Izvor: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/0/05/Total\\_general\\_government\\_expenditure\\_on\\_social\\_protection%2C\\_2016\\_%28%25\\_of\\_GDP\\_%25\\_of\\_total\\_expenditure%29.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/0/05/Total_general_government_expenditure_on_social_protection%2C_2016_%28%25_of_GDP_%25_of_total_expenditure%29.png) (12. rujna 2018.).

<sup>81</sup> S mrežnih izvora Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje: <http://mirovinsko.hr/default.aspx?id=5> (19. rujna 2018.).

**STATE SUPPORT FOR FAMILIES WITH CHILDREN: OVERVIEW OF SELECTED FINANCIAL SUPPORT AND A COMPARISON OF CROATIA WITH SOME OTHER EUROPEAN COUNTRIES**

The paper deals with five types of public spending on family benefits aiming at helping families with children in Croatia, Slovenia, Germany, the UK and France. The analysed contributions are related to one-off payments for childbirth, maternity and parental allowance, child benefit, family income tax, and reduced VAT rates on products for children. These kinds of support are designed to provide economic and social security for families with young children, to prevent child poverty, to achieve a more equal distribution of the tax burden (compared to individuals or families without children), but also to have an impact on increasing the birth rate. The results of the research of the relevant regulations and other available documents indicate that there is a certain similarity among Central European countries when it comes to the adopted approaches to the issue, but also that there is a need for long-term strategies in relation to the distribution of social support. The conducted analysis opens up space for further research, especially in the field of family income tax.

*Keywords: family policy, maternity allowance, child benefit, income tax*

**Blaženka Pavliček Budimir**, attending the postgraduate doctoral study Fiscal System and Fiscal Policy at the Faculty of Law, University of Zagreb

PRIKAZI

Tibor Tajti i Peter Iglkowski,

**A CROSS BORDER STUDY OF FREEZING ORDERS  
AND PROVISIONAL MEASURES.  
DOES MAREVA RULE THE WAVES?**

SpringerBriefs in Law, Springer International, 2018.

ISBN 978-3-319-94349-7

UDK 347.952.6(410)(048.1)

347.918:339.5](410)(048.1)

340.142(410)(048.1)

Primljeno: 9. svibnja 2019.

Marko Bratković\*

---

“Rekli su nam da takva mjera dosad nikad nije bila izrečena. Engleski sudovi dosad nikad nisu zaplijenili imovinu dužnika ili mu ograničili pravo da njome raspolaže prije negoli bi bila donesena presuda.”<sup>1</sup> Do prekretnice je došlo 1975. godine u nekoliko odluka Žalbenog suda Engleske i Walesa (*Court of Appeal*) kojima su određene privremene mjere zabrane raspolaganja imovinom i njezina premještanja izvan granica nadležnosti suda koji je odlučivao u postupku. Sud se pritom pozvao na zakonske odredbe kojima je sudovima dana sloboda izricanja privremenih mjera kad god im se to učini pravičnim i prikladnim.

Budući da je u jednom od tih predmeta bila riječ o brodu *Mareva*, takve su se mjere u kasnijoj sudskoj praksi počele nazivati *Mareva injunctions*. Tim je mjerama engleska sudska praksa primjereno odgovorila na zahtjeve suvremenih trgovačkih odnosa u kojima je brza sudska reakcija nerijetko nužna. Svoje su mjesto stoga, pod nazivom mjere za blokadu imovine (*freezing injunctions*), pronašle i u Pravilima građanskog postupka (*Civil Procedure Rules*), koja su u Engleskoj i Walesu stupila na snagu 1999. godine. U sudskoj praksi i u komparativnoj literaturi te su mjere prepoznate kao najučinkovitije privremene mjere na svijetu, usporedive s „nuklearnim oružjem u sudskom arsenalu“ (Lord Donaldson).

Nije stoga neobično što je *Mareva injunction* autorskom dvojcu Tiboru Tajtiju i Peteru Iglkowskiom poslužio kao ogledni model u komparativnu istraživanju koja i kakva pravna sredstva u pojedinim pravnim porecima stoje na raspolaganju vjerovnicima koji opravdano sumnjaju da će u trenutku donošenja presude njihovi dužnici već raspolagati imovinom onemogućujući ili otežavajući tako prisilnu naplatu dugova. U Springerovoj ediciji *SpringerBriefs in Law* 2018. godine objavljena je knjiga *A Cross Border Study of Freezing Orders and Provisional Measures. Does Mareva Rule the Waves?*, koja je rezultat

---

\* Marko Bratković, docent na Katedri za građansko procesno pravo, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

<sup>1</sup> Lord Denning u predmetu *Nippon Yusen Kaisha v Karageorgis (1975) LLR 137*, str. 138 (prijevod autora prikaza knjige).

tog istraživanja te nudi zanimljiv i čitak pregled uređenja privremenih mjera u Engleskoj i Walesu, Francuskoj, Sjedinjenim Američkim Državama i Mađarskoj, uz kratak osvrt i na pravo Europske unije.

Izbor kompariranih pravnih uređenja, iako na prvi pogled slučajan, logičan je ako se uzme u obzir da je knjiga plod suradnje profesora na Srednjoeuropskom sveučilištu, koji se kao pravnik obrazovao i usavršavao u Novom Sadu, Budimpešti, Haagu i New Yorku (T. Tajti), te iskusnog engleskog i francuskog pravnika praktičara obrazovanog na Cambridgeu (P. Iglowski). Autori su dakle za usporedbu odabrali pravne poretke koje dobro poznaju i u odnosu na koje nemaju jezičnih barijera, što svakako pridonosi vjerodostojnosti zaključaka koje iznose u knjizi. Osim toga, izuzev mađarskog, riječ je o pravnim porecima velikih, gospodarski razvijenih država, koji nerijetko služe kao uzori u oblikovanju pojedinih pravnih instituta drugih država. Mađarska s druge strane, kao postsocijalistička zemlja s neodgovarajućim, anakronim uređenjem privremenih mjera, svojevrsan je antipod Engleskoj i Walesu te može biti zanimljiva posebno našoj domaćoj publici s obzirom na to da su zaključci izneseni u knjizi o mađarskom pravosuđu nerijetko primjenjivi i na hrvatsko pravosuđe.

Temu privremenih mjera, kojoj je, inače, posvećeno neopravdano malo komparativne literature, autori su obradili iz teorijske i praktične perspektive. Brojne uputnice na zakonske odredbe i sudsku praksu u tekstu knjige stoga su vrlo korisne. U knjizi će dakle odgovore na pitanja u vezi s privremenim mjerama moći pronaći ne samo osobe koje ta tema teorijski zanima nego i praktičari kojima je iz nekog razloga važno znati kako su privremene mjere uređene i kako funkcioniraju u praksi u engleskom, francuskom, američkom i mađarskom pravu. Iako nevelik opseg (89 stranica uz XIII stranica uvodnih napomena i kazala) omogućuje relativno brzo upoznavanje sa sadržajem cijele knjige, i onima koji je budu čitali selektivno opisi pojedinih pravnih poredaka neće biti krnji jer su najvažnije informacije o njima sumirane na nekoliko mjesta u različitim kontekstima.

Knjiga sadrži ukupno šest poglavlja nejednake duljine. Nakon uvodnog poglavlja, u kojem su naznačeni osnovni problemi, iznesene neke terminološke napomene (koje su u komparativnim pregledima vrlo vrijedne) i izložen slijed izlaganja u knjizi, drugo je poglavlje posvećeno privremenim mjerama u Francuskoj i u Ujedinjenom Kraljevstvu. Tema trećeg poglavlja jesu privremene mjere u Sjedinjenim Američkim Državama, a četvrtog u Mađarskoj. Peto i šesto poglavlje vrlo su kratka. Prvo od njih odnosi se na europsku uredbu u vezi s prekograničnom blokadom računa, a u drugom su sumarno izneseni opći zaključci. Svako poglavlje, osim posljednjih dvaju, na kraju sadrži i vrijedan popis uputnica na pravne izvore, literaturu, sudsku i upravnu praksu.

Struktura drugog poglavlja, koje je posvećeno engleskom i francuskom pravu, drukčija je od poglavlja posvećenih američkom, odnosno mađarskom pravu, jer se u njemu naizmjenice, po podnaslovima (npr. definicije, osnovni problem, povijesni pregled, ključne značajke, postupak određivanja privremenih mjera i sl.) zasebno iznose podaci za *Mareva injunction* u engleskom pravu i za *saisie conservatoire*, vrstu privremene mjere u

francuskom pravu. Tek se u jednom dijelu toga poglavlja ti instituti izravno međusobno uspoređuju, primjerice s obzirom na brzinu, složenost i troškove postupka.

Zanimljivo, podnaslov knjige (*Does Mareva Rule the Waves?*) aluzija je na stihove *Rule, Britannia! Britannia, rule the waves* iz poznate britanske domoljubne pjesme iz 18. stoljeća. Iz cjeline knjige razvidno je da je pitanje iz podnaslova postavljeno retorički i da autori, iako su svjesni da jednostavna transplantacija u druge pravne poretke nije moguća, ne dvoje da je za vjerovnika suočena s opasnošću da će dužnik raspolagati svojom imovinom na njegovu štetu engleska *Mareva injunction* u odnosu na slične mjere u drugim pravnim porecima najprikladnije pravno sredstvo. I za to navode uvjerljive razloge.

*Mareva injunction* mjera je kojom se, važno je reći, ne zapljenjuje imovina, nego se dužniku ili trećoj osobi zabranjuje da bez odobrenja suda premjesti ili raspoláže imovinom na koju se mjera odnosi. Moguće je dakle da sud i odobri neke isplate iz te imovine da bi se dužniku omogućio nastavak poslovanja (*Angle Bell orders*). Ne drži li se međutim dužnik sudske zabrane, to je izraz nepoštivanja suda (*contempt of court*), za što su predviđene stroge sankcije.

Da bi sud izrekao tu privremenu mjeru, iz tužiteljevih navoda treba *prima facie* proizlaziti osnovanost tužbenog zahtjeva i ozbiljna opasnost da se presuda, kad bude donesena, bez te mjere neće moći ovršiti. Tužitelj je pritom dužan iznijeti sve okolnosti slučaja, uključujući i one koje mu ne idu u prilog. U praksi danas takve mjere najčešće izriče Visoki sud (*High Court of Justice*), i to u pravilu *ex parte*, bez saslušanja protivne stranke. O izrečenoj se mjeri međutim protivna stranka bez odgađanja službeno obavještava kako bi joj se omogućilo da, ako to želi, bude saslušana na ročištu i da se usprotivi izrečenoj mjeri. Pokaže li se da mjera ipak nije trebala biti određena, tužitelj će tuženiku u pravilu naknaditi troškove i prouzročenu štetu, zbog čega će i prije izricanja mjere nerijetko morati dati bankarsku garanciju ili neko drugo sredstvo osiguranja.

Sud Europske unije u predmetu *Meroni*<sup>2</sup> presudio je da priznavanje i ovrha odluke o privremenim i zaštitnim mjerama koje je donio sud države članice, a da treća osoba čija prava mogu biti ugrožena tom odlukom nije bila saslušana, ne treba smatrati očito protivnim javnom poretku države članice u kojoj se traži priznanje i pravu na pravičan postupak u mjeri u kojoj ta osoba na tom sudu može ostvarivati svoja prava.

S obzirom na to da sustav privremenih mjera u Engleskoj, smatraju autori knjige, gotovo da i nema drugih mana osim složenosti i visine troškova povezanih s njihovim određivanjem, nije neobično što su mogućnost izricanja takvih mjera u svoj pravni poredak integrirale brojne bivše kolonije Ujedinjenog Kraljevstva. Valja međutim dodati da učinkovitosti mjera za blokadu imovine bitno pridonose i druge, dodatne mjere koje je sud ovlašten odrediti, a koje će vjerovniku omogućiti primjerice da lakše dozna gdje se imovina nalazi čak i ako je to izvan granica Ujedinjenog Kraljevstva (*Disclosure orders*) ili

---

<sup>2</sup> Presuda od 25. svibnja 2016., *Meroni*, C-559/14, EU:C:2016:349.

da uđe u prostorije dužnika i prikupi dokaze koje bi ovaj u protivnom uništio (*Anton Piller orders*).

Za razliku od *Mareva injunction*, privremenom mjerom *saisie conservatoire*, koju u usporedivoj situaciji u pravilu određuju francuski sudovi, zapljenjuje se imovina, što znači da dužnik njome više ni na koji način ne može raspolagati. Sud će tu privremenu mjeru odrediti ako osnovanost tužbenog zahtjeva *prima facie* proizlazi iz navoda u tužbi i ako postoji ozbiljna opasnost da dužnik neće podmiriti svoj dug ako mjera ne bude određena. U određenom roku vjerovnik je dužan pokrenuti postupak u kojem će sud meritorno odlučiti o predmetu spora. Francusko pravo ne poznaje mjere nalik na *Disclosure orders* u engleskom pravu pa će vjerovnik sam morati saznati gdje se nalazi imovina podobna za pljenidbu.

I *saisie conservatoire* sud može odrediti *ex parte*, ali će dužnik ili treća osoba koja drži zaplijenjenu imovinu moći, nakon što o mjeri budu službeno obaviješteni, od suda zatražiti da u hitnom postupku, na ročištu s objema strankama, ukine ili preinači određenu mjeru. Postupak određivanje mjere *saisie conservatoire*, tvrde autori knjige, jednostavniji je, ali i jeftiniji od postupka određivanja *Mareva injunction*. Mala je naime vjerojatnost da će stranka morati naknaditi troškove ili štetu protivnoj stranci ako mjera bude ukinuta usprkos tomu što je vjerovnik u pravilu dužan u tu svrhu dati neku vrstu osiguranja. Za razliku od *Mareva injunction*, *saisie conservatoire* nije kao institut rasprostranjen izvan granica Francuske, čak ni u bivšim francuskim kolonijama.

Sudac američkoga Vrhovnog suda A. Scalia, sastavljajući većinsko mišljenje u predmetu *Grupo Mexicano* iz 1999. godine, odbio je uvođenje američke verzije *Mareva injunction* u američki pravni sustav navodeći da o tome treba odlučiti Kongres. Od tada se međutim u vezi s privremenim mjerama u Sjedinjenim Američkim Državama nije puno toga promijenilo, navodi se u trećem poglavlju knjige. I nadalje supostoje savezna i slična, ali ipak različita državna pravila koja su po svom sadržaju bliskija francuskim pravilima o *saisie conservatoire* negoli engleskima o *freezing orders*, prije svega stoga što se njima zapljenjuje imovina, i to samo u granicama pojedine savezne države. Iznimno se, u posebnim okolnostima slučaja, mogu odrediti i neke personalno određene zabrane raspolaganja imovinom.

Hoće li privremena mjera biti izdana ili ne, ovisi o iznimnim okolnostima slučaja i mogućnosti da ih se dokaže. U svakom slučaju, izdavanje privremenih mjera u SAD-u nije nešto što se zbiva rutinski. Autori knjige navode da će privremene mjere u SAD-u tek iznimno biti izdane *ex parte*. Valja ipak reći da sustav funkcionira zahvaljujući funkcionalnosti pravosudnog sustava u cjelini i, ako je riječ o personalno određenim sudskim zabranama, pravilima o poštivanju suda (*contempt of court*). Usprkos tomu, tvrde autori knjige, daleko je to od savršenog uređenja. Odvojena i izdvojena mišljenja u sudskoj odluci *Grupo Mexicano*, živa teorijska rasprava koja je potom uslijedila te nacrt zakona o privremenim mjerama koji je još 2012. pripremila posebno povjerenstvo za unifikaciju propisa govore tomu u prilog. Ipak, očito postoje i drukčija mišljenja jer predloženi nacrt kao zakon još nije prihvatila nijedna savezna država, zaključuju autori knjige.



Iako je mađarski pravnik K. Emmer, koji je radio na pripremi jednog od nacrtu procesnog zakona, još potkraj 19. stoljeća upozorio na to da zlonamjerne stranke imaju na raspolaganju tisuće načina kako izbjeći pravdu, zakon u vezi s privremenim mjerama u Mađarskoj do danas se nije bitno izmijenio, navodi se u četvrtom poglavlju knjige. Iako ih je moguće odrediti i kao zapljenu imovine i kao sudske zabrane raspolaganja njome, u mađarskom pravu ne postoji mogućnost izdavanja privremenih mjera *ex parte*. Privremena mjera može se izreći ako sud ocijeni da protivnoj stranci ona ne bi bila veći teret od onoga što bi ga morao podnijeti tužitelj ako mjera ne bi bila određena.

Uopće, o privremenim mjerama u Mađarskoj, tvrde autori knjige, stručna je literatura vrlo oskudna, a sudska i upravna praksa siromašna. U rijetkim se sudskim i upravnim predmetima, i to poglavito u području prava konkurencije i zaštite intelektualnog vlasništva, nadležna tijela uglavnom pretjerano formalistički bave razlikovanjem učinaka pojedinih privremenih mjera ne uočavajući smisao njihova donošenja. Ako u sličnim situacijama u ranijoj praksi nije bila određena privremena mjera, vjerojatnije je da će prijedlog za određivanje privremene mjere biti odbijen negoli prihvaćen.

Jedan je od razloga za to, tvrdi se u knjizi, izostanak odgovarajuće tradicije i bojazan da će više tijelo ukinuti prvostupanjsku odluku. Usprkos tomu što postoje posebna pravila o sankcijama zbog nepoštivanja suda, ona u praksi nemaju veće značenje. Zbog svega toga malo je vjerojatno da će se bez odgovarajućih izmjena u zakonu, ali i svijesti i obrazovanja sudaca, pristup privremenim mjerama u Mađarskoj ubrzo promijeniti.

Iako referencija na pravo Europske unije ima i u ranijim poglavljima knjige, neveliko peto poglavlje knjige posvećeno je europskoj uredbi o prekograničnoj blokadi računa (*European Account Preservation Order*). Autori knjige, čini se, ne očekuju previše od tog pravnog instrumenta Unije, to više što je primjenjiv samo u prekograničnim situacijama i u vezi s bankovnim računom, a primjena mu je isključena u arbitraži, stečaju i nasljednim stvarima. Jednako tako, nisu sigurni kako će na njegovu primjenjivost utjecati *Brexit* i koliko će korištenju te mjere biti skloni nacionalni sudovi.

Sve u svemu, zainteresirani čitatelj, neovisno o tome zanimaju li ga privremene mjere teorijski ili praktično, sadržajem knjige *A Cross Border Study of Freezing Orders and Provisional Measures. Does Mareva Rule the Waves?* Tibora Tajtija i Petera Iglukowskog neće ostati razočaran. Ona je vrijedan doprinos bibliografiji komparativnoga građanskoga procesnog prava i izvrstan poticaj za promišljanja o svrsi privremenih mjera u vremenu sve složenijih poslovnih odnosa i razvoja tehnologije koja omogućuje trenutčan prijenos imovine. I hrvatski bi zakonodavac stoga u njoj mogao pronaći inspiraciju za odgovarajuće zakonske izmjene.