

Zagrebačka pravna revija



Elektronički časopis poslijediplomskih studija
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

Vol. 14 | Br. 2 | 2025

ČLANCI

Ustavnopravni i politički aspekti kontinuirane reforme
njemačkog personaliziranog razmjernog izbornog
sustava

Robert Podolnjak

Pravo djeteta na obrazovanje: spor između djeteta i
roditelja

Sladana Aras Kramar

Građevinska dozvola kao akt provedbe prostornih
planova

Mateja Held

Prema regulaciji umjetne inteligencije: aktualni
normativni okviri, neki izazovi i razvojni trendovi

Duško Margušić, Tihomir Katulić

Međunarodne institucije i mehanizmi za zaštitu
ljudskih prava u oružanom sukobu u Ukrajini

Rutvica Rusan Novokmet, Asja Mrkić

Nadzor nad zahvatima u zaštićenim područjima
provedenima bez ishođenog dopuštenja

Josip Hren

Bibliometrijska analiza časopisa Zagrebačka pravna
revija

Petra Petrović, Marija Tomečak

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

Nakladnik / Publisher

Sveučilište u Zagrebu Pravni fakultet / University in Zagreb Faculty of Law

Glavni urednik / Editor-in-chief

izv. prof. dr. sc. Zoran Burić

Izvršni urednik / Executive editor

dr. sc. Juraj Brozović

Tehnički urednik / Technical editor

Krunoslav Fučkor

Uredništvo / Editorial board

Prof. dr. sc. Ružica Šimić Banović, izv. prof. dr. sc. Antun Bilić, izv. prof. dr. sc. Marko Bratković, izv. prof. dr. sc. Teo Giljević, izv. prof. dr. sc. Henrik-Riko Held, izv. prof. dr. sc. Marko Jurić, izv. prof. dr. sc. Barbara Preložnjak, izv. prof. dr. sc. Sunčana Roksandić, izv. prof. dr. sc. Iva Savić, izv. prof. dr. sc. Marko Turudić, izv. prof. dr. sc. Dora Zgrabljic Rotar, doc. dr. sc. Miran Marelja, doc. dr. sc. Trpimir Mihael Šošić

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 Povlakić, 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, Katja Šugman Stubbs, Pravni fakultet, Sveučilište u Ljubljani, Slovenija; associate prof. 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; 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.

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
Sveučilište u Zagrebu Pravni fakultet
Trg Republike Hrvatske 14, 10 000 Zagreb
E-mail: zoran.buric@pravo.unizg.hr

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

SADRŽAJ

ČLANCI

Rober Podolnjak

Ustavnopravni i politički aspekti kontinuirane reforme njemačkog personaliziranog razmjernog izbornog sustava 137

Sladana Aras Kramar

Pravo djeteta na obrazovanje: spor između djeteta i roditelja 180

Mateja Held

Građevinska dozvola kao akt provedbe prostornih planova 201

Duško Margušić, Tihomir Katulić

Prema regulaciji umjetne inteligencije: aktualni normativni okviri, neki izazovi i razvojni trendovi 226

Rutvica Rusan Novokmet, Asja Mrkić

Međunarodne institucije i mehanizmi za zaštitu ljudskih prava u oružanom sukobu u Ukrajini 258

Josip Hren

Nadzor nad zahvatima u zaštićenim područjima provedenima bez ishođenog dopuštenja 282

Petra Petrović, Marija Tomečak

Bibliometrijska analiza časopisa Zagrebačka pravna revija 299

CONTENTS

ARTICLES

Robert Podolnjak

Constitutional and Political Aspects of the Continuous Reform of the German Personalized Proportional Electoral System..... 137

Sladana Aras Kramar

The Child's Right to Education: A Dispute Between a Child and Parents 180

Mateja Held

The Building Permit as an Act Implementing Spatial Planning Instruments..... 201

Duško Margušić, Tihomir Katulić

Towards Regulation of Artificial Intelligence: Current Normative Frameworks, Some Challenges and Development Trends 226

Rutvica Rusan Novokmet, Asja Mrkić

International Institutions and the Mechanisms for the Protection of Human Rights in the Armed Conflict in Ukraine..... 258

Josip Hren

Supervision of Interventions in Protected Areas Carried Out Without the Required Authorisation 282

Petra Petrović, Marija Tomečak

A Bibliometric Analysis of the Journal *Zagrebačka pravna revija*..... 299

ČLANCI

USTAVNOPRAVNI I POLITIČKI ASPEKTI KONTINUIRANE REFORME NJEMAČKOG PERSONALIZIRANOG RAZMJERNOG IZBORNOG SUSTAVA

UDK: 342.827.2(430)

342.565.2(430)

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: 24. lipnja 2025.

Robert Podolnjak*

U predmetnom radu analizira se njemački personalizirani razmjerni izborni sustav, koji se u znanstvenim krugovima smatra najboljim među suvremenim izbornim sustavima zbog specifične kombinacije glasanja za kandidate u jednomandatnim izbornim okruzima i glasanja za stranačke liste, koje rezultira razmjernim predstavništvom stranaka u Bundestagu. Iako se taj izborni sustav koristi od stvaranja Druge Njemačke Republike, on je istovremeno izložen čestim promjenama, koje su bile rezultat ne samo izbornog inženjeringa zakonodavca već i činjenice da je njemački Savezni ustavni sud u više navrata odlučio da su pojedine odredbe izbornog zakona neustavne. Suvremeni izborni sustav za Bundestag, koji nije definiran Temeljnim zakonom, stoga je rezultat ne samo volje zakonodavca već i striktnog nadzora ustavnosti izbornog zakonodavstva od strane Saveznog ustavnog suda. U radu se posebno analizira posljednja reforma izbornog sustava iz ožujka 2023. te odluka o ustavnosti te reforme Saveznog ustavnog suda iz srpnja 2024. Zaključak je autora da je navedena reforma dovela do bitne promjene karaktera njemačkog personaliziranog razmjernog sustava.

Keywords: izorno pravo, personalizirani razmjerni izborni sustav, Bundestag, Savezni ustavni sud, Njemačka

1. UVOD

Pišući 1957. o novom (tada još zapadno)njemačkom modelu izbora zastupnika u Bundestag, Uwe Kitzinger konstatirat će kako je taj izborni sustav „nastojanje da se dobije najbolje od svih mogućih svjetova... On je kreiran da otkloni glavne prigovore usmjerene kako protiv jednočlanih izbornih okruga tako i protiv razmjernog predstavništva i nalazi kvadraturu kruga putem sustava personaliziranog razmjernog predstavništva”.¹ Više od 40 godina nakon Kitzingera objavljena je vrlo opsežna studija niza izbornih sustava u kojima se „kombinira tradicionalni britanski ili američki način glasanja za pojedinačne kandidate u jednomandatnim izbornim okruzima i tipični kontinentalnoeuropski izbor zakonodavaca putem razmjernog predstavništva sa stranačkih listi”. Urednici te studije Matthew S. Shugart i Martin P. Wattenberg konstatirat će, poput Kitzingera, kako, „prema gledištu mnogih izbornih reformatora, kombinirani izborni sustavi (*mixed-member*

* Dr. sc. Robert Podolnjak, umirovoljeni profesor Sveučilišta u Zagrebu, Pravnog fakulteta, Katedra za ustavno pravo. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-6812-5684>

¹ Kitzinger, U. V, The West German Electoral Law, *Parliamentary Affairs*, vol. 11, no. 2, 1957, str. 220.

systems) nude najbolje od oba svijeta – neposrednu odgovornost članova okruga u kojima su izabrani i razmjerno predstavništvo različitih stranačkih preferencija“.²

Model njemačkog personaliziranog razmjernog izbornog sustava (*personalisierte Verhältniswahl*, engl. *mixed member proportional*, MMP) IDEA Handbook *Electoral Systems Design*³ svrstava u kategoriju kombiniranih izbornih sustava zbog kombinacije izbora jednog dijela zastupnika u jednomandatnim okruzima, a drugog dijela putem stranačkih kandidacijskih listi. No njemački je sustav, prema svom rezultatu, razmjerni izborni sustav samo sa specifičnim načinom izbora polovine (do 2023., a nakon izborne reforme te godine ne može se više govoriti o izboru) zastupnika koji odgovara britanskom modelu *first past the post*, odnosno sustavu relativne većine. Jedan od najvažnijih njemačkih analitičara izbornih sustava Dieter Nohlen jasno upozorava na to da se njemački izborni sustav u podjeli IDEA-e pogrešno ubraja u polurazmjerne ili kombinirane sustave.⁴ Klaus Von Beyme također zaključuje:

„Njemački izborni sustav sustavno pripada proporcionalnom izbornom sustavu. Često se koristi izraz 'mješoviti izborni sustav' (*Mischwahlsystem*), ali je dvojbeno da su bitni elementi većinske i proporcionalne zastupljenosti kombinirani u njemačkom sustavu. Izraz 'djelomično personalizirana proporcionalna zastupljenost'... čini se najprikladnijim. Kompromis koji je nađen u Parlamentarnom vijeću upravo je značio svjesno odbacivanje izbornog sustava relativne većine koji su predložile stranke (kršćansko-demokratske) Unije. Osim toga, sustav je rezultirao relativno malim razlikama između stranačkih glasova i zastupničkih mjesta, pa se odbacivanje pojma 'mješoviti izborni sustav' čini opravdanim.“⁵

² Shugart, M. S.; Wattenberg, M. P. (ur.), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Oxford University Press, Oxford, 2001, str. xxi. Kao što primjećuje Mirjana Kasapović, u anglosaksonskoj literaturi u pravilu se koristi pojam *mixed-member system* (miješani sustav), i to u dvije varijante: *mixed-member proportional* (MMP), koji odgovara njemačkom modelu personaliziranog razmjernog izbornog sustava, i *mixed-member majoritarian* (MMM), koji je poznatiji kao segmentirani ili paralelni sustav i u kojem se potpuno odvojeno dio zastupnika bira u jednomandatnim okruzima putem relativne većine, a drugi dio putem razmjernog predstavnštva. Ovaj potonji sustav u Hrvatskoj smo koristili u izborima za Zastupnički dom Sabora 1993. i 1995. Kasapović koristi pojam kombiniranog izbornog sustava, ali pritom naglašavam da njemački psefolozi smatraju da njemački izborni sustav nije u tom smislu kombinirani sustav. Vidi Kasapović, M., *Kombinirani izborni sustavi u Europi 1945–2014: Parne komparacije Njemačke i Italije, Bugarske i Hrvatske*, Plejada, Zagreb, 2014, str. 13–17.

³ Reynolds, A.; Reilly, B.; Ellis, A., *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, International IDEA, Stockholm, 2005, str. 90–91.

⁴ Nohlen, D., *Wahlrecht und Parteiensystem*, 8. izdanje, Verlag Barbara Budrich, Opladen, 2023, str. 203.

⁵ Beyme, K. von, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Eine Einführung*, 12. izdanje, Springer VS, Wiesbaden, 2017, str. 93. Da je kategoriziranje njemačkog izbornog sustava kao „miješanog“ u biti „nesporazum“, tvrdi i Frank Decker u *Ist die Fünf-Prozent-Sperrklausel noch zeitgemäß? Verfassungsrechtliche und -politische Argumente für die Einführung einer Ersatzstimme bei Landtags- und Bundestagswahlen*, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, vol. 47, br. 2 (2016), str. 460.

Njemački izborni sustav dugi se niz godina smatra uspješnom pričom i u znanstvenim je krugovima ocijenjen kao najbolji među suvremenim izbornim sustavima.⁶ Stoga ne iznenađuje njegova privlačnost za reformatore izbornog sustava u drugim državama. Njemački model, ocijenjen kao prototip izbornog sustava za 21. stoljeće, prihvaćen je tijekom posljednjih nekoliko desetljeća u Albaniji, Boliviji, Meksiku, Novom Zelandu, Filipinima, Venezueli, a u Ujedinjenom Kraljevstvu pri izboru regionalnih skupština u Škotskoj i Walesu.⁷ O njemu se ozbiljno raspravlja već duže vrijeme u Kanadi,⁸ a u našem susjedstvu bio je predložen na referendumu u Sloveniji 1996. godine kao jedna od ponuđenih opcija izmjene izbornog sustava.⁹ Ni u Hrvatskoj nisu rijetki prijedlozi za uvođenjem njemačkog personaliziranog razmjernog sustava.¹⁰ To je razlog više da se analiziraju značajke tog nadasve specifičnog izbornog sustava.

No treba reći da je njemački izborni sustav već niz godina ozbiljno pod povećalom njemačkog Saveznog ustavnog suda (u nastavku SUS) tako da taj izborni sustav nije više ni ustavno ni politički neupitan ni u svojoj domovini.¹¹ Jedan će njemački analitičar primijetiti kako „njemački izborni zakon ima povijest sukoba između stranaka i opetovanih posljedičnih odluka Ustavnog suda“.¹² Recimo tek uvodno da je SUS u srpnju 2008. godine ukinuo određene odredbe izbornog zakona zbog problema s tzv. „negativnom težinom glasa“ (*Negatives Stimmgewicht*) i dao zakonodavcu rok od tri godine da izmijeni zakon na način da bude u skladu s određenim ustavnim načelima.¹³ Njemački je parlament promijenio zakon, iako nakon isteka predviđenog roka, krajem 2011. godine,¹⁴ no do promjene nije došlo dogovorom svih stranaka u *Bundestagu*, već prihvaćanjem prijedloga vladajuće koalicije, uz oštro protivljenje opozicije. Njemački je Ustavni sud i drugi put u srpnju 2012. ukinuo izborni zakon¹⁵ zbog problema vezanih

⁶ Vidi Bowler, S.; Farrell, D. M.; Pettitt, R. T., Expert Opinion on Electoral Systems: So Which Electoral System is „Best“?, *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, vol. 15, br. 1, 2005, str. 3–19.

⁷ Boehsler, D., The best of both worlds... or institutionalising electoral lottery, str. 1–2, dostupno na: <http://www.democracy.uci.edu/files/democracy/docs/conferences/grad/bochsler.pdf> (pristup 17. 4. 2025.).

⁸ Massicotte, L., Towards a Mixed-Member Proportional System for Quebec?, *Representation*, vol. 44, br. 4, 2007, str. 251–270.

⁹ Za taj sustav, u nešto modificiranoj varijanti, zalaže se ugledni slovenski ustavni pravnik Ciril Ribičič. Vidi njegov rad Alternativni model volilnega sistema, *Pravna praksa*, br. 5/2000, str. 23–37.

¹⁰ Vidi Matković, Ž., Jesmo li zapravo zemlja protestnih glasača?, *Jutarnji list*, 1. 12. 2007., str. 38; intervju Nenada Zakoška u tjedniku *Nacional*, 22. 11. 2011., str. 28.

¹¹ O prijedlozima reforme njemačkog izbornog sustava vidi, primjerice, Grotz, F., Abschied von der personalisierten Verhältniswahl? Perspektiven einer Reform des Bundestagswahlsystems, *Einsichten und Perspektiven – Bayerische Zeitschrift für Politik und Geschichte*, 4/2009, str. 276–296; Hettlage, M. C., *Wie wählen wir 2013? Veröffentlichte und unveröffentlichte Beiträge zur Reform des Wahlrechts in Bund und Land*, Politik und Partizipation, Band 7, LIT Verlag, Berlin, 2012; Behnke, J. i dr, *Reform des Bundestagswahlsystems: Bewertungskriterien und Reformoptionen*, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 2017.

¹² Siefken, S., Electoral Reform in Germany: An End to a Never-ending Story?, dostupno na: https://american.german.institute/2024/08/electoral-reform-in-germany/#_ftn4 (pristup 17. 4. 2025.).

¹³ BVerfGE 121, 266 – Landeslisten, od 8. srpnja 2008, dostupno na: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv121266.html> (pristup 17. 4. 2025.).

¹⁴ Neunzehntes Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 25. November 2011, Bundesgesetzblatt Teil I 2011 Nr. 60 vom 2. 12. 2011.

¹⁵ BVerfGE 131, 316 – Landeslisten, od 25. srpnja 2012., dostupno na: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv131316.html> (pristup 17. 4. 2025.).

ponovno uz „negativnu težinu glasa“, ali i uz tzv. „prekomjerne mandate“ (*Überhangmandate*), koji narušavaju razmjernost predstavništva stranaka i pogoduju naročito velikim strankama. Savezni izborni zakon (*Bundeswahlgesetz*) često je mijenjan (27 puta do ožujka 2024.¹⁶), a u ožujku 2023. *Bundestag* je prihvatio vrlo značajne i dalekosežne izmjene vezane uz broj zastupnika (630 umjesto 598), rješavanje problema prekomjernih i poravnavajućih mandata te ukidanje odredbe o alternativnom izbornom pragu (*Grundmandatsklausel*). No i tu novelu izbornog zakona djelomično je ukinuo SUS svojom presudom od 30. srpnja 2024.¹⁷

Na određeni način, kako je primijetio jedan njemački analitičar, njemački izborni sustav postao je žrtva svoje sofisticiranosti.¹⁸ Reforme tog izbornog sustava, više puta uzrokovane presudama SUS-a,¹⁹ toliko su učestale da, primjerice, i najbolja suvremena knjiga koja daje komparativni pregled izbornih sustava u svijetu, objavljena krajem 2024., detaljno opisuje izborni sustav koji se primjenjivao na izborima za *Bundestag* 2021. i tek uzgred spominje u jednoj fusnoti da se u vrijeme pisanja rada u Njemačkoj raspravlja o pitanju veličine *Bundestaga* i da su „u ožujku 2023. zakonodavci prihvatili prijedloge da se smanji broj njegovih članova, ali to će se preispitati pred njemačkim Ustavnim sudom“.²⁰ Kao što ćemo vidjeti u daljnjem tekstu, izborna reforma 2023. dalekosežnija je od pukog smanjenja broja zastupnika *Bundestaga* i bez obzira na to što je dio te reforme ukinuo SUS, ona ipak predstavlja najznačajniju reformu njemačkog izbornog sustava od 1950-ih, a može se govoriti i o bitnoj promjeni karaktera njemačkog izbornog sustava kao personaliziranog razmjernog sustava.

Sljedeći su temeljni razlozi koji nas navode na detaljniju analizu njemačkog izbornog sustava: specifična pomirba načela većinskog i razmjernog izbornog sustava kroz model dvostrukoga glasa, iznimna privlačnost njemačkog modela za reformatore izbornih sustava, zagovaranje tog modela u Hrvatskoj, uloga ustavnog suda u kontroli ustavnosti izbornog zakonodavstva, utjecaj promjena u stranačkom sustavu zemlje na drukčije funkcioniranje izbornog sustava te aktualne rasprave glede reforme njemačkog izbornog sustava, koje nude niz zanimljivih rješenja za analitičare izbornih sustava. Pored navedenog, kontinuirane reforme njemačkog izbornog zakona, često u interesu onih stranaka koje čine vladajuću koaliciju, upućuju na sve izraženiji negativni izborni

¹⁶ Siebenundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes, Bundesgesetzblatt: BGBl, Nr. 91 vom 13. 3. 2024.

¹⁷ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juli 2024 – 2 BvF 1/23, dostupno na: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/DE/2024/07/fs20240730_2bvf000123.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (pristup 17. 4. 2025.).

¹⁸ Tomuschat, C., Germany's Mixed-Member Electoral System: A Victim of its Sophistication?, *German Law Journal*, vol. 13, br. 5, 2012, str. 213–237.

¹⁹ Kako zaključuju Delledonne i Michel, *Bundestag* je često morao mijenjati savezni izborni zakon, ali i onaj za izbore zastupnika u Europski parlament, kako bi ih uskladili s načelima definiranim u presudama SUS-a. Vidi Delledonne, G.; Michel, B., Proportional Representation and Electoral Equality in German Constitutional Thinking and Case Law, u Fasone, C; Mostacci, E. i Romeo, G. (ur.), *Judicial Review and Electoral Law in a Global Perspective*, Hart, Oxford, 2024, str. 105.

²⁰ Carter, E; Farrell, D. M.; Loomes, G., *Electoral Systems: A Global Perspective* (3. izdanje), Bloomsbury, London, 2024, str. 95–111, citat na str. 265.

inženjering, što sve češće dovodi do zahtjeva u javnosti da se izborni sustav konstitucionalizira, tj. da se temeljna načela izbornog sustava ugrade u temeljni zakon (*Grundgesetz*) kako bi se ubuduće izbjegla stranačka nastojanja da se putem obične parlamentarne većine mijenja izborni sustav u korist stranaka na vlasti.

U radu se prvo izlaže geneza njemačkog izbornog sustava, a potom temeljne značajke njemačkog personaliziranog razmjernog sustava te interakcija stranačkog i izbornog sustava. Da bi se razumjelo zašto su 2023. uslijedile zakonske promjene nakon dugogodišnjih političkih i znanstvenih rasprava o reformi izbornog sustava, nužno je prethodno izložiti temeljne značajke izbornog sustava kako su one bile definirane do tada. Središnje mjesto u radu pripada analizi ustavnopravnih problema u primjeni njemačkog izbornog sustava i reformi izbornog zakona.

2. GENEZA NJEMAČKOG IZBORNOG SUSTAVA

Parlamentarno je vijeće kao ustavotvorno tijelo predložilo Temeljni zakon (*Grundgesetz*), koji će 1949. postati novim ustavom Savezne Republike Njemačke, sa zamišljenim privremenim karakterom do ujedinjenja dviju njemačkih država, ali će taj dokument postati trajan ustavni dokument ujedinjene Njemačke. Parlamentarno vijeće nije bilo zaduženo od zapadnih okupacijskih sila da izradi i novi izborni zakon za prve parlamentarne izbore, jer su one smatrale da je izborni zakonodavstvo u nadležnosti pokrajina, ali su upravo predsjednici pokrajinskih vlada od Parlamentarnog vijeća zatražili izradu nacrtu izbornog zakona, što je u konačnici i prihvaćeno. Kako su članovi Parlamentarnog vijeća bili političari iz najvažnijih njemačkih stranaka – kršćanski demokrati, socijaldemokrati, liberali te predstavnici nekih manjih stranaka – u svojim opredjeljenjima glede izbornog sustava vodili su se prvenstveno stranačkim interesima. Tako u studiji o stvaranju njemačkog ustava Peter Merkl zaključuje da je izbor izbornog sustava od strane Parlamentarnog vijeća bio „determiniran striktno razmatranjima stranačke prednosti, a ne pitanjima pravičnog predstavništva”.²¹ Kršćanski demokrati (CDU/CSU) kao relativno najsnažnija stranka (prema provedenim pokrajinskim i lokalnim izborima) tražili su izborni sustav po uzoru na britanski model – izbor zastupnika u jednomandatnim okruzima putem relativne većine, ali su socijaldemokrati, liberali i predstavnici drugih manjih stranaka preferirali razmjerno predstavništvo. Stoga je u konačnici većinskom odlukom prihvaćen sustav „personaliziranog razmjernog predstavništva“, određena kombinacija izbora zastupnika relativnom većinom u jednomandatnim okruzima i izbora zastupnika putem razmjernog predstavništva, pri kojem će ovaj potonji biti dominantan u smislu raspodjele zastupničkih mandata, a takav je sustav korišten u gotovo svim pokrajinama za izbor njihova zakonodavnog tijela. Izborni prag od 5 %, tj. minimalni postotak glasova koji stranka mora dobiti kako bi imala pravo sudjelovati u raspodjeli zastupničkih mjesta, nije predložen od Parlamentarnog

²¹ Merkl, P. H., *The Origin of the West German Republic*, Oxford University Press, New York, 1963, str. 176, 82–89.

vijeća, već od strane predsjednika pokrajinskih vlada s ciljem eliminacije manjih stranaka.²² Uvođenje izbornog praga bilo je također rezultat uvjerenja da je razmjerni izborni sustav, konstitucionaliziran Weimarskim ustavom, u značajnoj mjeri pridonio destabilizaciji političkog sustava zbog velikog broja parlamentarnih stranaka u tadašnjem *Reichstagu*.²³ Sve u svemu, kako ističe Susan Scarrow, „njemački 'model' bio je isto toliko *ad hoc* kreacija koliko i proizvod teorijski inspiriranog inženjeringa“.²⁴

Izborni sustav kakav danas poznajemo dorađen je i kroz nekoliko izbornih reformi tijekom 1950-ih. Izvorno su birači imali samo jedan glas kojim su glasali za kandidate u jednomandatnim izbornim okruzima, a taj je glas istovremeno uvažavan u izboru kandidata sa stranačkih listi ukoliko je stranci pripadalo više mjesta nego što je imala izabranih zastupnika u jednomandatnim okruzima. U jednomandatnim okruzima biralo se 60 % zastupnika, a preostalih 40 % sa stranačkih lista. Izborni prag od 5 % računao se na razini svake pokrajine, a ne na nacionalnoj razini, pa je određena stranka morala dobiti taj postotak glasova makar u jednoj pokrajini kako bi imala pravo sudjelovati u razdiobi zastupničkih mjesta u svim pokrajinama. Izmjenama izbornog zakona 1953. i 1956. izborni je sustav dobio svoje konačne obrise na način da je izjednačen omjer zastupnika biran u jednomandatnim okruzima i putem stranačkih listi, birači su dobili dva glasa kojima odvojeno glasuju za kandidate u jednomandatnim okruzima i za stranačke liste, a izborni je prag 1956. konačno definiran kao 5 % važećih glasova na nacionalnoj razini ili, alternativno, tri direktna mandata u jednomandatnim okruzima.²⁵

Kao što su svojevremeno dvojica njemačkih stručnjaka za izborne sustave naznačila obraćajući se posebnom odboru za izbornu reformu kanadskog Zastupničkog doma, vrlo je zahtjevan zadatak objasniti njemački izborni sustav jer je on jedan od najkompliciranijih u svijetu. Svojevremeno je predsjednik *Bundestaga* Norbert Lamert

²² Poblize Lange, E., *Der Parlamentarische Rat und die Entstehung des ersten Bundestagswahlgesetzes, Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 20. Jahrgang, br. 3, 1972, str. 280–318.*

²³ Čl. 22. Weimarskog ustava propisivao je da će se zastupnici u *Reichstag* birati prema načelu razmjernog predstavnštva, ali je poblizu regulaciju tog načela prepustio zakonodavcu. Izbornim zakonom ustanovljen je „čist razmjerni sustav“, prema kojem je, u skladu s tzv. „automatskom metodom“, svakoj stranci pripadao jedan zastupnički mandat na svakih 60 000 dobivenih glasova. Takav izborni sustav vodio je sudjelovanju sve većeg broja stranaka u izborima – od 24 stranke 1920. do 42 stranke 1932., kao i velikog broja stranaka u parlamentu, koji je varirao od 10 nakon izbora 1920., čak 15 nakon izbora 1928. i 1930., te 14 odnosno 13 stranaka nakon dvaju parlamentarnih izbora 1932. godine. Vidi Nohlen, D., *Wahlrecht und Parteiensystem*, 8. izdanje, Verlag Barbara Budrich, Opladen, 2023, str. 372–374. Snažnu kritiku sustava razmjernog predstavnštva u Weimarskoj Njemačkoj prvi je iznio njemačko-američki politolog i ekonomist Ferdinand Hermens, koji je u svojem kapitalnom djelu „Demokracija ili anarhija? Studija o razmjernom predstavnštvu“ (1941) elaborirao tezu da je taj sustav bio „*conditio sine qua non* sloma njemačke republike“ i da je omogućio dolazak nacista na vlast u Njemačkoj te je snažno zagovarao većinski izborni sustav kao sustav koji sprječava dolazak na vlast radikalnih i ekstremističkih stranaka, koje su prijetnja opstanku demokratskog sustava. Vidi Ferdinand A. Hermens, *Democracy or Anarchy? A Study of Proportional Representation*, The Review of Politics, University of Notre Dame, Notre Dame Indiana, 1941.

²⁴ Scarrow, S. E., Germany: The Mixed-Member System as a Political Compromise, u Shugart, M. S.; Wattenberg, M. P. (ur.), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Oxford University Press, Oxford, 2001, str. 55–69.

²⁵ Vidi Saalfeld, T., Germany: Stability and Strategy in a Mixed-Member Proportional System, u Gallagher, M.; Mitchell, P. (ur.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford University Press, Oxford, 2005, str. 210–212.

ustvrdio da bi samo nekolicina zastupnika tog doma bila sposobna objasniti kako se raspodjeljuju zastupnička mjesta u *Bundestagu*. Kompleksnost njemačkog izbornog sustava ne proizlazi samo iz prirode tog razmjernog sustava već prvenstveno iz njegove povezanosti s federalnom strukturom te države.²⁶

3. TEMELJNE ZNAČAJKE NJEMAČKOG PERSONALIZIRANOG RAZMJERNOG SUSTAVA I USTAVNOPRAVNI PROBLEMI NJEGOVE PRIMJENE DO IZBORNE REFORME 2023.

U razdoblju od 2002. do izbora 2021. (uključujući i te izbore) *Bundestag* se sastojao od 598 zastupnika,²⁷ uz odstupanja predviđena zakonom. Zastupnici su se birali „prema načelima razmjernog predstavništva povezanog s izborom osoba“. Od ukupnog broja zastupnika njih 299 biralo se u izbornim okruzima, a preostali na pokrajinskim listama. Samo ću naznačiti, a u kasnijoj raspravi opširnije elaborirati, kako su riječi „uz odstupanja predviđena ovim zakonom“ značile da *Bundestag* može imati i veći broj zastupnika nego što je nominalno propisano, pa je tako nakon izbora 2021. imao 736 zastupnika, i drugo, kako je na tim izborima birano 299 zastupnika u jednomandatnim izbornim okruzima, ali prema 25. izmjeni izbornog zakona od 1. veljače 2024. trebala je stupiti na snagu odredba prema kojoj bi se smanjio broj izbornih okruga na 280, tako da se više ne bi birao jednak broj zastupnika u izbornim okruzima i putem stranačkih listi.²⁸ No nova koalicija stranaka na vlasti nakon provedenih parlamentarnih izbora 2021. (SPD, Zeleni, Liberali) izglasat će u ožujku 2023. novu izmjenu izbornog zakona, prema kojoj će ubuduće broj zastupnika *Bundestaga* biti fiksna (630), ne bi više postojala mogućnost tzv. prekomjernih mandata, a broj zastupnika biranih u izbornim okruzima bit će vraćen na 299.²⁹ U skladu s tim zakonskim novinama bit će provedeni izbori za *Bundestag* 23. veljače 2025.

Od svih definicija njemačkog izbornog sustava najprikladnijom mi se čini ona istaknutog stručnjaka za njemačko izbornopravo Eckharda Jessea da je to, „pojednostavljeno, sustav razmjernog predstavništva, ograničen odredbom o petpostotnom (izbornom pragu), s personaliziranim elementom“.³⁰ Ta definicija obuhvaća, po mojem mišljenju, tri ključne značajke njemačkog izbornog sustava, s time da je nakon izborne reforme 2023. došlo do vrlo značajne promjene u dijelu koji se odnosi na „personalizirani element“.

²⁶ Joachim Behnke, Friedrich Pukelsheim, Brief prepared for the Special Committee on Electoral Reform of the House of Commons of Canada, Meeting No. 20, 31 August 2016, dostupno na <https://www.math.uni-augsburg.de/htdocs/emeriti/pukelsheim/2016Ottawa/ERRE31Aug2016Meeting20-BriefBehnkePukelsheim.pdf> (pristup 17. 4. 2025.).

²⁷ Taj je broj utvrđen 13. izmjenom izbornog zakona, a 598 zastupnika prvi je put birano na izborima 2002.

²⁸ Fünfundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes, von 14. November 2020., Bundesgesetzblatt Teil I, 2020 Nr. 52 vom 18. 11. 2020., str. 2395.

²⁹ Bundeswahlgesetz (BWG), dostupno na: <https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/2596ba8d-34e4-4c9b-a731-a27f8fb0618f/bundeswahlgesetz.pdf> (pristup 17. 4. 2025.).

³⁰ Jesse, E., The Electoral System: More Continuity than Change, u Helms, L. (ur.), *Institutions and Institutional Change in the Federal Republic of Germany*, Palgrave Macmillan, London, 2000, str. 127.

Njemački birač ima dva glasa koja može dati na svojem glasačkom listiću. Jedan je glas za nekog od kandidata koji se natječu u jednomandatnom izbornom okrugu, kakvih je 299, s prosječno 250 000 birača. Taj se glas za kandidata naziva „prvi glas“ (*Erststimme*). Do reforme 2023. kandidat koji dobije najviše glasova pobjeđuje u izbornom okrugu i ulazi u *Bundestag*, baš kao što i u britanskom sustavu relativne većine zastupnik koji osvoji najveći broj glasova pobjeđuje u izbornom okrugu i ulazi u Donji dom (*House of Commons*). No drugi glas, koji birač daje jednoj od predloženih stranaka (a koji se naziva *Zweitstimme*), zapravo je važniji za sveukupni sastav i raspodjelu zastupničkih mjesta u *Bundestagu*. Tim glasom birač u svakoj njemačkoj saveznoj pokrajini daje glas stranačkoj kandidacijskoj listi (*Landesliste*) i, kako se navodi na glasačkom listiću, taj je glas mjerodavan za raspodjelu sveukupnih mjesta na pojedine stranke (*maßgebende Stimme für die Verteilung der sitze auf die einzelnen Parteien*). Kada se ustanovi koliki je udjel svake stranke u broju zastupničkih mjesta na nacionalnoj razini, izračunava se raspodjela mandata koji pripadaju određenoj stranci u svakoj saveznoj pokrajini. Od ukupnog broja pripadajućih mandata određene stranke prvo se uzimaju u obzir direktno izborni mandati u jednomandatnim okruzima, a potom preostali pripadajući mandati (ako postoje) pripadaju kandidatima na pokrajinskoj stranačkoj listi prema redoslijedu utvrđenom na listi (liste su krute, bez prava birača na preferencijsko glasovanje).

Kako često konstatiraju njemački analitičari izbornog sustava, mnogi birači ne razumiju važnost prvog i drugog glasa i mnogi zapravo misle da je „prvi glas“ važniji samo zato što im se čini da to proizlazi iz njegova naziva, koji je očito zbunjujući. Prijedlog zakona koji će u siječnju 2023. predložiti koalicija socijaldemokrata, zelenih i liberala nastojao je, između ostalog, izmijeniti nazive vezane uz ta dva glasa kako bi njihovo značenje i važnost za rezultat izbora bili jasnije prezentirani biračima. Tako bi umjesto prvog glasa ubuduće stajalo da „glavni glas“ (*Hauptstimme*) birač daje stranačkoj kandidacijskoj listi, a da „okružni glas“ (*Wahlkreisstimme*) daje kandidatu u izbornom okrugu,³¹ ali na kraju se od toga odustalo.

U povijesti SR Njemačke razdoblje od sredine 50-ih do kraja 70-ih (ali praktički i tijekom 1980-ih), odnosno razvitak stranačkog sustava u tom razdoblju, Dieter Nohlen nazvat će 1978. „njemačkim izbornim čudom“ (*das deutsche Wahlwunder*).³² To se čudo odnosilo na stabilnost njemačkog parlamentarnog sustava u odnosu na prethodni weimarski parlamentarizam, koja je postignuta i uz primjenu razmjernog izbornog sustava, ali uz vrlo važnu dodatnu značajku u smislu ograničenja čistog razmjernog sustava, koja se odnosila na uvođenje izbornog praga od 5 %. U prvim njemačkim izborima 1949. godine

³¹ Deutscher Bundestag, Drucksache 20/5370, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und des Fünfundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes, der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, izmjena čl. 34. st. 2. Zakona, dostupno na: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/053/2005370.pdf> (pristup 17. 4. 2025.).

³² Cit. prema Kaase, M., Personalized Proportional Representation: The „Model“ of the West German Electoral System, u Lijphart, A; Grofman, B. (ur.), *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*, Praeger, Westport Conn., 1984, str. 161.

u *Bundestag* je ušlo 11 stranaka, taj je broj nakon izbora 1953. smanjen na šest, nakon izbora 1957. smanjen je na četiri, a od izbora 1961. pa sve do 1980. u *Bundestagu* su bile zastupljene samo tri stranke – kršćanski demokrati/kršćansko socijalna unija (CDU/CSU),³³ socijaldemokrati (SPD) i liberali (FDP). Ta koncentracija stranaka u *Bundestagu*, koja će omogućiti stabilne parlamentarne vlade, bit će u cijelosti realizirana putem izbornog inženjeringa, odnosno dizajniranja pravila izbornog sustava.

Kako sam već ranije naveo, izborni zakon za prve izbore 1949. propisivao je izborni prag od 5 % na razini savezne pokrajine ili jedno osvojeno mjesto u jednomandatnom izbornom okrugu, a zastupnička mjesta razdjeljivana su na pokrajinskoj razini. Prema tim izbornim pravilima i manje odnosno regionalne stranke mogle su ostvariti parlamentarnu zastupljenost – bilo je dovoljno da u bilo kojoj pokrajini prijeđu izborni prag od 5 % ili da pobijede barem u jednom izbornom okrugu. Ukoliko izostavim alternativni izborni prag u vidu pobjede u izbornom okrugu, ta su izborna pravila jednaka onima koja se primjenjuju u općim izbornim jedinicama za Hrvatski sabor, gdje neka manja ili regionalna stranka može ostvariti pravo na zastupničko mjesto makar samo u jednoj izornoj jedinici i postati parlamentarna stranka. Takva su izborna pravila nakon izbora 1949. i dovela do toga da se u *Bundestagu* našlo 11 stranaka. No već na sljedećim izborima 1953., s obzirom na to da je izmijenjen izborni zakon, stranke su morale prijeći izborni prag od 5 % na saveznoj, a ne više na pokrajinskoj razini (uz i nadalje alternativni izborni prag od osvojenog jednog izbornog okruga). Ta promjena onemogućit će manjim i regionalnim strankama da postanu parlamentarne stranke, pa je broj stranaka u *Bundestagu* smanjen na šest. Neke manje stranke, poput Centra (*Zentrum*), ušle su u *Bundestag* iako nisu dosegnule izborni prag od 5 % zahvaljujući sporazumu s CDU-om, koji im je prepustio jedan siguran izborni okrug, u kojem nije istaknuo svojeg kandidata, pa je Centar temeljem alternativnog izbornog praga stekao pravo na zastupljenost u *Bundestagu*. Slično se dogodilo i na izborima 1957., kada je u *Bundestag* ušla Njemačka stranka (DP) jer je CDU toj stranci prepustio šest sigurnih izbornih okruga i svojim glasačima preporučio da glasaju za kandidate te stranke. To su bili posljednji izbori u kojima je neka veća stranka sporazumno prepustila jednoj manjoj (koalicijskoj) stranci određene izborne okruge kako bi na taj način toj manjoj stranci osigurala parlamentarni status. Prije tih izbora dodatno je otežan ulazak manjih stranaka u *Bundestag* ukoliko ne osiguraju određeni sporazum s nekom velikom strankom jer je dodatno pooštren alternativni izborni prag – umjesto jednog ubuduće će stranka morati pobijediti u najmanje tri izborna okruga kako bi imala pravo na parlamentarnu zastupljenost temeljem drugih glasova danih njezinim pokrajinskim stranačkim listama ukoliko nije ostvarila 5 % glasova na saveznoj razini. Promjenom izbornih pravila vezanih uz izborni prag (manipulativni učinak praga od 5 %³⁴) parlamentarni je status izgubio niz manjih i regionalnih stranaka. Puna dva desetljeća, od 1961. do 1983., u *Bundestagu* su zastupljene

³³ Riječ je o dvije sestrinske stranke koje odvojeno nastupaju na izborima jer se CSU natječe samo u Bavarskoj, a CDU u svim ostalim savezним pokrajinama, ali formiraju zajednički klub u *Bundestagu*.

³⁴ Capoccia, G., The Political Consequences of Electoral Laws: The German System at Fifty, *West European Politics*, vol. 25, br. 3, 2002, str. 177.

samo tri stranke (CDU/CSU, SPD, FDP). Izborni prag od 5 % na saveznoj razini eliminirat će niz manjih stranaka iz *Bundestaga*, a postupno će i birači biti svjesni toga da te stranke ne mogu prijeći izborni prag i posljedično će prestati glasati za njih. Dok su na izborima 1949. CDU/CSU, SPD i FDP dobili tek 72,1 % glasova, taj će se postotak postupno dizati i na izborima 1972. i 1976. doseći će čak 99,1 %, a na izborima 1980. 98 %.³⁵

3.1. Savezni ustavni sud i izborni prag

Izborni inženjering kojim je u *Bundestagu* realiziran trostranački sustav u kojem će se izmjenjivati kršćanskodemokratske vlade, vlade kršćanskih demokrata i liberala ili vlade socijaldemokrata i liberala (uz jednu „veliku koaliciju“ kršćanskih demokrata i socijaldemokrata 1966.–1969.) ustavno je legitimirao i omogućio SUS svojim odlukama o ustavnosti izbornog praga. Ulazak Zelenih u *Bundestag* 1980-ih kao četvrte stranke bit će dobrodošao omogućujući alternativne koalicijske vlade CDU-FPD ili SPD-Zeleni.

Na temelju kojih je ustavnih načela SUS odlučivao o ustavnosti izbornog praga i drugih značajki izbornog zakona kada njemački temeljni zakon ne sadrži odredbe o izbornom sustavu za *Bundestag*? U čl. 38. *Grundgesetz* propisuje tek da se zastupnici u njemačkom *Bundestagu* biraju na općim, neposrednim, slobodnim, jednakim i tajnim izborima.³⁶ SUS je kontinuirano zastupao stajalište da je ustavotvorac namjerno ostavio otvorenim uređenje definicije i konkretnog dizajna izbornog sustava, tog važnog segmenta materijalnog ustavnog prava.³⁷ U velikoj mjeri to je bio rezultat nemogućnosti postizanja konsenzusa o pitanju odabira između većinskog ili razmjernog izbornog sustava unutar Parlamentarnog vijeća, pa je ono odlučilo tek o nacrtu izbornog zakona prepuštajući budućem zakonodavcu da odluči o izbornom sustavu. Zakonodavac je, prema SUS-u, „fundamentalno slobodan odlučiti o izbornom sustavu i njegovim modifikacijama“ – većinskom, razmjernom ili nekom kombiniranom sustavu. Međutim, SUS će naglašavati da ipak postoje određena ograničenja slobode djelovanja zakonodavca. U demokratskoj ustavnoj državi, kakvu pretpostavlja *Grundgesetz*, izbori su središnji proces temeljem kojeg narod obnaša državnu vlast i stvara legitimitet za daljnje obnašanje vlasti od strane izabranih tijela u njihovo ime. Pravo građana da izborima i glasovanjem kadrovski i o pitanjima slobode i jednakosti određuju javnu vlast temeljni je dio načela demokracije. Načelo jednakosti izbora (*der Grundsatz der Gleichheit der Wahl*) uzima u obzir jednakost građana pretpostavljenu načelom demokracije.³⁸ Stoga zakonodavac mora osigurati da izbori funkcioniraju kao proces integriranja političkih snaga čitavog naroda i mora nastojati spriječiti da važna društvena pitanja budu isključena iz narodnog predstavništva. Izbori moraju dati zastupnicima demokratski legitimitet. Da bi to učinio,

³⁵ Kasse, Personalized Proportional Representation, str. 160–161.

³⁶ *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, dostupno na: <https://www.bundestag.de/gg> (pristup 17. 4. 2025.).

³⁷ 2 BvF 1/23, para. 139, dostupno na:

https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/DE/2024/07/fs20240730_2bvf000123.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (pristup 17. 4. 2025.).

³⁸ *Ibid.*, para 137–138.

zakonodavac mora s jedne strane voditi računa o tome kako dizajn izbornog sustava utječe na povezanost između birača i zastupnika te kako utječe na proces donošenja odluka od naroda do državnih organa, koji je posredovan izborima. S druge strane izabrano predstavničko tijelo mora biti funkcionalno – posebno za zadatke zakonodavstva i formiranja vlade.³⁹

Važno je naglasiti i drugi razlog koji motivira SUS da kontrolira zakonodavca kada ovaj odlučuje o izbornom sustavu. Njega će SUS naznačiti u svojoj odluci o ukidanju izbornog praga od 3 % u izborima njemačkih zastupnika u Europski parlament:

„Zbog toga što kod propisa koji utječu na uvjete političkog nadmetanja parlamentarna većina u određenoj mjeri djeluje u vlastitom interesu, a posebice kad je riječ o izbornom zakonodavstvu, postoji rizik da će se dotična parlamentarna većina voditi ciljem očuvanja svoje vlasti umjesto općim dobrom te stoga dizajn izbornog zakona ovdje podliježe strogoj ustavnoj kontroli.“⁴⁰

Polazeći od navedenih odrednica, SUS će naročito inzistirati na načelu jednakosti biračkog prava (*Wahlrechtsgleichheit*) jer ono jamči jednakost građana koju pretpostavlja načelo demokracije. To načelo u praksi njemačkog SUS-a „zahtijeva da se glas svakog birača s pravom glasa jednako broji i da svaki važeći glas dan unutar izbornog sustava ima jednak utjecaj na izborni rezultat“, ⁴¹ da bez obzira na specifičan dizajn izbornog procesa svi birači moraju biti tretirani strogo jednako u načinu na koji se dodjeljuju mandati. Glas svake osobe s pravom glasa mora u osnovi imati istu brojčanu vrijednost (*Zählwert*) i iste pravne šanse za uspjeh.⁴² Svi birači trebali bi moći svojim glasom imati jednak utjecaj na izborni rezultat.“⁴³ Prema jurisprudenciji SUS-a u sustavu proporcionalne zastupljenosti to znači da svi birači s pravom glasa imaju isti broj glasova (*gleicher Zählwert*) te da se svaki glas jednako uzima u obzir pri provedbi raspodjele zastupničkih mandata (*gleicher Erfolgswert*). Naravno, treba naglasiti da su u dijelu njemačkog izbornog sustava u kojem se zastupnici biraju većinski, pojedinačno u jednomandatnim izbornim okruzima, „uspješni“ samo glasovi dani izabranom kandidatu. U tom dijelu izbora sa stajališta jednakog biračkog prava, osim jednake brojčane vrijednosti svih glasova (*Zählwert*), jedino što je važno jest da na izborima svi birači, na temelju što je moguće više jednakih izbornih okruga po broju stanovnika i stoga s vjerojatno gotovo jednakom težinom glasa (*Stimmgewicht*), mogu sudjelovati u izbornom procesu.⁴⁴ Prema tome se u većinskom

³⁹ Ibid., para. 143.

⁴⁰ BVerfGE 135, 259 (289) – Drei-Prozent-Sperrklausel Europawahl od 26. veljače 2014., dostupno na: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv135259.html> (pristup 17. 4. 2025.).

⁴¹ BVerfGE 11, 351 (360) – Reserveliste Nordrhein-Westfalen od 2. studenog 1960., dostupno na: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv011351.html> (pristup 17. 4. 2025.).

⁴² BVerfGE 95, 335 (369) – Überhangmandate II od 10. travnja 1997., dostupno na: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv095335.html> (pristup 17. 4. 2025.).

⁴³ BVerfGE, 131, 316 (336-337) – Landeslisten od 25. srpnja 2012., dostupno na: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv131316.html> (pristup 17. 4. 2025.).

⁴⁴ BVerfGE 95, 335 (353) – Überhangmandate II od 10. travnja 1997.

dijelu izbora jednakost uspjeha svakog glasa zapravo prije može tumačiti, kako se to navodi u jurisprudenciji SUS-a, kao jednakost šansi za uspjeh (*Erfolgshancengleichheit*).

No i u njemačkom razmjernom izbornom sustavu postojala su ograničenja jednake uspješnosti glasova – ona su se manifestirala u zakonom propisanom izbornom pragu od 5 % (ili alternativno osvajanju tri direktna mandata u jednomandatnim izbornim okruzima – *Grundmandatklausel*), odnosno u postojanju tzv. prekomjernih mandata (*Überhangmandate*), kada neka politička stranka osvoji više direktnih mandata nego što joj pripada prema rezultatu njezine stranačke liste u određenoj pokrajini, o čemu će kasnije biti više riječi. Ne ulazeći u sve pojedinosti vrlo kompleksnog njemačkog personaliziranog razmjernog izbornog sustava, valja samo upozoriti da je SUS utvrdio da taj izborni sustav, bez obzira na direktan mandat kandidata u izbornim okruzima prema relativnom većinskom sustavu, ima temeljne značajke razmjernog izbornog sustava. Ukupni broj mandata raspodjeljuje se pojedinoj stranci temeljem drugih glasova (za listu) koje je dobila, dok prvi glas (za kandidata u izbornom okrugu) načelno odlučuje samo o tome koje će osobe kao zastupnici pojedinog izbornog okruga ući u Bundestag. U ovom odjeljku osvrnut ću se na odluke SUS-a o izbornom pragu, koji kao takav narušava načelo jednake uspješnosti glasova birača, tj. njihova drugog glasa danog stranačkim listama.

SUS će se vrlo rano baviti pitanjem ustavnosti izbornog praga. Ustavnu tužbu kojom će osporavati izborni prag od 5 % (tzv. *Sperrklausel*) u izbornom zakonu podnijela je Bavarska stranka, koja je na izborima 1953. kao regionalna stranka u pokrajini Bavarskoj osvojila 9,2 % glasova, ali je na saveznoj razini osvojila tek 1,7 % glasova te je posljedično isključena iz razdiobe mandata u *Bundestagu*. Da je na snazi ostao izvorni zakon o izbornom pragu od 5 % na razini pokrajine, stranka bi ostvarila pravo na određeni broj zastupnika u *Bundestagu*. Stranka će tvrditi da izborni prag od 5 % krši više odredaba Temelnog zakona koje se odnose na jednakost svih pred zakonom (čl. 3.), neposredne izbore (čl. 38.) i sudjelovanje stranaka u formiranju političke volje naroda (čl. 21.). SUS je u svojoj odluci⁴⁵ konstatirao da ustavno načelo jednakosti u izborima ne znači da je isključeno svako diferenciranje različitog uspjeha glasova birača, tj. da sve stranke koje su istaknule svoju listu moraju bez razlike biti jednako tretirane. Načelno, svaki glas u pravnom smislu ima jednak utjecaj na rezultat izbora kao bilo koji drugi glas. U slobodnom demokratskom društvu nužno je da glas svakog građanina ima jednaku težinu. Međutim, naglasit će Sud, „cilj izbora nije samo naglasiti političku volju glasača kao pojedinaca – tj. stvoriti predstavništvo naroda koje odražava njihova politička mišljenja, (cilj izbora je) također stvoriti parlament koji će biti učinkovito političko tijelo. Kada bi načelo egzaktnog razmjernog (predstavništva) kao odraza (svih) političkih stajališta naroda bilo dovedeno do logičke krajnosti, parlament bi se mogao razdijeliti u mnoštvo manjih grupa, što bi učinilo težim ili čak nemogućim oblikovati većinu.“ Sud će reći kako bi „neograničeno razmjerno predstavništvo omogućilo čak i sićušnim grupacijama da

⁴⁵ BVerfGE 6, 84 (1957) – Sperrklausel, od 23. siječnja 1957., dostupno na: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv006084.html> (pristup 17. 4. 2025.). Vidi i Bavarian Party Case (1957) u Kommers, D. (ur.), *Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Duke University Press, Durham, 1989, str. 187–189.

steknu parlamentarno predstavništvo – grupacijama koje ne podržavaju političke platforme usmjerene na javno dobro, već su prije usmjerene na u biti jednostrane interese“. Međutim, kako bi se mogla formirati vlada sposobna djelovati i ostvarivati značajne zakonodavne ciljeve, nužne su jasne parlamentarne većine, svjesne svojih odgovornosti prema javnom dobru. Na temelju toga Sud će zaključiti da je legitimno diferencirati stranke na temelju toga jesu li one kvalificirane ostvarivati parlamentarne zadaće i zakonom isključiti male stranke (*Splitterparteien*) iz sudjelovanja u razdiobi mjesta u sustavu razmjernog predstavništva. Stoga zakonodavno tijelo može tretirati različito političke stranke u razmjernim izborima, ali to mora biti apsolutno nužno samo da se osigura karakter izbora kao integrativnog procesa u oblikovanju političke volje naroda. S obzirom na činjenicu da je Bavarska stranka pokrajinska, regionalna stranka, Savezni ustavni sud konstatirao je da savezni zakonodavac pri izboru *Bundestaga* kao unitarnog ustavnog tijela saveza ne mora uzeti u obzir stajališta koja bi proizlazila iz federalnog ustrojstva zemlje.

S obzirom na to da Temeljni zakon vrednuje sve političke stranke jednako, sloboda djelovanja zakonodavnog tijela ipak je ograničena, ali unutar tih ograničenja Sud mora poštivati vršenje zakonodavne slobode djelovanja i ne može odlučivati o tome je li zakonodavno rješenje prikladno ili pravno i politički poželjno. Samo u slučaju kada odredba izbornog zakona ne bi težila sprječavanju poremećaja u sustavu vlade ili bi išla dalje nego što je nužno da se postigne taj cilj, Sud bi takvu odredbu mogao proglasiti neustavnom na temelju kršenja načela jednakosti u izborima. Temeljem iznesenog Sud će odlučiti da je izborni prag od 5 % opravdan kako bi spriječio ulazak previše malih stranaka u parlament i tako osigurao integrativnu funkciju izbora. U istoj presudi Sud je odlučio da je odredba o tri direktna mandata kao alternativnom izbornom pragu također sukladna ustavu.

U jednoj ranijoj presudi SUS će ukinuti zakon pokrajine Schleswig Holstein u kojem je propisan izborni prag od 7,5 % obrazlažući to tako da moraju postojati „vrlo posebni, uvjerljivi razlozi koji opravdavaju povećanje kvoruma iznad uobičajene njemačke stope od 5 %“, a takve razloge u konkretnom slučaju Sud nije našao.⁴⁶

Sud je 1954. konstatirao da zakonodavac može propisati izborni prag i za stranku nacionalne manjine (*Südschleswigschen Wählerverband*), ali jednako tako može propisati da se obveza postizanja izbornog praga ne odnosi na stranke nacionalne manjine, koje iz objektivnih razloga (manjeg broja glasača) mogu teže doseći zakonom propisani izborni prag.⁴⁷ Imajući u vidu mišljenje Suda, parlament pokrajine ukinut će uvjet izbornog praga za stranke nacionalnih manjina, a to će kasnije učiniti i savezni zakonodavac. To će

⁴⁶ BVerfGE 1, 208 (1952) – 7,5 %-Sperrklausel, dostupno na:

<https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv006084.html> (pristup 18. 4. 2025.).

⁴⁷ BVerfGE 4, 31 (1954) – 5 % Sperrklausel, dostupno na: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv004031.html> (pristup 18. 4. 2025.).

omogućiti stranci danske manjine da osvoji zastupničko mjesto na izborima za *Bundestag* 2021. i 2025.

Kada je riječ o ustavnosti izbornog praga od 5 %, Savezni ustavni sud samo će u jednom specifičnom slučaju ukinuti nacionalni prag od 5 % na izborima za *Bundestag* 1990., prvima nakon ujedinjenja zemlje.⁴⁸ Sud je zaključio da bi izborni prag od 5 % primijenjen na cijelu Njemačku u prvim svenjemačkim izborima rezultirao u značajnoj nejednakosti među strankama, naročito onima koje se natječu za glasove u novim istočnim pokrajinama.⁴⁹ Stoga je samo za te izbore ozakonjen izborni prag od 5 % zasebno za pokrajine dotadašnje zapadne Njemačke i pokrajine istočne Njemačke. Taj separatan izborni prag omogućit će Stranci demokratskog socijalizma (PDS), nasljednici bivše istočnonjemačke komunističke partije, da postane parlamentarna stranka nakon izbora 1990. i kasnije pod novim nazivom *Die Linke* (Ljevica) zadrži taj parlamentarni status do danas.

Rane odluke SUS-a o ustavnosti izbornog praga od 5 % u izborima za *Bundestag* bitno će utjecati na parlamentarni sustav u Njemačkoj, odnosno na manji broj parlamentarnih stranaka sposobnih za formiranje koalicijskih vlada. Odredba o izbornom pragu dodatno je prihvaćena kada zbog nje u *Bundestag* nije uspjela ući Nacionaldemokratska stranka Njemačke (*Nationaldemokratische Partei Deutschlands* – *NPD*), krajnje desna stranka s programskim točkama dodirnimima s nacističkim NSDAP-om, jer je na izborima 1969. dobila samo 4,3 % glasova na nacionalnoj razini, iako je već bila zastupljena u više pokrajinskih parlamenata. Stoga će se često u stručnim osvrtima uloga izbornog praga argumentirati kao dobrodošla brana od ekstremnih, bilo lijevih bilo desnih, političkih opcija, iako je jedino ispravno tvrditi da je to brana parlamentarizaciji političkih stranaka koje ne mogu doseći jednu zakonom utvrđenu prepreku, a koje ne moraju nužno biti ekstremne u svojim političkim stajalištima niti mora biti riječ o strankama „koje ne podržavaju političke platforme usmjerene na javno dobro, već su prije usmjerene na u biti jednostrane interese“, kako je to naveo SUS 1957.

Suvremeni njemački parlamentarni sustav u odnosu na razdoblje do 1980-ih godina prošloga stoljeća, kada se oblikovao sustav bipolarnog četverostranačja,⁵⁰ značajnije je fragmentiran kao posljedica parlamentarizacije dviju stranaka s krajnje lijevog (*Die Linke* – Ljevica, nasljednica PDS-a) i krajnje desnog političkog spektra (*Alternativa za Njemačku* – *AfD*), pa dvije najveće njemačke, nekada „narodne stranke“, CDU/CSU i SPD, na parlamentarnim izborima 2021. osvajaju zajedno manje od 50 % „drugih glasova“ birača

⁴⁸ Izborni prag od 5 % Savezni ustavni sud ukinut će i za izbore njemačkih zastupnika u Europski parlament.

⁴⁹ BVerfGE 82, 322 (1990) – Gesamtdeutsche Wahl, dostupno na: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv082322.html> (pristup 18. 4. 2025.).

⁵⁰ Decker, Ist die Fünf-Prozent-Sperrklausel noch zeitgemäß?, str. 461.

(SPD 25,7 % i CDU/CSU 24,1%), a to će se ponoviti i na izborima 2025. (CDU/CSU 28,5 %, SPD 16,4 %).⁵¹

No prohibitivna klauzula u nekoliko posljednjih izbora potvrđuje svoju važnost, ali i nepredvidljiv utjecaj na stabilnost njemačkog stranačkog sustava. Na parlamentarnim izborima 2013. njemački liberali po prvi put u povijesti Druge Republike nisu prešli izborni prag od 5 % (dobili su svega 4,8 % „drugih glasova“), a Alternativa za Njemačku, koja se prvi put natjecala na saveznim izborima, također nije prešla izborni prag (dobila je svega 4,7 % glasova). Zajedno s još nekim manjim strankama na tim je parlamentarnim izborima propalo oko 7 milijuna glasova, odnosno 15,6 % ukupnog broja, najviše u parlamentarnoj povijesti SR Njemačke. Rezultat tih izbora onemogućio je formiranje vlade desnog ili lijevog centra, pa je morala biti formirana koalicija CDU/CSU – SPD, koja se još često naziva „velikom koalicijom“, iako danas navedene stranke dobivaju daleko manje glasova nego 1960-ih, kada je prvi put formirana „velika koalicija“. Iako su stranke lijevog centra i ljevice dobile zajedno većinu mandata (320 od 631), takva vlada nije mogla biti formirana zbog neprihvatljivosti Ljevice kao koalicijskog partnera socijaldemokrata. Na tim izborima CDU/CSU dobio je 41,5 % glasova, ali zbog izgubljenih glasova stranaka koje nisu mogle sudjelovati u razdiobi mandata, pripalo mu je 49,3 % zastupničkih mjesta i za samo pet mjesta nedostajala mu je apsolutna većina radi formiranja samostalne vlade. Ovdje se očituje najbolji primjer nadzastupljenosti jedne stranke u parlamentu zahvaljujući propasti dijela glasova birača danih strankama koje nisu prešle izborni prag. To pravilo nadzastupljenosti formulirao je Giovanni Capoccia na sljedeći način:

„Opća mjera nadzastupljenosti određena je veličinom kvote glasova koji nisu transformirani u (zastupnička) mjesta zahvaljujući reducirajućem učinku (izbornog) praga... Mjesta koja korespondiraju s tim glasovima u stvari su 'redistribuirana' između stranaka koje sudjeluju u toj razdiobi.“⁵²

Upravo nakon izbora 2013. najviše se u njemačkoj javnosti i u stručnim analizama raspravljalo o političkoj opravdanosti izbornog praga u izborima za Bundestag⁵³ i njegovoj ustavnopravnoj utemeljenosti,⁵⁴ odnosno o visini tog praga i eventualnim rješenjima kako smanjiti broj „propalih glasova“ birača. Pojedini su njemački analitičari upozoravali na to da je SUS svojim presudama ukidao izborni prag za lokalna

⁵¹ Ergebnisse der Bundestagswahl 2025, dostupno na:

<https://www.faz.net/aktuell/politik/bundestagswahl/wahlergebnisse-der-bundestagswahl-2025-in-daten-karten-wahlkreise-und-moegliche-koalitionen-110306165.html> (pristup 18. 4. 2025.).

⁵² Capoccia, The Political Consequences of Electoral Laws, s. 180.

⁵³ Vidi npr. Ridder, W., Künstliche Sperrklauseln bei Wahlen: Sinnvoller Abwehrmechanismus gegen „Weimarer Verhältnisse“ oder undemokratische Willkür?, *GWP – Gesellschaft. Wirtschaft. Politik*, br. 2, 2014, str. 263–270.

⁵⁴ Für und Wider der Fünfprozenthürde, rasprava vođena na Verfassungsblog, dostupno na: <https://verfassungsblog.de/category/debates/fuer-und-wider-der-fuenfprozenthuerde/> (pristup 18. 4. 2025.). Vidi i Lenski, S.-C., Die Fünfprozenthürde auf dem Prüfstand politischer Realität: zur Verfassungsmäßigkeit der Sperrklausel bei zunehmender Stimmendiversifizierung, *Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung : MIP*, vol. 20, 2014, str. 178–180.

predstavnička tijela i u izborima njemačkih zastupnika za Europski parlament,⁵⁵ pa je izborni prag ustavnopravno legitimiran samo u izborima za *Bundestag* i pokrajinske parlamente⁵⁶ kao jedna „umjetna prepreka“ ustanovljena od strane zakonodavca kako bi se smanjila fragmentiranost parlamenta i omogućile stabilne vlade. Ali, uz tako značajan porast propalih glasova analitičari su postavili pitanje demokratičnosti izbornog sustava u kojem sedam milijuna birača koji su glasali ostaje bez svojih predstavnika u *Bundestagu*.⁵⁷ Zbog toga što FPD nije 2013. prešao izborni prag, morala je biti formirana koalicija CDU/CSU – SPD, pa se opozicija u *Bundestagu* svela na Zelene i Ljevicu. Nakon izbora 2017., kada su izborni prag prešli i FPD i Alternativa za Njemačku, ponovno je morala biti formirana vlada CDU/CSU – SPD jer su bile nemoguće većinske vlade ranije postojećih koalicija CDU/CSU-FPD ili SPD-Zeleni. U takvoj konstelaciji krajnje desna Alternativa za Njemačku postat će najjača opozicijska stranka u *Bundestagu*.

Nakon parlamentarnih izbora 2025. izborni će prag ponovno odigrati značajnu ulogu – po drugi put u suvremenoj njemačkoj parlamentarnoj povijesti FPD će dobiti manje od 5 % glasova (svega 4,3 %), a nova stranka – Savez Sahre Wagenknecht (*Bündnis Sahra Wagenknecht – BSW*), čija je čelnica formirala svoju stranku nakon napuštanja stranke Ljevice, dobit će 4,97 % glasova i nedostajat će joj svega 13 435 glasova da prijeđe izborni prag.⁵⁸ Činjenica da BSW nije prošao izborni prag imat će značajne političke posljedice. Njegovim nesudjelovanjem u raspodjeli zastupničkih mandata (a dobio bi više od 30 mandata da je prešao izborni prag) ostvaren je dovoljan broj mandata CDU/CSU-a (208) i SPD-a (120) za moguću zajedničku koalicijsku vladu i parlamentarnu većinu (328 od 630 mandata), koja ne bi bila moguća bez neke treće stranke da je BSW stekao pravo na zastupnička mjesta u Bundestagu. U izborima 2025., slično kao i 2013., bit će vrlo velik postotak izgubljenih glasova (13,89 %), odnosno oko 7 milijuna njemačkih građana glasalo je za stranke koje nisu dosegnule izborni prag, što će zasigurno voditi novim raspravama o njegovoj visini, a ona je, komparativno gledajući, među najvišima u Europi.⁵⁹

Valja se osvrnuti i na pitanje alternativnog izbornog praga (*die Grundmandatsklausel*), prema kojem će stranka sudjelovati u razdiobi zastupničkih mjesta i u slučaju da ne dobije 5 % „drugih glasova“ na nacionalnoj razini ako su njezini kandidati pobijedili u najmanje

⁵⁵ BVerfGE 129, 300 (2011) – Izborni prag od 5 % na izborima za Europski parlament i BVerfGE 135, 259 (2014) – Izborni prag od 3 % na izborima za Europski parlament. Sažetak tih dviju odluka (odnosno priopćenje Suda) na hrvatskom može se naći u Izbor odluka Ustavnog suda Savezne Republike Njemačke, Konrad Adenauer Stiftung, Zagreb, 2015, str. 216–220, 225–230.

⁵⁶ Decker, Ist die Fünf-Prozent-Sperrklausel noch zeitgemäß?, str. 460–471.

⁵⁷ Klager, D., Die stummen Stimmen, Handelsblatt, 24. 9. 2013., dostupno na: <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/bundestagswahl-2013/fuenf-prozent-huerde-die-stimmen-stimmen/8833280.html> (pristup 18. 4. 2025.).

⁵⁸ Debets, C.; Fouda, M., BSW scheitert nur knapp an 5-Prozent Hürde – Schwarz/Rot möglich, dostupno na: <https://de.euronews.com/my-europe/2025/02/24/bsw-scheitert-nur-kanpp-an-5-prozent-hurde-schwarzrot-moglich> (pristup 18. 4. 2025.).

⁵⁹ Fünf-Prozent-Hürde: Warum 13,7 Prozent der Stimmen nicht im Deutschen Bundestag vertreten sind, dostupno na: <https://www.diepresse.com/19395390/fuenf-prozent-huerde-warum-137-prozent-der-stimmen-nicht-im-deutschen-bundestag-vertreten-sind> (pristup 18. 4. 2025.).

tri jednomandatna izborna okruga. Nakon ujedinjenja Njemačke jedini dobitnik te odredbe bila je stranka Ljevice (odnosno PDS). U izborima 1994. PDS je osvojio četiri direktna mandata, a svega 4,4 % važećih drugih glasova, te je dobio 26 mjesta na pokrajinskim listama. Na izborima 2021. Ljevica je dobila tri direktna mandata i 4,9 % važećih drugih glasova, pa joj je pripalo 36 mjesta na pokrajinskim listama. Spomenut ću da je na izborima 2002. PDS osvojio dva direktna mandata i 4 % drugih glasova, pa je u toj situaciji, prema tadašnjem zakonu, s ta dva direktna mandata postao parlamentarna stranka (iako bez mogućnosti formiranja parlamentarne frakcije), ali kako nije osvojio treći direktni mandat, nije mogao sudjelovati u razdiobi zastupničkih mjesta temeljem dobivenih drugih glasova.⁶⁰ Kako je Ljevica u novijoj povijesti izbora za Bundestag jedini dobitnik odredbe o alternativnom izbornom pragu, bilo je u javnosti prijedloga da se ta odredba ukine ili da se poveća broj direktnih mandata kao uvjet za sudjelovanje stranke u razdiobi svih zastupničkih mjesta ukoliko nije prešla izborni prag od 5 %. Izmjenom izbornog zakona iz 2023. ukinuta je odredba o alternativnom izbornom pragu, ali je SUS svojom presudom u srpnju 2024. upravo tu izmjenu proglasio neustavnom, o čemu će biti više riječi kasnije.

Kada je riječ o eventualnim zakonskim promjenama u svezi s izbornim pragom od 5 %, mala je mogućnost da se to dogodi jer to ne odgovara većim strankama. Dugo se vremena raspravlja o prijedlogu tzv. „alternativnog glasa“, koji je još 1988. iznio Eckhard Jesse. On će predložiti da svaki glasač ima mogućnost alternativnog glasa za određenu stranku, koji bi se uzeo u obzir u slučaju da stranka kojoj je dao prvi ili glavni glas nije prešla izborni prag. U tom slučaju aktivirao bi se alternativni glas. Ideja alternativnog glasa polazi od toga da birač može slobodno glasati za stranku koju najviše preferira, bez obzira na bojazan da ona možda neće prijeći izborni prag, pa će posljedično njegov glas biti izgubljen, odnosno da mora glasati strateški za neku stranku koja mu je drugi najbolji izbor samo zato što je to siguran izbor. S alternativnim glasom birač može dati povjerenje stranci koja je njegov prvi izbor znajući da, ako ta stranka ne prijeđe izborni prag, svojim alternativnim glasom može birati drugu stranku, odnosno drugi najbolji izbor, s pretpostavkom da ta stranka prelazi izborni prag.⁶¹ Ideja je izvučena iz zaborava nakon izbora 2013., kada je došlo do velikog broja izgubljenih glasova od više od 15 %, ovaj put

⁶⁰ Grundmandatsklausel, dostupno na:

<https://www.bundeswahlleiter.de/service/glossar/g/grundmandatsklausel.html> (pristup 18. 4. 2025.).

Valja napomenuti također da je PDS na prvim svenjemačkim izborima 1990. osvojio 11 % drugih glasova na području istočne Njemačke, a svega 2,4 % na nacionalnoj razini, te je ušao u parlament zahvaljujući odluci Saveznog ustavnog suda, koji je naložio zakonodavcu propisivanje izbornog praga od 5 % posebno za zapadnu i istočnu Njemačku. Kako ističe Eckhard Jesse, da je na izborima 1990. primijenjena izvorna verzija izbornog zakona iz 1949., PDS bi osvojio zastupnička mjesta samo u onim pokrajinama u kojima je prešao izborni prag od 5 %. Prema odredbama izbornog zakona iz 1953., kako je stranka osvojila jedan direktni mandat, imala bi pravo na razmjernu zastupljenost u Bundestagu temeljem drugih glasova koje je dobila. Prema izbornom zakonu koji će se primjenjivati od 1957. PDS bi dobio samo taj jedan direktni mandat, bez dodatnih mjesta s pokrajinskih lista (jer nije osvojio 3 direktna mandata). Primjer PDS govori, kako zaključuje Jesse, kako bi se udjel zastupničkih mjesta te stranke u Bundestagu značajno mijenjao s obzirom na primjenu pojedinog izbornog zakona. Vidi Jesse, *The Electoral System: More Continuity than Change*, str. 134.

⁶¹ Jesse, E., *Die Hürde der fünf Prozent*, *Die Zeit*, 2. Januar 1988, str. 14.

pod nazivom „zamjenski glas“ (*Ersatzstimme*).⁶² Suštinski taj bi zamjenski glas transformirao postojeći sustav s dva glasa koje birač daje kandidatu u jednomandatnom izbornom okrugu i stranačkoj listi s takozvanim glavnim glasom koji bi bio istovremeno glas za kandidata i stranku i zamjenskim glasom koji bi se aktivirao samo u slučaju da stranka za koju je birač glasao nije prešla izborni prag. Najvažniji argument u prilog zamjenskog glasa jest to da bi on smanjio broj izgubljenih glasova, ali ne bi potaknuo veću fragmentaciju parlamenta jer bi zamjenski glasovi mogli biti uračunati samo ako su dani za stranke koje su i bez njih prešle izborni prag. Ideja koja je bila dosta aktualna nakon izbora 2013. sada je manje zastupljena u raspravama, ali nakon izbora 2025. ona bi ponovno mogla postati aktualnom.

Problem izbornog praga najvažniji je ustavnopravni i politički problem u onom dijelu njemačkog izbornog sustava koji se odnosi na glasanje za stranačke liste. No još značajniji problemi za izborni sustav proizaći će iz drugog dijela izbornog sustava, koji se odnosi na izbor kandidata u jednomandatnim izbornim okruzima, tj. na personalizirani element izbornog sustava, odnosno mogućnost da birači daju odvojeni glas za kandidate u jednomandatnim izbornim okruzima.

4. SAVEZNI USTAVNI SUD, PREKOMJERNI MANDATI I NAČELO JEDNAKOSTI BIRAČKOG PRAVA

Personalizirani dio izbornog sustava trebao je, prema zamislima njegovih utemeljitelja, ojačati utjecaj birača na izbor zastupnika, naročito s obzirom na činjenicu da kod glasanja za stranačke liste birači ne mogu glasati preferencijski za pojedine kandidate na listi. U praksi funkcioniranja tog „personaliziranog“ dijela izbornog sustava pokazalo se ipak da birači prvenstveno glasaju stranački, da su u pravilu kandidati najvećih stranaka oni koji dobivaju izbore u jednomandatnim okruzima, da je praktički nemoguće da mandat osvoji neki nezavisni kandidat. Također, prema njemačkom izbornom zakonu netko može biti kandidat i u jednomandatnom izbornom okrugu, ali i na stranačkoj listi, tako da je česta situacija da kandidati koji ne uspijevaju pobijediti u svom izbornom okrugu zastupnički mandat dobivaju sa stranačke liste. Istraživanja glasanja njemačkih birača potvrđuju „ograničeno poznavanje karaktera njihova izbornog sustava“.⁶³ Sustav s dva glasa omogućuje, između ostaloga, i podijeljeno glasanje (cijepanje glasova) na način da birač glasuje za kandidata jedne stranke i za listu neke druge stranke i kontinuirana istraživanja potvrđuju da jedan, iako manji dio birača „strateški“ glasuje kako bi svojim glasom utjecao na uspjeh određenog kandidata odnosno određene stranačke liste. Naravno, takvo cijepanje glasova, uz neke druge osobitosti izbornog sustava, pridonosi kompleksnosti sustava, ali i određenim paradoksima koji taj sustav čine problematičnim, posebno kada

⁶² Jesse, E., Plädoyer für ein Einstimmensystem bei der Bundestagswahl, ergänzt um eine Ersatzstimme, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, vol. 47, br. 4, 2016, str. 893–903; Graeb, F.; Vetter, A., Ersatzstimme statt personalisierter Verhältniswahl: Mögliche Auswirkungen auf die Wahlen zum Deutschen Bundestag, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, vol. 49, br. 3, 2018, str. 552–563.

⁶³ Jankowski, M.; Linhart, E.; Tepe, M., Keep it Simple! German Voters' Limited Competence to Evaluate Electoral Systems' Functions, *German Politics*, vol. 31, br. 4, 2022, str. 579–601.

se on primjenjuje u državi koja zastupničke mandate dodjeljuje strankama po pojedinim pokrajinama. Razdioba mandata po pokrajinama i sustav dva glasa omogućuje pojavu određenih problematičnih značajki, o kojima je u konačnici morao odlučivati SUS. Riječ je prije svega o problemima negativne težine glasa povezane s tzv. prekomjernim mandatima.⁶⁴

Prekomjerni mandati nastaju kada neka stranka u određenoj pokrajini osvaja više direktnih mandata u jednomandatnim izbornim okruzima nego što joj zastupničkih mjesta u toj pokrajini pripada temeljem drugih glasova. Pritom je ta stranka do izborne reforme 2023. imala pravo zadržati sve direktne mandate u okruzima u kojima su pobijedili njezini kandidati. Oni mandati koji su iznad broja „pokrivenog“ drugim glasovima nazivaju se prekomjernim mandatima te povećavaju ukupan broj zastupnika u Bundestagu. Mnogobrojne kompleksne uzroke pojave prekomjernih mandata u njemačkom izbornom sustavu matematičar Martin Fehndrich pojednostavljeno će objasniti na sljedeći način: „Razlozi prekomjernih mandata općenito se mogu povezati s dva mehanizma: mnogo osvojenih mandata u izbornim okruzima i malo stranačkih glasova.“⁶⁵ Prekomjerni mandati bili su marginalna pojava u njemačkom izbornom sustavu do ujedinjenja Njemačke, ali nakon toga, zbog specifičnosti stranačkog sustava u pojedinim pokrajinama, ti su se mandati znatno povećali u istočnonjemačkim savezним pokrajinama, ali poslije i na zapadu Njemačke. Primjerice, u sedam izbora od 1965. do 1987. bilo je ukupno samo četiri prekomjerna mandata, već 1990. njih šest, 1994. 16, 1998. 13, 2002. samo pet, 2005. povećanje na 16, a 2009. dosegli su do tada najviši broj od 24 prekomjerna mandata.⁶⁶ Ti su prekomjerni mandati imali ili bi mogli imati značajne posljedice nakon pojedinih izbora:

- oni povećavaju nerazmjernost izbornog rezultata jer nerazmjerno nagrađuju stranke koje su ih dobile budući da nisu pokriveni drugim glasovima, koji čine temelj za razdiobu mjesta u *Bundestagu*
- mogu dovesti do toga da određena stranka, odnosno koalicija, stekne apsolutnu većinu mandata potrebnu za formiranje vlade ili stabilniju većinu mandata koja ne bi postojala bez njih
- povećavaju broj zastupnika u *Bundestagu* iznad zakonom propisanog broja od 598, a kasnije će zbog uvođenja tzv. izravnjavajućih mandata broj zastupnika biti drastično povećan, najviše nakon izbora 2021. – čak 736

⁶⁴ Vidi Behnke, J., Überhangmandate und negatives Stimmgewicht: Zweimannwahlkreise und andere Lösungsvorschläge, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, vol. 41, br. 2, 2010, str. 247–260; Behnke, J., The Strange Phenomenon of Surplus Seats in the German Electoral System, *German Politics*, vol. 16, br. 4, 2017, str. 496–517.

⁶⁵ Fehndrich, M., Negative Weights of Votes and Overhang Seats in the German Federal Electoral Law, Oberwolfach Report Analysis and Design of Electoral Systems, br. 14, 2004, str. 740, dostupno na: <https://dnb.info/1186631724/34> (pristup 18. 4. 2025.).

⁶⁶ Überhangmandate, dostupno na: <https://www.bundeswahlleiter.de/service/glossar/u/ueberhangmandate.html> (pristup 18. 4. 2025.).

- omogućuju pojavu tzv. „negativne težine glasa“.

Matematičari kao Martin Fehndrich godinama su nastojali uvjeriti *Bundestag* i *SUS* da u njemačkom izbornom sustavu postoji mogućnost ozbiljenja „negativne težine glasa“, koja se očituje u svojevrsnom paradoksu da dodatni glasovi za neku stranku mogu dovesti do toga da ta stranka izgubi jedno zastupničko mjesto.

Učinak negativne glasačke težine zbog određenih odredaba njemačkog izbornog zakona može dovesti do situacije u kojoj u određenim konstelacijama drugi glasovi dani strankama koje su dobile prekomjerne mandate u jednoj saveznoj pokrajini imaju negativan utjecaj utoliko što te stranke gube mandate u istoj ili drugoj pokrajini. Suprotno tome, također je moguće da nedavanje glasa birača bude korisno za stranku koju birač podržava. U njemačkom slučaju takva mogućnost postoji i matematički je dokazana na način da neka stranka u jednoj pokrajini može zbog prekomjernih mandata i dodatnih drugih glasova izgubiti mandat u drugoj pokrajini.

Mogućnost izbornog paradoksa tzv. negativne težine glasa potvrđena je u jednoj specifičnoj situaciji koja se dogodila na parlamentarnim izborima 2005. Kandidatkinja Nacionaldemokratske stranke Njemačke (NPD) u jednom izbornom okrugu u Dresdenu preminula je 11 dana prije održavanja parlamentarnih izbora i, u skladu sa zakonom, izbori su u tom okrugu odgođeni kako bi stranka mogla predložiti novog kandidata. Tako su svi birači u Njemačkoj glasovali 18. rujna, osim 219 000 birača u okrugu Dresden I, koji su glasovali 2. listopada. Nakon što je okončano glasovanje 18. rujna u cijeloj Njemačkoj, bilo je očito da naknadno glasovanje birača u dresdenskom okrugu ne može bitno izmijeniti rezultat stranaka na nacionalnoj razini, ali su pojedini eksperti ustanovili paradoksalnu mogućnost da bi stranka CDU mogla izgubiti jedan mandat u Bundestagu ukoliko bi u tom izbornom okrugu dobila određeni broj drugih glasova (točnije između 42 000 i 60 000 glasova). Stranka bi dakle mogla biti „kažnjena“ ako bi dobila više glasova birača.⁶⁷ To se na kraju nije dogodilo, ali je nedvojbeno ustanovljena mogućnost „negativne težine glasa“ potaknula podnošenje više ustavnih tužbi, a *SUS* je 2008. ustanovio da ta mogućnost u izbornom zakonu krši načela jednakosti i neposrednosti izbora:

„Izborni sustav koji je osmišljen tako da dopušta, ili barem dopušta u tipičnim konstelacijama, da povećanje broja glasova dovede do gubitka mandata ili da stranačka lista ukupno osvoji više mandata ako je dobila manje glasova ili ako je konkurentska lista dobila više glasova dovodi do proizvoljnih rezultata i čini demokratsko natjecanje za naklonost birača apsurdnim.“⁶⁸

⁶⁷ Vidi opširnije Behnke J., *Strategisches Wählen bei der Nachwahl in Dresden zur Bundestagswahl 2005*, *Politische Vierteljahresschrift*, vol. 49, br. 4, 2008, str. 695–720.

⁶⁸ BVerfGE 121, 266 – Landeslisten, dostupno na: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv121266.html> (pristup 18. 4. 2025.).

No takva mogućnost „izborne greške“ može biti relevantna i u smislu mandata koje će osvojiti pojedina stranka, naročito u slučaju većeg broja prekomjernih mandata. Tako će SUS upozoriti na to da je u izborima za Bundestag 2005. bila moguća situacija u pokrajini Hamburg, gdje bi SPD, da je dobio 19 500 manje drugih glasova, dobio jedan zastupnički mandat više u Bundestagu.

Bez obzira na ukidanje odredaba izbornog zakona SUS nije odlučio da bi provedeni izbori 2005. bili poništeni kao neustavni, što bi vodilo raspuštanju *Bundestaga*, jer je ustanovljena izborna greška rezultat svojevrsnog paradoksa važećeg izbornog zakona koji nije bio lako razumljiv, a u konačnici može se odnositi samo na nekoliko mandata u zakonodavnom tijelu. Sud će naložiti zakonodavcu da donese novi zakon kojim će ukloniti problem negativne težine glasa najkasnije do 30. lipnja 2011. Novi zakon *Bundestag* je donio nakon proteka tog roka krajem studenoga 2011. Međutim, i protiv tog zakona neke su parlamentarne stranke (SPD, Zeleni) pokrenule postupak ocjene ustavnosti pred SUS-om smatrajući da ni novi Zakon ne uklanja problem negativne težine glasa, ali i da dopušta sve veći broj prekomjernih mandata, koji nisu kompenzirani u skladu s načelom razmjernih izbora.

Savezni je ustavni sud po drugi put u razmaku od četiri godine ukinuo odredbe izbornoga zakona.⁶⁹ Sud je odlučio da novi Zakon ne uklanja negativnu težinu glasa, ali još je važnije u presudi Suda bilo ukidanje odredbe iz čl. 6. st. 5 Zakona o prekomjernim mandatima jer su u razmjernom sustavu povezanom s izborom osoba prekomjerni mandati dopušteni tek u doseg koji ne mijenja temeljni karakter tih izbora kao razmjernih izbora.

SUS će naglasiti da dodjela prekomjernih mandata bez naknade ili kompenzacije drugim strankama nejednako tretira birače u procesu dodjele mandata i narušava jednake mogućnosti stranaka. Ta se diferencijacija ogleda u sastavu *Bundestaga*. Sa sve većim brojem prekomjernih mandata sve se više diferencira vrijednost uspjeha danih glasova. Uzimajući u obzir činjenicu da se mandati u izbornim okruzima kompenziraju mandatima stranačkih lista, svaki birač može u načelu utjecati na proporcionalni sastav parlamenta samo jednom – svojim drugim glasom. Prvi glas s druge strane nema utjecaja na raspodjelu mandata među političkim strankama. Međutim, ako postoji prekomjerni mandat, birači svojim prvim glasom pridonose osvajanju mandata u izbornom okrugu, koji se više ne mogu kompenzirati mandatima s liste i koji stoga mijenjaju razmjernu zastupljenost utvrđenu na temelju rezultata drugog glasa. Time, osim drugog glasa, prvi glas također dobiva utjecaj na politički sastav Bundestaga. Budući da se taj učinak javlja samo kod onih birača koji su svoj prvi glas dali kandidatu izbornog okruga čija je stranka postigla nadmoć u dotičnoj saveznoj pokrajini, jednakost je vrijednosti uspjeha narušena. Istina je da svaki birač ima jednaku priliku pripadati skupini birača čiji glasovi utječu na politički sastav parlamenta više nego glasovi ostalih birača. Međutim, to ne jamči da će svi glasači moći jednako utjecati na raspodjelu mjesta davanjem svojih glasova. Na jednake

⁶⁹ BVerfGE 131, 316 – Landeslisten, dostupno na: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv131316.html> (pristup 18. 4. 2025.).

moćnosti političkih stranaka također negativno utječe akumulacija prekomjernih mandata. Ta jednakost političkih stranaka zajamčena je samo ako svakoj stranci treba približno jednak broj glasova za osvajanje mandata u okviru nužnog odstupanja radi zaokruživanja, koja su neizbježno povezana s postupkom raspodjele mandata temeljenom na načelu proporcionalne zastupljenosti. Međutim, stranka koja dobije prekomjerne mandate dobit će manje drugih glasova za svako svoje mjesto od stranke koja ih nema.⁷⁰

Sud će zaključiti da su načela jednakosti biračkih prava i jednakosti izgleda povrijeđena u slučaju kad je broj prekomjernih mandata veći od polovice broja zastupnika potrebnih za formiranje zastupničkog kluba.⁷¹ Dodjela „viška mandata“ bez kompenzacije ili prijeloja znači nejednako postupanje prema glasovima birača u postupku dodjele mandata zato što time, osim drugog glasa, i prvi glas može utjecati na raspodjelu mandata u *Bundestagu*. To nejednako ponderiranje glasova birača načelno je opravdano ustavno legitimnim ciljem da se biraču u okviru proporcionalnog izbornog sustava omogući i biranje osoba. Međutim, u sustavu koji je stvorio zakonodavac, gdje se personalni izbori kombiniraju s proporcionalnim sustavom, višak mandata prihvatljiv je samo u opsegu koji ne bi dokinuo osnovni karakter proporcionalnog izbornog sustava. Ukoliko je „višak mandata“ veći od pola kluba zastupnika, povrijeđena su načela jednakosti izbora i jednakosti izgleda stranaka. Taj red veličine s jedne se strane ravna prema Poslovniku *Bundestaga*, sukladno kojemu je za status kluba zastupnika potreban kvorum od najmanje 5 % članova *Bundestaga*, a s druge strane novom zakonskom regulativom uzima u obzir ponovno izraženu volju zakonodavca da se utjecaj prvog glasa na raspodjelu mandata zemaljskih lista što više ograniči. S obzirom na nužnost postojanja pouzdane pravne osnove sljedećih izbora za *Bundestag*, kao i radi sprječavanja rizika raspuštanja parlamenta zbog procedure provjere izbornih rezultata, SUS je zaključio da dopuštena maksimalna granica za višak izravnih mandata iznosi 15 mandata.⁷² SUS je bio svjestan, kako će napomenuti, da se „broj od 15 prekomjernih mandata kao čin sudskog preciziranja norme ne može u potpunosti opravdati“, ali će ocijeniti da je „zadaca Saveznog ustavnog suda u specifičnom kontekstu precizirati zahtjeve jednakosti za sustav dodjele mjesta na takav način da zakonodavno tijelo može osmisliti izborni zakon na pouzdanoj ustavnoj osnovi i, kao rezultat toga, da će rizik od raspuštanja *Bundestaga* u postupku revizije izbora biti sveden na minimum“.⁷³

Odluka SUS-a kojom je ponovno ukinuo dijelove izbornog zakona zbog prekomjernih mandata izazvat će dosta negativnih reakcija njemačkih analitičara koji se bave izbornim sustavima. Tako će, primjerice, Dieter Nohlen ustvrditi da, bez obzira na to što „u Njemačkoj izborni sustav nije usidren u ustavno pravo, Savezni ustavni sud ipak se uporno pozivao da odlučuje o onim pitanjima izbornog sustava koja su bila sporna među strankama“ te da „Ustavni sud nigdje ne intervenira tako odlučujuće u demokratski proces iz kojega bi trebao proizaći izborni sustav“. Tako se, konstatirat će Nohlen, u Njemačkoj

⁷⁰ *Ibid.*, odjeljci 123–125.

⁷¹ *Ibid.*, odjeljak 127.

⁷² *Ibid.*, odjeljci 140–141.

⁷³ *Ibid.*, odjeljak 144.

pitanje izbornog sustava praktično razvilo od teorijskog pitanja (o najboljem izbornom sustavu) i pitanja vlasti u pravno pitanje, gdje posljednju riječ ima SUS. Takva sudačka pozicija, prema Nohlenovu mišljenju, „međunarodno je neobična, pa čak i jedinstvena“. Nohlen će SUS-u posebno zamjerati što opća načela biračkog prava (poput jednakosti biračkog prava) primjenjuje na izborne sustave (prenošenje glasova u mandate), čija je funkcija upravo to da variraju u uspješnosti.⁷⁴ Nohlenovo politološko razmišljanje da se ustavni sudovi ne bi trebali upuštati u propitivanje izbornih zakona i ograničavati slobodu zakonodavca da uređuje izborni sustav samo na temelju apstraktnog načela jednakosti biračkog prava ne dijele ustavni pravnici, a odlučivanje niza ustavnih sudova o ustavnosti izbornih zakona posljednjih godina (npr. u Italiji, Češkoj, Španjolskoj, Sloveniji, Hrvatskoj) potvrđuje da odluke njemačkog SUS-a nisu nikakva iznimka kada govorimo o ukidanju izbornih zakona od strane ustavnih sudova.⁷⁵

Nakon odluke SUS-a njemački je zakonodavac bio prinuđen prije parlamentarnih izbora 2013. donijeti novi zakon, koji će poštivati odluku Suda u svezi s prekomjernim mandatima. U proljeće 2013. *Bundestag* je, uz opći konsenzus parlamentarnih stranaka (osim stranke Ljevice), donio novi zakon, koji je „problem prekomjernih mandata“ riješio na način da stranke koje te mandate nisu osvojile budu u *Bundestagu* kompenzirane putem tzv. „izravnavajućih“ mandata (*Ausgleichmandate*) kako bi u parlamentu bile razmjerno zastupljene temeljem „drugih“ glasova.⁷⁶ No nuspojava takva zakonskog rješenja, koja će se manifestirati sve više u svakim narednim izborima za *Bundestag*, bit će sve veći *Bundestag*: nakon izbora 2013. *Bundestag* je brojao 631 člana, nakon izbora 2017. 709 članova, a nakon izbora 2021. čak 736 članova. Uzrok tom rastu ogleda se u sve većem broju prekomjernih mandata koji nisu kompenzirani „drugim“ glasovima, pa se zbog toga moraju kompenzirati dodatnim mandatima za druge stranke kako bi se osigurala njihova razmjerna zastupljenost u *Bundestagu*.

Na primjeru Bavarske može se sagledati ta mehanika njemačkih izbora i uzročno-posljedična sveza prekomjernih i izravnavajućih mandata. U Bavarskoj dominira CSU, sestrinska stranka CDU-a, koja se isključivo natječe u toj pokrajini. Na izborima 2013. CSU je osvojio svih 45 direktnih mandata. Stranka je dobila 7,42 % glasova na nacionalnoj razini i dodatnih 11 mandata, odnosno ukupno 56 mandata, bez prekomjernih mandata. Na sljedećim izborima 2017. stranka će osvojiti svih 46 direktnih mandata, ali od toga sedam prekomjernih mandata, jer je njezin udio „drugih“ glasova na nacionalnoj razini pao na 6,17 %. Na izborima 2021. još se više smanjio udio „drugih“ glasova CSU-a na nacionalnoj razini – svega 5,17 % (malo iznad izbornog praga!), ali je stranka osvojila 45

⁷⁴ Nohlen, D., Izborni sustav za njemački Bundestag – kvadratura kruga, *Političke analize*, br. 16, 2013, str. 31–34.

⁷⁵ Vidi Romano, A., Constitutional Courts Dealing with Electoral Systems: A Comparative Look at Constitutional Adjudication on Electoral Equality, *Rev. Investig. Const.*, vol. 10, br. 2, 2023, str. 1–32; Fasone, C.; Mostacci, E. i Romeo, G. (ur.), *Judicial Review and Electoral Law in a Global Perspective*, Hart, Oxford, 2024.

⁷⁶ O toj reformi vidi Behnke, J., The New Electoral Law, or: Good Things Don't Always Come To Those Who Wait, *German Politics*, vol. 23, br. 4, 2014, str. 268–283; Dehm, N.; Jesse, E., Das neue Wahlgesetz zur Bundestagswahl 2013: Eine Reform der Reform der Reform ist unvermeidlich, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, vol. 44, br. 1, 2013, str. 201–13.

od ukupno 46 direktnih mandata, s obzirom na to da je još uvijek relativno najsnažnija stranka u Bavarskoj. No zbog manjeg broja „drugih“ glasova broj prekomjernih mandata CSU-a narast će na 11. To će posljedično zahtijevati sve veći broj izravnavajućih mandata za druge stranke. Kako CSU u Bavarskoj dobiva malo iznad 30 % glasova, što ga čini (uvjerljivo) relativno najsnažnijom strankom u toj saveznoj pokrajini (SPD kao druga najsnažnija stranka dobio je na izborima 2021. tek 18 % glasova), to stranka još uvijek može pobjeđivati u gotovo svim izbornim okruzima, ali njezini stranački glasovi u svakim su narednim izborima sve manji i sve manje „pokrivaju“ osvojene direktne mandate. Naravno, slične situacije događaju se i kod CDU-a i SPD-a u nekim drugim pokrajinama.

Na parlamentarnim izborima održanim 2021. izabrano je čak 736 zastupnika, što je do tada bio najveći broj izabranih zastupnika u njemačkom parlamentu. Taj broj čine nominalnih 598 zastupničkih mandata, 31 uravnoteženi prekomjerni mandat, tri prekomjerna mandata koja nisu uravnotežena te 104 kompenzacijska mandata.⁷⁷ Od ukupnog broja zastupnika njih 299 pobjednici su u izbornim okruzima, a preostalih 437 zastupnici su izabrani sa stranačkih lista. Takav sastav *Bundestaga* posljedica je zakonskih izmjena iz 2013. i 2020. godine, koje su pak bile uvjetovane ranije navedenim odlukama SUS-a o neustavnosti određenih odredaba izbornog zakonodavstva. Tako je njemački *Bundestag* nakon izbora 2021. dosegao rekordni broj zastupnika, veći nego što ih ima Europski parlament (705), koji predstavlja šest puta više građana EU-a. Kako će još 2017. pisati *The Economist*, njemački „XXL *Bundestag*“ najveći je izabrani dom u svijetu (koji brojem nadmašuju samo kineski Kongres i britanski Dom lordova).⁷⁸

S obzirom na rast *Bundestaga*, koji je postao najbrojnijim parlamentom u Europi, s tendencijom daljnjeg rasta, godinama će se voditi političke i stručne rasprave o tome kako reformirati izborni zakon tako da se zaustavi povećanje broja zastupnika *Bundestaga*. Najčešća opcija koju su zagovarali pojedini stručnjaci i političari bila je da se smanji broj izbornih okruga kako bi se posljedično smanjio broj prekomjernih mandata. Tome se najviše odupirala stranka CSU. Tek prije parlamentarnih izbora 2021. u *Bundestagu* je prihvaćena manja reforma izbornog zakona da se smanji broj izbornih okruga s 299 na 280, ali ona je trebala stupiti na snagu tek 1. siječnja 2024. Nikada nije stupila na snagu zbog novog zakona, koji će donijeti nova njemačka vladajuća koalicija izabrana nakon izbora 2021. (SPD – Liberali – Zeleni) u ožujku 2023.⁷⁹

⁷⁷ Podaci o rezultatima izbora 2021., dostupno na:

<https://bundeswahlleiter.de/bundestagswahlen/2021/ergebnisse.html> (pristup 18. 4. 2025.).

⁷⁸ „The ballooning Bundestag“, *The Economist*, 15. kolovoza 2020.

⁷⁹ Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und des Fünfundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes (20/5370, 20/6015), dostupno na: <https://dserv.bundestag.de/btd/20/060/2006015.pdf> (pristup 18. 4. 2025.).

5. REFORMA IZBORNOG ZAKONA 2023. I ODLUKA SAVEZNOG USTAVNOG SUDA O NJEGOVOJ USTAVNOSTI

Dvije su ključne značajke njemačkog personaliziranog razmjernog izbornog sustava – element personalizacije, koji se ogleda u izboru pojedinih kandidata u jednomandatnim izbornim okruzima, i razmjernost rezultata izbora u sastavu parlamenta. Ta dvije značajke u 21. stoljeću bilo je nemoguće uskladiti – personalizirani element dovodio je do sve većeg broja prekomjernih mandata, a to je narušavalo razmjernost kao drugu središnju značajku izbornog sustava. S inzistiranjem na vrlo razmjernom sustavu, koji će svim parlamentarnim strankama dati jednaku zastupljenost prema broju drugih glasova anuliranjem prekomjernih mandata putem tzv. izravnavajućih mandata, *Bundestag* je postajao sve brojniji i nefunkcionalniji, s potencijalnim rastom koji bi dosegnuo i 1000 zastupnika.⁸⁰

Nova koalicija na vlasti nakon parlamentarnih izbora 2023. odlučit će u korijenu sasjeći problem prekomjernih mandata i kontinuiranog povećanja broja zastupnika *Bundestaga*. Prema novom zakonu broj zastupnika *Bundestaga* povećava se s 598 na 630 članova i taj će broj biti fiksiran jer više neće postojati mogućnost prekomjernih mandata. To će se postići tako što će ubuduće samo rezultat „drugih glasova“ (danih stranačkim listama) biti mjerodavan za stranački politički sastav *Bundestaga* prema pravilima proporcionalne zastupljenosti (njem. izraz *Zweitstimmendeckung*). Prema novim odredbama izbornog zakona udio ukupnog broja glasova danih svakoj stranci prvo će se utvrditi na nacionalnoj razini, a broj mjesta koja pripadaju svakoj stranci bit će određen (primarna raspodjela) prije nego što se ta mjesta zatim raspodijele među stranačkim pokrajinskim listama (sekundarna raspodjela). Broj mjesta dodijeljen pokrajinskoj listi stranke tada će definirati maksimalan broj uspješnih kandidata te stranke u izbornom okrugu koji imaju pravo dobiti mjesto na temelju glasovanja u tom okrugu.

Ubuduće se u izbornim okruzima, kojih će i nadalje biti 299, neće dodjeljivati izravni mandati prema sustavu glasovanja relativnom većinom. Ti izbori u izbornim okruzima (osim praktički irelevantnog slučaja nestranačkih pobjednika izbornih okruga) služit će samo određivanju izbora osoba za mandate koji stranci pripadaju na temelju drugog glasa. Stranka će uvijek dobivati onoliko mandata koliko joj u postotku pripada na temelju drugog glasa. Kada je određeno koliko mandata pripada pojedinoj stranci u određenoj pokrajini, ti će se mandati dodijeliti tako da će prednost imati kandidati stranke u izbornim okruzima koji su osvojili relativnu većinu u svojem izbornom okrugu. Redoslijed tih kandidata koji su dobili relativnu većinu glasova u izbornom okrugu određuje se prema postotku njihovih glasova. Novo zakonsko rješenje neće u praksi odstupati od ranijeg uređenja u slučaju da određenoj stranci u nekoj pokrajini temeljem drugih glasova pripada više mjesta nego što je dobila direktnih mandata u izbornim okruzima temeljem

⁸⁰ Bis zu 1000 Abgeordnete und kein Plan, *Der Spiegel*, br. 37, 2021, dostupno na: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/bundestagswahl-2021-bis-zu-1000-abgeordnete-und-kein-plan-a-fef8715a-4b21-4f03-af75-a1c9a501ba92> (pristup 18. 4. 2025.).

prvih glasova. Primjerice, ako stranci pripada 15 mandata u određenoj pokrajini, a osvojila je tri direktna mandata, u *Bundestag* će biti izabrani, redom, tri kandidata koji su dobili relativnu većinu u svojim izbornim okruzima te potom još 12 najviše rangiranih kandidata na stranačkoj pokrajinskoj listi. Međutim, novi zakon radikalno mijenja dodjelu mandata kada je određena stranka dobila više direktnih mandata temeljem prvih glasova nego što bi dobila mandata temeljem drugih glasova za stranačku listu. Ranije uređenje u tim situacijama rezultiralo je prekomjernim mandatima, a novo uređenje predviđa da će stranka dobiti samo onoliko mandata koliko joj pripada temeljem drugih glasova i u *Bundestag* će biti izabrani kandidati koji su postigli relativno najviši postotak glasova u svom izbornom okrugu, i to do onog broja koliko mandata pripada stranci, što znači – a to je ključno u reformi – da neki kandidati koji su ostvarili relativnu većinu glasova i „pobijedili“ u svom izbornom okrugu neće biti izabrani u *Bundestag*. Tako bi, da je zakon bio na snazi u vrijeme parlamentarnih izbora 2021., stranka CSU, koja je osvojila 45 direktnih mandata, a od toga 11 prekomjernih, izgubila pravo na tih 11 mandata i u tih 11 izbornih okruga ne bi bio izabran zastupnik.

Druga vrlo značajna promjena u izbornom sustavu predložena je od strane vladajuće koalicije neposredno prije odlučivanja o konačnom prijedlogu zakona te je izazvala velik otpor opozicijskih stranaka, koje su zbog takva postupka zatražile i očitovanje Venecijanske komisije.⁸¹ Ta se promjena odnosila na ukidanje alternativnog izbornog praga od tri direktna mandata (*Grundmandatklausur*), koji omogućuje stranci pravo na sudjelovanje u razmjernoj razdiobi parlamentarnih mandata i u slučaju da nije prešla izborni prag od 5 % na nacionalnoj razini. Dvije opozicijske stranke (CSU i Ljevica) oštro su reagirale na tu promjenu smatrajući da je njezina namjera da dovede do njihova nestanka s parlamentarne scene. Ljevica je nakon izbora 2021. bila razmjerno zastupljena u *Bundestagu* samo zahvaljujući osvojenim direktnim mandatima, jer je dobila svega 4,89 % glasova i nije prešla izborni prag, a CSU je taj prag prešao, ali sa samo 5,17 % glasova (i s tendencijom pada glasova na svakim izborima). Kada bi prema novom zakonu, primjerice, CSU na parlamentarnim izborima osvojio sve direktne mandate u pokrajini, ali bi dobio svega 4,99 % glasova na nacionalnoj razini, stranka bi ostala bez ijednog mandata u *Bundestagu*, a u čitavoj pokrajini ne bi bilo nijednog izabranog zastupnika u jednomandatnom izbornom okrugu.⁸²

⁸¹ CDL-AD(2023)020-e Germany – Joint Opinion of the Venice Commission and OSCE/ODIHR on the amendments of the German Federal Election Act, od 12. lipnja 2023, dostupno na: [https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-AD\(2023\)020-e](https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-AD(2023)020-e) (pristup 18. 4. 2025.). Komisija je zaključila da su izmjene zakona u velikoj mjeri usklađene s međunarodnim standardima glede izbornog zakonodavstva, ali je istovremeno primijetila nedostatak konsenzusa pri donošenju zakona jer „izgradnja širokog konsenzusa o izboru i temeljnim aspektima izbornog sustava pridonosi prihvaćanju, legitimnosti i stabilnosti vladajućeg sustava“ (str. 15).

⁸² CDU i CSU također su predložili svoja rješenja izborne reforme. Prema njihovu prijedlogu broj jednomandatnih izbornih okruga smanjio bi se na 270, uz 320 mandata sa stranačkih lista. Broj neizravnavajućih prekomjernih mandata digao bi se s tri na 15 (a to je maksimalan broj koji je dopustio SUS svojom odlukom iz 2012.). Konačno, CDU i CSU povećali bi alternativni izborni prag s tri na pet mandata (što bi posljedično moglo otežati ulazak Ljevice u *Bundestag* jer je ta stranka do tada osvajala najviše tri direktna mandata). Vidi Stoltenberg, H., *Der Streit um die Sitze, Das Parlament*, 20. 3. 2023., str. 1.

Alexander Dobrindt iz CSU-a tako će novi izborni zakon koalicije SPD-FPD-Zeleni okarakterizirati „podlim“ jer se ukidanjem alternativnog izbornog praga želi Ljevicu izbaciti iz parlamenta i dovesti u pitanje pravo CSU-a na postojanje.⁸³ Opozicijske stranke najavile su ustavnu tužbu Saveznom ustavnom sudu smatrajući da je novi zakon izrazito protivan Ustavu i da krši načelo jednakih izgleda stranaka u izborima.⁸⁴

Prijedlozi vladajuće koalicije, ali jednako tako i prijedlog CDU-CSU-a, nedvojbeno su diktirani i stranačkim interesom. Ovaj prvi, koji je ozakonjen, mogao je zbog ukidanja alternativnog izbornog praga dovesti do gubitka parlamentarnog statusa za dvije opozicijske stranke, a ovaj drugi prijedlog opozicijskih stranaka CDU-CSU-a omogućio bi znatno veći broj prekomjernih mandata koji ne bi bili kompenzirani, a upravo su te dvije stranke dobivale najviše takvih mandata. Novela izbornog zakona iz 2023. izvanredan je primjer koji potvrđuje kako su „pitanja izbornog prava pitanja moći“⁸⁵ i determiniraju uvjete i način na koji će se glasovi dani političkim strankama pretvoriti u parlamentarne mandate. Kada se govori o odlučivanju o izbornom zakonodavstvu, u njemačkom ustavnopravnom i političkom rječniku za takve slučajeve parlamentarnog odlučivanja koristi se izraz „odlučivanje parlamenta u vlastitom interesu“ (*der Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache*). Pišući nakon donošenja izbornog zakona, Sophie Schönberger pobliže obrazlaže prirodu takvih odluka kada je riječ o pitanjima izbornog sustava, odnosno općenito izbornog prava:

„Interesi političkih aktera mogu se podudarati preko granica političkih podjela, kao što je slučaj u vezi s pitanjem smanjenja veličine parlamenta ili općenitog povećanja stranačkog financiranja; oni mogu biti usmjereni specifično protiv pojedinačnih konkurentskih političkih aktera, na primjer s izbornim pragom od 5 %, putem kojeg male ili nove stranke mogu biti dovedene u nepovoljan položaj ili su pojedinačni akteri isključeni iz financiranja političkih zaklada povezanih s njima. Međutim, oni također mogu odražavati političke linije sukoba u sadašnjem većinskom sustavu, kao što je tijekom desetljeća uočeno u Sjedinjenim Državama u oblikovanju njihova izbornog zakona, a također se tvrdilo u pojedinim

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ O izornoj reformi i suprotstavljenim stajalištima stranaka vidi tematski broj časopisa *Parlament*, br. 12–13 od 20. ožujka 2023., dostupno na: https://www.das-parlament.de/2023/12_13 (pristup 18. 4. 2025.); Zimmermann, F., Die Ampel schrumpft Parlament und Demokratie, dostupno na: <https://www.lto.de/recht/meinung/m/kommentar-wahlrechtsreform-grundmandatsklausel-unwuerdige-gesetzgebung/> (pristup 18. 4. 2025.).

⁸⁵ Das neue Wahlrecht auf dem Prüfstand: Prof. Dr. Sophie Schönberger als Verfahrensbevollmächtigte der Bundesregierung vor dem Bundesverfassungsgericht, dostupno na: <https://www.jura.hhu.de/lehrstuehle-und-institute/professuren-und-lehrstuehle-im-oeffentlichen-recht/lehrstuhl-fuer-oeffentliches-recht-kunst-und-kulturrecht/service/aktuelles/das-neue-wahlrecht-auf-dem-pruefstand-prof-dr-sophie-schoenberger-als-verfahrensbevollmaechtigte-der-bundesregierung-vor-dem-bundesverfassungsgericht-1> (pristup 18. 4. 2025.); Korte, K-R., Wahlrecht ist immer Machtpolitik, 4. September 2020, dostupno na: https://regierungsforschung.de/wp-content/uploads/2020/09/04092020_regierungsforschung.de_Korte_Wahlrechtsreform.pdf (pristup 18. 4. 2025.).

slučajevima glede nedavne reforme federalnog izbornog zakona i s tim povezano 'ukidanje' odredbe o temeljnom mandatu (*Grundmandatsklausel*).⁸⁶

Upravo u slučajevima odlučivanja parlamenta u vlastitom interesu važan je nadzor ustavnosti takvih odluka koji vrši SUS.

Zbog ustavnih tužbi podnesenih od parlamentarnih zastupnika stranaka CDU-CSU, stranke Ljevice, kao i nekoliko tisuća drugih podnositelja SUS je 30. srpnja 2024. presudio da je izmjena izbornog zakona iz 2023. pretežito suglasna s Temeljnim zakonom, osim nove odredbe o izbornom pragu od 5 %, kojom je ukinut alternativni izborni prag, te će se odredba o izbornom pragu nastaviti primjenjivati, ali u tekstu koji je važio prije izmjene zakona 2023. SUS je prvo odlučio da, u smislu formalnog zakonodavnog postupka, zakonodavac nije prekršio ustav zbog toga što je ukidanje alternativnog izbornog praga predložio praktički neposredno prije glasanja o konačnom prijedlogu zakona, jer parlamentarne rasprave i služe tome da se neki prijedlog zakona može amandmanima izmijeniti i neposredno prije odlučivanja o zakonskom prijedlogu. SUS nije zamjerio ni to što je zakon donesen bez konsenzusa u parlamentu jer Temeljni zakon omogućuje da se izborni zakon donese i običnom većinom glasova.⁸⁷ Naglašavajući slobodu zakonodavca da odlučuje o dizajnu izbornog sustava poštujući pritom temeljna načela iz čl. 38. Temelnog zakona, SUS je odlučio da je najznačajniji dio reforme – da se raspodjela zastupničkih mandata ubuduće vrši isključivo temeljem drugih glasova danih stranačkim listama – sukladan s Temeljnim zakonom i da ne krši načelo jednakih šansi političkih stranaka u izborima. Svaka stranka dobit će onoliko mjesta u *Bundestagu* koliko razmjerno odgovara broju glasova birača koji su za nju glasovali i stoga je svaka stranka u jednakom položaju prema drugim strankama. SUS će također odlučiti da zakon ne krši načelo neposrednih izbora zbog toga što se pri raspodjeli zastupničkih mandata uvažavaju isključivo drugi glasovi za stranačke liste, što može dovesti do toga da neki uspješni kandidati, koji su osvojili relativnu većinu glasova u svom izbornom okrugu, ne budu izabrani u *Bundestag*. Pritom zakon samo u jednom slučaju predviđa da kandidati u izbornom okrugu budu izabrani bez obzira na druge glasove. Riječ je o nestranačkim kandidatima (a pobjeda takva kandidata smatra se tek teorijskom mogućnošću jer je neki nezavisni kandidat posljednji put pobijedio još davne 1953.) i formalnopravno, ukoliko bi takav kandidat dobio relativnu većinu glasova, bio bi automatski izabran za zastupnika, za razliku od svih stranačkih kandidata, koji bi morali čekati da se utvrdi rezultat glasanja za stranačke liste i je li njihova stranka osvojila dovoljno glasova u određenoj pokrajini da oni budu izabrani. No SUS će samo konstatirati da i takav različiti zakonski položaj nestranačkih i stranačkih kandidata koji su dobili relativnu većinu glasova ne krši načelo jednakih izbora jer se nestranačke kandidate ne može vezati uz neku stranačku listu, a

⁸⁶ Schönberger, S., Parlamentarische „Entscheidungen in eigener Sache“, *Zeitschrift für Parteienwissenschaften*, br. 2, 2023, str. 213.

⁸⁷ BVerfG, 30.07.2024. – 2 BvF 1/23, para. 126–134.

zakon mora omogućiti stranački neopredijeljenim građanima da aktivno sudjeluju u izborima putem nestranačkih kandidata.⁸⁸

Što se pak tiče izbornog praga od 5 %, on se, prema mišljenju SUS-a, pokazao prikladnim u osiguravanju funkcionalnosti odlučivanja *Bundestaga* i spriječio je rascjepkavanje parlamenta u mnoštvo malih grupacija koje bi to onemogućile. SUS je dodatno naznačio da i prema odredbama Poslovnika *Bundestaga* klub zastupnika (frakcija) može formirati najmanje 5% zastupnika, tj. 32 zastupnika u *Bundestagu*, koji će imati fiksnih 630 članova. Međutim, SUS će konstatirati da prema postojećem činjeničnom i pravnom okviru oblikovanje prohibitivne klauzule kako je ona sada definirana zakonom, gdje se više ne predviđa postojanje alternativnog izbornog praga u vidu tri direktna mandata, nije u potpunosti nužno, odnosno da bi se zajamčio rad i funkcionalnost *Bundestaga*, nije nužno ne uzeti u obzir određenu stranku u raspodjeli zastupničkih mandata čiji bi članovi formirali zajednički parlamentarni klub s članovima druge stranke ako bi te dvije stranke zajedno prešle izborni prag od 5 % glasova. SUS će, navodeći upravo CSU kao stranku koja je podnijela ustavnu tužbu, napomenuti kako postoji mogućnost da ta stranka neće imati pravo sudjelovanja u razdiobi mandata nakon sljedećih parlamentarnih izbora ukoliko ne prijeđe izborni prag na nacionalnoj razini (što je bila realna prijetnja s obzirom na to da je CSU ostvario samo 5,17 % glasova na prethodnim izborima), a sigurno bi formirao zajednički klub zastupnika s CDU-om u slučaju prelaska izbornog praga. SUS će navesti da je suradnja CDU i CSU kao sestrinskih stranaka karakterizirana s tri značajke: namjere da formiraju zajednički parlamentarni klub temeljen na sličnim političkim ciljevima, činjenici da takav zajednički klub već postoji u *Bundestagu* te odricanju natjecanja između te dvije stranke, jer one podnose svoje stranačke liste u različitim pokrajinama.⁸⁹ Stoga će SUS zaključiti da bi se cilj prohibitivne klauzule mogao jednako postići kada bi se rezultati drugih glasova stranaka koje surađuju na taj način uzeli zajedno. Takvim obrazloženjem SUS će vrlo otvoreno reći da ne prihvaća ukidanje alternativnog izbornog praga jer bi to moglo dovesti do nestanka CSU-a kao parlamentarne stranke. SUS će uputiti zakonodavca da može, uzimajući u obzir presudu suda, smanjiti izborni prag ili odabrati neko drugo rješenje koje će uzeti u obzir trajnu suradnju CDU-a i CSU-a kao dvije sestrinske stranke, poput alternativnog izbornog praga,⁹⁰ ali dok se takvo rješenje ne ozakoni, na snazi ostaju ranije važeće zakonske odredbe, koje predviđaju izborni prag od 5 % na nacionalnoj razini ili najmanje tri direktna mandata.

„Lukavom“ presudom SUS-a, kako će je okarakterizirati jedan analitičar,⁹¹ bit će zadovoljne sve stranke – one iz vladajuće koalicije jer je Sud prihvatio najvažniji dio izborne reforme da ubuduće raspodjela parlamentarnih mandata počiva isključivo na drugim glasovima, a opozicijske stranke CSU i Ljevica jer je vraćanje alternativnog izbornog praga značilo da će CSU sigurno ubuduće zadržati status parlamentarne stranke, a Ljevica je kao stranka jedina u novije vrijeme uz pomoć alternativnog izbornog praga

⁸⁸ *Ibid.*, para. 171–218.

⁸⁹ *Ibid.*, para 249–258.

⁹⁰ *Ibid.*, para 274–275.

⁹¹ Lenz, C., Das schlaue Wahlrechtsurteil des BVerfG, *NJW* br. 44/2024, str. 3187–3191.

ostvarivala pravo sudjelovanja u razdiobi mandata temeljem drugih glasova u slučajevima kada nije prešla izborni prag od 5 % na nacionalnoj razini.

6. MOŽE LI SE NJEMAČKI SUSTAV I NADALJE SMATRATI „PERSONALIZIRANIM RAZMJERNIM IZBORNIM SUSTAVOM“?

Izbornu reformu 2023. godine Sophie Schönberger, koja će zastupati njemačku vladu pred SUS-om u vezi s pitanjem ustavnosti izbornog zakona, okarakterizirat će kao najveću promjenu sustava u povijesti njemačkog izbornog zakonodavstva.⁹² Tu tvrdnju potkrepljuje i promjena u definiciji izbornog sustava u odredbama Saveznog izbornog zakona.⁹³ Do 2023. u članku 1. izbornog zakona bit će navedeno da se zastupnici biraju „temeljem načela razmjernog predstavništva povezanog s izborom osoba“ („nach den Grundsätzen einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl gewählt“). U novom izbornom zakonu čl. 1. st. 2. propisuje: „Za izbor njemačkog Bundestaga važe načela razmjernog predstavništva“ („Für die Wahl zum Deutschen Bundestag gelten die Grundsätze der Verhältniswahl“).⁹⁴ Izostavljen je dio o izboru osoba (*Personenwahl*).

U svojoj presudi iz srpnja 2024. SUS će zaključiti da Savezni izborni zakon 2023. ostaje u kontinuitetu prethodnog izbornog zakona navodeći razloge za to. Izorno područje – federalni teritorij – i dalje je podijeljeno na 299 izbornih okruga, stranke i nadalje predlažu kandidate za te izborne okruge s jedne strane i liste za svaku saveznu pokrajinu s druge strane. Također je zadržana razlika između prvog i drugog glasa. Sastav Bundestaga i dalje se određuje prema načelima proporcionalne zastupljenosti zato što svaka stranka koja se uzima u obzir u postupku raspodjele mjesta dobiva toliko mjesta da njezin udio u ukupnom broju mjesta u *Bundestagu* odgovara njezinu udjelu glasova u rezultatima izbora diljem zemlje. Razlika u odnosu na prethodni zakon ogleda se u tome što su, prema prethodno važećem izbornom zakonu, mandati *Bundestaga* dodjeljivani na temelju rezultata izbora u izbornom okrugu i rezultata izbora na listi. Prvo su uspješni kandidati izbornog okruga dobivali direktni mandat temeljem ostvarene relativne većine u svom okrugu. Potom je kompenzacija provedena uračunavanjem mandata u izbornim okruzima prema zastupničkim mjestima na pokrajinskim listama u postupku dodjele mandata strankama. Prema novom zakonu više se ne dijele direktni mandati u izbornim okruzima, već se prvo utvrđuje broj mandata koji pripada nekoj stranci u *Bundestagu* prema drugim glasovima, uspješni kandidati u izbornim okruzima dolaze na vrh

⁹² Schönberger, S., Sturm im Wasserglas: Das neue Bundeswahlgesetz auf dem Prüfstand der Verfassung, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, br. 11, 2023, str. 785–791.

⁹³ Vidi i Michl, F.; Mittrop, J., Zwischen Prinzipientreue und Pragmatismus: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Wahlrechtsreform der Ampelkoalition, *VerfBlog*, 2024/7/31, dostupno na: <https://verfassungsblog.de/zwischen-prinzipientreue-und-pragmatismus/>, DOI: 10.59704/bdac4cfb3dc97993 (pristup 18. 4. 2025.).

⁹⁴ Bundeswahlgesetz (BWG), dostupno na: <https://www.bundeswahlleiterin.de/dam/jcr/2596ba8d-34e4-4c9b-a731-a27f8fb0618f/bundeswahlgesetz.pdf> (pristup 18. 5. 2025.).

stranačke liste, i tek tada, u konačnoj fazi postupka, svi natjecatelji dobivaju svoj mandat prema tom redoslijedu.⁹⁵

Premda se može naići na mišljenja da izborna reforma „ne mijenja fundamentalno logiku političkog predstavništva u Njemačkoj“,⁹⁶ dijelim mišljenje većine analitičara da je novi izborni zakon suštinski izmijenio karakter njemačkog izbornog sustava kao personaliziranog razmjernog sustava. Iako pojedini kandidati u izbornim okruzima dobivaju zastupnički mandat, to više nije rezultat toga što su dobili relativnu većinu glasova i „pobijedili“ u svom okrugu, kao što je to bilo ranije i kao što je logika izbora u britanskom sustavu. Ne postoji više direktan mandat koji pripada kandidatu koji je dobio relativnu većinu glasova. Svi stranački kandidati koji su dobili relativnu većinu glasova u svom izbornom okrugu moraju čekati objavu službenih rezultata na saveznoj razini, pa raspodjelu stranačkih mandata po pokrajinama, i tek tada će saznati donosi li im njihov rezultat zastupnički mandat ili ne. Sophie Schönberger upravo to ističe u svojoj analizi novoga izbornog sustava:

„Ubuduće se u izbornom okrugu neće dodjeljivati izravni mandati prema sustavu glasovanja relativnom većinom... Ubuduće više neće biti 'pobjednika u izbornom okrugu' kao u dosadašnjem sustavu, već će samo kandidati u izbornom okrugu koji uspiju ostvariti relativnu većinu u svojoj izornoj jedinici steći pravo na preferencijalnu raspodjelu mandata na koju stranka ima pravo na temelju drugog glasa.“⁹⁷

U obrazloženju predloženog izbornog zakona upravo to je jasno navedeno: „Izbori u izbornim okruzima služe za davanje prednosti popunjavanju mjesta koja su stranke osvojile na temelju rezultata drugih glasova, a ne, kao što je to ranije bio slučaj, za izbor osoba.“⁹⁸ S pravom niz njemačkih autora govori o „rastanku“ s personaliziranim segmentom izbornog sustava⁹⁹ i uvođenju čistog „stranačkog izbora“.¹⁰⁰ Kada je riječ o stranim analitičarima kombiniranih izbornih sustava (koji se na engleskom nazivaju *mixed-member electoral systems*), Mathew Shugart u prvoj reakciji na reformu njemačkog

⁹⁵ BVerfG, 30.07.2024. – 2 BvF 1/23, para. 171, 174–175.

⁹⁶ Siefken, S., Electoral Reform in Germany, An End to a Never-ending Story?, dostupno na: https://americangerman.institute/2024/08/electoral-reform-in-germany/#_ftn4 (pristup 18. 5. 2025.).

⁹⁷ Schönberger, S., Sturm im Wasserglas, bilješka 89, str. 787. O značaju prvoga glasa u sustavu personaliziranog izbornog sustava vidi naročito Wischmeyer, T., Erststimmensieger ohne Mandat? Reformperspektiven für die personalisierte Verhältniswahl, *Juristen Zeitung*, vol. 78, br. 4, 17. Februar 2023, str. 105–114.

⁹⁸ Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Inneres und Heimat, Drucksache 20/6015, 15. 3. 2023., dostupno na: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/060/2006015.pdf> (pristup 18. 5. 2025.).

⁹⁹ Michl, F.; Mittrop, J., Farewell to "Personenwahl": The Traffic Light Coalition's Draft for the Electoral Law Reform in Germany, *VerfBlog*, 2023/1/19, dostupno na: <https://verfassungsblog.de/farewell-to-personenwahl/> (pristup 18. 5. 2025.).

¹⁰⁰ Bivši ustavni sudac Paul Kirchhof konstatira: „Nisu važni izravni glasovi koje je stranka dobila, nego glasovi dani stranci. Stranka odlučuje tko će se kandidirati, koji će rang kandidat dobiti na stranačkoj listi, a sada i jesu li glasovi koje su dobili izravni kandidati značajni za njihov izborni uspjeh.“ Vidi Kirchhof, P., Reine Parteienwahl, dostupno na: <https://www.faz.net/einspruch/wahlrechtsreform-reine-parteienwahl-18767911.html?service> (pristup 18. 5. 2025.).

izbornog sustava izrazit će sumnju može li se on i nadalje nazivati *mixed-member proportional* (MMP) sustav i obrazložiti:

„Budući da preferiram strogu definiciju kombiniranog (*mixed-member*) sustava, vjerujem da ova reforma više neće ispunjavati njegove uvjete... Definicija kombiniranog razmjernog sustava, kako ja to razumijem, zahtijeva dvije stvari: Prvo, da oni koji osvoje potrebne glasove na nominalnoj razini jednomandatnih izbornih okruga – tj. u njemačkom sustavu relativnu većinu – budu izabrani bez dodatnih kvalifikacija. Drugo, mjesta na listi dodjeljuju se kao kompenzacija; tj. nominalne pobjede stranke u jednomandatnom izbornom okrugu oduzimaju se od ukupnog broja mandata na koji stranka ima pravo temeljem glasova koje je dobila za svoju listu... Ono što se ne bi smjelo učiniti – unutar definicije 'kombiniranog razmjernog sastava' – jest oduzimanje nominalnih mjesta koja su iznad onoga što bi inače pripadalo stranci.“¹⁰¹

U prvim izborima provedenima prema novom izbornom sustavu u veljači 2025. kandidati koji su dobili relativnu većinu u 23 od 299 izbornih okruga (nešto manje od 8 %) nisu izabrani u *Bundestag* (15 iz CDU-a, tri iz CSU-a, 4 iz AfD-a i jedan iz SPD-a) jer njihovoj stranci u određenoj pokrajini nije pripalo onoliko zastupničkih mjesta temeljem drugih glasova da svi „pobjednici“ u izbornim okruzima steknu pravo na zastupnički mandat.¹⁰² Taj bi broj bio značajno veći da su, primjerice, Liberali i Savez Sahre Wagenknecht prešli izborni prag jer bi tada drugim strankama pripalo manje mandata s obzirom na to da je sada broj zastupnika *Bundestaga* ograničen na 630, pa bi posljedično bilo više „pobjednika“ u izbornim okruzima koji ne bi stekli pravo na zastupnički mandat.¹⁰³ No sama činjenica da u nizu okruga više nema direktno izabranih zastupnika nejasna je mnogim njemačkim biračima, koji postavljaju pitanje važnosti i smisla njihova „prvoga“ glasa jer ne rezultira izborom zastupnika koji je dobio relativnu većinu glasova.¹⁰⁴

7. ZAKLJUČAK

Savezni izborni zakon, zaključno s ožujkom 2024., izmijenjen je 27 puta. Samo taj podatak govori o kontinuiranoj reformi vrlo složenog izbornog sustava, koja je olakšana time što za promjenu izbornog zakona Temeljni zakon ne propisuje posebnu kvalificiranu većinu, pa ga može mijenjati i minimalna parlamentarna većina. Stoga će izborne reforme

¹⁰¹ Shugart, M. S., Germany's electoral system after the Constitutional Court ruling, dostupno na: <https://fruitsandvotes.wordpress.com/2025/02/21/germanys-electoral-system-after-the-constitutional-court-ruling/> (pristup 18. 5. 2025.).

¹⁰² Balling S., Unglückliche Gewinnerin, Das Parlament, br. 10–11, 1. März 2025., str. 4.

¹⁰³ Matematički izračuni pokazuju da bi u tom slučaju bilo čak 39 pobjednika u izbornim okruzima koji ne bi imali pravo na zastupnički mandat. Vidi Wagschal, U. i Jackle, S., Das paradoxe Wahlrecht: Ungedekte Wahlkreise 2025 verfassungsrechtlich erlaubt – problematisch für die Demokratie, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, br. 1, 2025, str. 3–21.

¹⁰⁴ O posljedicama izborne reforme u tom dijelu vidi von Ungern-Sternberg, A., *Wahlkreissieger ohne Bundestagssitz?: Auswirkungen der Zweitstimmendeckung und Reformoptionen*, *VerfBlog*, 2025/2/26, dostupno na: <https://verfassungsblog.de/wahlkreissieger-ohne-bundestagssitz/> (pristup 18. 5. 2025.).

proizlaziti kako iz nastojanja stranaka na vlasti da izborni sustav prilagode vlastitim interesima tako i zbog presuda SUS-a, koji će strogim nadzorom ustavnosti inzistirati na visokom stupnju razmjernosti u zastupljenosti stranaka u *Bundestagu*. Stoga ni izborna reforma iz 2023. zasigurno neće biti posljednja, naročito kad se ima u vidu nezadovoljstvo CDU-a i CSU-a, koji su relativni pobjednici parlamentarnih izbora 2025., a koji su najviše izgubili novim zakonom (njima pripada čak 18 od 23 „nesretna pobjednika“ u izbornom okrugu bez zastupničkog mandata). CDU-CSU u svom će izbornom programu inzistirati na novoj izornoj reformi, u kojoj bi, kao i ranije, svi relativni pobjednici trebali dobiti direktan mandat u *Bundestagu*.¹⁰⁵ U koalicijskom programu nove vlade CDU-a, CSU-a i SPD-a stoji rečenica koja predstavlja kompromis tih stranaka glede buduće reforme izbornog zakona:

„Želimo osnovati komisiju za izbornu pravo koja će procijeniti reformu izbornog zakona iz 2023. godine te 2025. godine podnijeti prijedloge o tome kako svaki kandidat može ući u *Bundestag* s većinom prvog glasa i kako *Bundestag* u načelu može ostati u svojoj trenutnoj veličini uzimajući u obzir rezultat drugog glasa. Odgovarajući zakonodavni postupak tada bi trebao biti odmah pokrenut.“¹⁰⁶

Istaknuti njemački stručnjaci za izborni sustav Dieter Nohlen i Eckhard Jesse smatraju da se gro problema koji su neuspješno rješavani kompliciranim reformama moglo riješiti na vrlo jednostavan način – smanjivanjem broja izbornih okruga – kako bi se i dalje zadržala bit personaliziranog razmjernog izbornog sustava – da relativni pobjednici u izbornom okrugu osvajaju direktan mandat, a da se istovremeno eliminira u najvećoj mogućoj mjeri pojava prekomjernih mandata. Tako će Nohlen predložiti da se *Bundestag* vrati na izbor 600 zastupnika, od kojih bi se 275 biralo u izbornim okruzima, a preostalih 325 sa stranačkih lista.¹⁰⁷ Jesse će predlagati još veće smanjenje broja izbornih okruga: u *Bundestagu* od 598 članova broj izbornih okruga reducirao bi se na 200, ili, za svaku sigurnost, na samo 150.¹⁰⁸ Smatram da se dvostruki cilj izborne reforme iz programa nove vlade (pobjednici u izbornim okruzima dobivaju direktan mandat, broj je zastupnika fiksiran) može ostvariti jedino na način kako predlažu Nohlen i Jesse – značajnim smanjenjem broja izbornih okruga.

Dva su alternativna načina rješavanja kontinuiranog problema stranačkog izbornog inženjeringa koji omogućuje donošenje izbornog zakona od strane obične parlamentarne većine u *Bundestagu*. Jedan je konstitucionalizacija izbornog sustava, a drugi definiranje

¹⁰⁵ Politikwechsel für Deutschland Wahlprogramm von CDU und CSU, str. 75, dostupno na: https://www.cdu.de/app/uploads/2025/01/km_btw_2025_wahlprogramm_langfassung_ansicht.pdf (pristup 18. 5. 2025.)

¹⁰⁶ Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen der CDU, CDU und SPD – 21. Legislaturperiode, dostupno na:

https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag2025_bf.pdf (pristup 18. 5. 2025.).

¹⁰⁷ Nohlen, Wahlrecht und Parteiensystem, str. 416.

¹⁰⁸ Jesse, E., Streit ums Wahlrecht. Parteien geben kein gutes Bild ab, *Recht und Politik*, vol. 59, br. 4, 2023, str. 433.

temeljnih načela izbornog sustava od posebno izabrane skupštine građana, čiji bi prijedlog potom prihvatio *Bundestag*.

Kao što sam uvodno spomenuo, Njemačka svoj izborni sustav, odnosno njegova temeljna načela, nije definirala u Temeljnom zakonu, kao što u svojim ustavima donesenim nakon Drugog svjetskog rata to nisu učinile ni Francuska ni Italija. Danas ipak većina država članica EU-a u svojim ustavima definira određene važne značajke svog izbornog sustava kako bi se spriječio negativni izborni inženjering parlamentarne većine jer ustavne promjene zahtijevaju u pravilu znatno složeniju proceduru izmjene. Govoreći povodom 65. godišnjice Temelnog zakona 2014., tadašnji predsjednik *Bundestaga* Norbert Lammert napomenut će kako Temeljni zakon regulira i mnoga sporedna pitanja, ali važno pitanje načela izbornog sustava, kojem parlament i – preko *Bundestaga* – vlada duguju svoj demokratski legitimitet, još uvijek nema ustavnopravni status, što čini jedan od „upitnih“ aspekata njemačkog ustava.¹⁰⁹ Nažalost, njemačke parlamentarne stranke do sada se nisu opredijelile konstitucionalizirati temeljna načela izbornog sustava¹¹⁰ iako su nedavno konstitucionalizirale temeljna načela glede strukture, ovlasti i izbora ustavnih sudaca,¹¹¹ jer je to do 2024. bilo regulirano zakonom *Bundestaga* koji je mogla promijeniti obična parlamentarna većina.

Posljednjih se godina i u Njemačkoj pojedini stručnjaci zalažu za povjeravanje izrade prijedloga izborne reforme posebnoj skupštini građana s obzirom na suprotstavljene i interesno artikulirane prijedloge njemačkih stranaka. Tako su još 2017. Hubertus Buchstein i Michael Hein predložili da se „klubovi zastupnika dogovore da nasumično izabranoj skupštini građana povjere reviziju saveznog izbornog zakona i obvežu se da će njihove preporuke naknadno usvojiti bez izmjena“. S obzirom na to da njemački Temeljni zakon ne predviđa mogućnost provedbe referenduma o tom prijedlogu izborne reforme, njihov prijedlog predviđa da *Bundestag* usvoji prijedlog skupštine građana bez izmjena. Takva obaveza ne bi, kao što sami priznaju, imala formalni obvezujući učinak, ali su uvjerenja da bi pritisak javnosti trebao biti dovoljan da se osigura široka većina u parlamentu. Takav bi put odgovarao i kreativnom tumačenju čl. 20. st. 2. Temelnog zakona, prema kojemu narod može obnašati državnu vlast ne samo „izborima i glasovanjem“ nego i „preko posebnih tijela“.¹¹² Kada su njemačke vladajuće stranke CDU-

¹⁰⁹ Deutscher Bundestag – Rede von Prof. Dr. Norbert Lammert zur Feierstunde „65 Jahre Grundgesetz“, dostupno na: <https://www.bundestag.de/parlament/praesidium/reden/2014/280946-280946> (pristup 18. 5. 2025.).

¹¹⁰ Dvoje zastupnika CDU-CSU-a takav je prijedlog iznijelo u veljači 2024. smatrajući da bi u Temeljni zakon trebalo ugraditi sljedeće: definiciju personaliziranog razmjernog sustava, direktan izbor dijela zastupnika u izbornim okruzima, a drugog dijela putem stranačkih lista, izborni prag od 5 %, kao i broj izbornih okruga i zastupnika. Vidi Plum, M.; Ullrich, V., Den Schutz des Verfassungsgerichts mit dem Wahlrecht verbinden, FAZ, 22. 2. 2024., dostupno na: <https://www.faz.net/einspruch/den-schutz-des-verfassungsgerichts-mit-dem-wahlrecht-verbinden-19538841.html> (pristup 18. 5. 2025.).

¹¹¹ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 93 und 94) von 20. Dezember 2024., Bundesgesetzblatt, br. 439, 2024.

¹¹² Buchstein, H.; Hein, M., *Eine Obergrenze für den Bundestag: Wie die dringend nötige Reform des deutschen Wahlrechts gelingen könnte*, VerBlog, 5. listopada 2017., dostupno na: <https://verfassungsblog.de/eine-obergrenze-fuer-den-bundestag-wie-die-dringend-noetige-reform-des-deutschen-wahlrechts-gelingen-koennte/> (pristup 18. 5. 2025.).

CSU i SPD najavile 2020. da će se pitanjima buduće cjelovite izborne reforme baviti posebno parlamentarno povjerenstvo, profesori Florian Grotz i Friedrich Pukelsheim primijetili su da bi povjerenstvo svakako trebalo formirati, međutim „ne bi ga trebali činiti zastupnici i znanstvenici, već nasumično izabrani građani, koji u javnim raspravama dobivaju savjete stručnjaka i izrađuju prijedlog reforme. Bilo je dobrih iskustava s takvim forumima građana drugdje, primjerice u kanadskoj pokrajini British Columbia. Na kraju bi Bundestag glasovao o tom prijedlogu i tako ostao konačna vlast za donošenje odluka. Na taj bi način zastupnici mogli opovrgnuti optužbe da nisu voljni ili sposobni provesti stvarnu reformu izbornog zakona. To bi bila velika usluga parlamentarnoj demokraciji.“¹¹³

Njihov prijedlog, nažalost, nije prihvaćen jer su prevagnuli interesi političara koji ne žele pitanje izborne reforme prepustiti onima koji ih biraju. No na profesorima je da inzistiraju na rješenjima koja su najbolja sa stajališta jačanja uloge građana u suvremenim parlamentarnim demokracijama i za koja postoje primjeri vrlo dobre provedbe.

LITERATURA

1. Balling S., Unglückliche Gewinnerin, Das Parlament, Nr. 10-11, 01. März 2025, str. 4
2. Behnke, J. i dr, Reform des Bundestagswahlsystems: Bewertungskriterien und Reformoptionen, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 2017
3. Behnke J., Strategisches Wählen bei der Nachwahl in Dresden zur Bundestagswahl 2005, Politische Vierteljahresschrift, Vol. 49, No. 4, 2008, str. 695 – 720
4. Behnke, J., Überhangmandate und negatives Stimmgewicht: Zweimannwahlkreise und andere Lösungsvorschläge, Zeitschrift für Parlamentsfragen, Vol. 41, No. 2, 2010, str. 247-260
5. Behnke, J., The New Electoral Law, or: Good Things Don't Always Come To Those Who Wait, German Politics, Vol. 23, No. 4, 2014, str.268–283
6. Behnke, J., The Strange Phenomenon of Surplus Seats in the German Electoral System, German Politics, Vol. 16, No. 4, 2017, str. 496-517
7. Behnke,J., Pukelsheim, F., Brief prepared for the Special Committee on Electoral Reform of the House of Commons of Canada, Meeting No. 20, 31 August 2016, dostupno na <https://www.math.uni-augsburg.de/htdocs/emeriti/pukelsheim/2016Ottawa/ERRE31Aug2016Meeting20-BriefBehnkePukelsheim.pdf> (posjećeno 17.04.2025.)
8. Beyme, K. von, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Eine Einführung, 12. izdanje, Springer VS, Wiesbaden, 2017

¹¹³ Grotz, F., Pukelsheim, F., Fehlleistung Wahlrechtsreform, dostupno na: https://www.hsu-hh.de/verglreg/wp-content/uploads/sites/740/2020/09/2020-09-03-Wahlssystemreform_FAZ_final.pdf (pristup 18. 5. 2025.).

9. Bis zu 1000 Abgeordnete und kein Plan, Der Spiegel, No. 37, 2021, dostupno na: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/bundestagswahl-2021-bis-zu-1000-abgeordnete-und-kein-plan-a-fef8715a-4b21-4f03-af75-a1c9a501ba92> (posjećeno 18.04.2025.)
10. Boehsler, D., The best of both worlds...or institutionalising electoral lottery, dostupno na <http://www.democracy.uci.edu/files/democracy/docs/conferences/grad/boehsler.pdf> (posjećeno 10.05.2025.)
11. Bowler, S; Farrell, D.M; Pettitt, R.T., Expert Opinion on Electoral Systems: So Which Electoral System is „Best“?, Journal of Elections, Public Opinion and Parties, Vol. 15, No. 1, 2005, str. 3-19
12. Buchstein, H.; Hein, M. Eine Obergrenze für den Bundestag: Wie die dringend nötige Reform des deutschen Wahlrechts gelingen könnte, VerfBlog, 5. listopada 2017., <https://verfassungsblog.de/eine-obergrenze-fuer-den-bundestag-wie-die-dringend-noetige-reform-des-deutschen-wahlrechts-gelingen-koennte/> (posjećeno 18.04.2025.)
13. Capoccia, G., The Political Consequences of Electoral Laws: The German System at Fifty, West European Politics, Vol. 25, No. 3, 2002, str. 171-202
14. Carter, E; Farrell, D.M.; Loomes, G., Electoral Systems: A Global Perspective (3. izdanje), Bloomsbury, London, 2024
15. CDL-AD(2023)020-e Germany - Joint Opinion of the Venice Commission and OSCE/ODIHR on the amendments of the German Federal Election Act, od 12. lipnja 2023, dostupno na: [https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-AD\(2023\)020-e](https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-AD(2023)020-e) (posjećeno 18.04.2025.)
16. Das neue Wahlrecht auf dem Prüfstand: Prof. Dr. Sophie Schönberger als Verfahrensbevollmächtigte der Bundesregierung vor dem Bundesverfassungsgericht, dostupno na: <https://www.jura.hhu.de/lehrstuehle-und-institute/professuren-und-lehrstuehle-im-oeffentlichen-recht/lehrstuhl-fuer-oeffentliches-recht-kunst-und-kulturrecht/service/aktuelles/das-neue-wahlrecht-auf-dem-pruefstand-prof-dr-sophie-schoenberger-als-verfahrensbevollmaechtigte-der-bundesregierung-vor-dem-bundesverfassungsgericht-1> (posjećeno 18.04.2025.)
17. Debets, C.; Fouda, M., BSW scheitert nur knapp an 5-Prozent Hürde - Schwarz/Rot möglich, dostupno na: <https://de.euronews.com/my-europe/2025/02/24/bsw-scheitert-nur-kanpp-an-5-prozent-hurde-schwarzrot-moglich> (posjećeno 18.04.2025.)
18. Decker, F., Ist die Fünf-Prozent-Sperrklausel noch zeitgemäß? Verfassungsrechtliche und -politische Argumente für die Einführung einer Ersatzstimme bei Landtags- und Bundestagswahlen, Zeitschrift für Parlamentsfragen, Vol. 47, No. 2, 2016, str. 460-471
19. Dehmel, N; Jesse, E., Das neue Wahlgesetz zur Bundestagswahl 2013: Eine Reform der Reform der Reform ist unvermeidlich, Zeitschrift für Parlamentsfragen, Vol. 44, No. 1, 2013, str. 201-213

20. Delledonne, G.; Michel, B., Proportional Representation and Electoral Equality in German Constitutional Thinking and Case Law, u Fasone, C; Mostacci, E. i Romeo, G. (ur.), *Judicial Review and Electoral Law in a Global Perspective*, Hart, Oxford, 2024
21. Deutscher Bundestag - Rede von Prof. Dr. Norbert Lammert zur Feierstunde „65 Jahre Grundgesetz“, dostupno na: <https://www.bundestag.de/parlament/praesidium/reden/2014/280946-280946>, posjećeno 18.05.2025.).
22. Ergebnisse der Bundestagswahl 2025, dostupno na: <https://www.faz.net/aktuell/politik/bundestagswahl/wahlergebnisse-der-bundestagswahl-2025-in-daten-karten-wahlkreise-und-moegliche-koalitionen-110306165.html> (posjećeno 18.04.2025.)
23. Fasone, C; Mostacci, E. i Romeo, G. (ur.), *Judicial Review and Electoral Law in a Global Perspective*, Hart, Oxford, 2024
24. Fehndrich, M., Negative Weights of Votes and Overhang Seats in the German Federal Electoral Law, Oberwolfach Report Analysis and Design of Electoral Systems, br. 14/2004, str. 740, dostupno na <https://d-nb.info/1186631724/34> (posjećeno 18.04.2025.)
25. Fünf-Prozent-Hürde: Warum 13,7 Prozent der Stimmen nicht im Deutschen Bundestag vertreten sind, dostupno na: <https://www.diepresse.com/19395390/fuenf-prozent-huerde-warum-137-prozent-der-stimmen-nicht-im-deutschen-bundestag-vertreten-sind> (posjećeno 18.04.2025.).
26. Für und Wider der Fünfprozenthürde, dostupno na <https://verfassungsblog.de/category/debates/fuer-und-wider-der-fuenfprozenthuerde/> (posjećeno 18.04.2025.).
27. Graeb, F; Vetter, A., Ersatzstimme statt personalisierter Verhältniswahl: Mögliche Auswirkungen auf die Wahlen zum Deutschen Bundestag, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Vol. 49, No. 3,/2018, s. 552 – 563
28. Grotz, F., Abschied von der personalisierten Verhältniswahl? Perspektiven einer Reform des Bundestagswahlsystems, *Einsichten und Perspektiven – Bayerische Zeitschrift für Politik und Geschichte*, 4/2009, str. 276-296
29. Grotz, F., Pukelsheim, F. Fehlleistung Wahlrechtsreform, https://www.hsu-hh.de/verglreg/wp-content/uploads/sites/740/2020/09/2020-09-03-Wahlssystemreform_FAZ_final.pdf
30. Grundmandatsklausel, dostupno na: <https://www.bundeswahlleiter.de/service/glossar/g/grundmandatsklausel.html> (posjećeno 18.04.2025.).
31. Hermens, F. A., *Democracy or Anarchy? A Study of Proportional Representation, The Review of Politics*, University of Notre Dame, Notre Dame Indiana, 1941
32. Hettlage, M.C., *Wie wählen wir 2013? Veröffentlichte und unveröffentlichte Beiträge zur Reform des Wahlrechts in Bund und Land, Politik und Partizipation*, Band 7, LIT Verlag, Berlin, 2012

33. Izbor odluka Ustavnog suda Savezne Republike Njemačke, Konrad Adenauer Stiftung, Zagreb, 2015
34. Jankowski, M; Linhart, E.; Tepe, M., Keep it Simple! German Voters' Limited Competence to Evaluate Electoral Systems' Functions, German Politics, Vol. 31, No.4, 2022, str. 579-601
35. Jesse, E., The Electoral System: More Continuity than Change, u Helms, L. (ur.), Institutions and Institutional Change in the Federal Republic of Germany, Palgrave Macmillan, London, 2000, str. 124-142
36. Jesse, E., Die Hürde der fünf Prozent, Die Zeit, 2. Januar 1988.
37. Jesse, E., Plädoyer für ein Einstimmensystem bei der Bundestagswahl, ergänzt um eine Ersatzstimme, Zeitschrift für Parlamentsfragen, Vol. 47, No. 4, 2016, str. 893-903
38. Jesse, E., Streit ums Wahlrecht. Parteien geben kein gutes Bild ab, Recht und Politik, Vol. 59, No. 4, 2023, str. 428-434.
39. Kasapović, M., Kombinirani izborni sustavi u Europi 1945-2014: Parne komparacije Njemačke i Italije, Bugarske i Hrvatske, Plejada, Zagreb, 2014
40. Kaase, M., Personalized Proportional Representation: The „Model“ of the West German Electoral System, u Lijphart, A; Grofman, B. (ur.), Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives, Praeger, Westport Conn., 1984
41. Kirchhof, P., Reine Parteienwahl, dostupno na: <https://www.faz.net/einspruch/wahlrechtsreform-reine-parteienwahl-18767911.html?service> (posjećeno 18.05.2025.)
42. Kitzing, U.V, The West German Electoral Law, Parliamentary Affairs, vol. 11, no. 2, 1957, str. 220-238
43. Klager, D., Die stummen Stimmen, Handelsblatt, 24.09. 2013., <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/bundestagswahl-2013/fuenf-prozent-huerde-die-stummen-stimmen/8833280.html>
44. Kommers, D. (ur.), Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany, Duke University Press, Durham, 1989
45. Korte, K-R., Wahlrecht ist immer Machtpolitik, 4. September 2020, https://regierungsforschung.de/wp-content/uploads/2020/09/04092020_regierungsforschung.de_Korte_Wahlrecht_sreform.pdf (posjećeno 18.04.2025.).
46. Lange E., Der Parlamentarische Rat und die Entstehung des ersten Bundestagswahlgesetzes, Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 20. Jahrgang, No. 3, 1972, str. 280-318
47. Lenski, S-C., Die Fünfprozenthürde auf dem Prüfstand politischer Realität : zur Verfassungsmäßigkeit der Sperrklausel bei zunehmender Stimmendiversifizierung, Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung : MIP, Vol. 20, 2014, str. 178-180
48. Lenz, C., Das schlaue Wahlrechtsurteil des BVerfG, NJW No. 44/2024, str. 3187-3191

49. Massicotte, L., Towards a Mixed-Member Proportional System for Quebec?, Representation, Vol. 44, No. 4, 2007, str. 251-270
50. Matković, Ž., Jesmo li zapravo zemlja protestnih glasača?, Jutarnji list, 1.12.2007.
51. Merkl, P.H., The Origin of the West German Republic, Oxford University Press, New York, 1963
52. Michl, F.; Mittrop, J., Zwischen Prinzipientreue und Pragmatismus: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Wahlrechtsreform der Ampelkoalition, VerfBlog, 2024/7/31, <https://verfassungsblog.de/zwischen-prinzipientreue-und-pragmatismus/>, DOI: 10.59704/bdac4cfb3dc97993 (posjećeno 18.05.2025.)
53. Michl, F.; Mittrop, J., Farewell to "Personenwahl": The Traffic Light Coalition's Draft for the Electoral Law Reform in Germany, VerfBlog, 2023/1/19, dostupno na: <https://verfassungsblog.de/farewell-to-personenwahl/> (posjećeno 18.05.2025.)
54. Nohlen, D., Izborni sustav za njemački Bundestag – kvadratura kruga, Političke analize, br. 16, 2013, str. 31-34.
55. Nohlen, N., Wahlrecht und Parteiensystem, 8. izdanje, Verlag Barbara Budrich, Opladen, 2023
56. Plum, M.; Ullrich, V., Den Schutz des Verfassungsgerichts mit dem Wahlrecht verbinden, FAZ 22.02.2024., dostupno na: <https://www.faz.net/einspruch/den-schutz-des-verfassungsgerichts-mit-dem-wahlrecht-verbinden-19538841.html> (posjećeno 18.05.2025.)
57. Politikwechsel für Deutschland Wahlprogramm von CDU und CSU, str. 75, dostupno na: https://www.cdu.de/app/uploads/2025/01/km_btw_2025_wahlprogramm_langfassung_ansicht.pdf (posjećeno 18.05.2025.)
58. Reynolds, A.; Reilly, B.; Ellis, A., Electoral System Design: The New International IDEA Handbook, International IDEA, Stockholm, 2005
59. Ribičić, C., Alternativni model volilnega sistema, Pravna praksa, br. 5/2000, str. 23-37
60. Ridder, W., Künstliche Sperrklauseln bei Wahlen: Sinnvoller Abwehrmechanismus gegen „Weimarer Verhältnisse“ oder undemokratische Willkür?, GWP – Gesellschaft. Wirtschaft. Politik, No. 2-2014, str. 263-270
61. Romano, A., Constitutional Courts Dealing with Electoral Systems: A Comparative Look at Constitutional Adjudication on Electoral Equality, Rev. Investig. Const., Vol. 10, No. 2, 2023, str. 1-32
62. Saalfeld, T., Germany: Stability and Strategy in a Mixed-Member Proportional System, u Gallagher, M.; Mitchell, P. (ur.), The Politics of Electoral Systems, Oxford University Press, Oxford, 2005
63. Scarrow, S.E., Germany: The Mixed-Member System as a Political Compromise, u Shugart, M.S.; Wattenberg, M.P. (ur.), Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?, Oxford University Press, Oxford, 2001, str. 55-69
64. Schönberger, C., Lob der Fünfprozenthürde, VerfBlog, 2013/9/27, <https://verfassungsblog.de/lob-fuenfprozenthuerde/>, DOI: 10.17176/20171006-153307 (posjećeno 18.05.2025.)

65. Schönberger, S., Macht die Wahl das Recht verfassungswidrig?, VerfBlog, 2013/9/27, <https://verfassungsblog.de/macht-wahl-recht-verfassungswidrig-anmerkungen-zur-fuenfprozenthuerde/>, DOI: 10.17176/20171014-152203 (posjećeno 18.05.2025.)
66. Schönberger, S., Parlamentarische „Entscheidungen in eigener Sache“, Zeitschrift für Parteienwissenschaften, No. 2, 2023, str. 213-214
67. Schönberger, S., Sturm im Wasserglas: Das neue Bundeswahlgesetz auf dem Prüfstand der Verfassung, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Nr. 11, 2023, str. 785-791
68. Shugart, M.S.; Wattenberg, M.P. (ur.), Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?, Oxford University Press, Oxford, 2001
69. Shugart, M.S., Germany's electoral system after the Constitutional Court ruling, dostupno na: <https://fruitsandvotes.wordpress.com/2025/02/21/germanys-electoral-system-after-the-constitutional-court-ruling/> (posjećeno 18.05.2025.)
70. Siefken, S., Electoral Reform in Germany: An End to a Never-ending Story?, https://americangerman.institute/2024/08/electoral-reform-in-germany/#_ftn4, (posjećeno 17.04.2025.).
71. Stoltenberg, H., Der Streit um die Sitze, Das Parlament, 20.03.2023.
72. "The ballooning Bundestag", The Economist, August 15, 2020.
73. Tomuschat, C., Germany's Mixed-Member Electoral System: A Victim of its Sophistication?, German Law Journal, Vol. 13, No. 5, 2012, str. 213-237
74. Überhangmandate, dostupno na <https://www.bundeswahlleiter.de/service/glossar/u/ueberhangmandate.html> (posjećeno 18.04.2025.)
75. Ungern-Sternberg, A., Wahlkreissieger ohne Bundestagssitz?: Auswirkungen der Zweitstimmendeckung und Reformoptionen, VerfBlog, 2025/2/26, dostupno na: <https://verfassungsblog.de/wahlkreissieger-ohne-bundestagssitz/> (posjećeno 18.05.2025.)
76. Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen der CDU, CDU und SPD – 21. Legislaturperiode, dostupno na: https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag2025_bf.pdf (posjećeno 18.05.2025.)
77. Wagschal, U. i Jackle, S., Das paradoxe Wahlrecht: Ungedekte Wahlkreise 2025 verfassungsrechtlich erlaubt – problematisch für die Demokratie, Zeitschrift für Parlamentsfragen, Br. 1/2025, str. 3-21
78. Wischmeyer, T., Erststimmensieger ohne Mandat? Reformperspektiven für die personalisierte Verhältniswahl, Juristen Zeitung, Vol. 78, No. 4, 17. Februar 2023, str. 105-114.
79. Zimmermann, F., Die Ampel schrumpft Parlament und Demokratie, <https://www.lto.de/recht/meinung/m/kommentar-wahlrechtsreform-grundmandatsklausel-unwuerdige-gesetzgebung/>. (posjećeno 18.04.2025.)

PROPISI

1. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Inneres und Heimat, Drucksache 20/6015, 15.03.2023., dostupno na: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/060/2006015.pdf> (posjećeno 18.05.2025.)
2. Bundeswahlgesetz (BWG), dostupno na: <https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/2596ba8d-34e4-4c9b-a731-a27f8fb0618f/bundeswahlgesetz.pdf> (posjećeno 17.04.2025.)
3. Deutscher Bundestag, Drucksache 20/5370, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und des Fünfundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes, der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, dostupno na: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/053/2005370.pdf> (posjećeno 17.04.2025.)
4. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 93 und 94) von 20. Dezember 2024., Bundesgesetzblatt, Nr. 439, 2024.
5. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, dostupno na: <https://www.bundestag.de/gg> (posjećeno 17.04.2025.).
6. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und des Fünfundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes (20/5370, 20/6015), dostupno na: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/060/2006015.pdf> (posjećeno 18.04.2025.).
7. Fünfundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes, von 14. November 2020., Bundesgesetzblatt Teil I, 2020 Nr. 52 vom 18.11.2020.
8. Neunzehntes Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 25. November 2011, Bundesgesetzblatt Teil I 2011 Nr. 60 vom 02.12.2011.
9. Siebenundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes, Bundesgesetzblatt: BGBl, Nr. 91 vom 13.03.2024.

ODLUKE

1. BVerfGE 1, 208 (1952) - 7,5%-Sperrklausel, dostupno na: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv006084.html> (posjećeno 18.04.2025.)
2. BVerfGE 4, 31 (1954) - 5% Sperrklausel, dostupno na: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv004031.html> (posjećeno 18.04.2025.)
3. BVerfGE 6, 84 (1957) – Sperrklausel, od 23. siječnja 1957., dostupno na: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv006084.html> (posjećeno 17.04.2025.)
4. BVerfGE 11, 351 (360) – Reserveliste Nordrhein-Westfalen od 2. studenog 1960., dostupno na: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv011351.html> (posjećeno 17.04.2025.)
5. BVerfGE 82, 322 (1990) - Gesamtdeutsche Wahl, dostupno na: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv082322.html> (posjećeno 18.04.2025.)
6. BVerfGE 95, 335 (369) – Überhangmandate II od 10. travnja 1997., dostupno na: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv095335.html> (posjećeno 17.04.2025.)

7. BVerfGE 121, 266 – Landeslisten, od 8. srpnja 2008, dostupno na <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv121266.html>, (posjećeno 17.04.2025.)
8. BVerfGE 131, 316 – Landeslisten, od 25. srpnja 2012., dostupno na: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv131316.html>, (posjećeno 17.04.2025.)
9. BVerfGE 135, 259 (289) – Drei-Prozent-Sperrklausel Europawahl od 26. veljače 2014, dostupno na: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv135259.html> (posjećeno 17.04.2025.)
10. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juli 2024 – 2 BvF 1/23, dostupno na: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/DE/2024/07/fs20240730_2bvf000123.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (posjećeno 17.04.2025.)

CONSTITUTIONAL AND POLITICAL ASPECTS OF THE CONTINUOUS REFORM OF THE GERMAN PERSONALIZED PROPORTIONAL ELECTORAL SYSTEM

The present paper analyses the German personalized proportional electoral system, which is considered by academic circles to be the best among modern electoral systems, due to the specific combination of voting for candidates in single-member constituencies and voting for party lists, which results in proportional representation of parties in the Bundestag. Although this electoral system has been in use since the creation of the 2nd German Republic, it is also subject to frequent changes, which were the result not only of the legislator's electoral engineering, but also of the fact that the German Federal Constitutional Court has repeatedly ruled that certain provisions of the electoral law are unconstitutional. The modern electoral system for the Bundestag, which is not defined by the Basic Law, is therefore the result not only of the will of the legislator, but also of the strict supervision of the constitutionality of electoral legislation by the Federal Constitutional Court. The paper specifically analyses the latest reform of the electoral system from March 2023 and the decision on the constitutionality of this reform by the Federal Constitutional Court from July 2024. The author concludes that the aforementioned reform has led to a significant change in the character of the German personalized proportional system.

Keywords: electoral law, personalized proportional electoral system, Bundestag, Federal Constitutional Court, Germany

Robert Podolnjak, PhD, Retired Professor, University of Zagreb, Faculty of Law, Chair of Constitutional Law. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-6812-5684>

PRAVO DJETETA NA OBRAZOVANJE: SPOR IZMEĐU DJETETA I RODITELJA

UDK: 37.014.12:347.637(497.5)

342.733:347.637(497.5)

347.919:37.014.531(497.5)

Pregledni znanstveni rad

Primljeno: 24. lipnja 2025.

Sladana Aras Kramar*

Pravo na obrazovanje široko je postavljeno u Konvenciji UN-a o pravima djeteta. Pojam „obrazovnih prava“ uključuje pravo na obrazovanje koje je dostupno i pristupačno za svu djecu; prava u obrazovanju putem osiguranja prava djeteta općenito u skladu s obrazovnim sustavom; te prava putem obrazovanja, i to osiguranje obrazovanja koje poučava djecu o njihovim pravima. Konvencijski koncept obrazovanja uključuje i poštovanje djetetovih roditelja. Međunarodni i europski izvori prepoznaju i prava roditelja u pogledu obrazovanja djeteta, općenito pravo roditelja da savjetuje dijete u skladu s njegovim razvojnim sposobnostima.

U kontekstu obrazovanja djeteta mogući su prijevori između roditelja te države, između prava roditelja da slobodno odlučuje o obrazovanju djeteta te obveze države da osigura djetetu odgovarajuću kvalitetu obrazovanja. Mogući su i privatnopravni prijevori između roditelja koji zajednički ostvaruju roditeljsku skrb o pojedinim pitanjima obrazovanja njihova djeteta, kao i prijevori između djeteta i roditelja o tom pravu djeteta. U hrvatskom kontekstu, kada se roditelji koji imaju pravo zastupati dijete ne mogu sporazumjeti u vezi s odlukama koje su bitne za dijete, sud će u izvanparničnom postupku odlučiti koji će od roditelja u toj stvari zastupati dijete. Obiteljski zakon Republike Hrvatske iz 2015. izrijekom je propisao i novi pravozaštitni put u slučaju spora između djeteta i roditelja o obrazovanju djeteta.

Uz pozivanje na međunarodne i europske standarde prava na obrazovanje cilj je rada analizirati procesnopravne situacije spora o obrazovanju djeteta u hrvatskom pravu uzimajući u obzir i sudsku praksu. U tom kontekstu pokušava se odrediti i pravozaštitna svrha novopropisanog izvanparničnog postupka u slučaju spora između roditelja te spora između djeteta i roditelja o obrazovanju djeteta. U zaključnom dijelu rada sadržani su sumarna sinteza glavnih rezultata istraživanja te promišljanja autorice o pravozaštitnoj svrsi i implementacijsko-praktičnom domaćaju spornog izvanparničnog postupka u predmetima obrazovanja djeteta.

Ključne riječi: obrazovanje, dijete, roditelj, izvanparnični postupak

1. UVOD: ODREĐENJE PREDMETA ISTRAŽIVANJA

Obrazovanje je temeljno ljudsko pravo, ali i sredstvo za ostvarivanje drugih ljudskih prava.¹ Ono primarno omogućava izlazak iz siromaštva budući da osoba s manjkom obrazovanja neće moći ostvarivati ostala ljudska prava koja joj pripadaju, kao što su pravo na rad i odgovarajući ekonomski standard. Prema izvješću UNESCO-a 263 milijuna djece,

* Dr. sc. Sladana Aras Kramar, redovita profesorica Sveučilišta u Zagrebu, Pravnog fakulteta, Katedra za građansko procesno pravo. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8908-775X>

¹ United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 13: The Right to Education (Art. 13)*, United Nations, Geneva, 1999, toč. 1.

adolescenata i mladih u 2014. godini nije pohađalo školu.² 2015. godine taj je broj bio i veći. Riječ je o 264 milijuna djece i mladih izvan škole.³ Navedeni broj uključuje oko 61 milijun djece osnovnoškolske dobi (oko 6 do 11 godina; 9 % dobne skupine), 62 milijuna adolescenata niže srednjoškolske dobi (oko 12 do 14 godina; 16 % dobne skupine) i 141 milijun mladih više srednjoškolske dobi (oko 15 do 17 godina; 37 % dobne skupine).⁴ Pritom se trend rasta nastavlja. U 2023. godini 272 milijuna djece i mladih nije pohađalo školu.⁵ Obrazovanje ima bitnu ulogu u osnaživanju žena, u zaštiti djece od izrabljivanja i najgorih oblika dječjeg rada, uključujući i seksualno iskorištavanje, u promicanju ljudskih prava i demokracije te u zaštiti okoliša.⁶ U tom kontekstu obrazovanje se prepoznaje kao jedno od najboljih financijskih ulaganja države iako su izdvajanja za obrazovni sustav (i dalje) niska.⁷

Kad je riječ o obrazovanju u kontekstu međunarodnih ljudskih prava, to je pravo već bilo uključeno u Opću deklaraciju Ujedinjenih naroda (u daljnjem tekstu: UN) o ljudskim pravima iz 1948.⁸ te osnaženo u Međunarodnom paktu UN-a o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima iz 1966. godine.⁹ Uz to, pravo na obrazovanje kao dječje pravo bilo je uključeno i u prethodnike Konvencije UN-a o pravima djeteta,¹⁰ i to u Ženevsku deklaraciju o pravima djeteta iz 1924. te u Deklaraciju UN-a o pravima djeteta iz 1959. godine.¹¹ Riječ je o jednom od široko prihvaćenih prava djeteta, koje je uzdignuto i na ustavnu razinu u nacionalnim sustavima pojedinih država. Zamjetan je rastući trend od

² U razdoblju od 2008. do 2014. godine 84 % mladih završilo je srednju školu u zemljama s visokim dohotkom, 43 % u zemljama s višim srednjim dohotkom, 38 % u zemljama s nižim srednjim dohotkom te 14 % u zemljama s niskim dohotkom. Prema United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, *Education for people and planet: creating sustainable futures for all, Global education monitoring report*, UNESCO Publishing, Paris, 2016, str. XVIII.

³ United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, *Gender review 2018, Meeting our commitments to gender equality in education, Global education monitoring report*, UNESCO Publishing, Paris, 2018, str. 11.

⁴ *Ibid.*

⁵ United Nations, *The Sustainable Development Goals Report 2025*, United Nations, 2025.

⁶ United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *op. cit.* (bilj. 1), toč. 1.

⁷ Prema izvješću UNESCO-a u najmanje 35 država vlade su potrošile manje od 4 % BDP-a te manje od 15 % svojih ukupnih izdataka na obrazovanje. Potpora bi se morala povećati najmanje šest puta kako bi se popunila godišnja praznina u financiranju obrazovanja od 39 milijardi američkih dolara. Ističe se podatak da je 2014. godine razina financiranja obrazovanja bila 8 % niža nego na svom vrhuncu 2010. godine. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, *op. cit.* (bilj. 2), str. XIX.

⁸ Vidi odredbu čl. 26. Opće deklaracije UN-a o ljudskim pravima iz 1948. godine. Odluka o objavi Opće deklaracije UN-a o ljudskim pravima, Narodne novine RH – Međunarodni ugovori, 12/2009 (u daljnjem tekstu: Opća deklaracija UN-a).

⁹ Vidi odredbu čl. 13. Međunarodnog pakta UN-a o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima iz 1966. godine, Službeni list SFRJ, 7/1971; Narodne novine RH – Međunarodni ugovori, 12/1993 (u daljnjem tekstu: Međunarodni pakt UN-a).

¹⁰ Konvencija o pravima djeteta iz 1989. godine, Službeni list SFRJ, 15/1990; Narodne novine RH – Međunarodni ugovori, 12/1993, 20/1997, 4/1998, 13/1998, 5/2002 – Fakultativni protokol o prodaji djece, dječjoj prostituciji i dječjoj pornografiji i Fakultativni protokol glede uključivanja djece u oružane sukobe, 7/2002, 2/2003, 2/2017 – Fakultativni protokol o postupku povodom pritužbi, 4/2017 (u daljnjem tekstu: KPD).

¹¹ Lundy, L.; O'Lynn, P., *The Education Rights of Children*, u: Kilkelly, U.; Liefaard, T., *International Human Rights of Children*, Springer, Singapore, 2019, str. 260.

2000. godine u propisivanju prava na obrazovanje u sklopu ustava pojedinih država svijeta.¹²

KPD odredbama dvaju članaka izrijekom uređuje pravo na obrazovanje. Dok odredba čl. 28. primarno govori o pristupu obrazovanju, u odredbi čl. 29. naglašavaju se njegova kvaliteta i ciljevi.¹³ Međutim, i druga konvencijska prava dotiču se pitanja obrazovanja, poput prava na zdravlje i sl.¹⁴ Pravo na obrazovanje prati i obveza njegova nositelja. Države stranke priznaju svakom djetetu pravo na obrazovanje te su pozvane osigurati obvezno i besplatno osnovno obrazovanje.¹⁵

(I) Ustav Republike Hrvatske jamči besplatno obvezno obrazovanje u skladu sa zakonom.¹⁶ Među osobnim pravima djeteta hrvatski Obiteljski zakon¹⁷ propisuje pravo djeteta na izbor obrazovanja i zanimanja u skladu sa svojim sposobnostima i svojom dobrobiti (čl. 84. st. 5. ObZ-a RH). Kao odraz tog prava u kontekstu ostvarivanja roditeljske skrbi ObZ RH postavlja među temeljne sadržaje roditeljske skrbi dužnost i pravo roditelja da osiguraju djetetu obrazovanje.¹⁸ Roditelji imaju dužnost brinuti se o svestranom, redovitom, a prema svojim mogućnostima i daljnjem obrazovanju svojeg djeteta te poticati njegove umjetničke, tehničke, sportske i druge interese (čl. 94. st. 3. ObZ-a RH). U tom sklopu ističe se (i) dužnost roditelja odazivati se sastancima ili pozivu odgojno-obrazovne ustanove u vezi s odgojem i obrazovanjem djeteta (čl. 94. st. 4. ObZ-a RH).

Na području obrazovanja djeteta mogući su prijeponi između roditelja i države, i to između prava roditelja da slobodno odlučuju o obrazovanju djeteta te obveze države osigurati djetetu odgovarajuću kvalitetu obrazovanja. Propisivanje prava roditelja u pogledu obrazovanja djeteta ima dugu tradiciju u dokumentima o ljudskim pravima. Tako odredba čl. 26. st. 3. Opće deklaracije UN-a o ljudskim pravima određuje prvenstveno pravo roditelja u izboru vrste obrazovanja za svoju djecu. (I) KPD, određujući prava djeteta, prepoznaje i prava roditelja u pogledu obrazovanja djeteta, i to općenito pravo roditelja da savjetuje dijete u skladu s njegovim razvojnim sposobnostima (čl. 5. KPD-a) te posebice pravo roditelja da savjetuje dijete o njegovu pravu na slobodu misli, savjesti i

¹² Na osnovi analize 191 ustava istraživanje pokazuje da od 2011. godine 81 % ustava općenito jamči osnovno obrazovanje, a 53 % ga ističe kao besplatno. Heymann, J.; Raub, A.; Cassola, A., *Constitutional rights to education and their relationship to national policy and school enrolment*, International Journal of Educational Development, vol. 39, 2014, str. 121.

¹³ Lundy, L.; O'Lynn, P., *op. cit.* (bilj. 11), str. 260.

¹⁴ Vidi United Nations Committee on the Rights of the Child, *General comment No. 15 (2013) on the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health (art. 24)*, United Nations, Geneva, 2013, toč. 58. do toč. 61.

¹⁵ Vidi odredbu čl. 28. st. 1. a) KPD-a.

¹⁶ Vidi odredbu čl. 66. st. 2. Ustava Republike Hrvatske iz 1990. godine, Narodne novine RH, 56/1990, 135/1997, 8/1998 – pročišćeni tekst, 113/2000, 124/2000 – pročišćeni tekst, 28/2001, 41/2001 – pročišćeni tekst, 55/2001 – ispravak, 76/2010, 85/2010 – pročišćeni tekst, 5/2014.

¹⁷ Obiteljski zakon Republike Hrvatske iz 2015. godine, Narodne novine RH, 103/2015, 98/2019, 47/2020 – vidi čl. 35. Zakona o Centru za posebno skrbništvo, 49/2023 – vidi Odluku i Rješenje USRH br. U-I-3941/2015 i dr. od 18. travnja 2023. i dva izdvojena mišljenja sudaca, 156/2023 (u daljnjem tekstu: ObZ RH).

¹⁸ Vidi odredbe čl. 92. st. 1. toč. 2. te čl. 94. ObZ-a RH.

vjeroispovijedi (čl. 14. KPD-a). Uz to, KPD propisuje da su države obvezne poštovati djetetove roditelje, njegov kulturni identitet, jezik i vrijednosti (čl. 29. st. 1. c) KPD-a). Naglašava se (i) pravo roditelja da odgajaju i poučavaju svoje dijete u skladu sa svojim vjerskim, filozofskim i pedagoškim uvjerenjima (čl. 2. Protokola br. 1 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda;¹⁹ čl. 14. st. 3. Povelje o temeljnim pravima Europske unije²⁰). Međutim, nacionalni zakoni država stranaka moraju osigurati (i) obrazovanje usmjereno punom razvoju djetetove osobnosti, nadarenosti, duševnih i tjelesnih sposobnosti te promicati poštovanje ljudskih prava i temeljnih sloboda, kao i pripremu djeteta za odgovoran život u zajednici u duhu razumijevanja, tolerancije i prijateljstva među svim narodima, etničkim, nacionalnim ili vjerskim grupama (čl. 29. st. 1. a), b) i d) KPD-a).²¹

Uz javnopravne aspekte prava obrazovanja mogući su i privatnopravni prijevori između roditelja koji zajednički ostvaruju roditeljsku skrb o pojedinim pitanjima obrazovanja njihova djeteta, kao i prijevori između djeteta i roditelja koji ostvaruju roditeljsku skrb o tom pravu djeteta. Kada se roditelji koji imaju pravo zastupati dijete ne mogu sporazumjeti u vezi s odlukama koje su bitne za dijete, prema ObZ-u RH sud će u izvanparničnom postupku na prijedlog djeteta ili roditelja odlučiti koji će od roditelja u toj stvari zastupati dijete.²² Međutim, ObZ RH iz 2015. godine izrijeком je propisao (i) novi pravozaštitni put u slučaju spora između djeteta i roditelja o obrazovanju djeteta. Prema odredbi čl. 94. st. 5. ObZ-a RH roditelji ne smiju prisiljavati dijete na obrazovanje koje nije u skladu s njegovim sposobnostima i sklonostima. U slučaju spora između djeteta i roditelja vezanog za obrazovanje djeteta sud će u izvanparničnom postupku na prijedlog djeteta ili roditelja donijeti rješenje radi zaštite dobrobiti djeteta.²³

Na temelju međunarodnih i europskih standarda prava na obrazovanje (vidi *infra ad* 2.) u radu će se analizirati procesnopravne situacije spora o obrazovanju djeteta u hrvatskom pravu. U tom kontekstu raspraviti će se bitna pitanja izvanparničnog postupka u predmetima obrazovanja djeteta, a u obzir će biti uzeta i sudska praksa (vidi *infra ad* 3.). Među ostalim, pokušat će se odrediti pravozaštitna svrha novopropisanog izvanparničnog postupka u slučaju spora između roditelja te spora između djeteta i roditelja o obrazovanju djeteta. U zaključnom dijelu rada sadržana je sumarna sinteza glavnih rezultata istraživanja te promišljanja autora o pravozaštitnoj svrsi i implementacijsko-

¹⁹ Zakon o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Protokola br. 1, 4, 6, 7 i 11 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine RH – Međunarodni ugovori, 18/1997, 6/1999 – pročišćeni tekst, 8/1999 – ispravak, 14/2002 – Protokol br. 12 i 13, 13/2003, 9/2005, 1/2006 – Protokol br. 14, 2/2010, 13/2017 – Zakon o potvrđivanju Protokola br. 15 (u daljnjem tekstu: EKLJP).

²⁰ Povelja o temeljnim pravima Europske unije, Službeni list EU 2016, C 202 (u daljnjem tekstu: Povelja EU-a).

²¹ Vidi i odredbe čl. 26. st. 2. Opće deklaracije UN-a te čl. 13. st. 1. Međunarodnog pakta UN-a. Tako vidi i United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *op. cit.* (bilj. 1), toč. 4.; United Nations Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 1 (2001), Article 29 (1): The Aims of Education*, United Nations, Geneva, 2001, toč. 1. do toč. 4.

²² Vidi čl. 109. ObZ-a RH.

²³ Vidi čl. 94. st. 6. ObZ-a RH.

praktičnom domašaju spornog izvanparničnog postupka u predmetima obrazovanja djeteta (vidi *infra ad* 4.).

2. OBRAZOVANJE DJETETA U KONTEKSTU MEĐUNARODNIH I EUROPSKIH STANDARDA

Pravo na obrazovanje široko je postavljeno u KPD-u. U tom smislu naglašava se pojam „obrazovnih prava“ (*education rights*) umjesto „prava na obrazovanje“ (*the right to education*).²⁴ Taj pojam uključuje lepezu prava relevantnih za djecu i njihovo školovanje.²⁵ Obrazovanje treba biti dostupno i pristupačno svima te oblici obrazovanja koji se nude trebaju biti prihvatljivog standarda te prilagođeni potrebama pojedinog djeteta.²⁶ Uz to, obrazovanje u konvencijskom smislu ne obuhvaća samo formalno školsko obrazovanje već i širok kontekst životnih iskustava te procesa učenja koji djeci, pojedinačno i kolektivno, omogućuju razvijanje osobnosti, talenata i sposobnosti kako bi živjeli ispunjeno i zadovoljavajuće u društvu.²⁷

KPD naglašava proces u kojem se promiče pravo na obrazovanje. Stoga Odbor UN-a za prava djeteta ističe i uživanje drugih prava djeteta, njihovo osnaživanje putem prihvaćanja vrijednosti koje se prenose u obrazovnom sustavu.²⁸ To uključuje ne samo sadržaj nastavnog plana i programa već i obrazovne procese, pedagoške metode i okruženje u kojem se odvija obrazovanje (dom, škola i dr.).²⁹ Sličan pristup obrazovanju prihvaćen je (i) u Konvenciji UNESCO-a protiv diskriminacije u obrazovanju.³⁰

Konvencijski koncept obrazovanja uključuje tri fundamentalna elementa: pravo na obrazovanje, koje zahtijeva dostupno i pristupačno obrazovanje za svu djecu; prava u obrazovanju putem osiguranja prava djeteta općenito u skladu s obrazovnim sustavom; te prava putem obrazovanja, i to osiguranje obrazovanja koje poučava djecu o njihovim pravima.³¹ Također, Konvencija UNESCO-a prihvaća sličan pristup te određuje pristup

²⁴ Lundy, L.; O'Lynn, P., *op. cit.* (bilj. 11), str. 261.

²⁵ U literaturi se govori o konceptu obrazovnih prava „4-A“, pri čemu se misli da ona trebaju biti *available, accessible, acceptable* i *adaptable*. Tomaševski, K., *Right to education primers no. 3, Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable*, Novum Grafiska AB, Gothenburg, 2001, str. 12. *et seq.*

²⁶ Tako i United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *op. cit.* (bilj. 1), toč. 6.

²⁷ United Nations Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 1 (2001)*, *op. cit.* (bilj. 21), toč. 2.

²⁸ *Ibid.*, toč. 8.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Konvencija protiv diskriminacije u obrazovanju, usvojena na 11. zasjedanju Opće konferencije UNESCO-a 14. prosinca 1960. godine, stupila na snagu 22. svibnja 1962. godine. Republika Hrvatska stranka je Konvencije UNESCO-a na temelju notifikacije o sukcesiji. Odluka o objavljivanju mnogostranih međunarodnih ugovora kojih je Republika Hrvatska stranka na temelju notifikacija o sukcesiji, Narodne novine RH – Međunarodni ugovori, 12/1993 (u daljnjem tekstu: Konvencija UNESCO-a).

³¹ O tzv. *three-track* pristupu pravu na obrazovanje (*the right „to“ education; rights „in“ education* i *rights „through“ education*) Verhellen, E., *Children's Rights and Education: a three-track legally binding imperative*, School Psychology International, vol. 14, br. 3, 1993, str. 199–208; vidi i Moody, Z., *Children's Rights to, in and through Education: Challenges and Opportunities*, Šolsko polje, god. XXXI, br. 3–4, 2020, str. 12, 20 *et seq.*

obrazovanju, standarde i kvalitetu obrazovanja te uvjete u kojima se provodi obrazovni proces.³² Poredbena istraživanja određuju i pristup obrazovanju temeljen na ljudskim pravima (*a human rights-based approach to education*), koji uključuje tri vrste prava: pravo na pristup obrazovanju, pravo na kvalitetno obrazovanje te pravo na poštovanje u obrazovnom okruženju.³³ Pritom participativna prava djeteta čine bitni konstitutivni element prava na poštovanje u obrazovnom okruženju.³⁴

KPD izrijekom uređuje obrazovna prava djeteta u odredbama dvaju članaka. Konvencija priznaje svakom djetetu pravo na obrazovanje te postavlja obveze države. Država je dužna na temelju jednakih mogućnosti za svu djecu posebice: a) osigurati djeci obvezno i besplatno osnovno obrazovanje; b) poticati razvoj različitih oblika srednjoškolskog obrazovanja; c) učiniti više i visoko obrazovanje dostupno na temelju sposobnosti; d) učiniti dostupnima informacije o školovanju, stručnoj izobrazbi i profesionalnom usmjeravanju te e) poduzeti mjere poticanja redovitog dolaska na nastavu i smanjenja stope ispisa djece iz škole (čl. 28. st. 1. KPD-a).

Iako je standard pristupa obrazovanju inkorporiran u nacionalne sustave pojedinih država, u praksi se otvaraju pitanja diskriminacije i jednakog pristupa obrazovanju. Europski sud za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP), primjerice, u predmetu Ponomaryovi protiv Bugarske shvaćanja je da je riječ o diskriminaciji u slučaju zahtjeva da dvoje djece iz Rusije, bez dozvole boravka u državi, plaća školarine za srednjoškolsko obrazovanje s obzirom na njihovo državljanstvo i imigracijski status.³⁵ ESLJP je istog shvaćanja u predmetu D. H. i drugi protiv Češke, u kojem su romska djeca, bez objektivnog i razumnog opravdanja, smještena u škole za djecu s mentalnim invaliditetom, u kojima se primjenjivao prilagođeni nastavni plan i program, te su bila izolirana od učenika iz šire populacije.³⁶ ESLJP naglašava da su romska djeca dobila obrazovanje koje je pogoršalo njihove poteškoće i ugrozilo njihov osobni razvoj umjesto da se država bavi njihovim stvarnim problemima, da im pomogne da se integriraju u redovne škole te razviju vještine koje bi im olakšale život među većinskom populacijom.³⁷ Također, djeca s invaliditetom susreću se sa značajnim poteškoćama u pristupu obrazovanju, koje su, među ostalim, povezane sa siromaštvom. Povijesno, djeca s teškoćama u razvoju bila su isključena iz sustava redovnog obrazovanja, odnosno u većini država nastojanja su se usmjerila na

³² Vidi čl. 1. st. 2. Konvencije UNESCO-a protiv diskriminacije.

³³ Craissati, D.; Devi Banerjee, U.; King, L.; Lansdown, G.; Smith, A. (ur.), *A Human Rights Based Approach to Education For All*, United Nations Children's Fund/United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, New York/Paris, 2007, str. 4, 27–37.

³⁴ Vidi u *ibid.*, str. 36–37.

³⁵ ESLJP: predmet Ponomaryovi protiv Bugarske, zahtjev br. 5335/05 od 28. studenog 2011., toč. 63.

³⁶ ESLJP: predmet D. H. i drugi protiv Češke, zahtjev br. 57325/00 od 13. studenog 2007.

³⁷ *Ibid.*, toč. 207. Vidi i ESLJP: predmet Sampanis i drugi protiv Grčke, zahtjev br. 32526/05 od 5. rujna 2008.

pružanje obrazovanja ili osposobljavanja putem posebnih škola koje u središtu imaju specifične teškoće (škola za slijepe i sl.).^{38 39}

ESLJP je razmatrao i pitanje zdravstvenog stanja djece povezano s pravom na obrazovanje. U predmetu Memlika protiv Grčke ESLJP je našao povredu prava na obrazovanje u slučaju odgode u ponovnom prijemu djece kojima je pogrešno dijagnosticirana guba te su isključena iz škole.⁴⁰ Sud naglašava da odgoda nije bila razmjerna legitimnom cilju koji se nastojao ostvariti.⁴¹ S druge strane, u predmetu Vavrička i drugi protiv Češke ESLJP nije našao povredu čl. 8. EKLJP-a u slučaju novčane kazne izrečene roditelju te isključenja djece iz vrtića zbog nepoštivanja zakonske obveze cijepljenja djece.⁴²

Odredbom čl. 29. KPD-a određuju se zahtjevi kvalitete te ciljevi obrazovanja djece. Obrazovanje djeteta treba usmjeriti prema: a) punom razvoju djetetove osobnosti, nadarenosti, duševnih i tjelesnih sposobnosti; b) promicanju poštovanja ljudskih prava i temeljnih sloboda; c) poticanju poštovanja djetetovih roditelja, njegova kulturnog identiteta, jezika i vrednota, nacionalnih vrednota države u kojoj dijete živi i države iz koje potječe te poštovanja civilizacija koje se od njega razlikuju; d) pripremi djeteta za odgovoran život u slobodnoj zajednici u duhu razumijevanja, mira, tolerancije, ravnopravnosti spolova i prijateljstva među svim narodima, etničkim, nacionalnim i vjerskim grupama te osobama starosjedilačkog podrijetla te e) poticanju zaštite prirodnog okoliša (čl. 29. st. 1. KPD-a).⁴³ Odredba čl. 29. KPD-a, njezini zahtjevi kvalitete obrazovanja, postavljeni su nedvojbeno visoko. UN-ov Odbor za prava djeteta podcrtava da ti ciljevi obrazovanja trebaju biti vidljivi u nacionalnom zakonodavstvu država stranaka, kao i da se trebaju poduzeti nužni koraci i mjere kako bi se (i) formalno uključila opisana načela i zahtjevi u obrazovnu politiku i sustav na svim razinama.⁴⁴

Uključivo, pristupačno i kvalitetno obrazovanje u središtu je međunarodnih politika i strategija. 2015. godine na UN-ovu Summitu za održivi razvoj države članice usvojile su Agendu 2030, strateški dokument koji, među ostalim, sadrži kao globalni cilj obrazovanje.⁴⁵ Agendi je prethodilo usvajanje Incheonske deklaracije o obrazovanju.⁴⁶

³⁸ Vidi World Health Organization, *Word report on disability*, Word Health Organization, The World Bank, 2011, str. 205.

³⁹ U predmetu Čam protiv Turske ESLJP je našao da je odbijanje upisa slijepe osobe na Muzičku akademiju unatoč tome što je prošla ispitivanje predstavljalo povredu čl. 14. u vezi s čl. 2. Protokola br. 1 uz EKLJP. ESLJP: predmet Čam protiv Turske, zahtjev br. 51500/08 od 23. svibnja 2016.

⁴⁰ ESLJP: predmet Memlika protiv Grčke, zahtjev br. 37991/12 od 6. siječnja 2016.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² ESLJP: predmet Vavrička i drugi protiv Češke, zahtjev br. 47621/13 od 8. travnja 2021.

⁴³ United Nations Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 1 (2001)*, *op. cit.* (bilj. 21), toč. 1. do toč. 4.

⁴⁴ *Ibid.*, toč. 17.

⁴⁵ United Nations, *Sustainable Development Goals*, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/education/> (16. 9. 2025.).

⁴⁶ Incheonska deklaracija usvojena je na Svjetskom forumu o obrazovanju u Incheonu u Južnoj Koreji 15. svibnja 2015. godine. UNESCO, UNICEF, the World Bank, UNFPA, UNDP, UN Women, UNHCR, *Education*

Globalni cilj održivog razvoja 4 (Kvaliteta obrazovanja) jest osigurati uključivo i jednako kvalitetno obrazovanje te promicanje važnosti cjeloživotnog učenja za sve.⁴⁷ Kao tematski ciljevi određeni su: besplatno i kvalitetno osnovnoškolsko i srednjoškolsko obrazovanje; jednak pristup kvalitetnom predškolskom obrazovanju; jednak pristup kvalitetnom tehničkom, strukovnom i visokom obrazovanju, uključujući i sveučilište; povećanje broja mladih i odraslih koji imaju relevantne vještine, uključujući i tehničke i strukovne vještine za zapošljavanje i poduzetništvo; ukloniti sve oblike diskriminacije u obrazovanju i osigurati jednak pristup svim razinama obrazovanja i strukovnog osposobljavanja za ranjive, uključujući i osobe s invaliditetom, manjinske narode i djecu u ranjivim situacijama; osigurati da svi mladi i značajan udio odraslih, i muškaraca i žena, postignu jezičnu i numeričku pismenost; osigurati da svi učenici steknu znanje i vještine potrebne za promicanje održivog razvoja, uključujući i obrazovanje za održivi razvoj i održive načine života, ljudska prava, ravnopravnost spolova, promicanje kulture mira i nenasilja, globalnog građanstva i uvažavanje kulturne raznolikosti i doprinosa kulture održivom razvoju; izgradnja i nadogradnja obrazovnih ustanova koje su osjetljive, među ostalim, na djecu i osobe s invaliditetom te pružaju sigurno, nenasilno, uključivo i učinkovito okruženje za učenje; povećanje stipendija za visoko obrazovanje u zemljama u razvoju; povećanje kvote kvalificiranih učitelja u zemljama u razvoju.⁴⁸

Kad se analiziraju (i) zahtjevi iz čl. 29. KPD-a, vidljivo je da se države stranke slažu da obrazovanje treba biti usmjereno na širok raspon vrijednosti. Odredbom čl. 29. KPD-a prelaze se vjerske, nacionalne i kulturne granice koje postoje u svijetu.⁴⁹ U središtu brojnih predmeta o obrazovanju pred ESLJP-om su, među ostalim, vjerska uvjerenja djece. Primjerice, u predmetu Dogru protiv Francuske ESLJP je našao da nije bilo povrede čl. 9. EKLJP-a te da je odluka o isključenju djevojke srednjoškolske dobi kao stegovna mjera zbog odbijanja da skine vjersku maramu tijekom sata tjelesnog odgoja bila razumna s obzirom na zdravlje i sigurnosni protokol.^{50 51} ESLJP navodi da pravo na obrazovanje ne isključuje u teoriji primjenu stegovnih mjera, uključujući i privremenu ili konačnu suspenziju iz ustanove kako bi se osiguralo poštovanje internih pravila.⁵² Izricanje stegovnih mjera sastavni je dio procesa kojim škola nastoji postići cilj zbog kojeg je osnovana, uključujući i razvoj i oblikovanje karaktera i mentalnih sposobnosti svojih

2030 *Incheon Declaration*, https://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/education-2030-incheon-framework-for-action-implementation-of-sdg4-2016-en_2.pdf (16. 9. 2025).

⁴⁷ United Nations, *Sustainable Development Goal 4 – Quality education* (SDG 4), <https://www.un.org/sustainabledevelopment/education/> (16. 9. 2025.).

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ United Nations Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 1 (2001), *op. cit.* (bilj. 21), toč. 4.

⁵⁰ U ovom je predmetu ESLJP ispitivao povredu čl. 9. EKLJP-a (sloboda mišljenja, savjesti i vjeroispovijedi) ne ulazeći u ocjenu čl. 2. Protokola 1 uz EKLJP. ESLJP: predmet Dogru protiv Francuske, zahtjev br. 27058/05 od 4. ožujka 2009.

⁵¹ Isto shvaćanje ESLJP je izrazio i u predmetu Kervanci protiv Francuske, zahtjev br. 31645/04 od 4. ožujka 2009.

⁵² ESLJP: predmet Dogru protiv Francuske, *op. cit.* (bilj. 50), toč. 83.

učenika.⁵³ Također, jurisprudencija ESLJP-a pokazuje da se čl. 2. Protokola br. 1 uz EKLJP primjenjuje ne samo na pitanja vjeronauka u školama već i spolnog odgoja i etike.⁵⁴

Značenje je čl. 29. KPD-a u prepoznavanju potrebe za uravnoteženim pristupom odgoju i obrazovanju, koji uspijeva pomiriti različite vrijednosti kroz dijalog i poštovanje različitosti.⁵⁵ U Općem komentaru UN-ov Odbor za prava djeteta naglašava da su (upravo) djeca sposobna igrati jedinstvenu ulogu u premošćivanju mnogih razlika koje su povijesno razdvajale grupe ljudi.⁵⁶ U međunarodnim i europskim dokumentima bitna su i prava roditelja u pogledu obrazovanja djeteta. U praksi roditelji često traže prilagodbu obrazovnog procesa ili određene iznimke od primjene propisa radi uvažavanja njihovih vjerskih, filozofskih i pedagoških uvjerenja.

KPD, propisujući prava djeteta, prepoznaje i prava roditelja u pogledu obrazovanja djeteta, i to općenito pravo roditelja da savjetuje dijete u skladu s njegovim razvojnim sposobnostima⁵⁷ te, posebice, pravo roditelja da savjetuje dijete o njegovu pravu na slobodu misli, savjesti i vjeroispovijedi.⁵⁸ Također, konvencijski koncept obrazovanja uključuje i poštovanje djetetovih roditelja.⁵⁹ (I) EKLJP i Povelja EU-a podcrtavaju (i) pravo roditelja da odgajaju i poučavaju svoje dijete u skladu sa svojim vjerskim, filozofskim i pedagoškim uvjerenjima.⁶⁰ Pritom se te slobode i prava poštuju u skladu s nacionalnim zakonom, odnosno mogu biti podvrgnuti ograničenjima koja propisuju nacionalni zakoni.⁶¹ Kad se analiziraju međunarodni i europski standardi koncepta obrazovnih prava djeteta, bitan element čine i participativna prava djeteta kako su određena u čl. 12. KPD-a. Dijete ima pravo izraziti svoje mišljenje, uopće sudjelovati u odlukama o svojem obrazovanju u skladu s dobi i zrelosti.⁶²

⁵³ *Ibid.* Tako vidi i ESLJP: predmet Campbell i Cosans protiv Ujedinjenog Kraljevstva, zahtjev br. 7511/76, 7743/76 od 25. veljače 1982.; Yanasik protiv Turske, zahtjev br. 14524/89 od 6. siječnja 1996.; Sulak protiv Turske, zahtjev br. 24515/94 od 17. siječnja 1996.

⁵⁴ U predmetu Folgerø i ostali protiv Norveške odbijanje zahtjeva roditelja za potpuno izuzeće djece od školskog predmeta „Kršćanstvo, religija i filozofija“ u državnim osnovnim školama dovelo je do povrede čl. 2. Protokola br. 1 uz EKLJP. ESLJP: predmet Folgerø i ostali protiv Norveške, zahtjev br. 15472/02 od 29. lipnja 2007., toč. 95. do 100.

⁵⁵ United Nations Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 1 (2001)*, op. cit. (bilj. 21), toč. 4.

⁵⁶ Tako *ibid.*

⁵⁷ Vidi čl. 5. KPD-a.

⁵⁸ Vidi čl. 14. KPD-a.

⁵⁹ Vidi čl. 29. st. 1. c) KPD-a.

⁶⁰ Vidi čl. 2. Protokola br. 1 uz EKLJP te čl. 14. st. 3. Povelje EU-a.

⁶¹ Vidi čl. 14. st. 3. Povelje EU-a te čl. 2. Protokola br. 1 uz EKLJP.

⁶² United Nations Committee on the Rights of the Child, *General comment No. 12 (2009). The right of the child to be heard*, United Nations, Geneva, 2009, toč. 105. do toč. 114.

3. PROCESNOPRAVNE SITUACIJE SPORA O OBRAZOVANJU DJETETA U HRVATSKOM PRAVU

3.1. Spor između roditelja

ObZ RH obrazovanje djeteta uređuje među osobnim pravima djeteta te temeljnim sadržajima roditeljske skrbi, o kojima roditelji koji zajednički ostvaruju roditeljsku skrb trebaju donositi sporazumne odluke.⁶³ U predmetima povezanim s obrazovanjem djeteta predmnijeva se da je jedan roditelj dao svoj pristanak drugom roditelju da može zastupati dijete (čl. 99. st. 2. ObZ-a RH). Međutim, ako bi pitanju obrazovanja djeteta, poput izbora i upisa djeteta u školu, prethodila potreba promjene prebivališta odnosno boravišta djeteta, za takvo zastupanje u vezi s promjenom adrese stanovanja djeteta jednom je roditelju u skladu s ObZ-om RH potrebna (u načelu) pisana suglasnost drugog roditelja (čl. 100. st. 1. i st. 2. ObZ-a RH).⁶⁴

U slučaju spora između roditelja o ostvarivanju prava djeteta na obrazovanje, poput pitanja izbora i upisa djeteta u školu, ObZ RH propisuje sudski izvanparnični postupak.⁶⁵ Riječ je o spornom izvanparničnom postupku koji može pokrenuti dijete ili roditelj (*arg. ex* čl. 109. st. 1., čl. 479. st. 1. ObZ-a RH). Iako je postupak postavljen kao dispozicijski, u njemu je naglašeno istražno načelo.⁶⁶ Uz to, Hrvatski zavod za socijalni rad (u daljnjem tekstu: HZSR) u postupku se može javiti kao pomoćno istražno tijelo suda.⁶⁷

Pitanje koje se otvara u primjeni izvanparničnog postupka vezanog za obrazovanje djeteta jest kakva je priroda pravne zaštite koju sud pruža svojom odlukom. U odredbi čl. 109. st. 1. ObZ-a RH izrijeком se propisuje: „sud će ... odlučiti koji će od roditelja u toj stvari zastupati dijete“. (I) teorija je shvaćanja da sud svojim konstitutivnim rješenjem određuje tko će u konkretnom predmetu (među ostalim, obrazovanja djeteta) zastupati dijete.⁶⁸ Međutim, sud prema odredbi čl. 109. st. 1. ObZ-a RH ne određuje i sadržaj radnje koju bi roditelj trebao poduzeti.⁶⁹ Budući da postoji spor između roditelja, treba uzeti da bi sud

⁶³ *Arg. ex* čl. 84. st. 5., čl. 92. st. 1. toč. 2., čl. 94., čl. 99. st. 1. i st. 2., čl. 104. st. 1., čl. 108. st. 1. ObZ-a RH.

⁶⁴ ObZ RH propisuje dvije iznimke od pravila o pisanoj suglasnosti drugog roditelja, i to ako preseljenje bitno ne utječe na ostvarivanje postojećih osobnih odnosa s drugim roditeljem te ako je prijava prebivališta odnosno boravišta nužna radi zaštite prava i interesa djeteta (čl. 100. st. 3. i st. 4. ObZ-a RH). Međutim, u oba slučaja roditelju je potrebna suglasnost Hrvatskog zavoda za socijalni rad (*arg. ex* čl. 100. st. 3. i st. 4. ObZ-a RH). Kao primjer iznimke navodi se slučaj obiteljskog nasilja, kad je moguće zatražiti pomoć i smještaj u skloništu za žrtve nasilja te promijeniti prebivalište/boravište djeteta. Rešetar, B., *Komentar Obiteljskog zakona; I. knjiga; Temeljna načela, brak, pravni odnosi roditelja i djece, mjere za zaštitu prava i dobrobiti djece, posvojenje, skrbništvo, uzdržavanje, obvezno savjetovanje i obiteljska medijacija*, Organizator, Zagreb, 2022, str. 418–419.

⁶⁵ Vidi odredbe čl. 109. st. 1., čl. 478. st. 1. toč. 6., čl. 479. st. 1. i st. 8., čl. 480. do čl. 483. ObZ-a RH.

⁶⁶ Vidi odredbe čl. 350. te čl. 440. ObZ-a RH.

⁶⁷ Vidi odredbe čl. 356. te čl. 357. ObZ-a RH.

⁶⁸ Rešetar, B., *op. cit.* (bilj. 64), str. 488; Aras Kramar, S., *Komentar Obiteljskog zakona; II. knjiga; Postupak pred sudom i prijelazne i završne odredbe*, Organizator, Zagreb, 2022, str. 500–502.

⁶⁹ Usp. Rešetar, B., *op. cit.* (bilj. 64), str. 488; Aras Kramar, S., *op. cit.* (bilj. 68), str. 500–502.

mogao odrediti i treću osobu (kao posebnog skrbnika) koja će poduzeti radnje zastupanja u predmetu ostvarivanja prava djeteta na obrazovanje.⁷⁰

Polazeći od žurnosti predmeta obrazovanja, potrebe da se, primjerice, izvrši upis djeteta u prvi razred osnovne škole te zaštititi njegova dobrobit, bitno je rješenje čl. 444. st. 2. ObZ-a RH, prema kojem bi sud mogao odrediti da djelotvornost rješenja nastupa prije pravomoćnosti. Takvu odluku o privremenim učincima rješenja u slučaju žalbe protiv rješenja (i tijekom žalbenog postupka) sud bi mogao izmijeniti. Prema odredbi čl. 34. st. 3. hrvatskog Zakona o izvanparničnom postupku⁷¹ odluka o privremenim učincima rješenja može se izmijeniti na prijedlog stranke, osobito ako učini vjerojatnim da bi zbog toga mogla pretrpjeti znatniju štetu, koja se ne bi mogla otkloniti prihvaćanjem pravnog lijeka.⁷²

U praksi primjene ObZ-a RH pojavili su se predmeti vezani za obrazovanje djeteta, i to upis djeteta u osnovnu školu i određivanje rješenjem roditelja koji će u tom pogledu zastupati dijete. Međutim, interesantno je da nije bilo riječi o vođenju kognicijskog izvanparničnog postupka o tome koji će roditelj zastupati dijete u konkretnom predmetu obrazovanja djeteta, već je sud o tom pitanju odlučivao u (adhezijskom) postupku osiguranja određivanjem privremene mjere (tijekom parničnog postupka radi razvoda braka s djecom odnosno spora o roditeljskoj skrbi).

Sud je svojim rješenjem o privremenoj mjeri odredio roditelja kao predlagatelja da poduzme radnje i izvrši upis djeteta u osnovnu školu, a u skladu s odredbom čl. 347. st. 1. i st. 2. Ovršnog zakona.⁷³ ⁷⁴ Sud rješenje temelji na okolnosti da dijete mora nastaviti školovanje, i to upisati se u drugi razred osnovne škole, da je osnovno školovanje obvezno za sve učenike, da dijete faktično živi s jednim roditeljem (predlagateljem privremene mjere), da je prema sudskoj odluci dodijeljen na skrb drugom roditelju, da je u tijeku odgoda ovrhe radi predaje djeteta tom (drugom) roditelju te da je formalno prijavljen na adresi prebivališta kod drugog roditelja.⁷⁵ Sud u obrazloženju naglašava da je riječ ne samo o obvezi nego i o pravu djeteta na školovanje.⁷⁶ Opisano je rješenje potvrdio

⁷⁰ Arg. ex čl. 240. st. 1. toč. 8. te st. 6. ObZ-a RH.

⁷¹ Zakon o izvanparničnom postupku Republike Hrvatske iz 2023. godine, Narodne novine RH, 59/2023 (u daljnjem tekstu: ZIP RH).

⁷² O odgovarajućoj primjeni ZIP-a RH vidi odredbu čl. 346. ObZ-a RH. Za primjenu novog ZIP-a RH u obiteljskim predmetima vidi i Aras Kramar, S., *Primjena Zakona o izvanparničnom postupku u obiteljskim predmetima*, u: Šago, D.; Čizmić, J.; Dika, M.; Uzelac, A.; Kunštek, E.; Bodul, D.; Rijavec, V.; Galić, A.; Zoroska – Kamilovska, T.; Janevski, A.; Lazić Smoljanić, V.; Garcimartín Montero, R.; Pérez Marín, M. Á.; Huseinbegović, A.; Haubrich, V.; Čović Jurčević, S. (ur.), *Zbornik radova IX. međunarodnog savjetovanja Aktualnosti građanskog procesnog prava – nacionalna i usporedna pravnoteorijska i praktična dostignuća*, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Split, 2023, str. 153–171.

⁷³ Ovršni zakon Republike Hrvatske iz 2012. godine, Narodne novine RH, 112/2012, 25/2013 – vidi čl. 101. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku, 93/2014, 55/20, 73/2017, 131/2020, 114/2022, 6/2024 – vidi Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-331/2021 i dr. od 19. prosinca 2023.

⁷⁴ Općinski sud u Rijeci, R1 Ob-265/2015 od 1. rujna 2016.; u povodu žalbe Županijski sud u Zagrebu, Gž Ob 1265/2016 od 11. listopada 2016.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Ibid.

drugostupanjski sud, ali s obrazloženjem da se prvostupanjski sud pogrešno pozvao na odredbu Ovršnog zakona jer da je u predmetu relevantna odredba čl. 413. st. 1. toč. 1. ObZ-a RH.⁷⁷

(I) u drugom predmetu pojavilo se pitanje upisa djeteta u osnovnu školu te je sud odredio privremenom mjerom roditelja koji će zastupati dijete, odnosno poduzeti radnje oko upisa djeteta u prvi razred osnovne škole.⁷⁸ Također, u ovom predmetu sud se pozvao na odredbu čl. 347. st. 1. Ovršnog zakona.⁷⁹ Sud svoje rješenje temelji na okolnosti da dijete (faktično) živi s jednim roditeljem (predlagateljem privremene mjere), da se sukladno odredbi čl. 16. Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnim i srednjim školama⁸⁰ upis učenika u određenu osnovnu školu vrši prema upisnom području, odnosno na temelju prijavljenog prebivališta ili boravišta, te da je prebivalište djeteta formalno prijavljeno na drugoj adresi.⁸¹ (I) u ovom je predmetu drugostupanjski sud potvrdio rješenje o privremenoj mjeri, ali je prema ocjeni tog suda trebalo primijeniti materijalno pravo sadržano u čl. 413. st. 2. toč. 3. ObZ-a RH-a.⁸²

Prije pokretanja spornog izvanparničnog postupka radi određivanja koji će roditelj zastupati dijete u konkretnoj stvari roditelji su dužni sudjelovati u postupku obveznog savjetovanja.⁸³ Svrhu obveznog savjetovanja treba tražiti u informiranju roditelja o važnosti da odluke o ostvarivanju roditeljske skrbi donose sporazumno, o značenju konvencijskog prava djeteta na odgovarajući standard obrazovanja u skladu s njegovim razvojnim sposobnostima, ali i u pokušaju da roditelji postignu sporazumnu odluku u vezi s pitanjem obrazovanja djeteta koje je prijeporno (*arg. ex* čl. 321. st. 1., čl. 330. ObZ-a RH). Uz to, stručni tim HZSR-a trebao bi upoznati sudionike s potrebom da osnaže dijete u ostvarivanju njegovih participativnih prava, s okolnošću da razgovaraju s djetetom i uzmu u obzir njegovo mišljenje oko prijepornog pitanja vezanog za obrazovanje djeteta (*arg. ex* čl. 109. st. 2., čl. 330. toč. 2. ObZ-a RH). Međutim, obvezno savjetovanje kao oblik pomoći članovima obitelji da donose sporazumne odluke izostaje u procesnopravnim situacijama koje su *supra* analizirane, i to kad roditelji predlažu da se u postupku osiguranja privremenom mjerom odluči o tome koji će od roditelja zastupati dijete u ostvarivanju njegova prava na obrazovanje (*arg. ex* čl. 321. st. 3. ObZ-a RH).⁸⁴ Ako roditelji postupke o tome koji će od njih zastupati dijete u stvarima koje su bitne za dijete pokreću učestalo,

⁷⁷ Županijski sud u Zagrebu, Gž Ob 1265/2016 od 11. listopada 2016.

⁷⁸ Općinski sud u Rijeci, P Ob-260/2016 od 5. rujna 2016.; u povodu žalbe Županijski sud u Zagrebu, Gž Ob-1164/2016 od 27. rujna 2016.

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnim i srednjim školama Republike Hrvatske, Narodne novine RH, 87/2008, 86/2009, 92/2010, 105/2010 – ispravak, 90/2011, 5/2012, 16/2012, 86/2012, 126/2012 – pročišćeni tekst, 94/2013, 152/2014, 7/2017, 68/2018, 98/2019, 64/2020, 151/2022, 156/2023.

⁸¹ Općinski sud u Rijeci, P Ob-260/2016, *op. cit.* (bilj. 78).

⁸² Županijski sud u Zagrebu, Gž Ob-1164/2016 od 27. rujna 2016.

⁸³ Vidi čl. 109. st. 2., čl. 329. st. 1. toč. 5., čl. 481. toč. 3. i toč. 4. ObZ-a RH.

⁸⁴ Za raspravu o dopuštenosti privremenih regulacijskih mjera u predmetima roditeljske skrbi vidi Aras Kramar, S., *Osiguranje privremenim mjerama o ostvarivanju roditeljske skrbi i osobnih odnosa s djetetom – neki pravni prijepori*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 42, br. 2, 2021, str. 363–383.

sud može na zahtjev djeteta ili roditelja povjeriti ostvarivanje roditeljske skrbi djelomice ili u potpunosti samo jednom roditelju.⁸⁵

3.2. Spor između djeteta i roditelja

Za spor između djeteta i roditelja koji ostvaruju roditeljsku skrb o pitanjima obrazovanja djeteta ObZ RH iz 2015. godine kao novinu propisuje sudski izvanparnični postupak. Odredbom čl. 94. st. 6. ObZ-a RH naglašeno je da će sud u toj procesnoj situaciji u izvanparničnom postupku donijeti rješenje „radi zaštite dobrobiti djeteta“. U slučaju spora vezanog za obrazovanje djeteta, poput izbora škole, aktivno su legitimirani pokrenuti izvanparnični postupak dijete i roditelji (*arg. ex* čl. 94. st. 6., čl. 479. st. 1. ObZ-a RH). U procesnoj doktrini izneseno je shvaćanje da se navedenim odredbama ObZ-a RH priznaje djetetu (i) postupovna sposobnost za pokretanje postupka.⁸⁶ Uz to, prema izričitoj odredbi čl. 359. st. 1. ObZ-a RH sud bi djetetu koje je navršilo četrnaest godina mogao dopustiti i da iznosi (daljnje) činjenice, predlaže dokaze, podnosi pravne lijekove i poduzima druge radnje u postupku o svojem obrazovanju ako je sposobno shvatiti značenje i pravne posljedice tih radnji. Međutim, u praksi ti sporni izvanparnični postupci izostaju.

Analiza implementacijsko-praktičnog domašaja odredbe čl. 94. st. 6. ObZ-a RH otvara određena pitanja. Okolnost da je dijete aktivno legitimirano pokrenuti sudski izvanparnični postupak aktualizira problematiku ovlasti djeteta da pokrene postupak obveznog savjetovanja koji nužno, kao posebna procesna pretpostavka, prethodi tim spornim izvanparničnim postupcima (čl. 329. st. 1. toč. 2., čl. 94. st. 6. ObZ-a RH).⁸⁷ S jedne strane, ObZ RH propisuje da su roditelji „i drugi članovi“ obitelji dužni pokrenuti i sudjelovati u obveznom savjetovanju prije pokretanja sudskog postupka (čl. 329. st. 1. toč. 2. ObZ-a RH), s druge strane, u istom članku određuje se da dijete (samo) može, uz pristanak roditelja, izraziti svoje mišljenje (čl. 329. st. 2. ObZ-a RH). Kao što je već navedeno, bez savjetovanja i pokušaja sporazumijevanja u sklopu obveznog savjetovanja nije dopušteno pokretanje sudskog izvanparničnog postupka u kojem se odlučuje o obrazovanju djeteta (*arg. ex* čl. 329. st. 1. toč. 2. ObZ-a RH). Također, ObZ RH izrijeком ne uređuje pitanje zastupanja djeteta u postupku o njegovu obrazovanju uzimajući u obzir da su u ulozi protustranke roditelji, koji ostvaruju roditeljsku skrb.

Drugo bitno pitanje tiče se prirode predmeta postupka. Iz odredbe čl. 94. st. 6. ObZ-a RH (samo) proizlazi da će sud donijeti rješenje radi zaštite dobrobiti djeteta. Kakav bi bio sadržaj pravne zaštite koju sud u spornom izvanparničnom postupku pruža prihvatanjem prijedloga vezanog za obrazovanje djeteta, poput izbora škole? Bi li sud samo određivao osobu koja će zastupati dijete, primjerice, kod upisa u školu ili promjene škole ili bi sud

⁸⁵ Vidi čl. 109. st. 3. ObZ-a RH. Vidi više u Rešetar, B., *op. cit.* (bilj. 64), str. 488–489.

⁸⁶ Aras Kramar, S., *op. cit.* (bilj. 68), str. 516–517.

⁸⁷ O značenju obveznog savjetovanja kao procesne pretpostavke određenih sudskih postupaka o ostvarivanju roditeljske skrbi vidi *ibid.*, str. 525–528.

davao dopuštenje za ispis odnosno upis djeteta u konkretnu školu, na temelju kojeg bi rješenja određena obrazovna ustanova trebala postupiti?

U obrazloženju Konačnog prijedloga ObZ-a RH navodi se da je uzor odredbi čl. 94. st. 6. ObZ-a RH, koja kao pravozaštitni put propisuje sporni izvanparnični postupak o obrazovanju djeteta, bila odredba § 1631.a njemačkog Građanskog zakonika.^{88 89} BGB u navedenoj odredbi propisuje da roditelji trebaju uzeti posebice u obzir prikladnost i djetetove sklonosti u vezi s izborom obrazovanja i zanimanja. Za slučaj sumnje BGB određuje da roditelji trebaju potražiti savjet učitelja ili druge odgovarajuće osobe.⁹⁰ U slučaju da roditelji, postupajući protivno odredbi § 1631.a BGB-a, ugrožavaju dobrobit djeteta propisane su sudske mjere, među ostalim obveza korištenja javne pomoći, kao što su službe za skrb o djeci i mladima i zdravstvena skrb te obveza usklađivanja postupanja s propisanim obveznim školovanjem djeteta.⁹¹ Kao primjeri u primjeni odredbe § 1666. BGB-a navode se sprječavanje pohađanja škole ili toleriranje izostanaka iz škole, sprječavanje pohađanja škole iz vjerskih razloga ili inzistiranje na pohađanju redovne škole kod djeteta koje pokazuje znakove autizma.⁹²

Kad se razmotri hrvatski normativni kontekst, vidljivo je da ObZ RH u čl. 94. st. 6. te čl. 478. st. 1. toč. 2. ne propisuje mjere koje bi sud izricao u slučaju da je ugrožena dobrobit djeteta zbog povrede obveze roditelja da uzmu u obzir sposobnosti i sklonosti djeteta u kontekstu njegova obrazovanja. S druge strane, odredba čl. 109. st. 1. ObZ-a RH određuje da će sud u slučaju spora između roditelja odrediti koji će od njih zastupati dijete u predmetu o njegovu obrazovanju. Stoga bi trebalo uzeti da bi sud i u slučaju spora između djeteta i roditelja određivao osobu koja će u predmetu vezanom za obrazovanje djeteta zastupati dijete i poduzeti odgovarajuće pravne radnje oko promjene/upisa škole (*arg. ex* čl. 94. st. 6. u vezi s čl. 109. st. 1. ObZ-a RH) (vidi *supra ad* 3.1.). To može biti i treća osoba kao posebni skrbnik (npr. drugi član obitelji, djelatnik HZSR-a) s obzirom na spor između djeteta i roditelja zbog kojeg je i pokrenut izvanparnični postupak (*arg. ex* čl. 240. st. 1. toč. 8. te st. 6. ObZ-a RH). Prihvaćanjem toga shvaćanja ne dovodi se u pitanje okolnost da povrede obveza roditelja općenito u kontekstu ostvarivanja roditeljske skrbi mogu voditi (i) pokretanju drugih izvanparničnih postupaka, i to onih javnopravnog karaktera o mjerama obiteljskopravne zaštite. Međutim, izvanparnični postupci o mjerama obiteljskopravne zaštite posebno su uređeni kao imenovani izvanparnični postupci odredbama čl. 485. do čl. 489. ObZ-a RH.

⁸⁸ Njemački Građanski zakonik (*Bürgerliches Gesetzbuch*) iz 1896. godine, RGL S 195; s posljednjim izmjenama od 11. ožujka 2025. godine, BGBl 2025 I Nr. 78 (u daljnjem tekstu: BGB).

⁸⁹ Vlada Republike Hrvatske, *Konačni prijedlog Obiteljskog zakona iz 2015. godine*, Zagreb, rujan 2015., https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080847/PZE_847.pdf (20. 3. 2025.), str. 204.

⁹⁰ Vidi odredbu § 1631.a BGB-a. Vidi i Schwab, D., *Familienrecht*, 17. izd., Verlag C. H. Beck, München, 2009, str. 298.

⁹¹ Vidi odredbu § 1666. BGB-a. Za sadržaj sudskih mjera vidi i Johannsen, K. H.; Henrich, D., *Familienrecht: Scheidung, Unterhalt, Verfahren; Kommentar*, 5. izd., C. H. Beck, München, 2010, str. 961–966.

⁹² Tako Johannsen, K. H.; Henrich, D., *op. cit.* (bilj. 91), str. 963–964.

Prije pokretanja spornog izvanparničnog postupka o obrazovanju djeteta propisano je pokretanje te sudjelovanje u obveznom savjetovanju kao oblik pomoći članovima obitelji da donose sporazumne odluke uzimajući u obzir dobrobit djeteta (*arg. ex* čl. 321. st. 1., čl. 330. ObZ-a RH). Uz provođenje obveznog savjetovanja, uloga HZSR-a u spornom izvanparničnom postupku o obrazovanju djeteta bitna je u vezi s pitanjem formiranja procesnog materijala te ostvarivanja istražnog načela suda.⁹³ Međutim, okolnost da HZSR može biti uključen u izvanparnični postupak između djeteta i roditelja o pitanju djetetova obrazovanja ne daje HZSR-u procesni položaj stranke u postupku te ovlasti koje iz tog položaja proizlaze (*arg ex* čl. 354. ObZ-a RH).

4. ZAKLJUČAK

Obrazovanje treba promatrati kao jedno od temeljnih ljudskih prava, ali i kao sredstvo za ostvarivanje drugih ljudskih prava. Ono primarno omogućava izlazak iz kruga siromaštva. Stoga je bitno da država prepozna obrazovanje kao jedno od najboljih financijskih ulaganja. Kao što rasprava o obrazovanju u kontekstu međunarodnih ljudskih prava pokazuje, to je pravo već bilo uključeno u Opću deklaraciju UN-a o ljudskim pravima iz 1948. te je osnaženo u Međunarodnom paktu UN-a iz 1966. godine. Pravo na obrazovanje kao dječje pravo bilo je uključeno i u prethodnike KPD-a, Ženevsku deklaraciju o pravima djeteta iz 1924. te Deklaraciju UN-a o pravima djeteta iz 1959. godine. Riječ je o jednom od široko prihvaćenih prava djeteta, koje je uzdignuto i na ustavnu razinu u nacionalnim sustavima pojedinih država. Uključivo, pristupačno i kvalitetno obrazovanje u središtu je (i) globalnih ciljeva održivog razvoja Agende 2030 (SDG 4).

U sklopu konvencijskog koncepta obrazovanja naglašava se pojam „obrazovnih prava“. Analizirani poredbeni izvori podcrtavaju tri fundamentalna elementa: pravo na obrazovanje, koje zahtijeva dostupno i pristupačno obrazovanje za svu djecu; prava u obrazovanju putem osiguranja prava djeteta općenito u skladu s obrazovnim sustavom; te prava putem obrazovanja, i to osiguranje obrazovanja koje poučava djecu o njihovim pravima. Prisutan je i pristup obrazovanju temeljen na ljudskim pravima, u kojem participativna prava djeteta čine konstitutivni element prava na poštovanje u obrazovnom okruženju.

Dok odredba čl. 28. KPD-a primarno govori o pristupu obrazovanju, u odredbi čl. 29. KPD-a naglašavaju se njegova kvaliteta i ciljevi, koji moraju biti vidljivi u nacionalnom zakonodavstvu država stranaka te u obrazovnim politikama i sustavu na svim razinama. KPD prepoznaje i prava roditelja u pogledu obrazovanja djeteta, i to općenito pravo roditelja da savjetuje dijete u skladu s njegovim razvojnim sposobnostima te, posebice, pravo roditelja da savjetuje dijete o njegovu pravu na slobodu misli, savjesti i vjeroispovijedi. Također, EKLJP i Povelja EU-a ističu pravo roditelja da odgajaju i poučavaju svoje dijete u skladu sa svojim vjerskim, filozofskim i pedagoškim uvjerenjima.

⁹³ Vidi odredbe čl. 350., čl. 356., čl. 357. te čl. 440. ObZ-a RH.

Stoga su na području obrazovanja djeteta mogući prijevori između roditelja te države, između prava roditelja da slobodno odlučuju o obrazovanju djeteta te obveze države da osigura djetetu odgovarajuću kvalitetu obrazovanja. O tome svjedoči i analizirana praksa ESLJP-a, predmeti u kojima su otvorena pitanja vjerskih uvjerenja djece (i roditelja).

Uz javnopravne aspekte prava obrazovanja mogući su i privatnopravni prijevori između roditelja koji zajednički ostvaruju roditeljsku skrb o pojedinim pitanjima obrazovanja njihova djeteta, kao i prijevori između djeteta i roditelja koji ostvaruju roditeljsku skrb o tom pravu djeteta. U hrvatskom kontekstu, kada se roditelji koji imaju pravo zastupati dijete ne mogu sporazumjeti u vezi s odlukama koje su bitne za dijete, sud će u izvanparničnom postupku na prijedlog djeteta ili roditelja odlučiti koji će od roditelja u toj stvari zastupati dijete (čl. 109. st. 1. ObZ-a RH). Međutim, ObZ RH iz 2015. godine izrijekom je propisao i novi pravozaštitni put u slučaju spora između djeteta i roditelja o obrazovanju djeteta. Prema odredbi čl. 94. st. 6. ObZ-a RH u slučaju spora između djeteta i roditelja vezanog za obrazovanje djeteta sud će u izvanparničnom postupku na prijedlog djeteta ili roditelja donijeti rješenje radi zaštite dobrobiti djeteta.

U praksi primjene hrvatskog ObZ-a javili su se predmeti o obrazovanju djeteta, i to o upisu djeteta u osnovnu školu i određivanju roditelja koji će u tom pogledu zastupati dijete. Međutim, nije bilo riječi o vođenju kognicijskog izvanparničnog postupka o tome koji će roditelj zastupati dijete u predmetu njegova obrazovanja, već je sud o tom pitanju odlučivao u adhezijskom postupku osiguranja određivanjem privremene mjere tijekom parničnog postupka radi razvoda braka s djecom, odnosno spora o roditeljskoj skrbi. U tim procesnopravnim situacijama osiguranja privremenom mjerom o tome koji će od roditelja zastupati dijete u ostvarivanju njegova prava na obrazovanje izostaje obvezno savjetovanje kao oblik pomoći članovima obitelji da donose sporazumne odluke. Svrhu obveznog savjetovanja prije pokretanja spornog izvanparničnog postupka treba tražiti u informiranju roditelja o važnosti da odluke o ostvarivanju roditeljske skrbi donose sporazumno, u značenju konvencijskog prava djeteta na odgovarajući standard obrazovanja u skladu s njegovim razvojnim sposobnostima te u pokušaju da roditelji postignu sporazumnu odluku u vezi s pitanjem obrazovanja djeteta koje je prijeporno (*arg. ex* čl. 321. st. 1., čl. 330. ObZ-a RH). Stručni tim HZSR-a trebao bi upoznati sudionike s potrebom da osnaže dijete u ostvarivanju njegova prava na sudjelovanje, da razgovaraju s djetetom i uzmu u obzir njegovo mišljenje oko prijepornog pitanja vezanog za obrazovanje djeteta (*arg. ex* čl. 109. st. 2., čl. 330. toč. 2. ObZ-a RH).

U slučaju spora između djeteta i roditelja koji ostvaruju roditeljsku skrb o obrazovanju djeteta odredba čl. 94. st. 6. ObZ-a RH otvara određena načelno teorijska, ali i implementacijsko-praktična pitanja. Okolnost da je dijete aktivno legitimirano pokrenuti sudski izvanparnični postupak aktualizira problematiku ovlasti djeteta da pokrene postupak obveznog savjetovanja koje nužno, kao posebna procesna pretpostavka, prethodi tim spornim izvanparničnim postupcima. Uz to, ObZ RH izrijekom ne uređuje pitanje zastupanja djeteta u postupku o njegovu obrazovanju s obzirom na to da su u ulozi protustranke roditelji koji ostvaruju roditeljsku skrb. Treće, ali ne manje bitno, tiče se

sadržaja pravne zaštite koju sud u spornom izvanparničnom postupku pruža prihvaćanjem prijedloga vezanog za obrazovanje djeteta, poput izbora škole. Iako se u kontekstu donošenja novog ObZ-a RH pozivalo na odgovarajuća rješenja njemačkog BGB-a, analiza pokazuje bitne različitosti.

Kad se pođe od hrvatskog normativnog konteksta, vidljivo je da ObZ RH u čl. 94. st. 6. te čl. 478. st. 1. toč. 2. ne propisuje mjere koje bi sud izricao u slučaju da je ugrožena dobrobit djeteta zbog povrede obveza roditelja. S druge strane, odredba čl. 109. st. 1. ObZ-a RH određuje da će sud u slučaju spora između roditelja odrediti koji će od njih zastupati dijete u predmetu o njegovu obrazovanju. Stoga bi trebalo uzeti da bi sud i u slučaju spora između djeteta i roditelja određivao osobu koja će u predmetu vezanom za obrazovanje djeteta zastupati dijete i poduzeti odgovarajuće pravne radnje oko promjene/upisa škole (*arg. ex* čl. 94. st. 6. u vezi s čl. 109. st. 1. ObZ-a RH). To može biti i treća osoba kao posebni skrbnik (npr. drugi član obitelji, djelatnik HZSR-a) s obzirom na spor između djeteta i roditelja zbog kojeg je i pokrenut izvanparnični postupak (*arg. ex* čl. 240. st. 1. toč. 8. te st. 6. ObZ-a RH). Međutim, povrede obveza roditelja općenito u kontekstu ostvarivanja roditeljske skrbi mogu voditi (i) pokretanju drugih izvanparničnih postupaka, i to onih javnopravnog karaktera o mjerama obiteljskopravne zaštite.

LITERATURA

1. Aras Kramar, S., *Komentar Obiteljskog zakona; II. knjiga; Postupak pred sudom i prijelazne i završne odredbe*, Organizator, Zagreb, 2022.
2. Aras Kramar, S., *Osiguranje privremenim mjerama o ostvarivanju roditeljske skrbi i osobnih odnosa s djetetom – neki pravni prijepori*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 42, br. 2, 2021, str. 363–383.
3. Aras Kramar, S., *Primjena Zakona o izvanparničnom postupku u obiteljskim predmetima*, u: Šago, D.; Čizmić, J.; Dika, M.; Uzelac, A.; Kunštek, E.; Bodul, D.; Rijavec, V.; Galić, A.; Zoroska – Kamilovska, T.; Janevski, A.; Lazić Smoljanić, V.; Garcimartín Montero, R.; Pérez Marín, M. Á.; Huseinbegović, A.; Haubrich, V.; Čović Jurčević, S. (ur.), *Zbornik radova IX. međunarodnog savjetovanja Aktualnosti građanskog procesnog prava – nacionalna i usporedna pravnoteorijska i praktična dostignuća*, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Split, 2023, str. 153–171.
4. Craissati, D.; Devi Banerjee, U.; King, L.; Lansdown, G.; Smith, A. (ur.), *A Human Rights Based Approach to Education For All*, United Nations Children's Fund/United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, New York/Paris, 2007.
5. Heymann, J.; Raub, A.; Cassola, A., *Constitutional rights to education and their relationship to national policy and school enrolment*, International Journal of Educational Development, vol. 39, 2014, str. 121–131.
6. Johannsen, K. H.; Henrich, D., *Familienrecht: Scheidung, Unterhalt, Verfahren; Kommentar*, 5. izd., C. H. Beck, München, 2010.
7. Lundy, L.; O'Lynn, P., *The Education Rights of Children*, u: Kilkelly, U.; Liefwaard, T., *International Human Rights of Children*, Springer, Singapore, 2019, str. 259–276.

8. Moody Z., *Children's Rights to, in and through Education: Challenges and Opportunities*, Šolsko polje, god. XXXI, br. 3–4, 2020, str. 11–25.
9. Rešetar, B., *Komentar Obiteljskog zakona; I. knjiga; Temeljna načela, brak, pravni odnosi roditelja i djece, mjere za zaštitu prava i dobrobiti djece, posvojenje, skrbništvo, uzdržavanje, obvezno savjetovanje i obiteljska medijacija*, Organizator, Zagreb, 2022.
10. Schwab, D., *Familienrecht*, 17. izd., Verlag C. H. Beck, München, 2009.
11. Tomaševski, K., *Right to education primers no. 3, Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable*, Novum Grafiska AB, Gothenburg, 2001.
12. United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 13: The Right to Education (Art. 13)*, United Nations, Geneva, 1999.
13. United Nations Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 1 (2001), Article 29 (1): The Aims of Education*, United Nations, Geneva, 2001.
14. United Nations Committee on the Rights of the Child, *General comment No. 12 (2009). The right of the child to be heard*, United Nations, Geneva, 2009.
15. United Nations Committee on the Rights of the Child, *General comment No. 15 (2013) on the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health (art. 24)*, United Nations, Geneva, 2013.
16. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, *Education for people and planet: creating sustainable futures for all, Global education monitoring report*, UNESCO Publishing, Paris, 2016.
17. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, *Gender review 2018, Meeting our commitments to gender equality in education, Global education monitoring report*, UNESCO Publishing, Paris, 2018.
18. United Nations, *The Sustainable Development Goals Report 2025*, United Nations, 2025.
19. Verhellen, E., *Children's Rights and Education: a three-track legally binding imperative*, School Psychology International, vol. 14, br. 3, 1993, str. 199–208.
20. World Health Organization, *Word report on disability*, Word Health Organization, The World Bank, 2011.

PROPISI

1. Deklaracija UN-a o pravima djeteta iz 1959. godine.
2. Konvencija o pravima djeteta iz 1989. godine, Službeni list SFRJ, 15/1990; Narodne novine RH – Međunarodni ugovori, 12/1993, 20/1997, 4/1998, 13/1998, 5/2002 – Fakultativni protokol o prodaji djece, dječjoj prostituciji i dječjoj pornografiji i Fakultativni protokol glede uključivanja djece u oružane sukobe, 7/2002, 2/2003, 2/2017 – Fakultativni protokol o postupku povodom pritužbi, 4/2017.
3. Konvencija protiv diskriminacije u obrazovanju, Službeni list SFRJ, 4/1964; Narodne novine RH – Međunarodni ugovori, 12/1993.

4. Međunarodni pakt UN-a o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima iz 1966. godine, Službeni list SFRJ, 7/1971; Narodne novine RH – Međunarodni ugovori, 12/1993.
5. Njemački Građanski zakonik (*Bürgerliches Gesetzbuch*) iz 1896. godine, RGBL S 195; s posljednjim izmjenama od 11. ožujka 2025. godine, BGBI 2025 I Nr. 78.
6. Obiteljski zakon Republike Hrvatske iz 2015. godine, Narodne novine RH, 103/2015, 98/2019, 47/2020 – vidi čl. 35. Zakona o Centru za posebno skrbništvo, 49/2023 – vidi Odluku i Rješenje USRH, br. U-I-3941/2015 i dr. od 18. travnja 2023. i dva izdvojena mišljenja sudaca, 156/2023.
7. Odluka o objavi Opće deklaracije UN-a o ljudskim pravima iz 1948. godine, Narodne novine RH – Međunarodni ugovori, 12/2009.
8. Ovršni zakon Republike Hrvatske iz 2012. godine, Narodne novine RH, 112/2012, 25/2013 – vidi čl. 101. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku, 93/2014, 55/20, 73/2017, 131/2020, 114/2022, 6/2024 – vidi Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-331/2021 i dr. od 19. prosinca 2023.
9. Povelja o temeljnim pravima Europske unije, Službeni list EU 2016, C 202.
10. Ustav Republike Hrvatske iz 1990. godine, Narodne novine RH, 56/1990, 135/1997, 8/1998 – pročišćeni tekst, 113/2000, 124/2000 – pročišćeni tekst, 28/2001, 41/2001 – pročišćeni tekst, 55/2001 – ispravak, 76/2010, 85/2010 – pročišćeni tekst, 5/2014.
11. Zakon o izvanparničnom postupku Republike Hrvatske iz 2023. godine, Narodne novine RH, 59/2023.
12. Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnim i srednjim školama Republike Hrvatske, Narodne novine RH, 87/2008, 86/2009, 92/2010, 105/2010 – ispravak, 90/2011, 5/2012, 16/2012, 86/2012, 126/2012 – pročišćeni tekst, 94/2013, 152/2014, 7/2017, 68/2018, 98/2019, 64/2020, 151/2022, 156/2023.
13. Zakon o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Protokola br. 1, 4, 6, 7 i 11 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine RH – Međunarodni ugovori, 18/1997, 6/1999 – pročišćeni tekst, 8/1999 – ispravak, 14/2002 – Protokol br. 12. i 13., 13/2003, 9/2005, 1/2006 – Protokol br. 14, 2/2010, 13/2017 – Zakon o potvrđivanju Protokola br. 15.
14. Ženevska deklaraciju o pravima djeteta iz 1924. godine.

SUDSKE ODLUKE

1. ESLJP: predmet Çam protiv Turske, zahtjev br. 51500/08 od 23. svibnja 2016.
2. ESLJP: predmet Campbell i Cosans protiv Ujedinjenog Kraljevstva, zahtjev br. 7511/76, 7743/76 od 25. veljače 1982.
3. ESLJP: predmet D. H. i drugi protiv Češke, zahtjev br. 57325/00 od 13. studenog 2007.
4. ESLJP: predmet Dogru protiv Francuske, zahtjev br. 27058/05 od 4. ožujka 2009.

5. ESLJP: predmet Folgerø i ostali protiv Norveške, zahtjev br. 15472/02 od 29. lipnja 2007.
6. ESLJP: predmet Kervanci protiv Francuske, zahtjev br. 31645/04 od 4. ožujka 2009.
7. ESLJP: predmet Memlika protiv Grčke, zahtjev br. 37991/12 od 6. siječnja 2016.
8. ESLJP: predmet Ponomaryovi protiv Bugarske, zahtjev br. 5335/05 od 28. studenog 2011.
9. ESLJP: predmet Sampanis i drugi protiv Grčke, zahtjev br. 32526/05 od 5. rujna 2008.
10. ESLJP: Sulak protiv Turske, zahtjev br. 24515/94 od 17. siječnja 1996.
11. ESLJP: predmet Vavrička i drugi protiv Češke, zahtjev br. 47621/13 od 8. travnja 2021.
12. ESLJP: Yanasik protiv Turske, zahtjev br. 14524/89 od 6. siječnja 1996.
13. Općinski sud u Rijeci, P Ob-260/2016 od 5. rujna 2016.; u povodu žalbe Županijski sud u Zagrebu, Gž Ob-1164/2016 od 27. rujna 2016.
14. Općinski sud u Rijeci, R1 Ob-265/2015 od 1. rujna 2016.; u povodu žalbe Županijski sud u Zagrebu, Gž Ob 1265/2016 od 11. listopada 2016.

MREŽNI IZVORI

1. United Nations, *Sustainable Development Goals*, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/education/> (16. 9. 2025.).
2. UNESCO, UNICEF, the World Bank, UNFPA, UNDP, UN Women, UNHCR, *Education 2030 Incheon Declaration*, https://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/education-2030-incheon-framework-for-action-implementation-of-sdg4-2016-en_2.pdf (16. 9. 2025.).
3. United Nations, *Sustainable Development Goal 4 – Quality education (SDG 4)*, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/education/> (16. 9. 2025.).
4. Vlada Republike Hrvatske, *Konačni prijedlog Obiteljskog zakona iz 2015. godine*, Zagreb, rujan 2015., https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080847/PZE_847.pdf (20. 3. 2025.).

THE CHILD'S RIGHT TO EDUCATION: A DISPUTE BETWEEN A CHILD AND PARENTS

The right to education is broadly defined in the UN Convention on the Rights of the Child. The concept of "educational rights" includes the right to education that is available and accessible to all children; rights in education by ensuring the rights of the child in general in accordance with the education system; and rights through education, namely ensuring an education that teaches children about their rights. The Convention concept of education also includes respect for the child's parents. International and European sources also recognise the rights of parents in relation to the education of their child, generally the right of parents to advise the child in accordance with his or her evolving capacities.

In the context of a child's education, disputes are possible between parents and the state, namely the right of parents to freely decide on the child's education and the obligation of the state to ensure the child an appropriate quality of education. Private law disputes are also possible between parents who jointly exercise parental care on certain issues of their child's education, as well as disputes between the child and the parents on this right of the child. In the Croatian context, when parents who have the right to represent the child cannot agree on decisions that are important for the child, the court will decide in a non-contentious procedure which of the parents will represent the child in this matter. The Family Act of the Republic of Croatia from 2015 explicitly prescribes a new legal protection way in the event of a dispute between a child and parents on the child's education.

Starting from International and European standards of the right to education, the aim of the paper is to analyse the procedural legal situations of disputes on a child's education in Croatian law, taking into account case law. In this context, an attempt is made to determine the legal protection goal of the newly prescribed non-contentious procedure in the event of a dispute between parents and a dispute between a child and parents on the child's education. The concluding part of the paper contains a summary synthesis of the main research results and the author's reflections on the legal protection goal and implementation-practical scope of the disputed non-contentious procedure in cases of child education.

Key words: education, child, parent, non-contentious procedure

Sladana Aras Kramar, PhD, Full Professor, University of Zagreb, Faculty of Law, Chair of Civil Procedural Law. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-8908-775X>

GRAĐEVINSKA DOZVOLA KAO AKT PROVEDBE PROSTORNIH PLANOVA

UDK: 349.442(497.5)
351.778.511(497.5)
35.072.7:349.442(497.5)

Pregledni znanstveni rad

Primljeno: 18. lipnja 2025.

Mateja Held*

Građevinska dozvola po svojoj je pravnoj prirodi upravni akt koji se donosi u postupku provedbe prostornih planova, a ujedno predstavlja akt temeljem kojeg se, nakon što stekne svojstvo pravomoćnosti ili barem izvršnosti, može započeti s gradnjom. Međutim, unatoč naporima da se sustav prostornog uređenja digitalizira, a samim time i ubrza kroz uvođenje niza digitalnih alata, poput eDozvole ili eKonferencije, postupci izdavanja građevinske dozvole i dalje su dugotrajni, a Republika Hrvatska susreće se i s problemom velikog broja nezakonito izgrađenih građevina. Stoga se u radu analiziraju rokovi vezani uz ishodenje građevinske dozvole, uz pokušaj pronalaženja boljih normativnih rješenja za implementaciju u hrvatskom zakonodavstvu.

Ključne riječi: građevinska dozvola, pravna zaštita, Njemačka, Slovenija, Hrvatska

1. UVOD

Segmentirani pristupi u prostornom planiranju nalaze se na europskom kontinentu od početka 20. stoljeća,¹ kao što je to, primjerice, bilo u Njemačkoj, Danskoj, Švedskoj i Nizozemskoj, dok se sustavni pristup prostornom planiranju razvija nakon Drugog svjetskog rata.² Tada se javljaju i prve regulacije prostornog planiranja i gradnje u zakonskim tekstovima. Današnji sustav prostornog uređenja i gradnje u Hrvatskoj opterećen je dugotrajnim postupcima i nezakonitom gradnjom. Postupak ishodenja građevinske dozvole zakonski je reguliran, međutim, dugotrajan je, što posljedično utječe i na gospodarstvo u Republici Hrvatskoj zbog odvrćanja domaćih i stranih investitora. Stoga je cilj ovog rada istražiti postoje li mogućnosti poboljšanja normativnog okvira u pogledu rokova za izdavanje građevinske dozvole, njezina važenja te mogućnosti produljenja važenja građevinske dozvole sa svrhom predlaganja novih zakonodavnih rješenja. Također se komparativno istražuje postoji li jedinstvena regulacija izdavanja

* Dr. sc. Mateja Held, izvanredna profesorica Sveučilišta u Zagrebu, Pravnog fakulteta, Katedra za upravno pravo. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-7713-7767>

¹ Neka pravila o gradnji sežu u daleku prošlost. Zanimljivo je da se još u Hamurabijevu zakoniku (1792.–1750. g. pr. Kr.) spominje odgovornost graditelja koji svoju kuću ne sagrađi dovoljno čvrsto te kuća ozlijedi treću osobu (v. pravila 229–233). Brunner, Philip L., *Construction Law: Its Historical Origins and its Twentieth Century Emergence as a Major Field of Modern American and International Legal Practice*, Arkansas Law Review, vol. 75, br. 2, 2022, str. 210, dostupno na: <https://scholarworks.uark.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1165&context=alr> (pristup 18. lipnja 2025.).

² Larsson, G., *Spatial Planning Systems in Western Countries. An Overview*, IOS PRESS, 2006, str. 17.

građevinskih dozvola ovisno o vrsti građevine te jesu li postupci ishoda građevinskih dozvola u razmatranim zemljama digitalizirani s ciljem veće učinkovitosti. Analiza se temelji na komparativnopravnoj i teleološkoj metodi.

2. GRAĐEVINSKA DOZVOLA U NJEMAČKOJ

Kako bi se mogao promatrati način ishoda građevinske dozvole u Njemačkoj, potrebno je najprije napomenuti da je njemački sustav prostornog uređenja organiziran kao višestupanjski sustav i da je vrlo složen zbog toga što je Njemačka federacija.³ Prostorno planiranje ima hijerarhijsku strukturu, a sastoji se od četiri razine – savezne, zemaljske, regionalne i lokalne razine.⁴ Na saveznoj razini najvažniji akt za prostorno uređenje jest savezni Zakon o prostornom planiranju (njem. *Raumordnungsgesetz*, ROG),⁵ a za gradnju savezni Zakon o gradnji (njem. *Baugesetzbuch*, BauGB).⁶ BauGB u §§ 29. do 38. govori o dopustivosti projekata, odnosno o zahtjevima koji moraju biti ispoštovani da bi se uopće moglo pristupiti postupku ishoda građevinske dozvole, poput konzultacija s određenom općinom.⁷ Međutim, BauGB-om ne uređuje se procedura ishoda građevinske dozvole, nego je ona regulirana zemaljskim zakonima pojedinih zemalja.

Građevinska dozvola izdaje se za gradnju građevina, njihovo uklanjanje te za značajne izmjene građevine.⁸ Pravila⁹ koja se odnose na postupke izdavanja građevinske dozvole regulirana su u Standardnim pravilima o gradnji (njem. *Musterbauordnung*, MBO).¹⁰ Ona predstavljaju uzor za regulaciju gradnje u svim savezним zemljama. Iako pomažu standardizaciji prava, sama po sebi nisu pravno obvezujuća.¹¹ Nadalje, u pravnim pravilima na zemaljskoj razini razlikuju se materijalna i formalna pravna pravila. Materijalna pravna pravila uobičajeno stoje na početku propisa te se njima određuju zahtjevi u gradnji, održavanju građevine, promjeni uporabe itd. Formalna pravna pravila obično se nalaze u drugom dijelu propisa koji reguliraju gradnju u savezним zemljama, a

³ Münter, A., Reimer, M., *Country Profile of Germany*. Hannover. = ARL Country Profiles, 2021, <https://www.arl-international.com/knowledge/country-profiles/germany/rev/3766> (pristup 10. lipnja 2025.).

⁴ Blotevogel, H. H., Danielczyk, R., Münter, A., *Spatial planning in Germany – Institutional inertia and new challenges*, u: Reimer, M., Panagiotis G., Blotevogel H. H. (ur.), *Spatial Planning Systems and Practices in Europe*, Routledge, London and New York, 2014, str. 84–86.

⁵ Raumordnungsgesetz (ROG) 2008 (BGBl. I S. 2986, (BGBl. 2023 I Nr. 88) sadrži viziju prostornog planiranja za održivi prostorni razvoj.

⁶ Baugesetzbuch (BauGB), 1960, 2017 (BGBl. I S. 3634, BGBl. 2023 I Nr. 394).

⁷ § 36. BauGB-a.

⁸ Grotefels, S., 2018, *Building Law*, ARL, Hannover, str. 4, 2018, dostupno na: https://www.arl-international.com/sites/default/files/dictionary/2023-12/building_law.pdf, pristup 17. lipnja 2025.

⁹ Uz pravila o gradnji ovdje su regulirani i „zahtjevi za javno zdravlje i javnu sigurnost te za dizajn i plan zgrada“, opći standardi zdravstvenih uvjeta te pojedina tehnička rješenja. Vitez Pandžić, M., *Upravnopravni aspekti ishoda dozvole za gradnju i uporabnu dozvolu*, doktorska disertacija, Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Pravni fakultet u Osijeku, 2018, str. 180–181.

¹⁰ *Musterbauordnung* (MBO) 2002, posljednja izmjena iz 2024., dostupno na: <https://www.dibt.de/fileadmin/dibt-website/Dokumente/Rechtsgrundlagen/MBO.pdf> (pristup 18. lipnja 2025.).

¹¹ Uz njih se donose određeni pravilnici u svakoj saveznoj zemlji na razini općina te određena tehnička pravila za gradnju. Grotefels, *op. cit.* u bilj. 8, str. 9.

odnose se, primjerice, na prava i obveze stranaka koje sudjeluju u gradnji. Formalna pravna pravila sadržavaju i oblik preventivne kontrole prije izdavanja građevinske dozvole, kao i upravne mjere u postupcima završetka gradnje, uklanjanja građevine itd. Takva regulacija podupire odredbe BauGB-a, ali i odredbe javnoga prava u pogledu kontrole imisija, zaštite prirode, zaštite povijesnih spomenika i spomenika kulture te vodnih resursa.¹² Na taj se način izbjegava dupliranje procesa kod izdavanja potvrda za građevinske projekte.¹³

Postupci izdavanja građevinske dozvole mogu se podijeliti u jednostavni postupak izdavanja građevinske dozvole i u puni postupak izdavanja građevinske dozvole.¹⁴ Građevinsku dozvolu izdaju hijerarhijski niža tijela u određenoj zemlji.¹⁵ U § 68. MBO-a regulirano je što se sve podnosi uz zahtjev za izdavanje građevinske dozvole. Nadležno tijelo traži suglasnost drugih tijela i raznih agencija bez čije se suglasnosti ne može donijeti odluka što je propisano u § 69. MBO-a. Građevinska će se dozvola odobriti ako građevinski projekt nije u suprotnosti ni s jednom odredbom javnoga prava koje se razmatraju u postupku odobrenja. Građevinska je dozvola vezani akt, što znači da u njoj nema diskrecijske ocjene. Važno je napomenuti i to da je građevinska dozvola upravni akt.¹⁶ Kao takva, regulirana je i saveznim Zakonom o općem upravnom postupku.¹⁷ U § 25. st. 3. propisana je obveza sudjelovanja u postupku izdavanja građevinske dozvole ako je riječ o infrastrukturnim projektima.¹⁸

MBO regulira da će građevinska dozvola prestati važiti ako se ne pristupi gradnji unutar tri godine otkad je odobrena dozvola ili ako je izvedba radova bila prekinuta u trajanju duljem od godinu dana. Međutim, kako MBO regulira važenje građevinske dozvole samo na saveznoj razini, svaka zemlja propisuje vlastite rokove koji se odnose na važenje građevinske dozvole. Tako, primjerice, pojedine zemlje reguliraju važenje građevinske

¹² *Ibid.*, str. 9.

¹³ *Ibid.*, str. 9.

¹⁴ Pahl Weber, E., Henckel D. (ur.), *The Planning System and Planning Terms in Germany – A Glossary*, ARL, Hannover, 2008, str. 85.

¹⁵ Krtalić navodi da su za izdavanje građevinske dozvole u Bavarskoj nadležna niža građevinska tijela za građevinski nadzor, odnosno okružna tijela uprave (kotar). Krtalić, Vladimir, *Zajedničke sastavnice i razlike hrvatskog i bavarskog zakona o gradnji*, Novi informator, Zagreb, 2015, str. 45. Općine i okruzi predstavljaju konstitutivne dijelove saveznih zemalja. Više u: Marčetić, Gordana, Giljević, Teo, *Lokalna samouprava u Njemačkoj i Francuskoj*, Hrvatska javna uprava, god. 10 (2010), br. 1, str. 68.

¹⁶ Pahl Weber, Henckel, *op. cit.* u bilj. 14, str. 86.

¹⁷ *Verwaltungsverfahrensgesetz* (VwVfG), 1976 (BGBl. I S. 102, BGBl. 2024 I Nr. 236).

¹⁸ Ziekow, J., *Administrative Procedures and Processes*, u: Sabine Kuhlmann i dr. (ur.), *Public Administration in Germany*, Palgrave Macmillan, Cham Switzerland, 2021, str. 171. Takva je regulacija u Hrvatskoj predviđena za donošenje prostornih planova, ali ne i za pojedinačne građevinske dozvole. V. i § 25.a o ranom sudjelovanju javnosti u Zakonu o upravnom postupku NRW (*Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen* (Verwaltungsverfahrensgesetz NRW – VwVfG NRW), 1999 (Fn 1, 28).

dozvole u trajanju od dvije,¹⁹ četiri²⁰ ili šest²¹ godina.²² Na zahtjev se vađenje građevinske dozvole može produljiti za godinu dana sukladno MBO-u.²³ I ovdje na razini saveznih zemalja postoje odstupanja. Tako se, primjerice, u Berlinu vađenje građevinske dozvole može produljiti do tri puta na godinu dana,²⁴ a u Bavarskoj do četiri godine.²⁵

U nastavku poglavlja analizirani su postupci izdavanja građevinskih dozvola u tri savezne zemlje: u Bavarskoj, Brandenburg i Sjevernoj Rajni Vestfaliji (Nordrhein-Westfalen, NRW).²⁶ Analiza se odnosi na duljinu postupka ishoda građevinske dozvole, a unutar toga posebno na rokove za izdavanje građevinske dozvole, na digitalizaciju cjelokupnog procesa koji bi trebao omogućiti brži postupak, na eventualne posebnosti u postupcima s obzirom na složenost zahvata, odnosno građevine, na rokove vađenja građevinske dozvole te na mogućnost produljenja vađenja građevinske dozvole.

Najprije ćemo se osvrnuti na digitalizaciju izdavanja građevinske dozvole. U Njemačkoj je od 2017. na snazi *Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz – OZG)*,²⁷ odnosno zakon koji regulira da sve usluge uprave moraju biti dostupne kroz elektroničke upravne portale. To ne znači da je riječ o jedinom načinu komunikacije između uprave i građana, nego je zadržan i „stari“ pristup. Svim upravnim uslugama može se pristupiti s jedinstvenim korisničkim računom.²⁸ Budući da je postupak ishoda građevinske dozvole upravni postupak, savezni njemački Zakon o općem upravnom postupku također propisuje digitalizaciju upravnih postupaka. Dijelom su ta pravila regulirana u VwVfG-u, a dijelom u posebnim zakonima. U VwVfG-u je riječ o temeljnoj regulaciji vezanoj uz uvjete pod kojima se može provoditi elektronička komunikacija s pravno obvezujućim učincima upravnog postupka, uz dužnost uvažavanja važnih informacija dobivenih od stranaka u automatiziranim elektroničkim postupcima, uz pravnu ujednačenost rješenja koje je izdano u elektroničkom postupku i onome postupku gdje je rješenje izdao čovjek te uz mogućnost obavješćavanja o upravnom aktu

¹⁹ V. kako je regulirano u § 73. st. 1. Zakonika o građenju za Berlin (Bauordnung für Berlin, GVBl. 2005, 495, GVBl. 614 (BauO Bln)) da građevinska dozvola prestaje vrijediti ako se građenju ne pristupi u roku od dvije godine ili ako gradnja nije dovršena, tada građevinska dozvola prestaje vrijediti u roku od šest godina od dana izdavanja dozvole. <https://gesetze.berlin.de/bsbe/document/jlr-BauOBE2005rahmen> (pristup 2. listopada 2025.).

²⁰ V. primjerice za Bavarsku kako je regulirano u § 69. st. 1. Zakonika o građenju za Bavarsku (Bayerische Bauordnung GVBl. S. 588, BayRS 2132-1-B), 2025 (GVBl. S. 254) (BayBO) da građevinska dozvola prestaje vrijediti ako se građenju ne pristupi u roku od četiri godine ili ako su radovi prekinuti na četiri godine. <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayBO-69> (pristup 2. listopada 2025.).

²¹ Sukladno § 73. st. 1. Zakonika o građenju za Brandenburg (Brandenburgische Bauordnung (BbgBO), GVBl.I/18, [Nr. 39], GVBl.I/23, [Nr. 18]), rok vađenja građevinske dozvole jest šest godina. https://bravors.brandenburg.de/gesetze/bbgbo_2016 (pristup 2. listopada 2025.).

²² U literaturi se susreće i rok vađenja građevinske dozvole od tri godine. Pahl-Weber, Hencekl, *op. cit.* u bilj. 14, str. 86. Usp. s regulacijom za Sjevernu Rajnu Vestfaliju dalje u tekstu.

²³ V. § 73. MBO-a.

²⁴ V. § 73. st. 2. BauO Bln.

²⁵ V. § 69. st. 2. BayBO.

²⁶ U radu su primjerično odabrane tri savezne zemlje iz različitih dijelova Njemačke.

²⁷ *Onlinezugangsgesetz – OZG*, 2017 (BGBl. I S. 3122, 3138, BGBl. 2024 I Nr. 245).

²⁸ Ziekow, J., *op. cit.* u bilj. 18, str. 168.

kroz internetski portal.²⁹ U § 41. st. 2.a propisano je i da se upravnom aktu može pristupiti nakon prethodno provedene autorizacije te je određen rok od 10 dana za pristup upravnom aktu. Na tu regulaciju nadovezuju se zakoni o elektroničkim komunikacijama koji se donose za svaku saveznu zemlju.³⁰

Brandenburg. U Brandenburg su postupci izdavanja građevinskih dozvola regulirani Građevinskim zakonikom za Brandenburg (BbgBO). U petom dijelu zakonika, odjeljku 3, regulirana je građevinska dozvola. Tako je već u prvom stavku § 63., koji se odnosi na postupak izdavanja građevinske dozvole, propisan pojednostavnjen postupak za ishođenje građevinske dozvole te je točno određeno za koje je vrste zgrada on namijenjen.³¹ Građevinska će se dozvola sukladno § 63. st. 4. izdati u roku od tri mjeseca nakon podnošenja cjelokupne dokumentacije,³² a postoji i mogućnost da građevinska inspekcija zbog utemeljenih razloga taj rok produlji za još dva mjeseca. Sukladno § 64. BbgBO-a nadležno tijelo provjerava usklađenost zahvata sa saveznim BauGB-om, odredbama BbgBO-a te drugim propisima javnoga prava ako su relevantni za konkretni predmet. U BbgBO-u u § 65. reguliraju se osobe koje su ovlaštene podnijeti dokumentaciju za izdavanje građevinske dozvole. Komunikacija je moguća u elektroničkom obliku te uz digitalne podneske. Obveza digitalizacije postupaka za lokalnu razinu proizlazi iz saveznih propisa, o čemu je više riječi bilo *supra*, međutim, svakako valja napomenuti da je digitalizacija postupka ishođenja građevinske dozvole regulirana Uredbom,³³ gdje je u § 2. propisana mogućnost nižim građevinskim nadzornim tijelima da mogu odobriti komunikaciju elektroničkim putem te da preciziraju zahtjeve za elektroničku komunikaciju. Građevinska dozvola izdaje se s rokom važenja od šest godina sukladno § 73. BbgBO-a.

Sjeverna Rajna Vestfalija. Sjeverna Rajna Vestfalija uređuje područje gradnje Zakonikom o građenju pod imenom *Landesbauordnung Nordrhein-Westfalen* (BauO NRW).³⁴ U § 60. ovaj Zakonik propisuje građevinsku dozvolu kao obvezu, osim ako nije drugačije propisano.³⁵ U § 65. BauO NRW propisan je postupak izdavanja građevinske dozvole,

²⁹ Ziekow, *op. cit.* u bilj. 18, str. 172.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Pojednostavnjeni postupak ne provodi se sukladno § 64., koji regulira uobičajeni postupak izdavanja građevinske dozvole, nego sukladno § 30. st. 1. ili 2. istog zakonika. On će se provesti na zahtjev investitora ako zahvat nije u suprotnosti s odredbama urbanističkog plana i ako je osigurana infrastruktura.

³² Iako se u ovom radu ne analizira potrebna dokumentacija za započinjanje postupka građevinske dozvole, može se napomenuti da ona također može predstavljati teret investitorima, kao i niz posebnih pravila kojima se regulira cjelokupni postupak ishođenja građevinske dozvole. Sever, Tina i dr., *Cutting Red Tape – Legal and Institutional Tools to Promote SMEs*, https://www.researchgate.net/publication/344764953_Cutting_Red_Tape_-_Legal_and_Institutional_Tools_to_Promote_SMEs (pristup 2. listopada 2025.).

³³ Verordnung über Vorlagen und Nachweise in bauaufsichtlichen Verfahren im Land Brandenburg (Brandenburgische Bauvorlagenverordnung – BbgBauVorlV) 2016, (GVBl.II/16, [Nr. 60], 2021 (GVBl.II/21, [Nr. 33], S.7, <https://bravors.brandenburg.de/verordnungen/bbgbauvorlv#2> (pristup 29. rujna 2025.).

³⁴ Landesbauordnung Nordrhein-Westfalen (BauO NRW), https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=74820170630142752068 (pristup 29. rujna 2025.).

³⁵ Izgradnja, izmjena, promjena namjene i uklanjanje građevina zahtijevaju građevinsku dozvolu, osim ako nije drukčije određeno u člancima 61. do 63., 78. i 79. (§ 60. st. 1. BauO NRW-a).

odnosno provjerava se usklađenost zahvata s §§ od 29. do 38. BauGB-a, BauO NRW-om te s drugim propisima javnoga prava, čija se usklađenost ne provjerava u nekom drugom postupku. U § 70. BauO NRW propisano je da se zahtjev za izdavanje građevinske dozvole podnosi nižem građevinskom nadzornom tijelu. Uz zahtjev je potrebno priložiti cjelokupnu dokumentaciju, a može se dopustiti i naknadno dostavljanje pojedinih dijelova dokumentacije. Također je u § 64. reguliran pojednostavnjeni postupak ishoda građevinske dozvole. Vezano uz trajanje građevinske dozvole, ona važi tri godine, a može se više puta produžiti, svaki put na godinu dana. Prestat će važiti ako su građevinski radovi prekinuti³⁶ na više od godinu dana.³⁷ Vezano uz digitalizaciju, Sjeverna Rajna Vestfalija donijela je Uredbu o elektroničkom vođenju postupaka uz Zakonik NRW o građenju na građevinskom portalu.³⁸ Posebno su za građevinsku dozvolu zanimljive odredbe § 6. i § 7., koje se odnose na elektroničko podnošenje zahtjeva i na pristup elektroničkim dokumentima te na njihovu dostavu. U § 6. st. 1 te Uredbe propisano da se, gdje god se u Zakoniku o građenju spominje pisani zahtjev, to ne primjenjuje ako je riječ o elektroničkoj komunikaciji. U § 7. st. 1. Uredbe propisano da se zahtjev smatra podnesenim tek kada nadležno građevinsko nadzorno tijelo zaprimi odgovarajući skup podataka putem aplikacijskog asistenta Bauportal.NRW, a nadležna građevinska nadzorna tijela obvezna su dohvaćati podatke s platforme za prijenos podataka najmanje jednom u radnom danu, od ponedjeljka do petka.

Bavarska. Građevinska dozvola u Bavarskoj regulirana je Zakonikom o građenju (BayBO) u § 55. na način da je propisano da se za svaku gradnju, izmjenu i promjenu namjene građevine mora ishoditi građevinska dozvola, osim u točno određenim slučajevima.³⁹ Ipak, ni spomenute iznimke ne oslobađaju obveze poštivanja zahtjeva koji su regulirani propisima javnoga prava niti ograničavaju provođenje građevinskog nadzora.⁴⁰ I BayBO regulira pojednostavnjeni postupak izdavanja građevinske dozvole.⁴¹ U tom postupku građevinski nadzorni organ provjerava usklađenost s §§ 29. do 38. BauGB-a, s odredbama o udaljenosti granica građevina od međe prema § 6. BayBO-a, s odredbama lokalnih građevinskih propisa u smislu § 81. st. 1 BayBO-a.⁴²

U pogledu postupka izdavanja građevinske dozvole koji je reguliran u § 60. BayBO-a građevinsko nadzorno tijelo najprije provjerava usklađenost zahvata s odredbama § 29. do 38. BauGB-a, s odredbama BayBO-a te s ostalim javnopravnim zahtjevima ukoliko se građevinska dozvola izostavlja, zamjenjuje ili isključuje. U § 61. detaljno je regulirano tko

³⁶ § 75. st. 1 BauO NRW-a.

³⁷ § 75. BauO NRW-a.

³⁸ Verordnung zur elektronischen Durchführung von Verfahren nach der Landesbauordnung 2018 auf dem Bauportal. NRW (Verordnung zum Bauportal. NRW), 2018 (GV. NRW. S. 421, GV. NRW. S. 218b.), https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=22120220201145353601 (pristup 1. listopada 2025.).

³⁹ §§ 56.–58. i §§ 72.–73. BayBO-a.

⁴⁰ § 55. st. 2. BayBO-a.

⁴¹ § 59. BayBO-a.

⁴² § 81. st. 1. regulira ovlasti općina u pogledu, primjerice, slobode u određivanju broja parkirnih mjesta za motorna vozila, bicikle i električne bicikle, opremljenosti električnim punionicama, broja dječjih igrališta i slično.

može podnijeti zahtjev za izdavanje građevinske dozvole te koje kvalifikacije mora imati podnositelj. Detaljno je regulirana i sama procedura podnošenja zahtjeva. Zahtjev se u pisanom obliku podnosi građevinskom nadzornom tijelu.⁴³ Cjelokupna dokumentacija podnosi se zajedno sa zahtjevom, a naknadno se mogu dostaviti pojedinačni planovi građenja.⁴⁴ U posebnim se slučajevima radi procjene utjecaja građevinskog projekta na okoliš može zahtijevati da projekt bude prikazan na gradilištu na odgovarajući način.⁴⁵

BayBO detaljno regulira proceduru unutar tijela koje rješava zahtjev za građevinsku dozvolu određujući rok od tri tjedna u kojem javnopravno tijelo mora zahtjev pregledati zajedno s dostavljenom dokumentacijom. Ako se primijeti da nedostaje dio dokumentacije, podnositelj se poziva da je dopuni. Ako tako ne postupi, zahtjev se smatra povučenim, s time da se podnositelja mora prethodno obavijestiti o toj pravnoj posljedici.⁴⁶ Svakako je zanimljivo da rok za donošenje odluke ne počinje teći danom predaje zahtjeva nadležnom tijelu, nego je u § 68. st. 2. propisano da rok počinje teći nakon tri tjedna od predaje zahtjeva ili tri tjedna od zaprimanja dokumentacije ako je građevinsko nadzorno tijelo prije početka roka uputilo zahtjev u skladu s čl. 65. st. 1. i 2. BayBO-a koji se odnosi na dopunu zahtjeva te na konzultacije s drugim tijelima. Građevinska dozvola vrijedi četiri godine, a prestaje vrijediti i ako je gradnja bila prekinuta na period od četiri godine. Rok važenja može se produljiti na zahtjev do četiri godine.⁴⁷ Digitalizacija postupka ishoda građevinske dozvole regulirana je Uredbom⁴⁸ koja u § 2. st. 1. t. 1. propisuje da se zahtjevi za građevinsku dozvolu mogu podnijeti digitalnim putem. Digitalnim putem mogu se podnijeti i zahtjevi za produljenje važenja građevinske dozvole.⁴⁹

Pravna zaštita⁵⁰ protiv pojedinačnih akata u saveznoj zemlji regulirana pred sudovima, a temelj za sudsku kontrolu svih upravnih akata predstavlja § 95. Temeljnog zakona.⁵¹ Sporovi se vode sukladno njemačkom ZUS-u.⁵² Sudska zaštita organizirana je u tri razine. U svakoj saveznoj zemlji postoji prvostupanjski upravni sud (upravni sud)⁵³ i drugostupanjski upravni sud (viši upravni sud),⁵⁴ dok su Berlin i Brandenburg uspostavili

⁴³ § 64. st. 1. BayBO-a.

⁴⁴ § 64. st. 2. BayBO-a.

⁴⁵ § 64. st. 3. BayBO-a.

⁴⁶ § 65. st. 1. BayBO-a.

⁴⁷ § 69. BayBO-a.

⁴⁸ Verordnung über die digitale Einreichung bauaufsichtlicher Anträge und Anzeigen (Digitale Bauantragsverordnung – DBauV), (GVBl. S. 26), <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayDBauV> (pristup 1. listopada 2025.).

⁴⁹ § 2. st. 1. t. 6. DBauV-a.

⁵⁰ Više o pravnoj zaštiti protiv nezakonitih općih akata v. u dijelu „The System of Administrative Courts“ u: Pahl-Weber, Henckel, *op. cit.* u bilj. 14, str. 62 i dalje.

⁵¹ Grundgesetz (GG) 1949, posljednja izmjena (BGBl. 2025 I Nr. 94).

⁵² Uredba o upravnim sudovima, Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), (BGBl. I S. 686, BGBl. 2024 I Nr. 328). U radu je korištena kratica ZUS, koja je uvriježena u RH kada se govori o upravnim sporovima koji su predmet regulacije i u njemačkoj Uredbi o upravnim sudovima.

⁵³ Njem. *Verwaltungsgericht* – VG.

⁵⁴ Njem. *Oberverwaltungsgericht* – OVG, u nekim zemljama i: *Verwaltungsgerichtshof* – VGH.

zajednički viši upravni sud.⁵⁵ Na saveznoj je razini Savezni upravni sud sa sjedištem u Leipzigu.⁵⁶ Ocjena zakonitosti općih akata i statutarne pravila općina koja se donose temeljem § 246. st. 2⁵⁸ BauGB-a, sukladno § 47. njemačkog ZUS-a, ulazi u nadležnost viših upravnih sudova.⁵⁹ Nadležnost drugostupanjskih sudova u području gradnje izrijekom je određena i u § 48. st. 1. njemačkog ZUS-a, a odnosi se, primjerice, na akt o vjetroelektranama na moru, na izgradnju saveznih autocesta, saveznih vodnih puteva itd.⁶⁰ Sukladno § 48. st. 2. viši upravni sudovi nadležni su i za rješavanje sporova o dozvolama izdanim umjesto odobrenja za gradnju te sporova koji se odnose na sve dozvole i ovlaštenja potrebna za projekt, kao i onih koji se odnose na pomoćne objekte koji su prostorno ili operativno povezani s projektom.⁶¹

Sudska zaštita protiv pojedinačnih akata regulirana je na sljedeći način. Ako je stranka odbijena u svojem zahtjevu za izdavanje građevinske dozvole, može tražiti izvršenje takve dozvole putem tužbe za prisilno izvršenje (njem. *Verpflichtungsklage*) temeljem § 42. njemačkog ZUS-a.⁶²

Nadalje, investitor može zatražiti zaštitu pred sudom kada mu je izdana građevinska dozvola, međutim, nametnute su mu dodatne obveze sukladno § 36. njemačkog ZUP-a, što u praksi dovodi do nemogućnosti gradnje. Njemačko pravo regulira zaštitu za slučaj tzv. „zakasnele građevinske dozvole“. To će biti onda kada građevinska dozvola nije uopće donesena ili nije donesena u razumnom roku.⁶³ Tada investitor može zatražiti sudsku zaštitu putem tužbe za neaktivnost (njem. *Untätigkeitsklage*) temeljem § 75. njemačkog ZUS-a.⁶⁴ Protiv građevinske dozvole tužbu može izjaviti i treća strana, primjerice susjed ili općina.⁶⁵

3. GRAĐEVINSKA DOZVOLA U SLOVENIJI

Važeći sustav prostornog uređenja i gradnje u Sloveniji reguliran je dvama zakonima, Zakonom o prostornom uređenju (slov. *Zakon o urejanju prostora*, dalje: ZUreP-3)⁶⁶ i Zakonom o gradnji (slov. *Gradbeni zakon*, dalje GZ-1),⁶⁷ koji regulira posebni upravni

⁵⁵ Mehde, V., *Control and Accountability: Administrative Courts and Courts of Audit*, u: Sabine Kuhlmann i dr. (ur.), *Public Administration in Germany*, Palgrave Macmillan, Cham Switzerland, 2021, str. 187.

⁵⁶ Njem. *Bundesverwaltungsgericht* – BVerwG.

⁵⁷ Pahl-Weber, Henckel, *op. cit.* u bilj. 14, str. 63.

⁵⁸ V. § 246. st. 1. (a) BauGB-a.

⁵⁹ Riječ je o prostornim planovima i pravilima koja donosi općina u pogledu uvjeta gradnje. Više u: Pahl-Weber, Henckel., *op. cit.* u bilj. 14, str. 219. V. primjerice § 34. st. 4. BauGB-a o djelokrugu općina u pogledu uvjeta gradnje.

⁶⁰ Detaljan popis v. i u § 48. st. 1. njemačkog ZUS-a.

⁶¹ Pahl-Weber, Henckel, *op. cit.* u bilj. 14, str. 64.

⁶² *Ibid.* i § 42. njemačkog ZUS-a.

⁶³ U redovitim okolnostima razumni rok iznosi tri mjeseca. Pahl-Weber, Henckel., *op. cit.* u bilj. 14, str. 67.

⁶⁴ Pravna zaštita treće strane regulirana je u čl. 80.a (1) br. 2 u vezi s čl. 80. (4) njemačkog ZUS-a.

⁶⁵ Pahl-Weber, Henckel, *op. cit.* u bilj. 14, str. 67.

⁶⁶ Zakon o urejanju prostora, Uradni list RS, br. 199/21, 18/23 – ZDU-10, 78/23 – ZUNPEOVE, 95/23 – ZIUOPZP, 23/24, 109/24 in 25/25 – odl. US

⁶⁷ Gradbeni zakon, Uradni list RS, br. 199/21, 105/22 – ZZNŠPP, 133/23 in 85/24 – ZAID-A.

postupak ishoda građevinske dozvole.⁶⁸ Ono što je vrijedno spomenuti jest podjela prostornih planova na strateške i provedbene, o čemu ovisi kontrola koja se nad njima provodi.⁶⁹ O spomenutoj podjeli ovisi i izdavanje akata za gradnju, koji svoj temelj pronalaze upravo u provedbenim⁷⁰ prostornim planovima.⁷¹

Građevinska dozvola⁷² vrlo je kratko i jasno definirana kao odluka kojom se investitoru odobrava gradnja.⁷³ Ona obuhvaća i tzv. integralnu građevinsku dozvolu sukladno odredbama GZ-1. Sukladno čl. 5. GZ-1 građevinska dozvola predstavlja osnovni uvjet za gradnju. Postupak ishoda građevinske dozvole može biti i skraćen. Graditi se može samo ako je dozvola postala pravomoćna te uz uvjet prijave početka radova. Posebno je zanimljivo da slovenski GZ-1 u čl. 10. predviđa nadležnost i opseg nadležnosti građevinskog inspektora, a detaljan postupak građevinskog inspektora reguliran je u čl. 88. do 105. GZ-1. Uz navedeno, sustav je digitaliziran te se sve unosi u sustav eGraditev. Očekivanja su da sustav u potpunosti bude digitaliziran do kraja 2026.⁷⁴

Kako bi određivanje stranke u upravnom postupku izdavanja građevinske dozvole bilo jasnije, potrebno se osvrnuti na regulaciju stranke u slovenskom Zakonu o općem upravnom postupku.⁷⁵ Slovenski ZUP regulira stranku u čl. 42. st. 1. kao svaku fizičku ili pravnu osobu privatnoga ili javnoga prava na čiji je zahtjev započet postupak ili protiv koje se vodi postupak. Sukladno čl. 42. st. 2. stranke mogu biti i drugi (skupina osoba, itd.) ako mogu biti nositelji prava i obveza o kojima se odlučuje u upravnom postupku. Osim stranke, u postupku mogu sudjelovati i treće osobe (slov. *stranski udeleženci*). Tako prema čl. 43. slovenskoga ZUP-a pravo sudjelovanja u postupku ima i osoba koja ima pravni interes. Pravni interes ima ona osoba koja tvrdi da ulazi u postupak radi zaštite svojih

⁶⁸ Više o posebnostima ishoda građevinske dozvole u odnosu na opći upravni postupak u Sloveniji v. Gruden, Barbara, Kovač, Polona, *Procesne posebnosti upravnega postopka izdaje gradbenega dovoljenja*, Uprava, god. V, 1/2007, str. 43–66.

⁶⁹ Više o problemu kontrole nad provedbenim aktima v. Odluka Ustavnog suda Republike Slovenije U-I-474/22-15 od 5. ožujka 2025., prema čijem su stajalištu provedbeni prostorni planovi opći akti *sui generis* te trenutačno važeća regulacija u ZUrep-3 nije u skladu s Ustavom Republike Slovenije. O tom problemu v. i Vrtaček, M, *Judicial protection against spatial planning implementing acts*, dostupno na: <https://pfp.law/news/judicial-protection-against-spatial-planning-implementing-acts/> (pristup 5. lipnja 2025.).

⁷⁰ Slovenski zakon koristi naziv „izvedbeni prostorni planovi“.

⁷¹ Provedbeni prostorni planovi sukladno čl. 50. ZUrep-3 jesu: državni prostorski načrt (DPN), uredba o najustreznijši varianti, državni prostorski ureditveni načrt, općinski prostorski načrt (OPN), obćinski detaljni prostorski načrt (OPPN), odluk o uređenosti naselij in krajine in sklep o lokacijski preveritvi. Prostorski izvedbeni akti so splošni pravni akti.

(3) Prostorski izvedbeni akti, razen uredb o najustreznijši varianti, so podlaga za graditev objektov v skladu s predpisi, ki urejajo graditev, ter za dovoljevanje in izvajanje negradbenih posegov. Uredba o najustreznijši varianti je podlaga za podrobnejše načrtovanje in izdajo celovitega dovoljenja ter sprejetje uredb o državnem prostorskem ureditvenem načrtu.

⁷² U hrvatskim zakonima nema definicije građevinske dozvole.

⁷³ V. čl. 3. t. 6. GZ-1.

⁷⁴ Vremeni je dostupan preko sljedeće poveznice: <https://pis.eprostora.gov.si/pis/predstavitev-sistema/uredba-egraditev.html?changeLang=true> (pristup 6. lipnja 2025.).

⁷⁵ Zakon o splošnem upravnom postopku, Uradni list RS, br. 24/06 – uradno prečišćeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13, 175/20 – ZIUOPDVE in 3/22 – ZDeb; dalje: slovenski ZUP.

pravnih koristi.⁷⁶ Važno je napomenuti da su čl. 43. st. 3. slovenskoga ZUP-a treće osobe izjednačene u pravima i obvezama sa strankama, osim ako bi zakonom bilo drugačije propisano. Svakako je zanimljiva i odredba sukladno kojoj je tijelo koje vodi postupak po službenoj dužnosti obvezno voditi računa o tome da su u postupak uključeni svi oni na koje bi odluka mogla utjecati.⁷⁷

Stranke u postupku izdavanja građevinske dozvole jesu investitor i treće strane u postupku.⁷⁸ Treće strane u postupku mogu biti vlasnik nekretnine i nositelj stvarnoga prava na nekretnini na koju se odnosi postupak izdavanja građevinske dozvole, zatim vlasnik zemljišta uz nekretnine na kojima se planira gradnja, osim ako upravno tijelo ne utvrdi da gradnja neće utjecati na njega, te druga osoba ako izjavi da bi namjeravana gradnja u tijeku gradnje ili poslije mogla utjecati na njezina prava ili pravne interese.⁷⁹ Upravno tijelo sukladno čl. 49. GZ-1 poziva treće osobe da se uključe u postupak. Tako je omogućeno svima onima koji imaju interesa sudjelovati u postupku da zaista u tom postupku i sudjeluju.⁸⁰

Rok za donošenje rješenja o zahtjevu za izdavanje građevinske dozvole iznosi dva mjeseca od podnošenja urednog zahtjeva za izdavanje građevinske dozvole,⁸¹ osim ako je potrebna koordinacija s davateljima mišljenja ili zamjena mišljenja u skladu s čl. 47. GZ-a.⁸² Tada se rok produljuje i iznosi tri mjeseca od podnošenja urednog zahtjeva za izdavanje građevinske dozvole.⁸³

GZ-1 regulira i skraćeni postupak izdavanja građevinske dozvole, s time da su u čl. 62. st. 1. GZ-1 taksativno propisani dokumenti koje mora podnijeti investitor. Taj se postupak provodi bez saslušanja stranaka,⁸⁴ a rok za izdavanje građevinske dozvole iznosi 30 dana

⁷⁶ Slov. *koristi*. Pravna je korist izravna osobna korist utemeljena na zakonu ili drugom propisu (čl. 43. st. 2. slovenskoga ZUP-a).

⁷⁷ Čl. 44. slovenskoga ZUP-a.

⁷⁸ Čl. 48. st. 1. i 2. GZ-1.

⁷⁹ Čl. 48. st. 2. GZ-1.

⁸⁰ O važnosti obavješćivanja u upravnom postupku v. Ofak, L., Šikić, M., *Pravo na uvid u spis predmeta*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 40, br. 1, 2019, str. 23–440.

⁸¹ Rok za izdavanje građevinske dozvole kretao se između 25 i 29 dana. Više u: Sever, T., Đulabić, V. i Kovač, P., *Optimization of constructing permitting procedures and administrative capacity in Slovenia and Croatia within EU*, NISPAcee Conference, Tbilisi, May 2015 WG V: Working Group on Regional development and Inter-regional Cooperation, dostupno na: https://www.nispa.org/files/conferences/2015/papers/201504092256500.WG_V_Sever-Dulabic-KovacNISPAcee15.pdf, str. 10 (pristup 18. lipnja 2025.). Sukladno čl. 101. Zakona o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/2009, 110/2021, rok za donošenje i dostavu građevinske dozvole u Hrvatskoj iznosi 30 dana od dana podnošenja urednog zahtjeva stranke ako je riječ o neposrednom postupku. U postupku pokrenutom na zahtjev stranke rok za dostavu i donošenje rješenja iznosi 60 dana od dana uredne predaje zahtjeva. V. i na stranicama Hrvatske komore inženjera građevinarstva u rubrici Ministarstvo – tumačenja, upute i mišljenja istaknula pitanje koje se odnosi na rok izdavanja građevinske dozvole, a u odgovoru se poziva izravno na ZUP. Dostupno na: <https://www.hkig.hr/HKIG/FAQ/Ministarstvo-tumacenja/> (pristup 10. lipnja 2025.).

⁸² U čl. 47. GZ-1 riječ je o mišljenjima nadležnih tijela.

⁸³ Čl. 57. st. 1 GZ-1.

⁸⁴ Skraćeni postupak u prijašnjem ZUP-u (Službeni list FNRJ, br. 52/1956; Službeni list SFRJ, br. 10/1965, 4/1977, 11/1978, 9/1986, 16/1986; Narodne novine, br. 53/1991, 103/1996, dalje prijašnji ZUP) bio je reguliran u čl. 141. Zapravo je riječ o postupku koji se provodi bez saslušanja stranaka. U današnjem ZUP-u

od primitka zahtjeva za izdavanje građevinske dozvole.⁸⁵ Skraćeni postupak ne može se provesti kada je propisana obveza provedbe procjene utjecaja na okoliš.⁸⁶

Pravni lijekovi sukladno slovenskom ZUP-u dijele se na redovne i izvanredne. Redovni je pravni lijek žalba (slov. *pritožba*) i regulirana je u člancima od 229. do 259. slovenskog ZUP-a. Izvanredna pravna sredstva jesu obnova postupka (čl. 260.–272.), izmjena ili poništavanje odluke u vezi s upravnim sporom (čl. 273.), poništavanje i ukidanje po pravu nadzora (čl. 274.–277.), izvanredno ukidanje (čl. 278), ništavost (čl. 279.–280.).⁸⁷

Pravni lijek u postupku izdavanja građevinske dozvole jest žalba, koja se može izjaviti u roku od osam dana⁸⁸ od dana dostave rješenja.⁸⁹ Protiv odluke koju izdaje ministarstvo nije dozvoljena žalba, ali može se pokrenuti upravni spor,⁹⁰ s time da se stranke mogu odreći prava na pokretanje upravnog spora.⁹¹ Izvanredni pravni lijekovi nisu regulirani zasebno niti su isticali posebni rokovi, iz čega proizlazi da se u tim postupcima primjenjuje slovenski ZUP. Ipak, u čl. 58. st. 2. postoji ograničenje u pogledu obnove postupka te je propisano da se obnova ne može zatražiti ako su protekla dva mjeseca od početka gradnje, a trećoj osobi koja je imala pravo sudjelovanja u postupku to nije bilo omogućeno. Također, ako je objekt izgrađen na temelju pravomoćne građevinske dozvole barem do faze grubih građevinskih radova, u postupku obnove građevinske dozvole ili u postupku poništavanja⁹² ili ukidanja po pravu nadzora, u slučaju kada bi poduzimanje radnji protiv građevinske dozvole nerazmjerno utjecalo na stečena prava ili pravne interese vlasnika objekta, može se utvrditi samo nezakonitost građevinske dozvole. Radi utvrđivanja nezakonitosti građevinske dozvole ovdje nije dopušteno provoditi inspekcijski postupak.⁹³

Na ovom se mjestu još potrebno osvrnuti i na važenje pravomoćne građevinske dozvole jer se razlikuje od hrvatskoga uređenja u pogledu roka. Pravomoćna građevinska dozvola prestaje važiti ako investitor ne prijavi gradnju i ne počne graditi u roku od pet godina od

neposredno je rješavanje regulirano u čl. 48.–50. ZUP-a. O skraćenom postupku v. Krbek, I., *Pravo jugoslavenske javne uprave*, III knjiga, Funkcioniranje i upravni spor, Birozavod, Zagreb, 1962, str. 62; Bajt, J., Ivasić, Lj., Komorčec, M., *Upravni postupak i upravni sporovi u primjeni*, Mikema d. o. o., Zagreb, 1999, str. 155–156.

⁸⁵ Čl. 62. st. 2. GZ-1.

⁸⁶ Čl. 63. st. 2. GZ-1.

⁸⁷ *Odprava* je poništavanje, a *razveljavitev* ukidanje sukladno odredbama o pravnim posljedicama reguliranim u čl. 281. slovenskog ZUP-a,

⁸⁸ Razlikuje se od roka u slovenskom ZUP-u, koji je dulji i iznosi 15 dana od dana dostave rješenja (čl. 235. st. 1.).

⁸⁹ Čl. 58. st. 1. GZ-1.

⁹⁰ Upravni su sporovi hitni ako se vode protiv odluka koje su u nadležnosti ministarstva ili protiv odluka u postupcima koji se financiraju iz europskih izvora (čl. 58. st. 6. slovenskoga ZUP-a).

⁹¹ Čl. 58. st. 1. GZ-1.

⁹² Ako je građevinska dozvola poništena ili ništavna, tada se poništava i uporabna dozvola (čl. 58. st. 5. slovenskoga ZUP-a).

⁹³ Čl. 58. st. 3. slovenskoga ZUP-a. Ta se odredba ne primjenjuje ako je trebalo radi očuvanja prirode izraditi procjenu utjecaja na okoliš (slov. *presojo sprejmljivosti*) (čl. 58. st. 4. slovenskoga ZUP-a).

njezine pravomoćnosti.⁹⁴ Prestaje važiti i u slučaju promjene namjene ako investitor ne promijeni namjenu u roku od pet godina od pravomoćnosti građevinske dozvole. Konačna ili pravomoćna građevinska dozvola ukinut će se prije početka gradnje i na zahtjev investitora.⁹⁵

Integralna građevinska dozvola predstavlja rezultat dvaju združenih postupaka, postupka izdavanja građevinske dozvole i postupka procjene utjecaja na okoliš. Integralna građevinska dozvola dakle sadržava rješenje o izdavanju građevinske dozvole koje sadržava odluku o ispunjavanju zahtjeva za izdavanje građevinske dozvole i odluku da namjeravana gradnja nema važnih štetnih utjecaja na okoliš.⁹⁶ Stranke u postupku izdavanja integralne građevinske dozvole jesu investitor i treće osobe, ali i nevladine organizacije u javnom interesu koje djeluju u području očuvanja okoliša i zaštite prirode te građanske inicijative ako su podnijele zahtjev za sudjelovanje u postupku u roku od 30 dana od dana objave od obavještanja javnosti.⁹⁷ ⁹⁸ Rok za izdavanje integralne građevinske dozvole iznosi pet mjeseci od dana predaje urednog zahtjeva za izdavanje integralne građevinske dozvole, ali ne teče za vrijeme pribavljanja mišljenja nadležnih tijela, javne objave i za vrijeme pribavljanja mišljenja u postupku utvrđivanja prekograničnih utjecaja u skladu s propisom kojim se uređuje zaštita okoliša.⁹⁹ Upravni spor protiv integralne građevinske dozvole posebno je detaljno reguliran, čak i na način da isključuje određene dijelove slovenskog Zakona o upravnim sporovima,¹⁰⁰ te su posebno navedeni razlozi zbog kojih integralnu građevinsku dozvolu može pobijati zainteresirana javnost. Tako se mogućnost pobijanja integralne građevinske dozvole daje i nevladinim organizacijama i građanskim udrugama koje nisu imale položaj trećih osoba u samom postupku.¹⁰¹

4. GRAĐEVINSKA DOZVOLA U HRVATSKOJ

Prostorno uređenje u Republici Hrvatskoj regulirano je na tri razine: državnoj, područnoj i lokalnoj razini.¹⁰² Temeljni zakoni koji reguliraju to interdisciplinarno i kompleksno

⁹⁴ V. čl. 123. st. 1. ZoG-a, prema kojem građevinska dozvola prestaje važiti ako investitor ne pristupi građenju u roku od tri godine od dana pravomoćnosti građevinske dozvole.

⁹⁵ Čl. 59. st. 3. GZ-1.

⁹⁶ Čl. 63. st. 1. GZ-1.

⁹⁷ Obavještanje javnosti o započetom postupku izdavanja integralne građevinske dozvole provodi se sukladno čl. 68. GZ-1, a uključuje javnu objavu na državnom portalu eUprava. Javna rasprava traje 30 dana od dana objave na državnom portalu (čl. 68. st. 1 GZ-1).

⁹⁸ Čl. 67. st. 1. GZ-1.

⁹⁹ Čl. 70. st. 2. GZ-1.

¹⁰⁰ Zakon o upravnim sporu (ZUS-1), Uradni list RS, br. 105/06, 107/09 – odl. US, 62/10, 98/11 – odl. US, 109/12, 10/17 – ZPP-E in 49/23.

¹⁰¹ Naravno, mogućnost tužbe imaju nevladine organizacije i udruge građana koje su imale položaj trećih osoba u upravnim postupku (v. detaljno u čl. 71.).

¹⁰² Većina europskih zemalja ima podjelu na tri razine. Više u: Nadin, V. i dr. *Compass – Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe – Final Report*. ESPON EGTC, 2018, str. 17. V. i Scharmann, L., Cibilić, A., *Introduction to the Croatian Spatial Planning System*, Interreg CENTRAL EUROPE Programme, 2020, dostupno na: https://rainman-toolbox.eu/wp-content/uploads/2020/06/RAINMAN_Spatial-Planning_Croatia.pdf (pristup 17. lipnja 2025.); Held, M.,

područje jesu Zakon o prostornom uređenju¹⁰³ i Zakon o gradnji.¹⁰⁴ Građevinska je dozvola akt temeljem kojeg se može pristupiti građenju.¹⁰⁵ Budući da se u postupku izdavanja građevinske dozvole ispituje usklađenost s prostornim planovima, ukoliko se primijete odstupanja, građevinska dozvola neće se moći izdati. Građevina bez valjane građevinske dozvole smatra se nezakonitom.¹⁰⁶

Građevinska dozvola nije izrijekom definirana u ZoG-u. Njezino izdavanje tražit će se za svaku gradnju, rekonstrukciju itd., osim ako je riječ o jednostavnim i drugim građevinama i radovima.¹⁰⁷ Iako taj institut već dugi niz godina podrazumijeva pravni temelj za zakonitu gradnju, i dalje nezakonita gradnja predstavlja velik problem.¹⁰⁸ U nastavku je dan kronološki pregled regulacije građevinske dozvole od početka 1990-ih do današnjeg uređenja¹⁰⁹ te su u poglavlju istaknuti određeni problemi za koje autor smatra da mogu predstavljati uzrok dugotrajnosti postupaka ishoda građevinske dozvole. Dani su određeni prijedlozi za poboljšanje *de lege ferenda*, uz usporedbu s njemačkim i slovenskim sustavom.

Građevinska dozvola najprije je bila regulirana *Zakonom o građenju* iz 1992.¹¹⁰ Bilo je propisano da se građenju nove i rekonstrukciji postojeće građevine može pristupiti samo na temelju građevne dozvole,¹¹¹ bez reguliranja svojstava građevinske dozvole u pogledu konačnosti, pravomoćnosti ili izvršnosti. Za njezino su izdavanje bila nadležna tijela graditeljstva one općine ili grada na čijem se području građevina gradila, osim ako bi zakonom bilo određeno neko drugo tijelo.¹¹² Pravna zaštita u pogledu nezakonite građevinske dozvole bila je propisana kao poništavanje ili ukidanje po pravu nadzora¹¹³

Perkov, K., *Spatial Planning in the EU and Croatia under the Influence of Covid-19 Pandemic*, EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC), 6, 591–624, str. 598–603 (591–624).

¹⁰³ Zakon o prostornom uređenju, Narodne novine, br. 153/2013, 65/2017, 114/2018, 39/2019, 98/2019, 67/2023 (dalje: ZPU).

¹⁰⁴ Zakon o gradnji, Narodne novine, br. 153/2013, 20/2017, 39/2019, 125/2019, 145/2024, dalje: ZoG. Niz je i drugih zakona i podzakonskih akata koji reguliraju prostorno uređenje i gradnju, popis je dostupan na stranicama Ministarstva prostornoga uređenja, gradnje i državne imovine, <https://mpgi.gov.hr/pristup-informacijama-16/zakoni-i-ostali-propisi/88> (pristup 17. lipnja 2025.).

¹⁰⁵ Građenju se može pristupiti temeljem pravomoćne ili izvršne građevinske dozvole, uz prijavu početka građenja (v. čl. 106. ZoG-a.).

¹⁰⁶ V. čl. 2. st. 1. i 2. Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama, Narodne novine, br. 86/12, 143/13, 65/17, 14/19.

¹⁰⁷ Pravilnik o jednostavnim i drugim građevinama i radovima, Narodne novine, br. 112/2017.

¹⁰⁸ Prema *Godišnjem izvješću Državnog inspektorata za 2024.* uklonjeno je ukupno 585 nezakonito izgrađenih građevina nakon postupanja građevinske inspekcije. Provedeno je u istom razdoblju 4228 inspekcijskih nadzora zakonitosti građenja, od kojih 1268 nadzora u zaštićenim i izvangrađevinskim područjima. U 42 % slučajeva nadzora nisu utvrđene povrede propisa, dok je zbog utvrđenih nezakonitosti pokrenuto 1145 upravnih postupaka. Dostupno na: <https://dirh.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Godi%C5%A1nje%20izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20Oradu%20Dr%C5%BEavnog%20inspektorata%20za%202024.pdf>, str. 34–35 (pristup 16. lipnja 2025.).

¹⁰⁹ Detaljnije o aktima za građenje i prije 1990. v. Vitez Pandžić, M., *Upravnopravni aspekti ishoda dozvola za gradnju i uporabnu dozvolu*, doktorska disertacija, Sveučilište Josipa Jurja Strssmayera u Osijeku, Pravni fakultet Osijek, 2018, str. 202 i dalje.

¹¹⁰ Zakon o građenju, Narodne novine, br. 77/1992. (dalje: ZoG/1992).

¹¹¹ Čl. 27. st. 1. ZoG/1992.

¹¹² ZoG-om/1992 ili nekim posebnim zakonom (čl. 30. st. 1. ZoG-a/1992).

¹¹³ V. čl. 262. i 263. prijašnjeg ZUP-a.

od strane nadležnog ministarstva. Takvo se rješenje o poništavanju ili ukidanju po pravu nadzora moglo donijeti u roku od godinu dana od dana konačnosti građevne odnosno uporabne dozvole.¹¹⁴

U Zakonu o gradnji iz 1999.¹¹⁵ građenju se moglo pristupiti samo na temelju konačne građevne dozvole, odnosno konačne lokacijske dozvole.^{116 117} Građevnu dozvolu izdavao je županijski ured, odnosno ured Grada Zagreba, nadležan za poslove graditeljstva na čijem se području građevina gradi, osim ako bi drugačije bilo uređeno zakonom.¹¹⁸ Ovdje se zakonodavac opredijelio za svojstvo konačnosti upravnog akta bilo da je riječ o građevinskoj bilo o lokacijskoj dozvoli, uz koju se tada vezuje rok za pristupanje gradnji.¹¹⁹

Sljedeći Zakon o gradnji iz 2003.¹²⁰ regulira mogućnost građenja samo temeljem konačne građevinske dozvole, osim ako bi zakonom bilo propisano drugačije. U čl. 84. st. 2. regulirana je dužnost investitora da prekine građenje građevine ako je zaključkom¹²¹ bila dopuštena obnova postupka izdavanja građevinske dozvole.

U Zakonu o prostornom uređenju i gradnji¹²² jedinstveno su bili regulirani područje prostornog uređenja i gradnje. Uz građevinsku dozvolu pojavljuje se i rješenje o uvjetima građenja, koje je, ako je bilo pravomoćno, predstavljalo temelj za građenje zgrade čija građevinska (bruto) površina nije veća od 400 m i zgrade za obavljanje isključivo poljoprivrednih djelatnosti čija građevinska (bruto) površina nije veća od 600 m.¹²³ Građenju građevina iz čl. 105. st. 2. moglo se pristupiti na temelju pravomoćne građevinske dozvole.¹²⁴ U čl. 209. st. 3. ZPUG-a izrijekom je bilo regulirano da su rješenje o uvjetima građenja i građevinska dozvola upravni akti.

Zaključno se može reći da se gradnja građevina mogla započeti samo temeljem upravnog akta koji je izdalo nadležno upravno tijelo. Najprije mu je bilo dodano svojstvo konačnosti, a potom i pravomoćnosti, dok današnje uređenje govori o mogućnosti gradnje i na temelju izvršne građevinske dozvole, o čemu će više riječi biti u nastavku.

¹¹⁴ Čl. 61. ZoG-a/1992.

¹¹⁵ Zakon o gradnji, Narodne novine, br. 52/1999 (dalje: ZoG/1999).

¹¹⁶ Temeljem čl. 56. ZoG-a/1999.

¹¹⁷ Čl. 44. ZoG-a/1999.

¹¹⁸ Čl. 45. st. 1. ZoG-a/1999.

¹¹⁹ Važno je napomenuti da pojam konačnosti više ne postoji u Zakonu o općem upravnom postupku. Više o razlikovanju konačnosti, pravomoćnosti i izvršnosti v. u: Šikić, M., *Pravomoćnost, konačnost i izvršnost u upravnom postupku*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 33, br. 1, 2012, str. 205–220.

¹²⁰ Zakon o gradnji, Narodne novine, br. 157/2003 (dalje: ZoG/2003).

¹²¹ Obnova postupka, sukladno današnjem ZUP-u, dozvoljava se rješenjem (v. čl. 127. ZUP-a). U čl. 123. ZUP-a ujedno je sadržan i pojam konačnosti iako to nije izrijekom navedeno. Više u: Šikić, *op. cit.* u bilj. 121.

¹²² Zakon o prostornom uređenju i gradnji, Narodne novine, br. 76/2007 (dalje: ZPUG).

¹²³ Čl. 209. ZPUG-a.

¹²⁴ Čl. 209. st. 2. ZPUG-a.

Danas se građevinska dozvola može razmatrati ovisno o tome prethodi li joj postupak izdavanja lokacijske dozvole ili se izdaje bez prethodnog donošenja lokacijske dozvole.¹²⁵ U situacijama kada se ne izdaje lokacijska dozvola građevinska dozvola služi utvrđivanju usklađenosti zahvata s uvjetima provedbe zahvata u prostoru propisanim prostorno-planskom dokumentacijom.¹²⁶ U situacijama u kojima se najprije ishodi lokacijska dozvola građevinska dozvola služi utvrđivanju je li gradnja u skladu s uvjetima provedbe zahvata u prostoru kako su utvrđeni lokacijskom dozvolom.¹²⁷

Postoji jasna razlika u svrsi lokacijske i građevinske dozvole, što je možda i najbolje vidljivo po tomu što je lokacijska dozvola regulirana ZPU-om,¹²⁸ a građevinska dozvola ZoG-om. Riječ je o dva različita akta provedbe prostornih planova. Međutim, nije sasvim jasna namjera zakonodavca u čl. 108. ZoG-a kada najprije propisuje što je potrebno podnijeti uz zahtjev za izdavanje građevinske dozvole u situacijama kada se lokacijska dozvola *ne izdaje*, da bi zatim u st. 3. istog članka, govoreći o situacijama kada se lokacijska dozvola *izdaje*, ponovio uputu na st. 2. i situacije kada se lokacijska *ne izdaje*, što ne ide u prilog učinkovitosti postupka budući da može djelovati zbunjujuće za investitore, ali i službenike.

Procedura ishoda građevinske dozvole često ne odgovara rokovima koji su propisani ZUP-om.¹²⁹ To je donekle i razumljivo jer je riječ o složenom postupku,¹³⁰ koji uključuje dobivanje potvrda raznih tijela,¹³¹ a moguće i kadrovsku potkapacitiranost nadležnih tijela da u zakonom određenim rokovima riješe sve zahtjeve upućene javnopravnom tijelu koje će postupati po njima.¹³² Zbog dugotrajnosti postupka ishoda građevinske dozvole može nastati određena nesigurnost stranaka, ali i nepovjerenje u nadležna tijela, pa i nezakonita gradnja. Naime, vremenski odmak od trenutka podnošenja zahtjeva pa do trenutka dostave građevinske dozvole može potrajati i više mjeseci. Stoga je prijedlog da se u zakonu normira drugačiji, odnosno dulji rok za izdavanje građevinske dozvole, ovisno o specifičnostima postupka. Tako, primjerice, nije opravdan jednak rok za izdavanje građevinske dozvole za gradnju obiteljske kuće ili pak neke vjetroelektrane, za koju je,

¹²⁵ Zahvati u prostoru za koje nije potrebno ishoditi građevinsku dozvolu regulirani su Pravilnikom o jednostavnim i drugim građevinama i radovima, Narodne novine, br. 112/2017, 34/2018, 36/2019, 98/2019, 31/2020, 74/2022, 155/2023.

¹²⁶ V. čl. 68. st. 3., čl. 110 st. 1. t. 4. i čl. 111. t. 3. ZoG-a.

¹²⁷ Žagar, A., *Prostorno uređenje i gradnja u upravnosudskoj praksi*, u: Aktualnosti upravnosudske prakse i upravnoga sudovanja 2017, Inženjerski biro, 2017, str. 73.

¹²⁸ V. čl. 125.–150. ZPU-a.

¹²⁹ V. čl. 101. ZUP-a.

¹³⁰ Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine kontinuirano radi na digitalizaciji sustava prostornoga uređenja, što pokazuje dobre rezultate. O tome v. u: Đanić Čeko, A., Vitez Pandžić, M., *Učinkovitost sustava eDozvola u postupcima ishoda građevinskih dozvola u Republici Hrvatskoj*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 2023, vol. 44, br. 3, str. 651–674.

¹³¹ V. posebne uvjete i uvjete priključenja, primjerice, u čl. 81. ZoG-a, koji se odnosi na situacije kada se ne izdaje građevinska dozvola.

¹³² Naravno, nužna je kontinuirana edukacija službenika u području građevinskog upravnog prava kako bi zakonito, pravilno i u roku odlučivali o zahtjevima građana u pogledu građevinske dozvole.

sukladno Zakonu o zaštiti okoliša¹³³ i Uredbi o procjeni utjecaja zahvata na okoliš,¹³⁴ najprije nužno provesti ocjenu o potrebi procjene utjecaja zahvata na okoliš, a nakon toga moguće i samu procjenu utjecaja zahvata na okoliš.¹³⁵

Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine kontinuirano radi na digitalizaciji sustava prostornoga uređenja i gradnje. Tako je od 2013. donesen niz digitalnih alata koji bi trebali pomoći u sprečavanju predugih postupaka u području prostornoga uređenja i gradnje.¹³⁶ Ipak, određeni dijelovi regulacije postupka izdavanja građevinske dozvole moguće doprinose produljenju postupaka. Tako, primjerice, čl. 111. ZoG-a propisuje kada se može izdati građevinska dozvola za koju se, prema posebnom propisu, izdaje lokacijska dozvola.¹³⁷ Međutim, čl. 112. ZoG-a,¹³⁸ iako je vidljiva težnja da se na jednostavniji način regulira postupak izdavanja građevinske dozvole kada mu ne prethodi izdavanje lokacijske dozvole, samom normom koja glasi „na odgovarajući način se primjenjuju odredbe kojima je uređeno izdavanje lokacijske dozvole“ ne precizira postupak za izdavanje građevinske dozvole iako je riječ o različitim institutima. Upitno je koliko takvo uređenje građevinske dozvole pridonosi pravnoj sigurnosti kod javnopravnih tijela i kod stranaka. Ako se kao jedan od ciljeva novog ZPU-a ili novog ZoG-a postavi učinkovito vođenje postupaka, temeljni je uvjet da su pojmovi „lokacijska dozvola“ i „građevinska dozvola“ jasno i nedvojbeno utvrđeni.

U ZoG-u postoje i odredbe koje mogu biti zbunjujuće. Tako se, primjerice, u pogledu čl. 86. ZoG-a, koji se odnosi na potvrdu na glavni projekt, može istaknuti da se koristi naziv „javnopravno tijelo i upravno tijelo“ u različitim svojstvima. Propisano je da će „javnopravno tijelo određeno posebnim propisom na traženje upravnog tijela odnosno

¹³³ Čl. 76.–94. Zakona o zaštiti okoliša, Narodne novine, br. 80/2013, 153/2013, 78/2015, 12/2018, 118/2018.

¹³⁴ Uredba o procjeni utjecaja zahvata na okoliš, Narodne novine, br. 61/2014, 3/2017.

¹³⁵ Usporedi, primjerice, sa slovenskim uređenjem, gdje je propisan dulji rok u pogledu integralne građevinske dozvole.

¹³⁶ V. primjerice eDozvola, eGrađevinska dozvola, eKonferencija, Informacijski sustav prostornoga uređenja i gradnje. O tome v. Đanić Čeko, Vitez Pandžić, *op. cit.* u bilj. 130, i Held, M., *Digitalization of procedures in spatial planning and construction law in Croatia*, u: Petrašević, Tunjica; Duić, Dunja (ur.), *Digitalization and green transformation of the EU*, Osijek: Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, Faculty of Law, 2023, str. 243–270.

¹³⁷ Čl. 111. ZoG-a tako propisuje:

Tijelo graditeljstva dužno je izdati građevinsku dozvolu za građevinu za koju se prema posebnom zakonu izdaje lokacijska dozvola nakon što u provedenom postupku utvrdi da:

- 1. su uz zahtjev priloženi svi propisani dokumenti*
- 2. su izdane sve propisane potvrde glavnog projekta*
- 3. je glavni projekt izrađen u skladu s uvjetima za provedbu zahvata u prostoru određenim lokacijskom dozvolom*
- 4. je glavni projekt izradila ovlaštena osoba i*
- 5. je glavni projekt propisno označen i da je izrađen tako da je onemogućena neovlaštena promjena njegova sadržaja, odnosno zamjena njegovih dijelova.*

¹³⁸ Čl. 112. ZoG-a glasi:

Na izdavanje građevinske dozvole za građevinu za čije građenje se prema posebnom zakonu ne izdaje lokacijska dozvola u pogledu primjene prostornih planova i drugih propisa na odgovarajući se način primjenjuju odredbe kojima je uređeno izdavanje lokacijske dozvole.

Ministarstva zatražiti od upravnog tijela...”, odnosno da „javnoopravno tijelo od upravnog tijela, Ministarstva, odnosno druge pravne osobe...”.

ZUP-om je u čl. 1. regulirano da se tijela državne uprave i druga državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koje obavljaju javnu službu zajedničkim imenom nazivaju javnoopravna tijela. U ZoG-u javnoopravna tijela predstavljaju ona tijela koja daju određene potvrde, međutim, ona su različita od upravnih tijela i Ministarstva, što, prema terminologiji u ZUP-u, ne može biti slučaj. Naime, ministarstva su, sukladno Zakonu o sustavu državne uprave,¹³⁹ tijela državne uprave, dok je pojam upravnih tijela uobičajen za lokalnu samoupravu pod nazivom, primjerice, „upravni odjeli“. Stoga su i upravna tijela i ministarstva zapravo javnoopravna tijela u smislu ZUP-a. Takvom terminologijom unosi se zbrka u sustav javnoopravnih tijela uređenih ZUP-om, što se reflektira i na pravnu prirodu akata koji se donose u postupku pribavljanja potvrde glavnog projekta, o čemu više u nastavku.

Potvrdu na glavni projekt izdaje, sukladno ZoG-u, javnoopravno tijelo ili Ministarstvo. Takva potvrda ne predstavlja upravni akt. Međutim, ipak je u čl. 86. st. 4. propisano sljedeće:

„Javnoopravno tijelo dužno je izdati potvrdu glavnog projekta ili postupak njezina izdavanja rješenjem obustaviti te potvrdu, odnosno rješenje dostaviti upravnom tijelu, odnosno Ministarstvu, projektantu i investitoru u roku od 15 dana od dana primitka traženja upravnog tijela, odnosno Ministarstva, odnosno u roku od 30 dana ako je zatražena potvrda glavnog projekta za građevinu razvrstanu u 1. skupinu građevina.”

Iz ove odredbe proizlazi da se izdavanje potvrde traži u određenom roku. Također proizlazi da se postupak njezina izdavanja rješenjem obustavlja. Upravni postupak koji se vodi s ciljem izdavanja upravnog akta može se rješenjem obustaviti.¹⁴⁰ Nadalje, u čl. 86. st. 5. ZoG-a propisano je sljedeće:

„Smatra se da je glavni projekt izrađen u skladu s posebnim uvjetima, odnosno posebnim uvjetima određenim lokacijskom dozvolom i da je javnoopravno tijelo izdalo potvrdu glavnog projekta ako javnoopravno tijelo upravnom tijelu, odnosno Ministarstvu, projektantu i investitoru ne dostavi potvrdu glavnog projekta ili rješenje o obustavi postupka izdavanja potvrde glavnog projekta u roku iz stavka 4. ovoga članka.”

Drugim riječima, postoji predmnijeva da je javnoopravno tijelo usvojilo zahtjev i da je izdalo potvrdu ako se o zahtjevu za izdavanje potvrde ne izjasni ni na koji način. Ako se navedena regulacija uspoređi sa ZUP-om, u čl. 21. propisana je i regulirana zajednička odluka o upravnoj stvari koja rezultira složenim upravnim aktom.¹⁴¹ Riječ je o institutu gdje dva ili više javnoopravnih tijela sudjeluju u postupku donošenja zajedničke odluke, ali

¹³⁹ Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine, br. 66/2019, 155/2023.

¹⁴⁰ V. čl. 46. ZUP-a.

¹⁴¹ Više o tome v. u Đerđa, D., *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Inženjerski biro, 2010, str. 67–70, i Rajko, A., *Zajednička odluka u upravnoj stvari (složeni upravni akti)* Ius-Info (rubrika: U središtu), 2020.

na način da jedno tijelo vodi postupak, a drugo tijelo izdaje potrebnu potvrdu, odobrenje ili suglasnost. Propisan je određeni rok u kojem će tijelo koje daje suglasnost izdati potvrdu ili odobrenje ili pak odbiti izdavanje potvrde ili odobrenja. Ako se pak tijelo ogлуši i ne očituje se ni na koji način, smatra se da je suglasnost dana.¹⁴²

5. ZAKLJUČAK

Sustav prostornog uređenja može odrediti tijela koja su nadležna za ishođenje građevinske dozvole, dok zakoni o gradnji ili posebni zakonici za gradnju u njemačkom slučaju definiraju ishođenje građevinske dozvole. Tako se razlikuju puni i skraćeni postupci izdavanja građevinske dozvole, rokovi za izdavanje građevinske dozvole, zaštita okoliša, koja može biti i integrirana u postupak izdavanja građevinske dozvole, kao što je to, primjerice, u Sloveniji.

Nadalje, u sve tri zemlje određeni dijelovi postupka u posebnim zakonima upućuju na primjenu zakona koji reguliraju upravni postupak i upravni spor. Ovdje se može istaknuti Njemačka, koja čitav dio zakona o upravnom postupku posvećuje području prostornoga uređenja.¹⁴³ Iz takva njemačkog pristupa može se iščitati važnost koju njemački sustav pridaje zaštiti prostora i s time povezanih pitanja. I u njemačkom ZUS-u također se mogu pronaći odredbe koje se odnose na prostorno uređenje i gradnju (primjerice § 47. njemačkog ZUS-a).

U postupku izdavanja građevinskih dozvola nekoliko je ključnih stvari koje valja naglasiti i koje se razlikuju od hrvatskog, pa i slovenskog uređenja. U sva tri sustava građevinska dozvola predstavlja upravni akt koji je temelj za gradnju. U Sloveniji ona mora steći svojstvo pravomoćnosti, dok će u RH biti dovoljno da je riječ o izvršnoj dozvoli kako bi se moglo pristupiti građenju. U pogledu rokova u kojima se izdaje građevinska dozvola potrebno je najprije napomenuti da je riječ o postupcima koji se provode na zahtjev stranke u sva tri promatrana sustava. Budući da RH ne propisuje rokove za izdavanje građevinske dozvole, primjenjuju se rokovi za donošenje rješenja u upravnom postupku te iznose 30 odnosno 60 dana od dana podnošenja urednog zahtjeva stranke. U slovenskom te u njemačkom uređenju rokovi su dulji te u Sloveniji iznose dva ili tri mjeseca od uredno podnesenog zahtjeva, ovisno o vrsti postupka. U njemačkoj se literaturi navodi da stranka ima pravo iskoristiti pravnu zaštitu ako je građevinska

¹⁴² Čl. 21. ZUP-a glasi:

(1) Kad je propisano da u rješavanju o upravnoj stvari sudjeluju dva javnopravna tijela ili više njih, svako od njih dužno je postupiti u toj stvari. Javnopravna tijela sporazumjet će se koje će tijelo donijeti odluku o upravnoj stvari, u kojoj moraju biti navedene i odluke drugih javnopravnih tijela.

(2) Kad je propisano da javnopravno tijelo rješava na temelju suglasnosti, potvrde, odobrenja ili mišljenja drugoga javnopravnog tijela, to je tijelo dužno takav akt izdati ili odbiti njegovo izdavanje u roku od 30 dana od dana dostave urednog zahtjeva za izdavanje.

(3) Kad javnopravno tijelo u propisanom roku ne odluči o zahtjevu za izdavanje suglasnosti, potvrde, odobrenja ili mišljenja, smatrat će se da je akt izdan u korist stranke, ako nije drukčije propisano.

¹⁴³ Singh, Mahendra P., *German Administrative Law in Common Law Perspective*, Springer, 2006, str. 109–117.

dozvola „zakasnjela“ ili nije donesena u razumnom roku, a razumnim se rokom smatra vrijeme od tri mjeseca od dana predaje urednog zahtjeva.¹⁴⁴

Protiv građevinske dozvole u RH moguće je izjaviti žalbu Ministarstvu,¹⁴⁵ a ako je za izdavanje građevinske dozvole nadležno Ministarstvo, tada je pravna zaštita regulirana pred upravnim sudovima.¹⁴⁶ Slično je i u Sloveniji.¹⁴⁷ U Njemačkoj je pravna zaštita uređena pred upravnim sudovima, a njemački ZUS detaljno regulira cjelokupni postupak zaštite. Njemački je sustav svakako bogatiji i od hrvatskog i od slovenskog sustava u pogledu sprečavanja šutnje uprave te općenito pasivnosti javnopravnih tijela i stranaka. Tako je predviđena, primjerice, tužba za izvršenje u području gradnje te tužba radi neaktivnosti koja nastaje kao posljedica nemogućnosti investitora da postupi po svojoj građevinskoj dozvoli.

Sva tri promatrana sustava imaju predviđenu digitalizaciju postupka ishoda građevinskih dozvola. U Hrvatskoj su trenutačno¹⁴⁸ u postupku izrade novi ZPU i novi ZoG, koji bi dodatno trebali unaprijediti digitalizaciju u prostornom uređenju i gradnji.

Naposljetku, usporedbom triju sustava može se predložiti da se u Hrvatskoj u posebnom zakonu koji regulira postupak ishoda građevinske dozvole definira građevinska dozvola. Nadalje, rokovi donošenja građevinske dozvole mogli bi se podijeliti prema složenosti zahvata u prostoru po uzoru na njemački i slovenski sustav. Predlaže se i da se regulira minimalni broj dokumenata pri podnošenju zahtjeva za izdavanje građevinske dozvole kako bi javnopravna tijela koja provode postupke izdavanja građevinske dozvole u što kraćem roku mogla ocijeniti urednost zahtjeva, uz mogućnost naknadne dopune. Moglo bi se razmisliti da se po uzoru na njemački sustav uvedu tužbe za izvršenje. To bi posebno moglo biti značajno u pogledu sprečavanja nezakonite gradnje, i to ne samo u pogledu neaktivnosti izvršenika nego i pasivnosti određenih nadležnih tijela,¹⁴⁹ koja su dužna postupati po svojim izvršnim rješenjima bilo da je riječ o postupanju u smislu uklanjanja nezakonite gradnje ili pak u pogledu donošenja rješenja kojima se izvršenika prisiljava na izvršenje.

¹⁴⁴ V. poglavlje o Njemačkoj, dio o pravnoj zaštiti.

¹⁴⁵ V. detaljnu analizu žalbe u postupcima koji se odnose na građevinsku dozvolu te o mogućoj povredi čl. 13. Europske konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u: Vitez Pandžić, M., Appeals in Procedures for Obtaining a Construction Permit and a Certificate of Occupancy, Region Entrepreneurship Development, 2021, str. 1136, dostupno na: https://www.efos.unios.hr/wp-content/uploads/2023/06/RED_2021_Proceedings.pdf (pristup 6. listopada 2025.).

¹⁴⁶ Čl. 102. ZoG-a.

¹⁴⁷ V. poglavlje o Sloveniji, dio o upravnosudskoj zaštiti.

¹⁴⁸ E-savjetovanje za novi ZPU i novi ZoG zaključeno je 4. listopada 2025., <https://mpgi.gov.hr/pristup-informacijama-16/savjetovanje-s-javnoscju-8116/otvorena-savjetovanja/3680> (pristup 6. listopada 2025.).

¹⁴⁹ O tome više u: Šikić, M., Ofak, L., *Obveznost sudskih odluka i izvršenje prema novom Zakonu o upravnim sporovima iz 2024. godine*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 46, br. 1, 2025, str. 189–207.

LITERATURA

1. Bajt, J., Ivasić, Lj., Komorčec, M., *Upravni postupak i upravni sporovi u primjeni*, Mikema d. o. o., Zagreb, 1999.
2. Blotevogel, H. H., Danielczyk, R., Münter, A., *Spatial planning in Germany – Institutional inertia and new challenges*, u: Reimer, M., Panagiotis G., Blotevogel H. H. (ur.), *Spatial Planning Systems and Practices in Europe*, Routledge, London and New York, 2014, str. 83–108.
3. Brunner, Philip L., *Construction Law: Its Historical Origins and its Twentieth Century Emergence as a Major Field of Modern American and International Legal Practice*, *Arkansas Law Review*, vol. 75, br. 2, 2022, str. 210 (207–250), dostupno na: <https://scholarworks.uark.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1165&context=alr> (pristup 18. lipnja 2025.).
4. Đanić Čeko, A., Vitez Pandžić, M., *Učinkovitost sustava eDozvola, u postupcima ishoda građevinskih dozvola u Republici Hrvatskoj*, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 2023, vol. 44, br. 3, str. 651–674.
5. Đerđa, Dario, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Inženjerski biro, Zagreb, 2010.
6. *Godišnje izvješće Državnog inspektorata za 2024.*, dostupno na: <https://dirh.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Godi%C5%A1nje%20izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20radu%20Dr%C5%BEavnog%20inspektorata%20za%202024.pdf>, str. 34–35 (pristup 16. lipnja 2025.).
7. Grotefels, S., 2018, *Building Law*, ARL, Hannover, str. 4, 2018, dostupno na: <https://www.arl-international.com/sites/default/files/dictionary/2023-12/buildinglaw.pdf> (pristup 17. lipnja 2025.).
8. Gruden, B., Kovač, P., *Procesne posebnosti upravnega postopka izdaje gradbenega dovoljenja*, *Uprava*, god. V, 1/2007, str. 43–66.
9. Held, M., *Digitalization of procedures in spatial planning and and construction law in Croatia*, u: Petrašević, Tunjica; Duić, Dunja (ur.), *Digitalization and green transformation of the EU*, Osijek, Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, Faculty of Law, 2023, str. 243–270.
10. Held, M., Perković, K., *Spatial Planning in the EU and Croatia under the Influence of Covid-19 Pandemic*, *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC)*, 6, 591–624, <https://doi.org/10.25234/eclic/22445>, str. 591–624.
11. Krbek, I., *Pravo jugoslavenske javne uprave – III knjiga – Funkcioniranje i upravni spor*, Birozavod, Zagreb, 1962.
12. Krtalić, V., *Zajedničke sastavnice i razlike hrvatskog i bavarskog zakona o gradnji*, *Novi informator*, Zagreb, 2015.
13. Larsson, G., *Spatial Planning Systems in Western Countries. An Overview*, IOS PRESS, 2006.
14. Marčetić, G., Giljević, T., *Lokalna samouprava u Njemačkoj i Francuskoj*, *Hrvatska javna uprava*, god. 10 (2010), br. 1, str. 67–79.

15. Mehde, V., *Control and Accountability: Administrative Courts and Courts of Audit*, u: Sabine Kuhlmann i dr. (ur.), *Public Administration in Germany*, Palgrave Macmillan, Cham Switzerland, 2021, str. 184–203.
16. Münter, A., Reimer, M., *Country Profile of Germany*, Hannover = ARL Country Profiles, 2021, <https://www.arl-international.com/knowledge/country-profiles/germany/rev/3766> (pristup 10. lipnja 2025.).
17. Nadin, V. i dr. *Compass - Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe – Final Report*, ESPON EGTC, 2018.
18. Ofak, L., Šikić, M., *Pravo na uvid u spis predmeta*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 40, br. 1, 2019, str. 23–440.
19. Pahl Weber, E., Henckel D. (ur.), *The Planning System and Planning Terms in Germany – A Glossary*, ARL, Hannover, 2008.
20. Rajko, A., *Zajednička odluka u upravnoj stvari (složeni upravni akti)* Ius-Info (rubrika: U središtu), 2020.
21. Scharmann, L., Cibilić, A., *Introduction to the Croatian Spatial Planning System*, Interreg CENTRAL EUROPE Programme, 2020, dostupno na: https://rainman-toolbox.eu/wp-content/uploads/2020/06/RAINMAN_Spatial-Planning_Croatia.pdf (pristup 17. lipnja 2025.).
22. Sever, T., Đulabić, V. i Kovač, P., *Optimization of constructing permitting procedures and administrative capacity in Slovenia and Croatia within EU*, NISPAcee Conference, Tbilisi, May 2015 WG V: Working Group on Regional development and Inter-regional Cooperation, dostupno na: https://www.nispa.org/files/conferences/2015/papers/201504092256500.WG_V_Sever-Dulabic-KovacNISPAcee15.pdf, str. 10 (pristup 18. lipnja 2025.)
23. Sever T. i dr., *Cutting Red Tape -Legal and Institutional Tools to Promote SMEs*, https://www.researchgate.net/publication/344764953_Cutting_Red_Tape_-_Legal_and_Institutional_Tools_to_Promote_SMEs.
24. Singh, Mahendra P., *German Administrative Law in Common Law Perspective*, Springer, 2006.
25. Šikić, M., *Pravomoćnost, konačnost i izvršnost u upravnom postupku*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 33, br. 1, 2012, str. 205–220.
26. Šikić, M., Ofak, L., *Obveznost sudskih odluka i izvršenje prema novom Zakonu o upravnim sporovima iz 2024. godine*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 46, br. 1, 2025, str. 189–207.
27. Vitez Pandžić, M., *Upravnopравни aspekti ishoda dozvola za gradnju i uporabnu dozvolu*, doktorska disertacija, Sveučilište Josipa Jurja Strssmayera u Osijeku, Pravni fakultet Osijek, 2018.
28. Vitez Pandžić, M., *Appeals in Procedures for Obtaining a Construction Permit and a Certificate of Occupancy*, Region Entrepreneurship Development, 2021, str. 1133–1148, dostupno na: https://www.efos.unios.hr/wp-content/uploads/2023/06/RED_2021_Proceedings.pdf.

29. Vrtaček M., *Judicial protection against spatial planning implementing acts*, dostupno na: <https://pfp.law/news/judicial-protection-against-spatial-planning-implementing-acts/> (pristup 5. lipnja 2025. 2025.).
30. Ziekow, J., *Administrative Procedures and Processes* u: Sabine Kuhlmann i dr. (ur.), *Public Administration in Germany*, Palgrave Macmillan, Cham Switzerland, 2021, str. 163–183.
31. Žagar, A., *Prostorno uređenje i gradnja u upravnosudskoj praksi*, u: Aktualnosti upravnosudske prakse i upravnoga sudovanja, Inženjerski biro, 2017.

PROPISI

1. Hrvatska. Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama, Narodne novine, br. 86/12, 143/13, 65/17, 14/19.
2. Hrvatska. Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/2009, 110/2021.
3. Hrvatska. Zakon o općem upravnom postupku, Službeni list FNRJ, br. 52/1956; Službeni list SFRJ, br. 10/1965, 4/1977, 11/1978, 9/1986, 16/1986; Narodne novine, br. 53/1991, 103/1996.
4. Hrvatska. Zakon o gradnji, Narodne novine, br. 153/2013, 20/2017, 39/2019, 125/2019, 145/2024.
5. Hrvatska. Zakon o prostornom uređenju, Narodne novine, br. 153/2013, 65/2017, 114/2018, 39/2019, 98/2019, 67/2023.
6. Hrvatska. Zakon o građenju, Narodne novine, br. 77/1992.
7. Hrvatska. Zakon o gradnji, Narodne novine, br. 52/1999.
8. Hrvatska. Zakon o gradnji, Narodne novine, br. 157/2003.
9. Hrvatska. Zakon o prostornom uređenju i gradnji, Narodne novine, br. 76/2007.
10. Hrvatska. Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine, br. 66/2019, 155/2023.
11. Hrvatska. Zakon o zaštiti okoliša, Narodne novine, br. 80/2013, 153/2013, 78/2015, 12/2018, 118/2018.
12. Hrvatska. Uredba o procjeni utjecaja zahvata na okoliš, Narodne novine, br. 61/2014, 3/2017.
13. Hrvatska. Pravilnik o jednostavnim i drugim građevinama i radovima, Narodne novine, br. 112/2017, 34/2018, 36/2019, 98/2019, 31/2020, 74/2022, 155/2023.
14. Njemačka. *Grundgesetz (GG)* Temeljni zakon, 1949., zadnja izmjena (BGBl. 2025 I Nr. 94).
15. Njemačka. *Raumordnungsgesetz (ROG)* Savezni zakon o planiranju, od 22. prosinca 2008. (BGBl. I S. 2986, (BGBl. 2023 I Nr. 88).
16. Njemačka. *Baugesetzbuch (BauGB)* Savezni zakon o gradnji, 1960, 2017 (BGBl. I S. 3634, BGBl. 2023 I Nr. 394).
17. Njemačka. *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)*, 1976, (BGBl. I S. 102, BGBl. 2024 I Nr. 236).

18. Njemačka. *Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)* Uredba o upravnim sudovima, (BGBl. I S. 686, BGBl. 2024 I Nr. 328).
19. Njemačka. *Onlinezugangsgesetz – OZG*, 2017 (BGBl. I S. 3122, 3138, BGBl. 2024 I Nr. 245).
20. Njemačka. *Musterbauordnung, (MBO)* Standardna pravila o gradnji, 2002, zadnja izmjena iz 2024, dostupno na: <https://www.dibt.de/fileadmin/dibt-website/Dokumente/Rechtsgrundlagen/MBO.pdf> (pristup 18. lipnja 2025.)
21. Njemačka. *Nordrhein-Westfalen. Landesbauordnung Nordrhein-Westfalen (BauO NRW)*,
https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=74820170630142752068
(pristup 29. rujna 2025.).
22. Njemačka. *Nordrhein-Westfalen. Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen* (Verwaltungsverfahrensgesetz NRW – VwVfG NRW), 12. November 1999 (Fn 1, 28).
23. Njemačka. *Brandenburg. Zakonik o građenju za Brandenburg (Brandenburgische Bauordnung (BbgBO)*, 18, [Nr. 39], GVBl.I/23, [Nr. 18]), dostupno na: https://bravors.brandenburg.de/gesetze/bbgbo_2016GVBl.I/ (pristup 2. listopada 2025.).
24. Njemačka. *Brandenburg. Verordnung über Vorlagen und Nachweise in bauaufsichtlichen Verfahren im Land Brandenburg (Brandenburgische Bauvorlagenverordnung - BbgBauVorIV)* 2016 (GVBl.II/16, [Nr. 60], 2021 (GVBl.II/21, [Nr. 33], S.7, <https://bravors.brandenburg.de/verordnungen/bbgbauvorlv#2> (pristup 29. rujna 2025.).
25. Njemačka. *Bavarska. Zakonika o građenju za Bavarsku (Bayerische Bauordnung (BayBO)* GVBl. S. 588, BayRS 2132-1-B), 2025 (GVBl. S. 254), dostupno na: <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayBO-69> (pristup 2. listopada 2025.).
26. Njemačka. *Bavarska. Verordnung über die digitale Einreichung bauaufsichtlicher Anträge und Anzeigen (Digitale Bauantragsverordnung – DBauV)*, (GVBl. S. 26), <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayDBauV>.
27. Njemačka. *Berlin. Zakonik o građenju za Berlin (Bauordnung für Berlin*, dostupno na: <https://gesetze.berlin.de/bsbe/document/jlr-BauOBE2005rahmen> (pristup 2. listopada 2025.).
28. Slovenija. *Zakon o urejanju prostora*, Zakon o prostornom uređenju, Uradni list RS, br. 199/21, 18/23 – ZDU-10, 78/23 – ZUNPEOVE, 95/23 – ZIUOPZP, 23/24, 109/24 in 25/25 – odl. US.
29. Slovenija. *Gradbeni zakon*, Zakon o gradnji, Uradni list RS, br. 199/21, 105/22 – ZZNŠPP, 133/23 in 85/24 – ZAID-A.
30. Slovenija. *Zakon o splošnem upravnem postopku*, Zakon o općem upravnom postopku, Uradni list RS, br. 24/06, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13, 175/20 – ZIUOPDVE in 3/22 – ZDeb

31. Slovenija. *Zakon o upravnem sporu (ZUS-1)* Zakon o upravnem sporu, Uradni list RS, br. 105/06, 107/09 – odl. US, 62/10, 98/11 – odl. US, 109/12, 10/17 – ZPP-E in 49/23.

SUDSKA PRAKSA

1. Slovenija. Odluka U-I-474/22-15 od 5. ožujka 2025. (Ustavni sud Republike Slovenije).

MREŽNI IZVORI

1. <https://pis.eprostor.gov.si/pis/predstavitev-sistema/uvedba-egraditev.html?changeLang=true> (pristup 6. lipnja 2025.)
2. <https://www.hkig.hr/HKIG/FAQ/Ministarstvo-tumacenja/> (pristup 10. lipnja 2025.)
3. <https://mpgi.gov.hr/pristup-informacijama-16/zakoni-i-ostali-propisi/88> (pristup 17. lipnja 2025.)
4. <https://mpgi.gov.hr/pristup-informacijama-16/savjetovanje-s-javnoscu-8116/otvorena-savjetovanja/3680> (pristup 6. listopada 2025.).

THE BUILDING PERMIT AS AN ACT IMPLEMENTING SPATIAL PLANNING INSTRUMENTS

By its legal nature, a building permit constitutes an administrative act adopted in the procedure for the implementation of spatial planning instruments and, at the same time, represents the legal basis upon which construction may commence once it acquires the status of finality or, at least, enforceability.

However, notwithstanding efforts to digitalise the spatial planning system and thereby expedite procedures through the introduction of various digital tools, such as eDozvola and eKonferencija, building permit issuance procedures remain protracted, and the Republic of Croatia continues to face the problem of a large number of unlawfully constructed buildings. Accordingly, this paper analyses the time limits relating to the issuance of building permits, with a view to identifying improved normative solutions suitable for implementation within Croatian legislation.

Keywords: building permit, judicial protection, Germany, Slovenia, Croatia

Mateja Held, PhD, Associate Professor, University of Zagreb, Faculty of Law, Chair of Administrative Law. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-7713-7767>

PREMA REGULACIJI UMJETNE INTELIGENCIJE: AKTUALNI NORMATIVNI OKVIRI, NEKI IZAZOVI I RAZVOJNI TRENDOWI

UDK: 347.426:004.7/8

347:004.8

339.923:061.1>(4)EU

Pregledni znanstveni rad

Primljeno: 23. lipnja 2025.

Duško Margušić *

Tihomir Katulić **

Ubrzana zakonodavna aktivnost na području regulacije umjetne inteligencije zahtijeva pogled na nove regulatorne režime za umjetnu inteligenciju u europskoj i komparativnoj praksi. U radu se daje pregled dosadašnjih istraživanja i rasprava te se analizira prijedlog i konačni tekst europskog Akta o umjetnoj inteligenciji, od temeljnih pojmova i definicije sustava umjetne inteligencije, preko obveza dobavljača, korisnika, uvoznika i ovlaštenih zastupnika, do institucionalnog okvira na europskoj i nacionalnoj razini. Usporedno se prikazuje američka zakonodavna aktivnost, koja kroz sektorske smjernice i obvezu dijeljenja informacija o „temeljnim modelima“ nastoji zajamčiti sigurnost, zaštitu privatnosti i očuvanje tržišne konkurencije, kao i japanski zakon. Zaključno se ističu sličnosti u ciljevima (sigurnost, ljudska prava) i razlike u pravnoj tehnici između okvira EU-a kao ex-ante, sveobuhvatnog okvira regulacije u odnosu na pragmatični pristup američkog zakonodavca.

Ključne riječi: umjetna inteligencija, zaštita osobnih podataka, izvršna naredba, Akt o umjetnoj inteligenciji, Ured za umjetnu inteligenciju

1. UVOD

Rijetko koje suvremeno područje pravne znanosti, a osobito regulacije zajedničkog digitalnog tržišta u Europskoj uniji, privlači toliko pozornosti kao što je regulacija umjetne inteligencije. Riječ je o tehnologiji koja već ima snažan utjecaj na razne društvene procese i temeljna prava građana, primjerice u pogledu policijskih ovlasti, zabrane diskriminacije, otkrivanja *deep fake* sadržaja i dr.¹ U veljači 2020., nakon objave rezultata savjetovanja s

* Duško Margušić, dipl. iur, Sveučilište u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti, doktorski kandidat na doktorskom studiju Sveučilišta u Zagrebu, Pravnog fakulteta. ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0000-7832-859X>

** Dr. sc. Tihomir Katulić, izvanredni profesor Sveučilišta u Zagrebu, Pravnog fakulteta, Katedra za pravo informacijskih tehnologija i informatiku. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-0748-3685>

¹ Johnson, T. L.: *Police facial recognition applications and violent crime control in U. S. cities*, Cities, vol. 155, 2024, 105472, <https://doi.org/10.1016/j.cities.2024.105472>; Wachter, S., Mittelstadt, B., Russell, C.: *Why Fairness Cannot Be Automated: Bridging the Gap Between EU Non-Discrimination Law and AI*, 41 Comput. L. & Sec. Rev. 105567 (2021), doi: 10.1016/j.clsr.2021.105567, Romero-Moreno, F.: *Generative AI and Deepfakes: A Human Rights Approach to Tackling Harmful Content*, 38 International Law Review, Computers & Tech. 297, 2024, doi: 10.1080/13600869.2024.2324540.

visokom ekspertnom skupinom (*High Level Expert Group*),² Europska komisija objavila je svoj *whitepaper* o umjetnoj inteligenciji – *Europski pristup izvrsnosti i povjerenju*³ – te je pokrenula savjetovanje na razini cijele Unije o tome kako EU može iskoristiti prednosti umjetne inteligencije bez ugrožavanja prava i sigurnosti pojedinaca. Odgovarajući na temelju postojećih postignuća, u komparativnom pravnom pregledu najrazvijenijeg i najstrožeg okvira zaštite temeljnih prava, postali su intelektualna osnova za nacrt Akta o umjetnoj inteligenciji, koji je predstavljen četrnaest mjeseci kasnije, u travnju 2021. U pravnoj doktrini zasad nema adekvatno široko prihvaćene i sveobuhvatne definicije pojma umjetne inteligencije. Ono što se može pronaći jesu partikularne jednostavnije i složenije definicije, s naglaskom na različitim elementima ovisno o području iz kojeg istraživač dolazi, ovisno je li riječ o tehničkom, društvenom ili humanističkom pristupu te o tome koju partikularnu temu obrađuje pojedini rad.⁴

Kada govorimo o karakteristikama umjetne inteligencije, postoji nešto viša razina konsenzusa. Da bi se sustav umjetne inteligencije smatrao inteligentnim, trebao bi biti samostalan, sposoban obavljati određene zadatke u složenom okruženju, prilagodljiv tom okruženju te sposoban učiti iz vlastitog iskustva. Već je iz tih odrednica jasno da se radi o informacijskim sustavima opće primjene te stoga ne čudi njihov eksplozivan rast i primjena u gotovo svim sferama ljudskog života. Posljedično ne postoji ni grana prava na koju sustavi umjetne inteligencije ne bi potencijalno mogli utjecati (nadalje: sustavi UI-ja) te stoga postoji nužnost preispitivanja postojećih pravila i formuliranja novih, s time da se vodi računa da se ne ugrozi razvoj te tehnologije.⁵ U razdoblju od nepunog desetljeća fokus rasprava od toga je li sustave UI-ja potrebno regulirati ili to nije potrebno jer bi se

² *Ethics guidelines for trustworthy AI*, dostupan na stranicama Europske komisije na adresi: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/ethics-guidelines-trustworthy-ai> (prema stanju na dan 20. svibnja 2025.).

³ *White Paper on Artificial Intelligence: a European approach to excellence and trust*, dostupan na stranicama Europske komisije na adresi: https://commission.europa.eu/publications/white-paper-artificial-intelligence-european-approach-excellence-and-trust_en (prema stanju na dan 20. svibnja 2025.).

⁴ Dobar pregled takvih različitih pristupa definiciji pojma umjetne inteligencije može se naći u Russell, S. R., Norvig, P., Davis, E.: *Artificial Intelligence: A Modern Approach*, Prentice Hall, 2010, zatim u Samoil, S., Lopez Cobo, M., Gomez Gutierrez, E., De Prato, G., Martinez-Plumed, F. i Delipetrev, B.: *AI WATCH. Defining Artificial Intelligence*, EUR 30117 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020, ISBN 978-92-76-17045-7, doi:10.2760/382730, JRC118163, Schuett, J.: *Defining the scope of AI regulations*, Law, Innovation and Technology, 15 (1), 60–82, <https://doi.org/10.1080/17579961.2023.2184135>, LawAI Working Paper br. 4-2021, dostupno na SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3453632> ili <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3453632>, 2021, Floridi, L.: *On the Brussels-Washington Consensus About the Legal Definition of Artificial Intelligence*, Philos. Technol. 36, 87 (2023), <https://doi.org/10.1007/s13347-023-00690-z>.

⁵ U hrvatskoj pravnoj književnosti o regulaciji umjetne inteligencije već se pisalo u raznim područjima, od kaznenog prava i znanosti o upravi do područja prava informacijskih tehnologija, intelektualnog vlasništva, prometnog prava itd., v. Đurđević, Z., Ivičević Karas, E.: *Uporaba umjetne inteligencije u hrvatskom kaznenom postupku: postojeće stanje i perspektiva*, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, 30 (2), 227–242, <https://doi.org/10.54070/hlj.30.2.1>; Pošćić, A.: *Postoji li potreba pravnog uređenja umjetne inteligencije u Europskoj uniji*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 42, br. 2, 385–404 (2021); Katulić, T.: *Towards the Trustworthy AI: Insights from the Regulations on Data Protection and Information Security*, Medijska istraživanja, 26 (2), 9–28, <https://doi.org/10.22572/mi.26.2.1>; Hudika, T. i dr.: *AI-enhanced design and legal footprint from intellectual property perspective*, Proceedings – The Twelfth International Symposium GRID 2024 / Pál, Magdolna (ur.), Novi Sad, str. 371–377, doi: 10.24867/grid-2024-p40 itd.

tako mogao sputati njihov razvoj prebacio se na to na koji način i kojim pravnim instrumentima to valja učiniti. Ta je promjena posljedica strelovitog razvoja umjetne inteligencije, poglavito tzv. *generativne umjetne inteligencije*,⁶ koji je osim svih njezinih mogućnosti pokazao i kolike su opasnosti u njezinoj nekontroliranoj primjeni. Tijekom tog razdoblja istaknuti znanstvenici u području umjetne inteligencije pozvali su zakonodavce na djelovanje upozoravajući na potencijalne rizike nekontroliranog razvoja te tehnologije.⁷ Potkraj 2023. godine u Ujedinjenom Kraljevstvu organiziran je skup na vrhu o sigurnosti razvoja umjetne inteligencije. Zemlje sudionice donijele su tzv. Deklaraciju iz *Bletchley Parka (Bletchley Declaration)*, kojom je 28 zemalja potpisnica, uključujući i Sjedinjene Države i Kinu, dogovorilo i pozvalo ostale na jačanje globalnih napora za suradnju na sigurnosti umjetne inteligencije, kojom se posebice naglašava potreba za sigurnim testiranjem sustava UI-ja, te postizanje međunarodnog konsenzusa o mogućnostima i rizicima pionirskih sustava umjetne inteligencije. Globalni naponi u području regulacije umjetne inteligencije uglavnom su slijedili naznačeni razvoj. EU je već u svojoj digitalnoj agendi zauzeo stav oko potrebe regulacije sustava UI-ja, SAD je išao manje izravnim putem,⁸ a od „velikih“ zemalja spomenimo i Kinu, koja je krenula *sui generis* putem, što je i razumljivo s obzirom na njezino specifično političko i društveno uređenje i naslijeđe, te Japan, čiji je vrlo lagani pristup također prikazan u jednom od sljedećih poglavlja.

Zadaća ovog rada jest dati pregled odabranih novih regulatornih režima za umjetnu inteligenciju počevši s europskom regulativom, zatim američkom i drugim odabranim primjernima. Rad će primjenom komparativne metode i analize dostupnih pravnih i znanstvenih izvora dati pregled trenutačnih trendova i pristupa regulaciji s namjerom da pridonese raspravi oko regulacije razvoja, stavljanja na tržište i puštanja u rad te nadzora učinaka upotrebe umjetne inteligencije, posebice u kontekstu percipiranog zastoja u donošenju provedbenog propisa u Republici Hrvatskoj koji bi trebao pratiti primjenu europske uredbe o umjetnoj inteligenciji.⁹

⁶ King, J., Meinhardt, C.: *Rethinking Privacy in the AI Era – Policy Provocations for a Data-Centric World*, Stanford University HAI, veljača 2024.

⁷ *AI Safety Summit*, svibanj 2024., prema izvoru na stranici Sveučilišta u Oxfordu na adresi: <https://www.ox.ac.uk/news/2024-05-20-world-leaders-still-need-wake-ai-risks-say-leading-experts-ahead-ai-safety-summit> (prema stanju na dan 20. svibnja 2025.).

⁸ Još u listopadu 2022. Ured Bijele kuće za znanost i tehnologiju objavio je tzv. *Blueprint for an AI Bill of Rights*. Dostupno na adresi: <https://bidenwhitehouse.archives.gov/ostp/ai-bill-of-rights/> (prema stanju na dan 20. svibnja 2025.).

⁹ Vlada Republike Hrvatske još je 2024. imenovala Radnu skupinu za izradu Nacrta prijedloga zakona o provedbi Uredbe (EU) 2024/1689 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. lipnja 2024. o utvrđivanju usklađenih pravila o umjetnoj inteligenciji (Akt o umjetnoj inteligenciji), koja do kraja 2025. nije izašla s konkretnim prijedlogom teksta zakona niti je u javnosti otvorila raspravu oko bitnih tema koje bi budući zakon trebao regulirati. Prema stranicama Ministarstva pravosuđa, uprave i digitalne transformacije na adresi: <https://mpudt.gov.hr/pristup-informacijama-6341/savjetovanja-s-javnoscju/radne-skupine-za-izradu-nacrta-prijedloga-zakona-drugih-propisa-i-akata/6230?lang=hr> (na dan 13. prosinca 2025.).

2. REGULACIJA UMJETNE INTELIGENCIJE U EUROPSKOJ UNIJI

Europska komisija još je 2018. godine u komunikaciji pod nazivom „Umjetna inteligencija za Europu“ zagovarala tzv. *europski pristup umjetnoj inteligenciji*.¹⁰ U tom dokumentu, pored potrebe da se razvoj i upotreba sustava UI-ja reguliraju, ističe se i nekoliko ključnih odrednica, primjerice da svako reguliranje UI-ja treba biti temeljeno na čl. 2. Ugovora o Europskoj uniji i Povelji o temeljnim pravima. Nadalje, navodi se da Regulatorni okvir treba „pratiti“ određena etička načela za osiguranje pouzdanih sustava umjetne inteligencije. Europska je komisija kao nadopunu Komunikaciji objavila Etičke smjernice za pouzdanu umjetnu inteligenciju, gdje su ljudi stavljeni u središte razvoja umjetne inteligencije (tzv. antropocentrična umjetna inteligencija).¹¹

Prijedlog regulative umjetne inteligencije Europska komisija predstavila je još 2021. godine pod nazivom *Akt o umjetnoj inteligenciji – Artificial Intelligence Act* u formi europske uredbe s izravnim učinkom, po snazi iznad nacionalnih propisa država članica Unije, sa strukturom u bitnom sličnom drugim europskim propisima koji uređuju zajedničko digitalno tržište, kao što su Opća uredba o zaštiti podataka, Akt o digitalnim uslugama (DSA) itd. Uredba je prošla nekoliko iteracija u okviru zakonodavnog postupka, gdje su na njezin sadržaj amandmane dali Europski parlament, raznovrsni odbori, Vijeće EU-a i konačno Europska komisija kroz niz izmjena i dopuna izvornog prijedloga. Među stručnim komentarima treba izdvojiti one Europskog odbora za zaštitu podataka (EDPB), koji je kroz zajedničko mišljenje s Europskim nadzornikom za zaštitu podataka (EDPS) o prijedlogu regulacije UI-ja iz 2021.¹² te nekoliko službenih reakcija tijekom sljedeće dvije godine¹³ dao niz komentara i kritika predloženom tekstu.

U najranijoj fazi rasprave o prijedlogu Akta o umjetnoj inteligenciji EDPS i EDPB u zajedničkom su mišljenju podržali nastojanja Komisije, ali i odmah upozorili na to da nacrt nedovoljno štiti temeljna prava, da se oslanja na preusko tumačenje rizika te su naglasili potrebu da se postojeći pravni okvir zaštite podataka nužno treba eksplicitno primijeniti na sve sustave umjetne inteligencije te da usklađenost s Općom uredbom o zaštiti podataka i s drugim relevantnim propisima bude preduvjet za oznaku sukladnosti proizvoda koji ulaze na tržište EU-a.¹⁴

¹⁰ Prema *Artificial intelligence: Commission outlines a European approach to boost investment and set ethical guidelines*, dostupno na stranicama Europske komisije na adresi: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_18_3362 (prema stanju na dan 20. svibnja 2025.).

¹¹ Pošćić, A: *Postoji li potreba pravnog uređenja umjetne inteligencije u Europskoj uniji*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 42, br. 2, 385–404 (2021).

¹² *EDPB-EDPS Joint Opinion 5/2021 on the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down harmonised rules on artificial intelligence* (Artificial Intelligence Act), svibanj 2021.

¹³ *EDPS Opinion 44/2023 on the Proposal for Artificial Intelligence Act in the light of legislative developments*, listopad 2023.

¹⁴ Opća uredba o zaštiti podataka (*General Data Protection Regulation, GDPR*), Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ, L 119, 4. 5. 2016

U svojim su komentarima EDPS i EDPB tražili da budući europski propis inzistira na potpunoj zabrani daljinskog biometrijskog prepoznavanja u javno dostupnim prostorima, zabrani sustava za emocionalnu analizu, socijalno bodovanje i biometrijsko kategoriziranje po osjetljivim svojstvima smatrajući da takve prakse dovode u pitanje održivost zaštite prava na privatnost i anonimnost u javnom prostoru te da sadrže „nepovratne i ozbiljne učinke“ na građane. Istodobno, EDPB i EDPS kritizirali su izuzeće međunarodne policijske suradnje iz područja primjene akta i zatražili da se sve takve aktivnosti obuhvate istim pravilima. Predložili su i proširenje popisa visokorizičnih sustava (npr. određivanje osiguravateljskih premija, medicinski tretmani, znanstvena istraživanja) te obvezu detaljnih procjena rizika na strani korisnika, ne samo proizvođača sustava umjetne inteligencije.

Na institucionalnoj razini Europski nadzornik za zaštitu podataka i Europski odbor za zaštitu podataka zagovarali su da nacionalna nadzorna tijela za zaštitu podataka budu vodeća nadzorna tijela za provedbu Akta o umjetnoj inteligenciji kako bi se izbjegla regulatorna rascjepkanost. U kasnijem EDPS-ovu mišljenju iz listopada 2023. taj je stav dodatno osnažen jer je EDPS tražio jasniju ulogu u budućem Uredu za UI, ravnopravna glasačka prava i dovoljna sredstva za nadzor UI-ja unutar institucija EU-a, također zahtijevajući da se sustavi umjetne inteligencije koji su već u uporabi ne izuzmu od novih pravila i da građani imaju pravo podnošenja pritužbi nacionalnim (ili europskim) nadzornim tijelima, što naznačuje i put o kojem hrvatski zakonodavac treba razmisliti prilikom izrade zakona o provedbi Akta o umjetnoj inteligenciji.¹⁵ Premda su sve preporuke i amandmani prošli višestruko političko filtriranje, nekoliko ih je ipak značajno utjecalo na konačni oblik Akta (koji je usvojen 2024.¹⁶): zabrana socijalnog bodovanja i određenih oblika biometrijskog nadzora, uvođenje Ureda za umjetnu inteligenciju s koordinacijskom ulogom, proširena prava korisnika te naglašena veza s Općom uredbom o zaštiti podataka. Potpuna zabrana u kontekstu daljinskog biometrijskog prepoznavanja nije u potpunosti usvojena – zakonodavac ju je zamijenio strožim uvjetima i iznimkama. Time se jasno vidi kako su intervencije EDPS-a i EDPB-a pomaknule težište prijedloga prema jačoj zaštiti temeljnih prava, iako krajnji kompromis nije dosegno sve zahtjeve koje su nadzorna tijela prvotno zacrtala.

Akt o umjetnoj inteligenciji, objavljen u Službenom listu EU-a u srpnju 2024. i formalno stupio na snagu početkom kolovoza (dalje: Akt o UI-ju), u primjenu je krenuo postupno – šest mjeseci kasnije aktivirane su temeljne definicije i potpuna zabrana sustava neprihvatljiva rizika, poput društvenog bodovanja i daljinskog biometrijskog prepoznavanja, godinu kasnije na red dolaze opća pravila za modele opće namjene, obveze transparentnosti i početak rada europskog Ureda za UI te nacionalnih nadzornih tijela, uz mogućnost primjene novčanih upravnih kazni, a dvije godine od stupanja na

¹⁵ *Ibid.* Mišljenje EDPS-a 44/2023.

¹⁶ Uredba (EU) 2024/1689 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. lipnja 2024. o utvrđivanju usklađenih pravila o umjetnoj inteligenciji i o izmjeni uredbi (EZ) br. 300/2008, (EU) br. 167/2013, (EU) br. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 i (EU) 2019/2144 te Direktiva 2014/90/EU, (EU) 2016/797 i (EU) 2020/1828 (*Akt o umjetnoj inteligenciji*) OJ L, 2024/1689, 12. 7. 2024.

snagu puni se režim primjene proširuje na sve nove visokorizične sustave, što podrazumijeva stroge zahtjeve za upravljanje rizicima, dokumentaciju i registraciju. Tri godine nakon stupanja na snagu rok je za usklađivanje koji je Aktom o UI-ju odobren proizvođačima sigurnosno kritičnih proizvoda, poput medicinskih uređaja ili vozila, kako bi uskladili certifikacijske procese. Aktom o UI-ju daju se prijelazna pravila postojećim modelima GPAI te, primjerice, velikim informacijskim sustavima unutar EU-a za prilagodbu, čime se osigurava da se najrizičnije prakse uklone odmah, a da gospodarstvo i javni sektor dobiju realistične vremenske okvire za izgradnju nadzornih kapaciteta, usvajanje harmoniziranih standarda i postupno uvođenje novih obveza.

U formalnopravnom smislu Akt o UI-ju temelji se na članku 114. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (TFEU), koji propisuje usklađivanja zakonodavstava kako bi se poboljšalo funkcioniranje unutarnjeg tržišta EU-a. U ukupno dvanaest poglavlja, pored općih i završnih odredaba, Akt o UI-ju propisuje što su zabranjene prakse u području umjetne inteligencije, koji se sustavi UI-ja smatraju sustavima visokog rizika te koje su obveze u pogledu njih, koje su obveze za neke sustave UI-ja u pogledu transparentnosti, koje su mjere potpore inovacijama, koja tijela nadziru provođenje Akta o UI-ju, pravila promatranja tržišta i razmjene informacija, pravila za interne kodekse ponašanja te, naravno, koji su prekršaji i predviđene sankcije.

2.1. Stupanj rizika

Kao i neke prethodne uredbe i direktive koje predstavljaju pravni okvir zajedničkog digitalnog tržišta,¹⁷ među njima posebno istaknuta Opća uredba o zaštiti podataka, i ova uredba temelji svoj pristup na ocjeni rizika (tzv. *risk-based approach*) te s obzirom na stupanj i klasifikaciju rizika sustava UI-ja određuje i prava i obveze dionika.

Iako neki autori¹⁸ govore o tri, većinom je prihvaćeno da postoje četiri određena stupnja rizika u Aktu o UI-ju. Prvenstveno, tu je neprihvatljivi rizik sustava UI-ja i takva postupanja nisu uopće dozvoljena, stoga su ona definirana u članku koji govori o zabranjenim praksama u području UI-ja. To su: sustavi UI-ja koji primjenjuju subliminalne tehnike za nesvjesno mijenjanje ponašanja osoba, sustavi UI-ja koji iskorištavaju slabosti određene skupine osoba zbog njihove dobi ili tjelesnog ili mentalnog oštećenja, sustavi UI-ja tijela javne vlasti u svrhu vrednovanja ili klasifikacije društvenog ponašanja ili osobnih obilježja pojedinca koji utječu na njihov društveni rejting (*social scoring*), sustavi UI-ja za daljinsku biometrijsku identifikaciju u stvarnom vremenu na javnim mjestima za potrebe kaznenog progona (uz određene iznimke).

¹⁷ Praktičan, grafički pregled uređenja pravnog okvira zajedničkog europskog digitalnog tržišta pripremili su Marcus, J. S., Sekut, K., Zenner, K: *A dataset on EU legislation for the digital world*, dostupan na stranicama: <https://www.bruegel.org/dataset/dataset-eu-legislation-digital-world> (prema stanju na dan 20. svibnja 2025.).

¹⁸ Contissa i dr.: *Il regolamento europeo sull'intelligenza artificiale Analisi informatico-giuridica*, i-lex, Scienze Giuridiche, Scienze Cognitive e Intelligenza Artificiale, prosinac 2021.

Zatim su tu sustavi UI-ja visokog rizika i oni su predmet velikog broja odredaba Akta o UI-ju. Njihova je uporaba načelno dozvoljena, ali uz strogu regulaciju i udovoljavanje kriterijima, prije i poslije stavljanja na tržište. Oni su opisani u Prilozima II i III Akta o UI-ju, a radi se o sustavima koji su ili samostalan proizvod ili sigurnosna komponenta sustava, a koji su podložni regulativi EU-a iz Priloga II Akta o UI-ju (primjerice strojevi, medicinski proizvodi....), kao i oni koji su izrijeком navedeni u Prilogu III Akta o UI-ju (primjerice biometrijska identifikacija, kritična infrastruktura, kazneni progon itd.).

Nešto blaža regulacija i manje obveze propisane su za sustave UI-ja ograničenog/redovnog rizika i te se obveze odnose na transparentnost i pružanje informacija. To su sustavi UI-ja koji su namijenjeni interakciji s pojedincima, primjerice sustavi za prepoznavanje emocija ili sustavi za biometrijsku kategorizaciju, koji stvaraju slikovne sadržaje, audiosadržaje ili videosadržaje te manipuliraju tim sadržajima (*deep fake*). Konačno, sustavi o kojima Akt o UI-ju uopće ne progovara smatraju se sustavima minimalnog ili nikakva rizika. To su, primjerice, videoigre u kojima interakciju s korisnikom pokreće sustav UI-ja, filteri neželjene pošte i sl. Uporaba takvih sustava po prirodi stvari dozvoljena je bez ograničenja, no tijela EU-a poticat će i stvaratelje takvih sustava da razviju dobrovoljnu internu regulativu (*codes of conduct*), koja će odrediti neka pravila stavljanja na tržište i korištenja.

Dodatno, u konačnoj verziji Akta o UI-ju, a kao rezultat privremenog sporazuma Europskog vijeća i Parlamenta iz prosinca 2023., inkorporirane su odredbe o modelima UI-ja opće namjene, koje govore i o sistemskom riziku kada opisuju rizike koji bi mogli proizaći iz modela umjetne inteligencije opće namjene (GPAI), što uključuje velike generativne modele umjetne inteligencije.

2.2. Ključni subjekti

Akt o UI-ju razlikuje nekoliko operativnih uloga subjekata, čiji su rad i odgovornosti detaljno uređeni iz perspektive odgovornosti za sustave umjetne inteligencije. U središtu su dobavljači (*providers*), svaki subjekt koji razvija ili ima razvijen sustav UI-ja ili model opće namjene i stavlja ga na tržište ili u uporabu pod svojim imenom; oni nose glavninu tehničkih obveza – od sustava upravljanja rizicima, dokumentacije i oznake CE do praćenja nakon stavljanja na tržište – jer upravo oni kontroliraju dizajn i parametrizaciju sustava.

Drugu skupinu čine, u hrvatskoj inačici Akta o UI-ju nespretno prevedeni, subjekti koji uvode sustav (*deployers*) – privatne ili javne pravne ili fizičke osobe koje sustav upotrebljavaju pod svojom nadležnošću. Iako nemaju obveze razvijati tehnologiju, dužni su osigurati ljudski nadzor, primjereno korištenje podataka, čuvati zapise o radu sustava i pravodobno prijavljivati ozbiljne incidente; za javna tijela i visokorizične namjene taj je režim stroži.

Treću skupinu čine pravne ili fizičke osobe „uvoznici“ i „distributeri“, čija se odgovornost odnosi na provjeru da je sustav koji stavljaju ili čine dostupnim na tržištu EU-a doista usklađen, odnosno trebaju provjeriti postoji li izjava EU-a o sukladnosti, ima li oznaku CE i upute te, u slučaju sumnje, obustaviti ili povući proizvod s tržišta.

Ako pružatelj nije smješten u Uniji, on je dužan imenovati „ovlaštenog zastupnika“, koji ispunjava dužnosti propisane Aktom o UI-ju (npr. čuva tehničku dokumentaciju i komunicira s nadzornim tijelima). To je uloga analogna institutu predstavnika, koji je dobro poznat i relativno prisutan u praksi zaštite osobnih podataka prema čl. 4 i čl. 27 Opće uredbe o zaštiti podataka. Instituti poput ovlaštenog zastupnika i predstavnika predstavljaju mehanizam proširenja dosega primjene europskih propisa, odnosno europskih nadzornih tijela. Ta se dva instituta – „ovlašteni zastupnik“ prema Aktu o UI-ju i „predstavnik“ prema čl. 27. OUZP-a – na prvi pogled doimaju sličnima jer služe kao fizička točka kontakta za nadzorna tijela i građane kada je stvarni voditelj ili proizvođač smješten izvan Unije, no njihova pravna logika, obveze i dosadašnja primjena razlikuju se u nekoliko ključnih točaka.

Za početak, predstavnik prema Općoj uredbi nastao je primarno kao procesni instrument, odnosno kao „adresat“ za sve upite nadzornih tijela i ispitanika, ali subjekt kojemu se od strane voditelja obrade ne povjeravaju tehnološke, proizvođačke zadaće. Njegova obveza, osim vođenja ograničene dokumentacije, jest aktivirati ga čim subjekt iz treće zemlje nudi robu ili usluge ispitanicima (fizičkim osobama) u EU-u ili prati njihovo ponašanje. Suprotno tome, Akt o UI-ju uređuje obveze ovlaštenog zastupnika u pogledu čuvanja tehničke dokumentacije i provjere jesu li provedene ocjene sukladnosti te jedini može u ime vanjskog *provider*a, odnosno dobavljača, službeno podnositi izvješća ili prijavljivati ozbiljne incidente. Drugim riječima, predstavnik se bavi isključivo obvezama temeljem prava zaštite osobnih podataka, no ovlašteni zastupnik ulazi u širu logiku unutarnjeg tržišta, zaštite potrošača i drugih obveza koje proizlaze iz regulacije sustava umjetne inteligencije.

S obzirom na to da je Opća uredba o zaštiti podataka na snazi od 2016. godine, odnosno u primjeni od 2018., institut je na snazi od svibnja 2018., ali istraživanja stručnih udruga i izvješće Europske komisije o provedbi Opće uredbe pokazuju da ga još velik broj stranih subjekata obveznika OUZP-a zanemaruje.¹⁹ Unatoč rastućoj „tržišnoj niši“ pružatelja usluga predstavnika, ne postoji javni registar, pa pouzdan broj imenovanih predstavnika nije dostupan.

Očekivanja su za ovlaštenog zastupnika drukčija. Iako je Akt o umjetnoj inteligenciji stupio na snagu 2024., obveza imenovanja zastupnika kreće tek s kolovozom 2025. Komisija

¹⁹ Vidi *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Second Report on the application of the General Data Protection Regulation*, COM/2024/357 final, dostupno na stranici: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2024%3A357%3AFIN&qid=1721897017650> (prema stanju na dan 20. svibnja 2025.).

procjenjuje da će oko četvrtine svih komercijalnih sustava UI-ja koji ciljaju EU dolaziti iz trećih zemalja, pa se očekuje da će ovlašteni zastupnik postati jednako uobičajen kao predstavnik za medicinske uređaje ili igračke. Treba napomenuti da, za razliku od predstavnika i Opće uredbe, propust oko imenovanja zastupnika po Aktu o UI-ju može dovesti do povlačenja proizvoda s europskog tržišta, uz visoke novčane upravne kazne (do 35 mil. eura ili 7 % svjetskog prometa).

Sve nabrojene uloge zajedno čine širi pojam „operatora“, a Akt o UI-ju na njih primjenjuje slojevite obveze ovisno o kategoriji rizika sustava, čime se postiže da odgovornost prati utjecaj koji subjekt objektivno ima nad životnim ciklusom umjetne inteligencije. Dobavljači su fizičke ili pravne osobe koje razvijaju sustav UI-ja ili imaju razvijen sustav UI-ja s ciljem njegova stavljanja na tržište ili stavljanja u uporabu pod vlastitim imenom ili žigom, uz plaćanje ili besplatno.²⁰

Subjekti koji uvode sustav jesu fizičke ili pravne osobe (i tijelo javne vlasti) koje koriste sustav UI-ja u okviru svoje nadležnosti, osim ako ga koriste za osobne neprofesionalne potrebe.²¹ Dobavljači su ti na koje pada teret većine obveza u pogledu sustava UI-ja visokog rizika. Oni su tako dužni:

- uspostaviti i implementirati sustav upravljanja kvalitetom u svojoj organizaciji za cijeli životni vijek sustava UI-ja
- izraditi i ažurirati tehničku dokumentaciju
- uspostaviti dnevnik događaja za praćenje rada sustava UI-ja
- proći ocjenu sukladnosti i potencijalno ponovnu ocjenu sustava (u slučaju značajnih izmjena)
- registrirati sustav UI-ja u bazi podataka EU-a
- staviti oznaku CE i potpisati izjavu o sukladnosti
- provoditi nadzor nakon stavljanja sustava na tržište
- surađivati s nadzornim tijelima
- paziti da setovi podataka za obuku sustava zadovoljavaju kvalitativne kriterije u pogledu relevantnosti, reprezentativnosti, točnosti, cjelovitosti i primjenjivosti

²⁰ Akt o umjetnoj inteligenciji čl. 3. točka 2.: „'dobavljač' znači fizička ili pravna osoba, tijelo javne vlasti, agencija ili drugo tijelo koje razvija sustav UI-ja ili ima sustav UI-ja razvijen s ciljem njegova stavljanja na tržište ili stavljanja u uporabu pod vlastitim imenom ili žigom, uz plaćanje ili besplatno“.

²¹ *Ibid.*, čl. 3. t. 4.: „'korisnik' znači svaka fizička ili pravna osoba, tijelo javne vlasti, agencija ili drugo tijelo koje koristi sustav UI-ja u okviru svoje nadležnosti, osim ako se sustav UI-ja koristi u osobnoj neprofesionalnoj djelatnosti“.

- izgraditi sustav UI-ja tako da omogućuje ljudski nadzor i bude transparentan korisnicima.²²

S druge strane, prema Aktu o UI-ju subjekti koji uvode sustav UI-ja visokog rizika imaju pak obvezu:

- upravljati sustavom UI-ja u skladu s uputama za uporabu
- pratiti rad i čuvati dnevnike događaja radi mogućih rizika
- obavijestiti dobavljača o svakom ozbiljnijem incidentu/kvaru.²³

2.3. Obveze transparentnosti

Kao što smo već naveli, obveze u pogledu transparentnosti odnose se u najvećem dijelu na sustave UI-ja ograničenog/redovnog rizika (primjenjuju se, dakako, i na visokorizične sustave uz druge odredbe) i te su obveze podijeljene između dobavljača i korisnika. To su obveze u pogledu obavijesti pojedincima da su u interakciji sa sustavom umjetne inteligencije, osim ako to nije očigledno, obavijesti pojedincima da se na njih primjenjuju sustavi emocionalnog prepoznavanja ili biometrijske kategorizacije i označavanja *deep fake* sadržaja kao umjetno stvorenih (osim ako to nije potrebno za ostvarivanje temeljnog prava ili slobode ili iz razloga javnog interesa). Postoje i dobrovoljne obveze u pogledu transparentnosti, npr. dobrovoljni kodeksi ponašanja za sustave umjetne inteligencije niskog rizika

2.4. Regulacija modela UI-ja opće namjene (GPAI)

Kao što je kratko rečeno, novost u odnosu na izvorni prijedlog Akta o UI-ju jest to što su u konačnu verziju uvrštene i odredbe o tzv. modelima umjetne inteligencije opće namjene (engl. GPAI) uslijed zabrinutosti javnosti i institucija (osobito nakon uspona ChatGPT-a) zbog njihove pojave i snage. Akt o UI-ju definira²⁴ ih kao modele UI-ja, uključujući i one trenirane s pomoću velike količine podataka, koji uz veliku razinu samonadzora imaju vrlo općenitu namjenu i mogu kompetentno obavljati širok raspon različitih zadataka bez obzira na način na koji ih se stavlja na tržište i koji mogu biti i jesu ugrađeni u razne sustave ili primjene niže u lancu, uz iznimku modela UI-ja koji se upotrebljavaju za aktivnosti istraživanja, razvoja ili izrade prototipova prije njihova stavljanja na tržište. U to su uključeni i tzv. temeljni (*foundation*) modeli poput ChatGPT-a i drugih velikih

²² Vidi Fazlioglu, M.: *EU AI Act Compliance Matrix*, International Association of Privacy Professionals (IAPP) Governance Center, IAPP, 2024, dostupno na adresi: <https://iapp.org/resources/article/eu-ai-act-compliance-matrix/> (prema stanju na dan 23. lipnja 2025.).

²³ *Ibid.*

²⁴ Akt o umjetnoj inteligenciji, čl. 3. st. 1. t. 63.

jezičnih modela. Sustavi UI-ja u koje bivaju ugrađeni ti modeli postaju sustavi UI-ja opće namjene.

Namjera zakonodavca²⁵ bila je regulirati i spriječiti moguće povrede privatnosti, ljudskog dostojanstva, načela poštenja i sigurnosti obrade podataka s obzirom na visoku neprozirnost tih sustava te nedostatak jasne odgovornosti prilikom njihove izrade i treniranja velikom količinom podataka. Također se zakonodavac vodio načelom umjetne inteligencije usmjerene na čovjeka (engl. *human centered AI*).

Kao i cjelokupni Akt o UI-ju, i ovdje regulacija počiva na stupnjevitom temelju uvjetovanom razinom rizika tih modela, pa tako dobavljači standardnih modela GPAI, a to su ujedno temeljene obveze za sve dobavljače modela GPAI, moraju pripremiti tehničku dokumentaciju o treniranju i evaluaciji modela, objaviti podatke o treniranju zajedno s kategorijama izvora podataka, osigurati adekvatnu dokumentaciju daljnjim pružateljima usluga te paziti na poštovanje autorskih prava. Ako je riječ o modelima GPAI sa sistemskim rizikom (imaju visoko učinkovite sposobnosti ili su označeni kao sistemski rizik od strane Europske komisije), imaju i neke dodatne obveze: tzv. neprijateljskog testiranja i evaluacije modela, izrade strategije ublažavanja sistemskih rizika modela, izvještavanja o ozbiljnim incidentima i propustima, osiguravanja odgovarajuće razine kibernetičko-sigurnosne zaštite te doprinosa stvaranju i praćenja kodeksa praksa EU-a. S druge strane, za dobavljače GPAI besplatnih ili modela otvorenog koda navedene su obveze reducirane ako ti modeli ne predstavljaju sistemski rizik.

2.5. Odredbe koje se odnose na regulatorna izolirana okruženja

Akt o UI-ju ovdje predviđa dvije skupine mjera kao potporu prvenstveno proizvođačima sustava UI-ja. Jedno su regulatorna izolirana okruženja (*regulatory sandboxes*), a drugo su mjere specifično prilagođene malim dobavljačima i *start-upima* te korisnicima.²⁶ Akt o UI-ju predviđa da ili tijela države članice ili Europski nadzornik za zaštitu podataka mogu osnovati takav *sandbox*, tj. kontrolirano okruženje koje olakšava razvoj, testiranje i provjeru valjanosti inovativnih sustava UI-ja, na ograničeno vremensko razdoblje, a prije nego što se stave na tržište. *Sandboxing* će proizvođačima, na primjer, omogućiti olakšanu uporabu osobnih podataka koji su zakonito prikupljeni u druge svrhe za potrebe razvoja i testiranja određenih inovativnih sustava UI-ja te omogućiti korištenje osobnih podataka za poticanje inovacija umjetne inteligencije ako su zadovoljeni određeni uvjeti (poglavito javni interes, izoliranost takvih skupova podataka, brisanje nakon testiranja i dr.).

²⁵ Caruana, M. M., Meilak Borg, R. *Regulating artificial intelligence in the European Union*, ur. Mifsud, Sammut: *The EU internal market in the next decade – quo vadis?* (str. 108–142). Brill Publishers, Nizozemska, 2024.

²⁶ Članci 57. do 61. Akta, koji govore o regulatornim izoliranim okruženjima za umjetnu inteligenciju, te članak 62., koji uređuje mjere za male dobavljače i korisnike.

Među mjerama za male dobavljače i korisnike najvažnije su one o prioritetnom pristupu *sandboxovima* UI-ja te manjim naknadama za ocjene sukladnosti, a Akt o UI-ju još spominje i edukacije i smjernice prilagođene njihovim potrebama.

2.6. Upravljanje i provedba

Kako će se nova uredba implementirati i kako će se nadzirati njezina primjena, uređeno je odredbama koje se odnose na institucionalni okvir. Akt o UI-ju predviđa da se u pravilu tijela koje provode prijavljivanje i tijela za nadzor tržišta spajaju u jedno nadzorno tijelo, osim ako država članica nema organizacijske i administrativne razloge za imenovanje više tijela. U planu Europske komisije oduvijek je bilo i osnivanje ekspertne skupine za UI. To je Europski ured za umjetnu inteligenciju (*The European Artificial Intelligence Office*), koji djeluje kao unutrašnji ured Komisije te ne utječe na nadležnost i ovlasti nacionalnih tijela. Ured će prvenstveno pratiti učinkovitu provedbu i usklađenost pružatelja sustava UI-ja opće namjene (GPAI), rješavati žalbe između dobavljača u vertikalnom lancu te provoditi evaluacije sustava UI-ja opće namjene. Predviđeno je i osnivanje Vijeća za umjetnu inteligenciju, koje će savjetodavno pomagati Komisiji kako bi izradila odgovarajuće smjernice, ali i djelovati kao pomoć nadzornim tijelima svake države članice i oko njihove međusobne koordinacije i oko dosljedne primjene Akta o UI-ju. Vijeće također prikuplja i prenosi stručno znanje i najbolje primjere iz prakse te izdaje mišljenja i preporuke u svezi s provedbom Akta o UI-ju. Sastoji se od predstavnika nacionalnih nadzornih tijela i Europskog nadzornika za zaštitu podataka, koji, premda nema pravo glasa u radu Vijeća, sudjeluje u radu Vijeća kao promatrač, kao i Komisijin Ured.²⁷

Koja su to nacionalna tijela? Akt o UI-ju razlikuje nekoliko vrsta tih tijela, a njihovi nazivi, pogotovo na hrvatskom jeziku, struktura i djelokrug te međusobni odnosi nisu najjednostavniji i najintuitivniji za shvaćanje. Imenuje ih, dakako, svaka država članica, a razlikuju se tijela koja provode prijavljivanje, tijela za ocjenjivanje sukladnosti, prijavljena tijela i tijela za nadzor tržišta.

Tijelo koje provodi prijavljivanje jest nacionalno tijelo odgovorno za utvrđivanje i provedbu postupaka potrebnih za ocjenjivanje, imenovanje, obavješćivanje i praćenje tijela za ocjenjivanje sukladnosti. Tijelo za ocjenjivanje sukladnosti jest tijelo koje provodi aktivnosti ocjenjivanja sukladnosti kao treća strana, uključujući i testiranje, certifikaciju i inspekciju. Prijavljeno tijelo jest tijelo za ocjenjivanje sukladnosti, imenovano u skladu s Aktom o UI-ju i drugim relevantnim zakonodavstvom Unije o usklađivanju. Tijelo za nadzor tržišta jest nacionalno tijelo nadležno za provedbu aktivnosti i mjera temeljem Uredbe o nazoru tržišta i sukladnosti proizvoda.²⁸

²⁷ *Ibid.*, čl. 64.–67.

²⁸ Uredba (EU) 2019/1020 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o nadzoru tržišta i sukladnosti proizvoda i o izmjeni Direktive 2004/42/EZ i Uredbi (EZ) br. 765/2008 i (EU) br. 305/2011 (Tekst značajan za EGP.) PE/45/2019/REV/1.

3. REGULACIJA UMJETNE INTELIGENCIJE U SAD-U

Američku Izvršnu naredbu br. 14110 predsjednik Biden donio je, kako stoji na stranicama Bijele kuće,²⁹ promatrajući ubrzani razvoj sustava umjetne inteligencije u posljednjim mjesecima. Njezin je osnovni cilj učiniti upotrebu umjetne inteligencije sigurnijom, zaštićenijom i pouzdanijom.

U legislativnom smislu Izvršna naredba dolazi nakon nekoliko dokumenata Bijele kuće u tom području, koji uključuju nacrt povelje o pravima UI-ja – *Blueprint for an AI Bill of Rights*,³⁰ dobrovoljne obveze vodećih kompanija za UI – *Voluntary AI Commitments*,³¹ te NIST-ov³² okvir za upravljanje rizicima UI-ja – *AI Risk Management Framework*.³³

Mišljenja o novoj naredbi su, dakako, podijeljena. Neki stručnjaci smatraju je jednostavnim, pragmatičnim i potrebnim korakom naprijed,³⁴ dok je drugi ocjenjuju kao nepotpunu, površnu i bez učinkovitih i izvršivih odredaba te s potencijalom usporavanja rasta i razvoja upotrebe UI-ja, iako predložena naredba nije sveobuhvatni ni završni korak u regulaciji UI-ja, već prije pokazatelj smjera, prije nego što američki zakonodavac krene u partikularno uređenje, kakvo je, primjerice, već viđeno na području zaštite osobnih podataka u SAD-u. Pravni režim privatnosti / zaštite osobnih podataka u SAD-u široko se karakterizira kao sektorski – fragmentiran po industrijama (zdravstvo, financije, obrazovanje, telekomunikacije itd.) te donesen ne na saveznoj razini, već od strane pojedinih država, poput Zakona o privatnosti potrošača u Kaliforniji (CCPA), Zakona o zaštiti podataka potrošača u Virginiji (VCDPA) i drugih u Coloradu i Utu.³⁵

Sumarno, izvršna je naredba orijentirana na načela, najbolje prakse i okvirna pravila. Polazi od ideja da se vlada i državna tijela najprije „dovedu u red“ te da onda svojim primjerom, ali i setovima svojih sektorskih dokumenata, pokažu pravi put i ostatku društva te ponajprije gospodarstvu. Ona predstavlja tzv. sektorski pristup upravljanju

²⁹ Vidi Executive Order no. 14110 on the Safe, Secure, and Trustworthy Development and Use of Artificial Intelligence, 126. Izvršna uredba u Bidenovoj administraciji, 30. listopada 2023., dostupno na stranicama: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2023/10/30/executive-order-on-the-safe-secure-and-trustworthy-developmentand-use-of-artificial-intelligence/> (prema stanju na dan 20. svibnja 2025.).

³⁰ *Blueprint for an AI Bill of Rights*, White House Office of Science and Technology Policy (OSTP), listopad 2022., dostupno na stranicama: <https://bidenwhitehouse.archives.gov/ostp/ai-bill-of-rights/> (prema stanju na dan 20. svibnja 2025.).

³¹ Vidi *Voluntary AI Commitments*, dostupno na stranicama: <https://bidenwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2023/09/Voluntary-AI-Commitments-September-2023.pdf> (prema stanju na dan 20. svibnja 2025.).

³² National Institute of Standards and Technology – agencija ministarstva gospodarstva SAD- a za promociju inovacija i industrijske kompetitivnosti, više na www.nist.org.

³³ Vidi *Artificial Intelligence Risk Management Framework (AI RMF 1.0)*, dostupno na stranicama NIST-a na adresi: <https://nvlpubs.nist.gov/nistpubs/ai/NIST.AI.100-1.pdf> (prema stanju na dan 20. svibnja 2025.).

³⁴ *What does Biden's new executive order mean for the future of AI?*, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/experts-react/experts-react-what-does-bidens-new-executive-order-mean-for-the-future-of-ai/> (prema stanju na dan 20. svibnja 2025.).

³⁵ Perumal, V.: *The Future of US Data Privacy: Lessons From The Gdpr And State Legislation*, Notre Dame Journal of International & Comparative Law, vol. 12, br. 1, 2022.

umjetnom inteligencijom. Reakcija predstavničkog tijela (američkog Kongresa) na Izvršnu naredbu bila je mlaka, uglavnom zato što je uskog fokusa i ne pokriva, primjerice, biotehnološki i energetski sektor, kako su mnogi zagovarali.³⁶

Detaljnije, američka naredba uređuje razvoj i upotrebu sustava umjetne inteligencije regulirajući obveze stvaratelja ključnih sustava, obveze saveznih tijela, sigurnost i zaštićenost, definicije, načela, zaštitu radnika i posebnih društvenih skupina, građanska prava i privatnost.

3.1. Obveze stvaratelja ključnih sustava

Jedna od najkonkretnijih odredaba Izvršne naredbe jest ona koja propisuje obvezu programera određenih sustava umjetne inteligencije i pružatelje usluga u oblaku da dijele informacije sa saveznom vladom.³⁷ Izvršna se naredba, naime, poziva na stariji propis pod imenom Zakon o obrambenoj proizvodnji (*Defense Production Act*) izvanrednim situacijama kako bi obvezala proizvođače temeljnih modela UI-ja da o razvoju svojih modela te posebice o rezultatima sigurnosnih testova tzv. crvenih timova³⁸ obučavaju modele i dijele rezultate.

3.2. Obveze saveznih tijela

Ova naredba specifično i vrlo ekstenzivno propisuje i obveze saveznih tijela, američki ekvivalent vlade i državne uprave. Pored već opisanih obveza stvaranja smjernica i najboljih praksi savezna tijela imaju i brojne druge obveze po Izvršnoj naredbi. One se sumarno mogu navesti kao pokretanje pilotnih programa vezanih uz primjenu UI-ja, usmjeravanje procesa u tijelima na UI te prioritiziranje financiranja vezano uz UI.

3.3. Obveze koje trebaju zajamčiti sigurnost upotrebe

Poglavlje Izvršne naredbe koje obrađuje ove teme najveće je i sadržajno najzahtjevnije, s velikim brojem potpoglavlja. U njemu se propisuje obveza stvaranja smjernica, standarda

³⁶ Spiegelman, M.: *President Biden Issues Executive Order Restricting Outbound Investment in National Security Technologies and Products*, American Journal of International Law, 2023; 117 (4): 713–718, doi:10.1017/ajil.2023.51, vol. 117:4, 2023.

³⁷ Williams, K.: *What Does Biden's Executive Order on Artificial Intelligence Actually Say*. Dostupno na stranici Electronic Privacy Information Center na adresi: <https://epic.org/summary-what-does-bidens-executive-order-on-artificial-intelligence-actually-say/> (prema stanju na dan 20. svibnja 2025.).

³⁸ Termin izvorno korišten u kontekstu sigurnosnih analiza na području kibernetičke sigurnosti, a koji se sad koristi u širem kontekstu sigurnosti informacijskih sustava. Američki propis definira taj pojam kroz poglavlje 3. točka d. Izvršne uredbe: Izraz *AI red-teaming* znači strukturirano testiranje kako bi se pronašli nedostaci i ranjivosti u sustavu UI-ja, često u kontroliranom okruženju i u suradnji s programerima UI-ja. *Red-teaming* umjetne inteligencije najčešće provode namjenski „crveni timovi“, koji koriste kontradiktorne metode za prepoznavanje nedostataka i ranjivosti, poput štetnih ili diskriminirajućih izlaza iz sustava UI-ja, nepredviđenih ili nepoželjnih ponašanja sustava, ograničenja ili potencijalnih rizika povezanih sa zlouporabom sustava.

i najboljih praksi za promicanje sigurnosti i zaštićenosti UI-ja, utvrđuju se mjere za osiguranje sigurnog i pouzdanog UI-ja, bavi se izazovima implementacije umjetne inteligencije, uključujući i upravljanje umjetnom inteligencijom u kritičnoj infrastrukturi i kibersigurnosti te smanjenje različitih vrsta rizika. Potiče se kontinuirani razvoj umjetne inteligencije, s posebnim naglaskom na tzv. temeljne modele dvostruke namjene,³⁹ regulira se korištenje saveznih podataka za obuku umjetne inteligencije (4.7) te se propisuje potreba da se sveobuhvatno procijene implikacije UI-ja za nacionalnu sigurnost kreiranjem tzv. memoranduma o nacionalnoj sigurnosti.

Dio poglavlja vezan uz smjernice i najbolje prakse o odgovornom korištenju sustava UI-ja velik je te propisuje obveze za brojne čelnike saveznih agencija da razviju i objave smjernice, sektorski podijeljene. Izvršna naredba poziva na razvoj novih standarda i alata kako bi se osiguralo da su sustavi umjetne inteligencije sigurni, zaštićeni i pouzdani prije nego što budu pušteni u javnost. NIST zajedno s ministrom trgovine, energetike, domovinske sigurnosti i drugim relevantnim dionicima ima obvezu dalje razviti detaljne sigurnosne standarde.

Vezano uz sigurnost i ključne sektore djelokrug (opseg) Izvršne naredbe ipak je manji nego što su neki zagovarali. Regulira izlazne investicije koje mogu izazvati rizike po nacionalnu sigurnost, ali ne i one koje se odnose na ljudska prava ili sigurnost opskrbnih lanaca. Naredba izostavlja biotehnologiju i energetske sektor iz fokusa nacionalne sigurnosti, a od vanjskih ugrožavatelja fokusira se na Kinu, a ne npr. na Rusiju ili Iran.

3.4. Definicije ključnih pojmova prema izvršnoj naredbi

Izvršna naredba sadrži definicije ključnih i često korištenih pojmova važnih za njezino tumačenje i ispravnu primjenu. Valja istaknuti definiciju umjetne inteligencije:⁴⁰ „sustav temeljen na stroju koji može, za zadani skup ciljeva koje je definirao čovjek, davati predviđanja, preporuke ili odluke koje utječu na stvarna ili virtualna okruženja“.

UI može biti samostalan ili komponenta sustava UI-ja, koji je pak definiran kao:

„svaki podatkovni sustav, softver, hardver, aplikacija, alat ili uslužni program koji u cijelosti ili djelomično radi koristeći UI“. Strojno učenje pak znači „skup tehnika koje se

³⁹ Modeli temeljenja dvostruke namjene definirani su kao modeli umjetne inteligencije koji su obučeni na širokim skupovima podataka koji sadrže najmanje desetke milijardi parametara i predstavljaju (ili se mogu modificirati da predstavljaju) ozbiljne rizike za sigurnost, javno zdravlje ili sigurnost. <https://www.belfercenter.org/publication/action-ai-unpacking-executive-orders-security-implications-and-road-ahead#:~:text=Dual%2Duse%20foundation%20models%20are,%2C%20public%20health%2C%20or%20safety>.

⁴⁰ Poglavlje 3. Definicije, točka b: „a machine-based system that can, for a given set of human-defined objectives, make predictions, recommendations, or decisions influencing real or virtual environments“.

mogu koristiti za treniranje algoritama UI-ja za poboljšanje izvedbe zadatka na temelju podataka“.

3.5. Načela i ciljevi regulacije umjetne inteligencije

Kao i kod definicija, i ovdje dajemo pregled načela definiranih izvršnom naredbom za potrebe kasnije usporedbe s europskom regulativom. Američka naredba definirala je osam vodećih načela za razvoj i upotrebu umjetne inteligencije. Spomenuta načela definiraju da sustav UI-ja treba:

- biti siguran i zaštićen, s robusnom, ponovljivom i pouzdanom standardnom evaluacijom sustava
- promicati odgovorne inovacije i tržišno natjecanje kako bi se omogućilo SAD-u da prednjači u UI-ju
- podržati stvaranje novih radnih mjesta, industrija, omogućiti radnu obuku i obrazovanje za američke radnike te ne potkopavati njihov položaj i ne nadzirati ih nepotrebno
- spriječiti nezakonitu diskriminaciju i omogućiti promicanje jednakosti i građanskih prava
- zaštititi interese potrošača poštovanjem postojećih propisa i donošenjem zaštitnih mjera protiv prijevare, pristranosti, diskriminacije, povrede privatnosti i dr.
- štititi privatnost i građanske slobode osiguravajući da prikupljanje podataka, korištenje i držanje osobnih podataka bude zakonito (*lawful*)
- kontrolirati rizike zbog upotrebe umjetne inteligencije od strane savezne vlade i pospješiti interni kapacitet za odgovornu uporabu umjetne inteligencije
- predvoditi globalni društveni, ekonomski i tehnološki napredak, uključujući i učinkovito vodstvo u pionirskim sustavima i jamstva za odgovornu tehnološku implementaciju.⁴¹

Iz gornjeg kratkog pregleda jasno je da je većina načela vrlo općenita i nominalne prirode, no neka, poput zaštite osobnih podataka, konkretnija su i imaju veću važnost, o čemu će

⁴¹ O različitim interpretacijama, izvorima i ciljevima Bidenove uredbe v. Coglianese, C.: *People and Process: A Governance under Executive Order 14110*, Administrative & Regulatory Law News 49, 2023; Krause, D.: *Artificial Intelligence and the Changing Political Landscape: The Impact of Trump's Return on AI Governance and Policy*, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.5018240>; Boone, T. S.: *An Examination Of Certain Key Features Of The New White House Executive Order On Artificial Intelligence*, radni material, Corvinus University of Budapest, Budimpešta, 2023.

biti govora u daljnjem poglavlju ovog rada. Također je većina navedenih načela detaljnije i učinkovitije razrađena u odgovarajućim daljnjim posebnim poglavljima Izvršne naredbe.

3.6. Zaštita radnika i posebnih društvenih skupina

Važno poglavlje Izvršne naredbe posvećuje pozornost i posebnoj zaštiti potrošača, pacijenata, putnika i učenika definirajući obvezu saveznih tijela da svoje ovlasti usmjere na zaštitu navedenih skupina od prijevare, diskriminacije i prijetnji privatnosti i financijskom integritetu. Također predviđa stvaranje posebne radne skupine za problematiku primjene UI-ja u zdravstvenom sektoru.

Pored tih skupina Izvršna naredba prepoznaje i tržište rada kao važno i potencijalno ugroženo napretkom UI-ja. Tako određuje saveznim tijelima da posvete pozornost i maksimalno olakšaju privlačenje i zapošljavanje profesionalaca za UI s jedne te izobrazbu postojećih unutar tih tijela. Izvršna naredba regulira čak i pitanje radne snage izvan SAD-a te potiče rast radne snage profesionalaca u industriji UI-ja i na taj način, zahtijevajući olakšavanje viznog režima i imigracijskih postupaka općenito. S druge strane, slično kao i kod prethodnih skupina, naredba pazi da razvoj UI-ja ne ugrozi radnička prava, konkurentnosti radnika ili materijalni položaj.

3.7. Utjecaj na zaštitu privatnosti i osobnih podataka

Iako postroje kritike da se Izvršna naredba udaljila od prethodnih dokumenata SAD-a o umjetnoj inteligenciji, kojima je fokus bio na ugrozama, odnosno zaštiti ljudskih prava i temeljnih građanskih sloboda, ona u svojem tekstu ne izostavlja spomenuti i taj dio. Naredba zahtijeva izvještavanje o potencijalnim zloupotrebama građanskih prava korištenjem umjetne inteligencije (odjeljak 7.1). Savezna tijela moraju analizirati kako bi umjetna inteligencija mogla nezakonito diskriminirati ili s druge strane olakšati administraciju saveznih programa i povlastica (7.2). Također zahtijeva i stvaranje smjernice o tome kako umjetna inteligencija može diskriminirati pri zapošljavanju i stanovanju (7.3). Vezano uz privatnost i zaštitu osobnih podataka, izvršna naredba poziva da predstavničko tijelo usvoji novu regulaciju / zakon o privatnosti, koji štiti privatnost u odnosu na rizike umjetne inteligencije i šire. Također, u posebnom poglavlju izlažu se smjernice za ublažavanje rizika za privatnost koji mogu nastati zbog vrlo značajne sposobnosti umjetne inteligencije da prikuplja i obrađuje osobne podatke ili donosi zaključke o pojedincima.

4. REGULACIJA UMJETNE INTELIGENCIJE U JAPANU

Japan je krajem svibnja 2025. godine usvojio prvi nacionalni zakon o umjetnoj inteligenciji, tzv. Zakon o poticanju istraživanja, razvoja i primjene tehnologija umjetne

inteligencije, koji je u primjenu stupio već početkom lipnja iste godine.⁴² Za razliku od europskog i američkog primjera, japanski propis ne uvodi posebne kazne ni detaljne tehničke norme, nego postavlja načela, zaduženja i uređuje nadležnost institucija – vlada Japana dužna je u roku od godinu dana donijeti Nacionalni plan za umjetnu inteligenciju i osnovati Ured za strategiju umjetne inteligencije, koji će voditi politiku, pratiti rizike te – po potrebi – javno prokazivati organizacije koje zlorabe UI. Poduzeća su obvezna „razumno nastojati“ uvoditi i nadzirati sustave te surađivati s vlastima, no, za razliku od europskog propisa, posebne sankcije ovim zakonom nisu predviđene. Tekst inkorporira postojeće smjernice o upotrebi umjetne inteligencije u poslovnim organizacijama i procesima (*AI Business Guidelines*)⁴³ i nadovezuje se na inicijativu skupine G7 *Hiroshima AI Process*, kojom je Japan postavio međunarodne principe sigurnog generativnog UI-ja. Za japansko gospodarstvo taj novi propis znači da trenutačno nema obveznih certifikacija, ali slijedi faza pripreme, pri čemu se očekuju interne procjene rizika, bilježenje podatkovnih skupova i jasne procedure objašnjavanja odluka. Vlada paralelno najavljuje subvencije za čipove, dijeljene podatke i pilotne projekte, pa okvir otvara nove prilike s minimalnim regulatornim učinkom. Može se zaključiti da novi japanski zakon pokušava spojiti inovacijski poticaj i osigurati povjerenje javnosti tako što pruža osnovnu razinu pravne sigurnosti, bez percipirano nepovoljnog regulatornog pritiska na istraživanja na području komercijalne primjene umjetne inteligencije, no za konačnu ocjenu regulatornog režima bit će ključno vidjeti kako će predviđene podzakonske mjere, najavljene do kraja 2026., pretvoriti široka zakonska načela u konkretne obveze.

5. ANALIZA I USPOREDBA

U osnovi, prikazani propisi uređuju istu materiju, rizike, upotrebu i ulogu prilikom stavljanja na tržište sustava umjetne inteligencije unatoč tome što im se polazne definicije donekle razlikuju.⁴⁴ Temeljna razlika između europskog i američkog propisa jest u njihovu instrumentariju i praktičnosti primjene, dok je japanski propis zapravo samo početna pravna infrastruktura, bez konkretnog prisilnog okvira. Europski Akt o UI-ju propis je koji donosi sveobuhvatnu pravnu strukturu jasno definirajući obveze, zabrane i mehanizme provedbe za sustave umjetne inteligencije na temelju njihove razine rizika, a propisuje i značajne kazne.⁴⁵ Izvršna naredba više je načelan dokument te ostavlja puno

⁴² Andrews, C: *Japan passes innovation-focused AI governance bill*, IAPP, lipanj 2025., dostupno na: <https://iapp.org/news/a/japan-passes-innovation-focused-ai-governance-bill> (prema stanju na dan 23. lipnja 2025.).

⁴³ Fujikouge, T. i dr.: *Understanding AI Regulations in Japan: Current Status and Future Prospects*, DLA Piper, dostupno na: <https://www.dlapiper.com/en/insights/publications/2024/10/understanding-ai-regulations-in-japan-current-status-and-future-prospects> (prema stanju na dan 23. lipnja 2025.).

⁴⁴ Izvršna naredba, poglavlje 3. t. b) i Akt o umjetnoj inteligenciji, čl. 3. točka (1).

⁴⁵ Izrasta iz pristupa utemeljenog na načelima (engl. *principles-based approach*), oslanja se na široka, sveobuhvatna načela, koja vode odluke i djelovanje, a ne na stroga, detaljna pravila, koja reguliraju neki konkretni slučaj ili situaciju. Taj pristup osigurava fleksibilnost omogućujući prilagodbu specifičnim situacijama i potiče inovacije, dok se pristup utemeljen na pravilima usredotočuje na usklađenost sa specifičnim odredbama. Corea, F., Fossa, F., Loreggia, A. i dr.: *A principle-based approach to AI: the case for European Union and Italy, AI & Society*, vol. 38, 521–535, Springer Nature, 2023, <https://doi.org/10.1007/s00146-022-01453-8>; Stalla-Bourdillon, S., Rossi, A.: *A critical assessment of EDPB*

prostora i obaveza federalnim tijelima SAD-a da donesu detaljnije dokumente, kako one koji dodatno pojašnjavaju (smjernice itd.) tako i one provedbene, izvršne. Osim toga, izvršnom naredbom potiče se dobrovoljno (samo)usklađivanje te razvoj industrijskih standarda.

5.1. Sličnosti između europskog i američkog pristupa

Kada govorimo o sličnostima, one se prvenstveno ogledaju u tome što obje regulacije propisuju ekstenzivna testiranja, obveznu popratnu dokumentaciju, obraćanje pozornosti i poboljšanje otpornosti na kibernetičke napade, zaštitne mehanizme protiv diskriminacije, zavaravajućih praksi i prijevara te transparentnost za potrošače, odnosno korisnike.

Oba dokumenta nalažu poštivanje standarda kibernetičke sigurnosti promičući načela kao što su tehnička sigurnost, utvrđuju mjere za jamčenje sigurnog i pouzdanog UI-ja i s težištem na performansama. U američkoj naredbi stavljen je snažniji naglasak na sprječavanje zlonamjernih iskorištavanja vrlo sposobnih modela umjetne inteligencije od strane međunarodnih subjekata u kibernetičkom prostoru, u EU-u to dobrim dijelom reguliraju drugi propisi, poput Direktive NIS2 i Zakona o kibernetičkoj otpornosti. Također, obje se regulacije temelje na zaštiti građanskih sloboda i prava, a posebice prava na privatnost, te ih i podržavaju. Akt o UI-ju podržava vrijednosti utemeljene na Povelji o slobodama i pravima te Europskoj konvenciji o ljudskim pravima. Radi se, dakako, prvenstveno o pravima na privatnost i zaštitu osobnih podataka, ljudskog dostojanstva te fizičkog i psihičkog integriteta čovjeka. Pri zaštiti osobnih podataka Akt o UI-ju, dakako, u velikoj se mjeri oslanja na već postojeći okvir Opće uredbe o zaštiti podataka, dok u SAD-u takav opći, federalni okvir nedostaje te umjesto njega postoji niz propisa pojedinačnih saveznih država. Stoga izvršna naredba upućuje na stvaranje odgovarajućeg režima zaštite privatnosti i osobnih podataka, što je odlazeća Bidenova administracija pokušala s tzv. APRA-om – *American Privacy Rights Actom*, odnosno prijedlogom koji je trebao postati prvim američkim općim federalnim propisom iz područja zaštite osobnih podataka.⁴⁶

Obje regulacije prepoznaju različite razine sustava UI-ja s obzirom na rizik, neovisno o tome je li riječ o računalnim modelima koji se treniraju na vrlo velikim skupovima podataka te se mogu upotrijebiti u vrlo širokom spektru sustava UI-ja. Izvršna naredba govori pak o „modelima temeljenja dvostruke namjene“, koji bi se mogli vrlo učinkovito upotrijebiti u zadacima koji predstavljaju ozbiljan rizik za nacionalnu ekonomsku i opću sigurnost te javno zdravlje, uključujući i kibernetičko, kemijsko/biološko/radiološko/nuklearno oružje.⁴⁷ Naime, modeli temelja i dalje su

Opinion 28/2024: Towards a principlebased approach to innovation?, Privacy and Data Protection, Vrije Universiteit Brussel, 2025.

⁴⁶ Determann, L., Hengesbaugh, B., Toltzis, A.: *American Privacy Rights Act – first glance at the US Congress's newest comprehensive privacy bill*, Journal of Data Protection and Privacy, vol. 6, br. 4, dostupan na: <https://ssrn.com/abstract=4865786> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4865786>, 2024.

⁴⁷ Izvršna naredba 14110, poglavlje 3., točka (k).

„dvostruke namjene“, čak i ako imaju postavljene kontrole. Također, zajedničko obama propisima jest i predviđanje razvoja i rada posebnih sigurnih oaza za razvoj sustava UI-ja prije stavljanja na tržište. U Aktu o UI-ju one se zovu *regulatory sandboxes* i o njima je već pisano ranije u ovom radu, dok ih Izvršna naredba zove *AI testbed*. Njih se u skladu s načelnim pristupom Izvršne naredbe ne regulira samim njezinim tekstom, već se predviđa da to rade odabrane vladine agencije.

5.2. Razlike između Akta o umjetnoj inteligenciji i američke izvršne naredbe

Razlike se ogledaju već u opsegu, odnosno području primjene tih propisa. Europski akt ima za cilj ujednačenost na području zajedničkog digitalnog tržišta te nastoji primijeniti jedinstven regulatorni okvir za sve države članice EU-a te za sve sustave UI-ja neovisno o gospodarskom ili tehnološkom području. Načelan pristup kod Izvršne odredbe, s druge strane, i brojne obveze i napuci prema razvijanju dodatnih smjernica i najboljih praksi, ali i „pravih“ propisa, mogu dovesti do segmentiranog pristupa po pojedinim državama SAD-a, ali još više i po pojedinim tehnologijama, odnosno industrijskim sektorima.

U tom smislu nije nebitno spomenuti i razlike u osnovnim definicijama umjetne inteligencije uopće, kao i razlike u samom pristupu definiranju. Naime, obje regulacije u jednom dijelu polaze od revidirane/prilagođene definicije OECD-a.⁴⁸ Ona u bitnom govori da se radi o sustavu koji za određene ljudski definirane ciljeve proizvodi određene izlazne rezultate, kao što su sadržaj, predviđanja, preporuke ili odluke te time utječu na okruženja s kojima su u interakciji. Prema Aktu o UI-ju, sustav UI-ja definira se kao „strojni sustav dizajniran za rad s promjenjivim razinama autonomije i koji nakon uvođenja može pokazati prilagodljivost te koji, za eksplicitne ili implicitne ciljeve, iz ulaznih vrijednosti koje prima zaključuje kako generirati izlazne vrijednosti, kao što su predviđanja, sadržaj, preporuke ili odluke koji mogu utjecati na fizička ili virtualna okruženja“.⁴⁹

Izvršna ureda definira pobliže da sustavi umjetne inteligencije koriste ljudske ili strojne ulaze za percipiranje stvarnih i virtualnih okruženja te apstrahiranje takvih percepcija u modele kroz analizu na automatiziran način te koriste modele zaključivanja za formuliranje podloga za informacije ili djelovanje.

Razlike između dva propisa postoje i pri definiranju i nabrojanju primjenjivih načela. Zajednička načela jesu ona koja se tiču sigurnosti i tehničke robusnosti sustava UI-ja, potrebe zaštite privatnosti i ljudskog integriteta, zabrane diskriminacije i prijevare te stvaranja općeg boljitka za društvo i socijalnu pravdu. No samo Akt o UI-ju ističe transparentnost kao jednu od željenih i potrebnih karakteristika sustava. S druge strane,

⁴⁸ Vidi *Explanatory memorandum on the updated OECD definition of an AI system*, OECD Artificial Intelligence Papers, br. 8, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/623da898-en>. *An AI system is a machine-based system that, for explicit or implicit objectives, infers, from the input it receives, how to generate outputs such as predictions, content, recommendations, or decisions that can influence physical or virtual environments.*

⁴⁹ Akt o umjetnoj inteligenciji, čl. 3. st. 1. t. 1.

Izvršna naredba sadrži dva načela koja su gospodarski motivirana. Jedno govori o potrebi zaštite tržišnog natjecanja i u sferi UI-ja kako bi SAD tu zadržao primat, a drugo nalaže da sustavi UI-ja trebaju pridržavati razvoj tržišta rada i industrije. Iz navedenog se, između ostalog, može iščitati i razlika u fokusu jednog i drugog propisa. U pogledu usklađenosti s intelektualnim vlasništvom Akt o UI-ju puno je stroži od Izvršne naredbe te propisuje potpuno otkrivanje zaštićenih materijala koji se koriste u obuci sustava umjetne inteligencije. Izvršna naredba zagovara dodatno pojašnjenje granica patenata i autorskih prava u vezi s kreacijama stvorenima umjetnom inteligencijom.

Izvršna naredba nameće obvezu programera određenih sustava umjetne inteligencije i pružatelje usluga u oblaku da dijele informacije sa saveznom vladom. Takve odredbe nema u Aktu o UI-ju. Izvršna naredba također sadrži brojne odredbe vezane uz nacionalnu sigurnost, pored odredaba, odnosno posebnog poglavlja, koje reguliraju sigurnost samih sustava UI-ja. Kao što je već rečeno, naredba regulira izlazne investicije, koje mogu izazvati rizike za nacionalnu sigurnost, čak se izravno referira i na pojedine države, poput Kine.⁵⁰

Važno poglavlje Izvršne naredbe posvećuje pažnju i posebnoj zaštiti potrošača, pacijenata, putnika i učenika, dok Akt o UI-ju nema takvih odredaba usmjerenih prema pojedinim društvenim skupinama, kao i odredaba o promicanju radnih prava i podrške radnicima.⁵¹ Velika razlika između Izvršne naredbe i Akta o UI-ju jest što se aktom predviđa i osnivanje posebnih tijela koja pomažu u provedbi akta, dodatno reguliraju ili pak nadziru vezane aktivnosti.⁵² Prvenstveno, predviđeno je da svaka država članica imenuje jedno ili više nacionalnih nadležnih tijela za nadzor primjene i provedbu akta te obavljanje nadzora nad tržištem. Predstavnik svakog tog nacionalnog tijela sudjelovat će u radu Europskog odbora za UI, čija je uloga olakšati glatku, učinkovitu i usklađenu provedbu akta. Odbor će također izdavati preporuke i mišljenja u vezi s visokorizičnim sustavima UI-ja. Nadalje, tu je i Ured za umjetnu inteligenciju, koji je uspostavljen unutar Komisije i radit će na razvoju stručnosti Unije i sposobnosti u području umjetne inteligencije, a posebno će nadzirati nova pravila za modele UI-ja opće namjene. Osim navedenih, predviđena su i neka druga stručna tijela, kao i sudjelovanje Europskog nadzornika zaštite podataka u procesu usklađivanja s odredbama akta, posebice za tijela EU-a.

Da rezimiramo, EU i SAD krenuli su u različitim pravcima u regulaciji umjetne inteligencije. EU je usvojio Akt o umjetnoj inteligenciji kao sveobuhvatni pravni okvir koji *ex ante* definira pravila razvoja i uporabe UI-ja na horizontalnoj razini izravno obvezujući države članice, dok je u SAD-u tadašnji predsjednik Biden u listopadu 2023. usvojio propis, po svojoj formi primarno političku direktivu, koja kroz postojeće ovlasti izvršne vlasti nastoji usmjeriti upravljanje rizicima sustava UI-ja načelnim uputama i sektorskim mjerama. Premda oba instrumenta reagiraju na slične tehnološke rizike, njihove pravne

⁵⁰ Izvršna naredba, poglavlje 9. točka a).

⁵¹ Izvršna naredba, poglavlje 6.

⁵² Akt o umjetnoj inteligenciji, čl. 64.–68.

naravi i ambicije bitno se razlikuju, pa je i učinak na pravnu predvidljivost i na položaj pojedinaca i njihova temeljna prava neravnomjeran.

Neki autori⁵³ zamjeraju Aktu o UI-ju neusklađenost s postojećom sektorskom regulacijom, visoke troškove usklađivanja i održavanja usklađenosti te nedostatak paneuropskog nadzornog mehanizma za biometrijski nadzor u stvarnom vremenu.

Jedna od važnijih kritika jest i ona o odredbama o pravu na objašnjenje.⁵⁴ Ona se specifično odnosi na visokorizične sustave UI-ja⁵⁵ te zapravo parafrazira odredbu čl. 22. Opće uredbe o zaštiti podataka, koja pojedincu na kojeg utječe odluka nastala kao rezultat sustava UI-ja daje pravo na objašnjenje točne uloge tog sustava u donošenju predmetne odluke. Ta odredba ne govori o sveobuhvatnom objašnjenju unutrašnjeg rada sustava UI-ja, što je ključan zahtjev i element tzv. objašnjivog UI-ja. Štoviše, nedavne sudske odluke sudova na području EU-a proširile su i ojačale pravo na objašnjenje iz čl. 15. Opće uredbe.⁵⁶ Postoji i kritika Akta o UI-ju da sustave UI-ja tretira kao proizvod⁵⁷ te da previše simplificira opis i životni ciklus sustava UI-ja zanemarujući njegovu dinamiku, razvoj i konstantu adaptaciju te primjene tog sustava. Prepoznaje se i da se velik dio akta temelji na odluci o stvaranju okvira za propise iz područja sigurnosti proizvoda iz 2008.⁵⁸

Također se ističe da Akt o UI-ju ne daje gotovo nikakvu ulogu krajnjim korisnicima, tj. potrošačima, a i ključne uloge u procesu izrade te podjela njihovih prava i obveza i primjene tih sustava nisu do kraja jasno definirane. Kritizira se i pristup utemeljen na riziku (engl. *risk based approach*) Akta o UI-ju, odnosno primjena ovisno o riziku, te se ističu nejasni kriteriji za stupnjevanje tih rizika.⁵⁹ Te su kritike donekle uvažene u konačnoj verziji Akta o UI-ju, koji donosi odredbu o pravu na podnošenje pritužbe.

Neki izvori⁶⁰ ističu da je dana nejasna i neprecizna definicija iskorištavanja određenih osjetljivih skupina društva te se ne vidi distinkcija između pojma iskorištavanja i manipulacije, koja se spominje na drugom mjestu, kao ni razlog zašto su istaknute samo te određene skupine društva kao osjetljive. S obzirom na odredbe akta o transparentnosti sustava UI-ja visokog rizika⁶¹ ističe se da sudionici u opskrbnom lancu tih sustava često nemaju potrebne tehničke kompetencije da shvate njihove karakteristike te će navedena odredba, bez točnog pojašnjenja pojma interpretabilnosti i odnosa s konceptom

⁵³ Hacker, P.: *Comments on the Final Trilogue Version of the AI Act*, dostupno na: <https://www.europeannewschool.eu/images/chairs/hacker/Comments%20on%20the%20AI%20Act.pdf> (prema stanju na dan 20. svibnja 2025.).

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Akt o umjetnoj inteligenciji, čl. 86

⁵⁶ Vidi C-634/21 - *SCHUFA Holding (Scoring)* te *Uber* ECLI:NL:GHAMS:2023:793 i *Ola* ECLI:NL:RBAMS:2021:1019.

⁵⁷ Edwards, L.: *Regulating AI in Europe: four problems and four solutions*, Ada Lovelace Institute, ožujak 2022.

⁵⁸ Veale, M., Borgesius, F. V.: *Demistifying the Draft EU Artificial Intelligence Act*, Computer Law Review International 4/2021, DeGruyter Brill, Köln, 2021.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Contissa i dr.: *Il regolamento europeo sull'intelligenza artificiale Analisi informatico-giuridica*, i-lex, Scienze Giuridiche, Scienze Cognitive e Intelligenza Artificiale, prosinac 2021.

⁶¹ Akt o umjetnoj inteligenciji, čl. 13.

objašnjivosti, ostati mrtvo slovo na papiru, odnosno prazna forma. Općenito se ističe da Akt o UI-ju ne provodi dosljedno i sveobuhvatno za krajnje korisnike fizičke osobe zahvaćene njegovim odredbama načelo transparentnosti i objašnjivosti, što je bio ključan zaključak i zahtjev koji je pred sustave UI-ja postavila skupina eksperata u svojim etičkim smjernicama.⁶² Transparentnost se fokusira na proizvođače i dobavljače.

Uz odredbe o ljudskom nadzoru⁶³ ističu se poteškoće u njegovoj smislenoj provedbi s obzirom na ljudska perceptivna i kapacitativna ograničenja.⁶⁴ Već smo spomenuli glavno obilježje Izvršne naredbe, a to je načelnost u odnosu na izvršnost.⁶⁵ Ujedno, to je i glavna kritika ovog dugo očekivanog propisa.⁶⁶ S obzirom na brojne propisane obveze federalnih i državnih tijela oko donošenja akata niže razine, može se očekivati da će se to promijeniti, to jest da će Izvršna naredba zajedno s propisima niže razine činiti zaokruženu i ovršnu cjelinu. Izvršnoj naredbi također zamjeraju da je odstupila od proklamiranih pristupa i smjera prethodnih dokumenata o tom području,⁶⁷ koji su zacrtavali pristup reguliranju umjetne inteligencije koji se temelji na pravima. Nova izvršna naredba usredotočuje se na pristup regulaciji utemeljen na riziku i u njoj nema riječi o informacijama/obavijesti, privoli, transparentnosti ili objašnjivosti. Jedna od važnih kritika američke naredbe bila je i ta da se ona odnosi samo na javni sektor,⁶⁸ a ne i na privatni komercijalni te nevladin, a upravo je privatni sektor taj koji najviše razvija i koristi sustave UI-ja. Također, u izvršnoj naredbi proklamirano načelo uključivanja ljudskog faktora (*human-in-the-loop*) nije precizirano niti je predviđena točna implementacija u praksi. Može se stoga dogoditi da čovjek u procesu bude samo formalnost, završni pregled ili, što je još gore, da samo služi sustavu UI-ja, koji obavlja većinu ili čak i cijelu suštinu procesa.⁶⁹

U najnovijem razvoju događaja predsjednik Trump poništio je Izvršnu naredbu predsjednika Bidena te je pokrenuo projekte *Stargate* i *K-12*. U legislativnom smislu Izvršna je naredba stavljena van snage, a donesene su dvije nove, koje se odnose na

⁶² *Ethics guidelines for trustworthy AI*, dostupno na stranicama Europske komisije na: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/ethics-guidelines-trustworthy-ai> (prema stanju na dan 20. svibnja 2025.).

⁶³ Akt o umjetnoj inteligenciji, čl. 14.

⁶⁴ *Ibid* Contissa i dr.

⁶⁵ Vidi *What does Biden's new executive order mean for the future of AI?*, dostupno na: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/experts-react/experts-react-what-does-bidens-new-executive-order-mean-for-the-future-of-ai/> (prema stanju na dan 20. svibnja 2025.).

⁶⁶ Blumenthal, D.: *The U. S. President's Executive Order on Artificial Intelligence*, M.P.P.1, New England Journal of Medicine and AI, 2024; 1 (2), Massachusetts Medical Society, 2024.

⁶⁷ *Op. cit.* COM/2024/357.

⁶⁸ Denchak, C. C., Tang, S. J.: *2023 Executive Order on Trustworthy AI Misses Issues of Autonomy and AI Multi-Threat Challenges*. *op. cit.* Blumenthal.

⁶⁹ *Ibid*.

promociju uporabe i razvoja umjetne inteligencije općenito⁷⁰ i posebno u obrazovnom sustavu SAD-a.⁷¹

Prva naredba⁷² usredotočuje se na smanjenje prepreka inovacijama i SAD-u kao globalnom lideru u UI-ju, a tako je i nazvana: *Uklanjanje prepreka američkom vodstvu u umjetnoj inteligenciji*. Vrlo je kratka i vrlo načelna te u suštini poziva vladine dužnosnike, kao što su pomoćnik predsjednika za znanost i tehnologiju, posebni savjetnik za umjetnu inteligenciju i krypto te pomoćnik predsjednika za poslove nacionalne sigurnosti, da dostave prijedloge akcijskog plana za ostvarenje naslovnog cilja te poziva na dostavu povratnih informacija kako bi se procijenili prioriteti javnosti u vezi s politikama umjetne inteligencije.⁷³

Drugom se izvršnom naredbom nastoji ojačati umjetna inteligencija u osnovnim i srednjim školama. Njome se nalaže saveznom Odjelu za obrazovanje i Nacionalnoj zakladi za znanost da daju prioritet dodjeli stipendija i provođenju istraživanja u vezi s umjetnom inteligencijom. U oba slučaja radi se i dalje o načelnim nekonkretnim odredbama, usmjerenim na izgradnju konkretnijih dokumenata u budućnosti. Dvije naredbe ne reguliraju razvoj i uporabu umjetne inteligencije u smislu prihvatljivosti i dozvoljenosti pojedinih aspekata i načina njezine uporabe, već služe promociji njezine uporabe i njezinu razvoju u sadašnjem i budućem američkom društvu, prvenstveno gospodarstvu i obrazovnom sektoru.

5.3. Ususret europskom „digitalnom omnibusu“

Na kraju, autori rada napominju da je zakonodavni proces i dalje u tijeku. U razdoblju proteklom od trenutka inicijalne izrade prve inačice ovog rada Unija je predstavila prvi

⁷⁰ Vidi *Executive Order on Removing Barriers to American Leadership in Artificial Intelligence*, dostupno na: <https://www.aila.org/library/executive-order-on-removing-barriers-to-american-leadership-in-artificial-intelligence> (prema stanju na dan 2. lipnja 2025.).

⁷¹ Vidi *Fact Sheet: President Donald J. Trump Advances AI Education for American Youth*, dostupno na: <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/04/fact-sheet-president-donald-j-trump-advances-ai-education-for-american-youth/> (prema stanju na dan 2. lipnja 2025.).

⁷² Izvršna naredba 14179, *Removing Barriers to American Leadership in Artificial Intelligence*, siječanj 2025.

⁷³ Iako je neslužbeno signaliziran interes za zadržavanje dijelova Bidenove izvršne naredbe na snazi (odredbe o velikim podatkovnim centrima umjetne inteligencije, koji su pod ingerencijom federalne vlade). Vidjeti izvor dostupan na: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/removing-barriers-to-american-leadership-in-artificial-intelligence/> (prema stanju na dan 2. lipnja 2025.). S istim ciljem predsjednik Trump najavio je i projekt *Stargate* – projekt izgradnje nekoliko podatkovnih centara za umjetnu inteligenciju diljem Sjedinjenih Država – u partnerstvu s vodećim tehnološkim kompanijama, poput Oraclea, OpenAI-ja i SoftBanka. Vidjeti izvor dostupan na: <https://www.forbes.com/sites/moorinsights/2025/01/30/the-stargate-project-trump-touts-500-billion-bid-for-ai-dominance/> (prema stanju na dan 2. lipnja 2025.). Ipak, predsjednik Trump krajem studenog 2025. potpisao je Uredbu kojom se savezним državama zabranjuje donošenje propisa kojima bi se regulirala umjetna inteligencija, što je shvaćeno kao ustupak lobističkim interesima velikih platformi i Silicijskoj dolini općenito.

prijedlog tzv. digitalnog omnibusa,⁷⁴ zamišljenog kao paket ciljanih izmjena digitalnih propisa radi jednostavnije i brže provedbe te manjeg administrativnog tereta, dok su Sjedinjene Države pod predsjednikom Trumpom saveznom državama zabranile regulaciju umjetne inteligencije u očekivanju „minimalnih federalnih standarda“.⁷⁵

Što se *omnibusa* tiče, ključne najavljene promjene koje Komisija predlaže tiču se vremena nastupa najzahtjevnijih obveza za visokorizične sustave, pri čemu se početak jače veže uz dostupnost standarda, smjernica i provedbenih alata, uz krajnje datume početka obveze primjene.⁷⁶

Iz perspektive postojeće europske digitalne regulative i prakse, a u odnosu na već izglasani Akt o umjetnoj inteligenciji, omnibus bi trebao djelovati kao „fino podešavanje“, a ne kao razvodnjavanje, no već s prvim javno dostupnim tekstom jasno je da postoje određena razmimoilaženja s dosadašnjom zakonodavnom praksom, koja mnogi društveni udjelničari smatraju neprihvatljivima iz dosadašnje perspektive.⁷⁷

6. ZAKLJUČAK

S obzirom na sve navedeno jasno je da predstoji razdoblje pravne neujednačenosti, možda i nesigurnosti, prije nego što nadležna tijela, prvenstveno institucije, odnosno tijela javne vlasti involvirana u interpretaciju i primjenu novog Akta o UI-ju, u potpunosti budu u stanju razumjeti i prijemljivati novi pravni režim.

Kako bi se dodatnim tumačenjima, smjernicama, najboljim praksama i ostalim *soft law* mehanizmima „korigirala“ i upotpunila njihova primjena, bitno je da što prije i u praktičnom smislu zažive predviđena ekspertna tijela, a na konačno oblikovanje prakse presudni utjecaj imat će nadzorna tijela i sudovi na svim razinama samih članica i Unije.

⁷⁴ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulations (EU) 2024/1689 and (EU) 2018/1139 as regards the simplification of the implementation of harmonised rules on artificial intelligence (*Digital Omnibus on AI*) COM/2025/836 final.

⁷⁵ *Ensuring National Policy Framework for Artificial Intelligence*, dostupno na: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/12/eliminating-state-law-obstruction-of-national-artificial-intelligence-policy/> (prema stanju na dan 15. prosinca 2025.).

⁷⁶ Produžuje se i prijelazni rok za dio obveza označavanja sintetički generiranog sadržaja, a pojednostavnjuje se postupanje kada pružatelj procijeni da sustav iz popisa ipak nije visokorizičan te se šire mogućnosti pojednostavnjenog sustava upravljanja kvalitetom i blaže gornje granice kazni za mala i srednja poduzeća. Također se ublažava prisilnost odredaba o osiguranju pismenosti na području umjetne inteligencije. Predviđa se i jača uloga Ureda za umjetnu inteligenciju, uključujući i regulatorni *sandbox* EU-a te bolju koordinaciju izvršavanja, kao i racionalizacija postupaka za tijela za ocjenjivanje sukladnosti. Učinak bi trebao biti veća pravna jasnoća i lakše usklađivanje, uz uvjet da pojednostavnjenje ne preraste u stvarno slabljenje zaštita koje Akt o UI-ju jamči. Prijedlog koji je Komisija stavila u postupak već je naišao na kritike brojnih organizacija civilnog društva, koje su, predvođene austrijskom udrugom *None of Your Business* poznatog austrijskog aktivista Maxa Schremsa, pripremile i potpisale reagiranje pod naslovom *Digital Omnibus: EU Commission wants to wreck core GDPR principles*, dostupno na stranicama NOYB na adresi: <https://noyb.eu/en/digital-omnibus-eu-commission-wants-wreck-core-gdpr-principles> (prema stanju na dan 15. prosinca 2025.).

⁷⁷ Mariniello, M.: *Efficiency and Distribution in the European Union's Digital Deregulation Push*, Bruegel, JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/resrep73200> (prema stanju 15. prosinca 2025.).

Provedena usporedba pokazuje da je u zakonodavnom smislu EU napravio veći iskorak prema pravnoj predvidljivosti i materijalnoj zaštiti prava pojedinaca, ali uz cijenu kratkoročne složenosti i mogućeg pritiska na inovacije, te je želja autora da posluži kao polazna točka za buduća istraživanja, koja su svakako potrebna na ovom dinamičnom području.

Sjedinjene Države i drugi pravni poreci, poput Japana, naprotiv, zadržavaju agilniji, ali i neujednačen sustav, u kojem izvršna vlast može brzo izdati smjernice, no bez čvrstih zakonskih jamstava i jedinstvenih standarda, što dugoročno ostavlja prostor za neusklađene zahtjeve i sudske sporove. U pogledu pravne sigurnosti i zaštite prava pojedinaca europski se model zasad čini robusnijim, dok američki ostaje korak na putu prema sveobuhvatnijoj, ali neizvjesnoj budućoj legislativi.

LITERATURA

1. Johnson, T. L.: "Police facial recognition applications and violent crime control in U.S. cities", *Cities*, Vol. 155, 2024, 105472, <https://doi.org/10.1016/j.cities.2024.105472>;
2. Wachter, S., Mittelstadt, B., Russell, C.: "Why Fairness Cannot Be Automated: Bridging the Gap Between EU Non-Discrimination Law and AI", 41 *Comput. L. & Sec. Rev.* 105567 (2021)
3. Romero-Moreno, F.: "Generative AI and Deepfakes: A Human Rights Approach to Tackling Harmful Content", 38 *International Law Review, Computers & Tech.* 297, 2024., doi: 10.1080/13600869.2024.2324540.
4. Russell, S.R., Norvig, P., Davis, E.: "Artificial Intelligence: A Modern Approach", Prentice Hall, 2010.,
5. Samoli, S., Lopez Cobo, M., Gomez Gutierrez, E., De Prato, G., Martinez-Plumed, and Delipetrev, B.: "AI WATCH. Defining Artificial Intelligence", EUR 30117 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020, ISBN 978-92-76-17045-7, doi:10.2760/382730, JRC118163.,
6. Schuett, J.: "Defining the scope of AI regulations" *Law, Innovation and Technology*, 15(1), 60–82. <https://doi.org/10.1080/17579961.2023.2184135>, LawAI Working Paper No. 4-2021, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3453632> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3453632>, 2021.,
7. Floridi, L.: "On the Brussels-Washington Consensus About the Legal Definition of Artificial Intelligence", *Philos. Technol.* 36, 87 (2023). <https://doi.org/10.1007/s13347-023-00690-z>
8. Đurđević, Z., Ivićević Karas, E.: "Uporaba umjetne inteligencije u hrvatskom kaznenom postupku: postojeće stanje i perspektiva", *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, 30 (2), 227-242. <https://doi.org/10.54070/hlj.30.2.1>;
9. Pošćić, A.: "Postoji li potreba pravnog uređenja umjetne inteligencije u Europskoj uniji", *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 42, br. 2, 385-404 (2021);

10. Katulić, T.: Towards the Trustworthy AI: Insights from the Regulations on Data Protection and Information Security, *Medijska istraživanja*, 26 (2), 9-28. <https://doi.org/10.22572/mi.26.2.1> ;
11. Hudika, T. i dr.: "AI-enhanced design and legal footprint from intellectual property perspective", *Proceedings - The Twelfth International Symposium GRID 2024 / Pál, Magdolna* (ur.). Novi Sad: str. 371-377. doi: 10.24867/grid-2024-p40 itd.
12. King, J., Meinhardt, C.: "Rethinking Privacy in the AI Era - Policy Provocations for a Data-Centric World", *Stanford University HAI*, veljača 2024.
13. Marcus, J.S., Sekut, K., Zenner, K.: "A dataset on EU legislation for the digital world", dostupan na stranicama <https://www.bruegel.org/dataset/dataset-eu-legislation-digital-world> , prema stanju na dan 20. svibnja 2025.
14. Contissa et al.: "Il regolamento europeo sull'intelligenza artificiale Analisi informatico-giuridica", *i-lex, Scienze Giuridiche, Scienze Cognitive e Intelligenza Artificiale*, prosinac 2021.
15. Fazlioglu, M.: "EU AI Act Compliance Matrix", *International Association of Privacy Professionals (IAPP) Governance Center*, IAPP 2024., dostupno na adresi: <https://iapp.org/resources/article/eu-ai-act-compliance-matrix/> , prema stanju na dan 23. lipnja 2025,
16. Caruana, M. M., & Meilak Borg, R.: "Regulating artificial intelligence in the European Union". U I. Mifsud, & I. Sammut (Eds.) – "The EU internal market in the next decade – quo vadis?" (pp. 108-142). Netherlands: Brill Publishers, 2024.
17. Perumal, V.; *The Future Of U.S. Data Privacy: Lessons From the GDPR and State Legislation*; Notre Dame Journal Of International Comparative Law: Vol. 12 : Iss. 1 , Article 7.
18. Spiegelman, M.: "President Biden Issues Executive Order Restricting Outbound Investment in National Security Technologies and Products". *American Journal of International Law*. 2023;117(4):713-718. doi:10.1017/ajil.2023.51, Vol. 117:4, 2023.
19. "President Biden Issues Executive Order Restricting Outbound Investment in National Security Technologies and Products" *American Journal of International Law*. 2023;117(4):713-718. doi:10.1017/ajil.2023.51 The American Journal of International Law Vol. 117:4
20. Williams, K.: "What Does Biden's Executive Order on Artificial Intelligence Actually Say". Dostupno na stranici *Electronic Privacy Information Center*: <https://epic.org/summary-what-does-bidens-executive-order-on-artificial-intelligence-actually-say/> prema stanju na dan 20. svibnja 2025..
21. Coglianesi, C.: "People and Process: A Governance under Executive Order 14110", *Administrative & Regulatory Law News* 49, 2023.;
22. Krause, D.: "Artificial Intelligence and the Changing Political Landscape: The Impact of Trump's Return on AI Governance and Policy", <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.5018240> ;

23. Boone, T. S.: "An Examination Of Certain Key Features Of The New White House Executive Order On Artificial Intelligence", radni materijal, Corvinus University of Budapest, Budimpešta, 2023.
24. Fujikouge, T. et al.: "Understanding AI Regulations in Japan: Current Status and Future Prospects", DLA Piper, dostupno na adresi: <https://www.dlapiper.com/en/insights/publications/2024/10/understanding-ai-regulations-in-japan-current-status-and-future-prospects>, prema stanju na dan 23. lipnja 2025.
25. Corea, F., Fossa, F., Loreggia, A. et al.: "A principle-based approach to AI: the case for European Union and Italy", *AI & Society*, vol. 38, 521–535, Springer Nature, 2023. <https://doi.org/10.1007/s00146-022-01453-8> ;
26. Stalla-Bourdillon, S., Rossi, A. (2025): "A critical assessment of EDPB Opinion 28/2024: Towards a principlebased approach to innovation?", *Privacy and Data Protection*, Vrije Universiteit Brussel, 25(6).2025.
27. Determann, L., Hengesbaugh, B. Toltzis, A.: "American Privacy Rights Act first glance at the US Congress newest comprehensive privacy bill", *Journal of Data Protection and Privacy*, Vol. 6, No. 4, dostupan na: <https://ssrn.com/abstract=4865786> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4865786>
28. Hacker, P.: "Comments on the Final Trilogue Version of the AI Act", dostupno na adresi: <https://www.europeannewschool.eu/images/chairs/hacker/Comments%20on%20the%20AI%20Act.pdf>, prema stanju na dan 20. svibnja 2025.
29. Edwards, L.: "Regulating AI in Europe: four problems and four solutions", Expert opinion, Ada Lovelace Institute, ožujak 2022.
30. Veale, M., Borgesius, F.V.: "Demistifying the Draft EU Artificial Intelligence Act", *Computer Law Review International* 4/2021
31. Blumenthal, D.: "The U.S. President's Executive Order on Artificial Intelligence", M.P.P.1, *NEJM AI* 2024; 1 (2)
32. Denchak, C.C., Tang, S.J.: "2023 Executive Order on Trustworthy AI Misses Issues of Autonomy and AI Multi-Threat Challenges". Blumenthal, D.: "The U.S. President's Executive Order on Artificial Intelligence", M.P.P.1, *NEJM AI* 2024; 1 (2).
33. Mariniello, M.: "Efficiency and Distribution in the European Union's Digital Deregulation Push", Bruegel, JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/resrep73200>. Prema stanju 15. prosinca 2025.

PROPISI

1. Opća uredba o zaštiti podataka (General Data Protection Regulation, GDPR), Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ, L 119 4.5.2016

2. Uredba (EU) 2024/1689 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. lipnja 2024. o utvrđivanju usklađenih pravila o umjetnoj inteligenciji i o izmjeni uredaba (EZ) br. 300/2008, (EU) br. 167/2013, (EU) br. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 i (EU) 2019/2144 te Direktiva 2014/90/EU, (EU) 2016/797 i (EU) 2020/1828 (Akt o umjetnoj inteligenciji, OJ L, 2024/1689, 12.7.2024)
3. Uredba (EU) 2019/1020 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o nadzoru tržišta i sukladnosti proizvoda i o izmjeni Direktive 2004/42/EZ i uredbi (EZ) br. 765/2008 i (EU) br. 305/2011 (Tekst značajan za EGP.) PE/45/2019/REV/1
4. Executive Order no. 14110 on the Safe, Secure, and Trustworthy Development and Use of Artificial Intelligence, 126. Izvršna uredba u Bidenovoj administraciji, 30. listopada 2023, dostupno na stranicama <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2023/10/30/executive-order-on-the-safe-secure-and-trustworthy-developmentand-use-of-artificial-intelligence/> ,prema stanju na dan 20. svibnja 2025.
5. Executive Order 14179, "Removing Barriers to American Leadership in Artificial Intelligence", January 23, 2025
6. Blueprint for an AI Bill of Rights, White House Office of Science and Technology Policy (OSTP), listopad 2022., dostupno na stranicama <https://bidenwhitehouse.archives.gov/ostp/ai-bill-of-rights/> , prema stanju na dan 20. svibnja 2025.
7. "Ethics guidelines for trustworthy AI", dostupan na stranicama Europske komisije, na adresi: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/ethics-guidelines-trustworthy-ai> ,prema stanju na dan 20. svibnja 2025.
8. "White Paper on Artificial Intelligence: a European approach to excellence and trust", dostupan na stranicama Europske komisije na adresi: https://commission.europa.eu/publications/white-paper-artificial-intelligence-european-approach-excellence-and-trust_en , prema stanju na dan 20. svibnja 2025.
9. Artificial intelligence: Commission outlines a European approach to boost investment and set ethical guidelines, dostupno na stranicama Europske komisije na adresi: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_18_3362 , prema stanju na dan 20. svibnja 2025.
10. EDPB-EDPS Joint Opinion 5/2021 on the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act), svibanj 2021. Dostupno na adresi: https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/edpb-edps-joint-opinion/edpb-edps-joint-opinion-52021-proposal_en prema stanju na dan 20. svibnja 2025.
11. EDPS Opinion 44/2023 on the Proposal for Artificial Intelligence Act in the light of legislative developments, listopad 2023. Dostupno na adresi: <https://www.edps.europa.eu/data->

- protection/ourwork/publications/opinions/2023-10-23-edps-opinion-442023-artificial-intelligence-act-light-legislative-developments_en
12. Explanatory memorandum on the updated OECD definition of an AI system, OECD Artificial Intelligence Papers, No. 8, OECD Publishing, Pariz, <https://doi.org/10.1787/623da898-en>.
 13. Voluntary AI Commitments, dostupno na stranicama: <https://bidenwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2023/09/Voluntary-AI-Commitments-September-2023.pdf>, prema stanju na dan 20. svibnja 2025.
 14. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Second Report on the application of the General Data Protection Regulation, COM/2024/357 final, dostupno na stranici <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2024%3A357%3AFIN&qid=1721897017650>, prema stanju na dan 20. svibnja 2025.

SUDSKA PRAKSA

1. C-634/21 - SCHUFA Holding (Scoring) CJEU
2. Uber ECLI:NL:GHAMS:2023:793
3. Ola ECLI:NL:RBAMS:2021:1019

MREŽNI IZVORI

1. "Izvršna uredba o uklanjanju prepreka američkom vodstvu u umjetnoj inteligenciji" dostupan na stranicama: <https://www.aila.org/library/executive-order-on-removing-barriers-to-american-leadership-in-artificial-intelligence>, prema stanju na dan 2. lipnja 2025.
2. "Činjenice: Predsjednik Donald J. Trump unapređuje AI obrazovanje za američku mladež" dostupan na stranicama: <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/04/fact-sheet-president-donald-j-trump-advances-ai-education-for-american-youth/>, prema stanju na dan 2. lipnja 2025.
3. <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/removing-barriers-to-american-leadership-in-artificial-intelligence/>, prema stanju na dan 2. lipnja 2025.
4. <https://www.forbes.com/sites/moorinsights/2025/01/30/the-stargate-project-trump-touts-500-billion-bid-for-ai-dominance/>, prema stanju na dan 2. lipnja 2025.
5. "Unapređivanje obrazovanja o umjetnoj inteligenciji za američku mladež" dostupan na stranicama: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/04/advancing-artificial-intelligence-education-for-american-youth/>, prema stanju na dan 2. lipnja 2025.
6. <https://www.belfercenter.org/publication/action-ai-unpacking-executive-orders-security-implications-and-road->

ahead#:~:text=Dual%2Duse%20foundation%20models%20are,%2C%20public%20health%2C%20or%20safety.

7. Blueprint for an AI Bill of Rights. Dostupno na adresi: <https://bidenwhitehouse.archives.gov/ostp/ai-bill-of-rights/> , prema stanju na dan 20. svibnja 2025.
8. AI Safety Summit, svibanj 2024, prema izvoru na stranici Sveučilišta u Oxfordu dostupno na adresi: <https://www.ox.ac.uk/news/2024-05-20-world-leaders-still-need-wake-ai-risks-say-leading-experts-ahead-ai-safety-summit> , prema stanju na dan 20. svibnja 2025.
9. NIST <https://nvlpubs.nist.gov/nistpubs/ai/NIST.AI.100-1.pdf>, prema stanju na dan 20. svibnja 2025.
10. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/experts-react/experts-react-what-does-bidens-new-executive-order-mean-for-the-future-of-ai/>, prema stanju na dan 20. svibnja 2025.
11. Andrews, C: "Japan passes innovation-focused AI governance bill", IAPP, lipanj 2025., dostupno na stranicama <https://iapp.org/news/a/japan-passes-innovation-focused-ai-governance-bill> prema stanju na dan 23. lipnja 2025.
12. "Reakcija eksperta za umjetnu inteligenciju o utjecaju izvršne uredbe na budućnost umjetne inteligencije", dostupno na stranicama: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/experts-react/experts-react-what-does-bidens-new-executive-order-mean-for-the-future-of-ai/> , prema stanju na dan 20. svibnja 2025.
13. "Digital Omnibus: EU Commission wants to wreck core GDPR principles", dostupno na stranicama NOYB na adresi: <https://noyb.eu/en/digital-omnibus-eu-commission-wants-wreck-core-gdpr-principles> prema stanju na dan 15. prosinca 2025.

TOWARDS REGULATION OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE: CURRENT NORMATIVE FRAMEWORKS, SOME CHALLENGES AND DEVELOPMENT TRENDS

The purpose of this paper is a review of chosen regulatory regimes for artificial intelligence mostly in European and US practice. The paper provides an overview of the research and discussions to date and analyses the proposal and final text of the EU Artificial Intelligence Act, from the basic concepts and definitions of artificial intelligence systems through the obligations of suppliers, users, importers and authorized representatives to the institutional framework at the European and national levels. In parallel, the US Executive Order 14110 is presented, which, through sectoral guidelines and the obligation to share information on “base models”, seeks to ensure security, privacy protection and the preservation of market competition, but with an approach that remains generalized and fragmented. In conclusion, similarities in objectives (security, human rights) and differences in legal technique between the EU framework as an ex-ante, comprehensive regulatory framework compared to the pragmatic approach of the US legislator are highlighted.

Keywords: artificial intelligence, data protection, AI Act, executive order, AI Office

Duško Margušić, LL.M., University of Zagreb, Faculty of Political Science, Doctoral Candidate in the doctoral programme at the University of Zagreb, Faculty of Law. ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0000-7832-859X>

Tihomir Katulić, PhD, Associate Professor at the University of Zagreb, Faculty of Law, Chair of Information Technology Law and Informatics. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-0748-3685>

MEĐUNARODNE INSTITUCIJE I MEHANIZMI ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA U ORUŽANOM SUKOBU U UKRAJINI

UDK: 341.31/32:342.7.01
355.292.91:342.7(477)
341.322.5:342.7(477)

Pregledni znanstveni rad

Primljeno: 1. srpnja 2025.

Rutvica Rusan Novokmet*

Asja Mrkić**

Analiza reakcija međunarodne zajednice na teška kršenja međunarodnog prava pomaže razumjeti ulogu država i međunarodnih organizacija u slučaju počinjenja agresije jedne države protiv teritorijalne cjelovitosti druge države te u procesuiranju konkretnih međunarodnih zločina počinjenih u oružanom sukobu između Rusije i Ukrajine. Rad analizom djelovanja i poduzetih mjera u okviru različitih međunarodnih organizacija i institucija, poput Opće skupštine i Vijeća sigurnosti kao političkih tijela Ujedinjenih naroda, odnosno Međunarodnog suda i Međunarodnog kaznenog suda kao međunarodnih pravosudnih tijela nadležnih za utvrđivanje odgovornosti država i pojedinaca za najteža kršenja međunarodnoga prava, nastoji ocijeniti djelotvornost međunarodnopravnih mehanizama za očuvanje međunarodnopravnog poretka i zaštitu ljudskih prava u oružanom sukobu na području Ukrajine te prepoznati njihove prednosti i nedostatke. Poseban naglasak stavljen je na utjecaj pravno neobvezujućih mjera Ujedinjenih naroda na očuvanje međunarodnog mira i sigurnosti s jedne strane, a s druge na utjecaj mehanizama međunarodnih sudova na sankcioniranje i prevenciju međunarodnih zločina, kao i na njihova ograničenja u tom kontekstu.

Ključne riječi: agresija, zaštita ljudskih prava, Ujedinjeni narodi, Međunarodni sud, Međunarodni kazneni sud, međunarodnopravna odgovornost

1. UVOD

Posljednjih godina međunarodna zajednica svjedoči jednom od najozbiljnijih izazova za međunarodni mir i sigurnost, napetostima između Ruske Federacije i Ukrajine. Te napetosti i sukobi, koji u posljednjih desetak godina nakon ruske aneksije Krima 2014. uzrokuju nestabilnost u istočnoj Europi, pa i šire, eskalirali su agresijom Rusije na Ukrajinu u veljači 2022. godine.¹ Te su okolnosti izazvale značajne političke napetosti i

* Dr. sc. Rutvica Rusan Novokmet, docentica Sveučilišta u Zagrebu, Pravnog fakulteta, Katedra za međunarodno pravo. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-6235-1012>

** Asja Mrkić, univ.mag.iur., odvjetnička vježbenica u odvjetničkom društvu Lovrić, Novokmet i partneri d.o.o. ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0002-3374-798X>

¹ *Conflict in Ukraine: A timeline (2014 – eve of 2022 invasion)*, UK Parliament, House of Commons Library, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9476/>, 1. 6. 2025.

ozbiljne sigurnosne posljedice ne samo za regiju već i za međunarodni poredak u cjelini. Ono što je započelo nizom političkih nemira u Ukrajini između proeuropskih i proruskih političkih struja razvilo se u pravi međunarodni oružani sukob ostavljajući iza sebe trag kršenja međunarodnog prava u velikim omjerima. Iz te su situacije na vidjelo izašle i duboko ukorijenjene podjele među vodećim državama u svijetu odražavajući različite pristupe prema temeljnim pitanjima međunarodnog prava te kršenjima i zaštiti ljudskih prava. Upravo iz tog razloga stavovi i reakcije međunarodnih organizacija i pravosudnih institucija postaju odlučujući u pokušaju smirivanja napetosti, pozivanja na odgovornost svih uključenih aktera i u konačnici uspostavljanja mira.

Cilj je ovog rada dublje istražiti mjere najvažnijih međunarodnih tijela UN-a (Opće skupštine i Vijeća sigurnosti) kojima se osuđuje oružani sukob između Rusije i Ukrajine i nastoji okončati upotreba oružane sile, kao i odluke koje donose i mjere koje poduzimaju Međunarodni sud i Međunarodni kazneni sud kao reakcija na povrede međunarodnoga prava i međunarodne zločine počinjene na teritoriju Ukrajine.

Agresija Rusije na Ukrajinu započela je 24. veljače 2022. godine.² Tome je prethodilo rusko priznanje dviju samoproglašanih republika na području Ukrajine, Narodne Republike Donjeck i Narodne Republike Luhansk. Sljedeći su dan ruske oružane snage ušle na teritorij tih republika, a dva dana kasnije ruski je predsjednik Vladimir Putin objavio pokretanje „posebne vojne operacije“ s ciljem „demilitarizacije i denacifikacije“ Ukrajine.³ Više od tri godine trajanja oružanog sukoba rezultiralo je velikim brojem poginulih i ranjenih vojnika, ali i civilnih žrtava, čiji broj kontinuirano raste, dok mnogi i dalje žive u teškim uvjetima. Na temelju posljednjeg izvještaja Nezavisne međunarodne istražne komisije za Ukrajinu Vijeće za prava čovjeka dokumentiralo je više od 42 000 civilnih žrtava, među kojima je više od 12 000 poginulih i 29 000 ranjenih, no stvarni broj žrtava vjerojatno je i veći.⁴ Sve je više dokaza o kršenjima ljudskih prava i brojnih pravila međunarodnog humanitarnog prava te se ruske vlasti pozivaju na odgovornost za ratne zločine u područjima koja su bila ili su još pod njihovom kontrolom u Ukrajini. Konkretno se spominju ratni zločini (ubojstva vojnika *hors de combat* i ratnih zarobljenika, mučenje, silovanje i seksualno nasilje) i zločini protiv čovječnosti počinjeni kao dio sustavnog i raširenog napada na civile (mučenja, prisilni nestanci) s ciljem ostvarivanja vojnih ciljeva.⁵ Bitno je naglasiti da izvještaj Istražne komisije govori o ratnim zločinima koje su počinile obje stranke sukoba: ubojstva i ranjavanja ozlijeđenih vojnika, osobito

² Rezolucijom Opće skupštine iz 1974. agresija je definirana kao „upotreba oružane sile države protiv suverenosti, teritorijalne cjelovitosti ili političke neovisnosti druge države, ili koja na bilo koji drugi način nije u skladu s Poveljom UN-a (...)“. Rezolucija Opće skupštine, *Definition of Aggression*, UN Doc. A/RES/3314 (XXIX), 14. 12. 1974., čl. 1. U čl. 3. se nabrajaju različiti modaliteti upotrebe sile koja se može kvalificirati kao čin agresije, s time da, sukladno čl. 4., Vijeće sigurnosti može i druge radnje izjednačiti s agresijom. *Ibid.*, čl. 3. i 4.

³ UN News, Global perspective Human stories, dostupno na: United Nations, <https://news.un.org/en/story/2022/02/1112592>, 11. 6. 2025.

⁴ *Report of the Independent International Commission of Inquiry on Ukraine*, Human Rights Council, UN Doc. A/HRC/58/67, 11. 3. 2025., para. 6.

⁵ *Ibid.*, paras. 8 et seq.

korištenjem dronova, povrede dostojanstva boraca i sl.⁶ Najvažnija tijela UN-a, poput Opće skupštine i Vijeća sigurnosti, kontinuirano istražuju i osuđuju teška kršenja ljudskih prava i međunarodnog humanitarnog prava počinjena na svim stranama rusko-ukrajinskog sukoba.⁷ Osim toga, u tijeku su i neki međunarodni sudski postupci: Ukrajina je, naime, inicirala postupak protiv Rusije pred Međunarodnim sudom vrlo brzo nakon početka ruske agresije na temelju Konvencije o sprječavanju i kažnjavanju zločina genocida, a Ured tužitelja Međunarodnog kaznenog suda u ožujku 2022. godine otvorio je istrage o situaciji u Ukrajini vezane za ratne zločine i zločine protiv čovječnosti počinjene na teritoriju Ukrajine od 21. studenog 2013. godine nadalje.⁸

Kroz analizu aktivnosti spomenutih međunarodnih političkih i pravosudnih institucija cilj je procijeniti učinkovitost njihovih mjera, postupaka, istraživanja i sankcija, razumjeti kako su i koliko te institucije pridonijele prevenciji daljnjih kršenja ljudskih prava i pozivanju počinitelja međunarodnih zločina na odgovornost te detektirati ključne probleme koji se javljaju u njihovu djelovanju. Svi su ti mehanizmi izrazito važni za osvještavanje međunarodne zajednice o razmjerima počinjenih zločina i o potrebi utvrđivanja odgovornosti država i pojedinaca. A to je, naposljetku, ključno za ponovnu uspostavu međunarodnog pravnog poretka i međunarodnog mira i sigurnosti.

2. OPĆA SKUPŠTINA

Opća skupština UN-a tijelo je kontrole i savjetodavno tijelo UN-a s ovlašću donošenja preporuka državama članicama i ostalim tijelima o svim pitanjima koja ulaze u nadležnost UN-a.⁹ Među posebne zadatke Opće skupštine uvrštena su pitanja očuvanja međunarodnog mira i sigurnosti, pri čemu Opća skupština razmatra opća načela suradnje između država, raspravlja o svim konkretnim pitanjima koja države članice stave na dnevni red te upozorava Vijeće sigurnosti na situacije koje imaju potencijal ugroziti međunarodni mir i sigurnost.¹⁰

Poseban odnos između Opće skupštine i Vijeća sigurnosti ogleda se u situaciji kad je Vijeće zbog nesloge svojih stalnih članica *de facto* nesposobno donijeti obvezujuću odluku po glavi VII Povelje, što bi podrazumijevalo nemogućnost određivanja prisilnih mjera (sankcija) protiv države koja je svojim postupanjem povrijedila svoje obveze propisane Poveljom. U tom slučaju Opća skupština može sazvati hitno izvanredno zasjedanje i

⁶ *Ibid.*, paras. 64, 67, 77.

⁷ V. *infra*, poglavlja 2. i 3.

⁸ V. *infra*, poglavlja 4. i 5.

⁹ Andrassy, J., Bakotić, B., Lapaš, D., Seršić, M., Vukas, B., *Međunarodno pravo*, sv. 2, Školska knjiga, Zagreb, 2012, str. 148–149.

¹⁰ Povelja Ujedinjenih naroda i Statut Međunarodnoga suda, 1945, Narodne novine – međunarodni ugovori, br. 15/1993, čl. 11. st. 1. i 3. Iako Opća skupština ne može davati preporuke dok o predmetu raspravlja Vijeće sigurnosti, u praksi se često događa da Opća skupština usvaja rezolucije o nekom pitanju u isto vrijeme kada o njemu raspravlja Vijeće sigurnosti. White, N. D., *The Relationship between the UN Security Council and General Assembly in Matters of International Peace and Security*, u: Weller, M. (ur.), *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2015, str. 303.

usvojiti preporuku o nekom gorućem pitanju koje se tiče čitave međunarodne zajednice.¹¹ Upravo je agresija Rusije na Ukrajinu bila povod za sazivanje nekoliko hitnih izvanrednih zasjedanja Opće skupštine, a konkretan je poticaj došao od većine članica Vijeća sigurnosti, koje se zbog kontinuirane aktivacije prava veta (prvenstveno Rusije) nije uspjelo odazvati svojoj primarnoj odgovornosti za održavanja mira i sigurnosti i donijeti obvezujuću odluku o prekidu vojnih akcija u Ukrajini.¹²

Iako rezolucije Opće skupštine imaju ograničeni učinak zbog svoje pravno neobvezujuće naravi u odnosu na države članice, njezine odluke pokazuju snažnu i vrlo brzu reakciju međunarodne zajednice na agresiju jedne stalne članice Vijeća sigurnosti, kojom se jasno izražava stav da postupke Rusije treba osuditi, ne podržati, i da treba pokušati izvršiti pritisak na Rusiju da uskladi svoje ponašanje s obvezama koje od nje zahtijevaju pravila međunarodnoga prava utjelovljena u Povelji UN-a.¹³

Tako je prva rezolucija Opće skupštine usvojena na hitnom izvanrednom zasjedanju donesena vrlo brzo nakon početka oružanog sukoba, konkretno 2. ožujka 2022. godine. Njome je Opća skupština podsjetila na obveze iz čl. 2. Povelje (zabranu prijetnje i uporabe sile protiv teritorijalne cjelovitosti i političke neovisnosti bilo koje druge države, dužnost rješavanja sporova mirnim putem, kao i izvršavanje obveza iz Povelje u dobroj vjeri) i, što je osobito važno za obranu u međunarodnom pravu utemeljenog međunarodnog poretka, jasno je osudila vojnu akciju Rusije kao čin agresije te zatražila da Rusija odmah, u potpunosti i bezuvjetno povuče svoje oružane snage iz Ukrajine.¹⁴ Rezolucijom je Opća skupština najstrože osudila kršenje suvereniteta i teritorijalne cjelovitosti Ukrajine, rusko priznanje samostalnosti pokrajina Luhansk i Donjec,¹⁵ kao i sva kršenja međunarodnog humanitarnog prava i kršenja ljudskih prava.¹⁶

Već je krajem ožujka 2022. godine izglasana nova rezolucija hitnog izvanrednog zasjedanja o humanitarnim posljedicama agresije na Ukrajinu. Njome je izražena velika zabrinutost zbog pogoršanja humanitarne situacije u Ukrajini i šire te posebna osuda zbog

¹¹ Hitno izvanredno zasjedanje uvela je Opća skupština rezolucijom *Uniting for Peace* 1950. godine kao mjeru kojom bi se mogla nadomjestiti blokada Vijeća sigurnosti u situacijama koje zahtijevaju hitne preporuke za očuvanje međunarodnog mira i sigurnosti. Rezolucija Opće skupštine *Uniting for Peace*, UN Doc. A/RES/377 (V), 3. 11. 1950. O okolnostima koje su dovele do usvajanja te rezolucije: Reicher, H., *The Uniting for Peace Resolution on the Thirtieth Anniversary of Its Passage*, Columbia Journal of Transnational Law, sv. 20, br. 1, 1982, str. 6–9. Pravo veta tijekom 1990-ih godina najviše se koristilo, pri čemu su prednjačile Rusija i SAD. United Nations, Dag Hammarskjöld Library, *UN Security Council Meetings & Outcome Tables*, <https://research.un.org/en/docs/sc/quick>, 11. 6. 2025. Vidi i Butler, R., „Reform of the United Nations Security Council“, *Penn State Journal of Law & International Affairs*, sv. 1, br. 1, 2012, str. 31.

¹² Vidi rezoluciju Vijeća sigurnosti, UN Doc. S/RES/2623, 27. 2. 2022., kojom je postavljen zahtjev za sazivanje prve hitne izvanredne sjednice Opće skupštine.

¹³ Opća bi skupština u tom smislu trebala djelovati kao forum u kojem svaka država članica ima pravo izjasniti se o postupcima Rusije kako bi to tijelo kao cjelina pokušalo utjecati na Vijeće sigurnosti i održati važnu ulogu u održavanju međunarodnog mira i sigurnosti. O značaju hitnog izvanrednog zasjedanja Opće skupštine u kontekstu blokade Vijeća sigurnosti: Carswell, A. J., „Unblocking the UN Security Council: The *Uniting for Peace* Resolution“, *Journal of Conflict & Security Law*, sv. 18, br. 3, 2013, str. 455.

¹⁴ Rezolucija Opće skupštine, UN Doc. A/RES/ES-11/1, 18. 3. 2022., preambula, paras. 1–4.

¹⁵ *Ibid.*, paras. 5–6.

¹⁶ *Ibid.*, paras. 11–12.

velikog broja civilnih žrtava i sve većeg broja raseljenih osoba i izbjeglica kojima je potrebna humanitarna pomoć, napada na civile i zaštićene osobe.¹⁷ Iako rezolucija nije obvezujuća, činjenica da velika većina država stoji iza nje govori o važnosti stavljanja fokusa na humanitarne potrebe ugroženih građana, o ozbiljnosti situacije, o spremnosti međunarodne zajednice da se suoči s velikom humanitarnom krizom i o kontinuiranom pozivanju na poštovanje temeljnih zasada međunarodnog pravnog poretka, ozbiljno uzdrmanog agresijom jedne stalne članice Vijeća sigurnosti, koja je, uostalom, i sama sudjelovala u kreiranju međunarodnog pravnog okvira za buduće generacije nakon Drugoga svjetskoga rata.¹⁸

Opća je skupština u međuvremenu poduzela i konkretnije korake od same osude ruskih čina. Tako je, osvrćući se na rezoluciju A/HRC/RES/49/1 Vijeća za prava čovjeka, izjave glavnog tajnika UN-a i Visokog povjerenika za ljudska prava, u kojima se izražava ogromna zabrinutost zbog grubog i sustavnog kršenja i zlouporabe ljudskih prava i kršenja međunarodnog humanitarnog prava, Opća skupština odlučila suspendirati članska prava Rusije u Vijeću za prava čovjeka rezolucijom A/RES/ES-11/3 od 7. travnja 2022.¹⁹ Pa ipak, tu odluku treba oprezno ocijeniti. Naime, iako njezino usvajanje odražava odlučnost značajnog broja država da reagiraju na izvještaje o grubim kršenjima ljudskih prava kojima je Rusija teško povrijedila svoje međunarodne obveze, kao i jasnu poruku da države koje sustavno krše ta prava ne mogu zauzimati vodeće uloge u međunarodnim tijelima posvećenima njihovoj zaštiti, posljedice te odluke mogu biti i negativne. Naime, za razliku od prethodnih rezolucija Opće skupštine, koje su uživale puno veću potporu država članica, rezolucija o suspenziji članstva Rusije u Vijeću za prava čovjeka dobila je 93 pozitivna glasa, 24 države bile su protiv, dok je čak 58 njih ostalo suzdržano.²⁰ Iz takve raspodjele glasova može se zaključiti da radikalne reakcije, poput suspenzije članstva iz jednog za zaštitu ljudskih prava vrlo važnog tijela UN-a, nemaju uravnoteženu podršku država članica. Naime, osim što su neke države u raspravi prije donošenja odluke o suspenziji upozoravale na to da je najprije potrebno provesti nepristranu i temeljitu istragu o kršenjima ljudskih prava, druge su naglašavale da se podržavanjem takve odluke mnoge države vode isključivo svojim političkim interesima, koji ne pridonose uspostavi mira, te da bi takav čin mogao uzrokovati dodatne tenzije između Rusije i drugih država članica, kao i smanjenje razine suradnje na području ljudskih prava i humanitarne pomoći. Ne smije se zanemariti ni potencijalno negativni utjecaj koji odluka o suspenziji može

¹⁷ Rezolucija Opće skupštine, UN Doc. A/RES/ES-11/2, 28. 3. 2022., preambula.

¹⁸ Osim u kontekstu oružanog sukoba između Rusije i Ukrajine, Opća je skupština u posljednje dvije godine sazvala hitne izvanredne sjednice i zbog najgrubljih kršenja međunarodnog humanitarnog prava i ljudskih prava u Pojasu Gaze, u povodu priznanja Palestine kao države i razmatranja njezina prijma u članstvo UN-a te Savjetodavnog mišljenja Međunarodnog suda o pravnim posljedicama izraelske politike i prakse na Okupiranom Palestinskom Teritoriju, uključujući i Istočni Jeruzalem. Vidi rezolucije Opće skupštine, UN Doc. A/RES/ES-10/21, 30. 10. 2023., A/RES/ES-10/22, 19. 12. 2023., A/RES/ES-10/23, 14. 5. 2024., A/RES/ES-10/24, 19. 9. 2024.

¹⁹ Rezolucija Vijeća za prava čovjeka, UN Doc. A/HRC/RES/49/1, 7. 3. 2022.; rezolucija Opće skupštine, UN Doc. A/RES/ES-11/3, 8. 4. 2022., para. 1.

²⁰ *General Assembly Meeting Record*, UN Doc. A/ES-11/PV.10, 7. 4. 2022.

imati na mogućnost provođenja kontrole nad poštovanjem i zaštitom ljudskih prava u Rusiji i izvan nje.²¹

U listopadu 2022. Opća je skupština velikom većinom usvojila još jednu rezoluciju kojom se pozivaju države članice da ne priznaju četiri regije unutar međunarodno priznatih granica Ukrajine na koje Rusija polaže pravo nakon ilegalnih referenduma; zahtijeva se od Rusije da prekine pokušaj nezakonite aneksije tih pokrajina te da povuče svoje snage iz Ukrajine.²² Sljedećom rezolucijom A/RES/E-11/5 Opća skupština poziva Rusiju na odgovornost za svako kršenje međunarodnog prava u Ukrajini i protiv Ukrajine te se prepoznaje potreba za uspostavljanjem međunarodnog mehanizma reparacije i međunarodnog registra štete kako bi se evidentirali dokazi i sve ostale informacije o šteti uzrokovanoj agresijom i osigurala reparacija.²³ Najvažniji je element te rezolucije u tome što se njome stavlja naglasak na odgovornost Rusije i važnost pohranjivanja dokaza o kršenjima ljudskih prava i međunarodnog prava općenito kako bi se Rusija mogla pozvati na odgovornost.²⁴

Ususret trećoj godišnjici početka oružanog sukoba Opća je skupština usvojila prijedlog rezolucije o Ukrajini jasno izražavajući potrebu da se okonča rat, potvrđujući da invazija Rusije na Ukrajinu ima dugotrajne posljedice za globalnu stabilnost, ekonomiju, nuklearnu sigurnost i okoliš, negativni utjecaj rata na civile, osobito žene, djecu, starije osobe, izbjeglice i raseljene osobe te potvrđujući potrebu da se tijekom 2025. godine okonča rat i udvostruče diplomatski naponi da se postigne sveobuhvatni, trajni i pravedni mir.²⁵ Vrijednost je rezolucije i u tome što ona, za razliku od jedine rezolucije Vijeća sigurnosti o Ukrajini, kako ćemo vidjeti u nastavku, izrijeком apelira na poštovanje osnovnih načela o zabrani uporabe sile utjelovljenoj u čl. 2. Povelje i nepriznavanje stjecanja područja silom. Osim toga, njome se poziva na odgovornost za počinjene međunarodne zločine u Ukrajini provedbom pravične i nezavisne istrage i progona na nacionalnoj i međunarodnoj razini.²⁶

Kontinuirano opstruiranje Vijeća sigurnosti u pitanjima koja su od nemjerljive važnosti za međunarodni mir i sigurnost u svakom slučaju upućuje na dužnost Opće skupštine da neumorno osuđuje kršenja temeljnih načela međunarodnoga prava, poziva na odgovornost za povrede ljudskih prava i međunarodne zločine te u okviru svojih ovlasti

²¹ *Ibid.*

²² Rezolucija Opće skupštine, UN Doc. A/RES/ES-11/4, 13. 10. 2022., paras. 1–5.

²³ Rezolucija Opće skupštine, UN Doc. A/RES/ES-11/5, 15. 11. 2022., paras. 2–4.

²⁴ Opća skupština, međutim, ne navodi jasno kako bi se takav mehanizam trebao uspostaviti i tko bi njime trebao rukovoditi. Kritike su se također pojavile i zbog toga što se mehanizam za reparaciju želi uspostaviti samo za određeni sukob, dok se zanemaruju drugi povijesni zahtjevi za reparaciju. *General Assembly Adopts Text Recommending Creation of Register to Document Damages Caused by Russian Federation Aggression against Ukraine, Resuming Emergency Special Session*, United Nations, https://press.un.org/en/2022/ga12470.doc.htm?_gl=1*1f805o2*_ga*MTQ3MTkzMzQ2MC4xNzA2MTM5NzY3*_ga_TK9BQL5X7Z*MTcxNzQ1ODI2MC41MC4xLjE3MTc0NTk2MjluMC4wLjA, 10. 6. 2025.

²⁵ Nacrt rezolucije Opće skupštine, UN Doc. A/ES-11/L.10, 18. 2. 2025., preambula, paras. 1–2.

²⁶ *Ibid.*, para. 5.

pokušava održati međunarodnopravni poredak radi zaštite međunarodnog mira i sigurnosti.

3. VIJEĆE SIGURNOSTI

Vijeću sigurnosti Poveljom UN-a dana je primarna ovlast odlučivanja o mjerama potrebnima za održavanje međunarodnog mira i sigurnosti, koje su članice UN-a pod određenim uvjetima dužne prihvatiti i izvršiti.²⁷ Upravo se u pravu stalnih država članica da svojim negativnim glasom spriječe donošenje odluke relevantne za međunarodni mir i sigurnost očituje njihov privilegirani položaj, zbog kojega mogu utjecati na smjer političkih, vojnih i drugih okolnosti u svijetu.²⁸

Oružani sukob u Ukrajini jedna je od situacija u kojima se ogleda za suvremeno doba sva neadekvatnost Poveljom propisanog mehanizma odlučivanja o prisilnim mjerama kojima bi se mogao okončati sukob, a time i spriječiti daljnje počinjenje ratnih zločina i drugih povreda međunarodnoga prava. Naime, iako se nakon započinjanja agresije jedne stalne članice na Ukrajinu Vijeće sigurnosti hitno sastalo, ono, očekivano, nije uspjelo usvojiti obvezujuću odluku kojom bi Rusija bila osuđena za svoj međunarodno protupravni čin.²⁹ Prema prijedlogu rezolucije Rusiji je trebalo biti naloženo da odmah prestane s uporabom oružane sile i da potpuno i bezuvjetno povuče svoje vojne snage s ukrajinskog teritorija. Vijeće sigurnosti takvom bi rezolucijom naložilo Rusiji da poništi odluku o priznavanju neovisnosti regija Donjeck i Luhansk jer njome krši teritorijalni integritet i suverenitet Ukrajine.³⁰ Rusija je, očekivano, taj prijedlog blokirala vetom.³¹ Međunarodnoj je zajednici bilo jasno da će Rusija kao stalna članica i kao adresat mogućih prisilnih mjera blokirati usvajanje obvezujuće odluke po glavi VII Povelje UN-a, pa su ostale članice Vijeća sigurnosti sazvale hitnu izvanrednu sjednicu Opće skupštine kako bi se u tom tijelu raspravila sva goruća pitanja ruske agresije na Ukrajinu s ciljem davanja odgovarajućih preporuka državama članicama.³²

U nastaloj humanitarnoj katastrofi važnost brzog odgovora na krizu te potreba za kompromisom kako bi se pružila najadekvatnija podrška trebala bi biti na prvom mjestu,

²⁷ Povelja Ujedinjenih Naroda, *op. cit.* u bilj. 10, čl. 24. st. 1. i čl. 25.

²⁸ Andrassy *et al.*, *op. cit.* u bilj. 9, str. 164–166. O povijesnim dogovorima o načinu donošenja odluka pri Vijeću sigurnosti prilikom osnivanja UN-a tijekom Drugoga svjetskog rata: Trahan, J., *Existing Legal Limits to Security Council Veto Power in the Face of Atrocity Crimes*, Cambridge University Press, Cambridge, 2020, str. 10–11. Rezultat pregovora koji je stalnim članicama u Vijeću sigurnosti dao pravo veta na meritorne odluke između ostalog je i odraz ovisnosti politički i vojno slabijih država o vojnoj pomoći stalnih članica u situacijama koje ugrožavaju međunarodni mir i sigurnost. *Ibid.*, str. 16–21.

²⁹ Na temelju čl. 2. t. 4. Povelje UN-a države članice imaju obvezu suzdržati se od prijetnje ili uporabe sile protiv teritorijalne cjelovitosti ili političke neovisnosti bilo koje države ili od postupaka koji su na bilo koji način nespojivi s ciljevima UN-a. Povelja UN-a, *op. cit.* u bilj. 10.

³⁰ Nacrt rezolucije Vijeća sigurnosti, UN Doc. S/2022/155, 25. 2. 2022.

³¹ Nacrt rezolucije predložile su Albanija i SAD, podržalo ga je jedanaest članica, a tri su ostale suzdržane. Zapisnik 8979. sastanka Vijeća sigurnosti, UN Doc. S/PV/8979, 25. 2. 2022., str. 6.

³² Rezolucija Vijeća sigurnosti 2623, *op. cit.* u bilj. 12. Više o hitnom izvanrednom zasjedanju Opće skupštine vidi *supra*, poglavlje 2.

međutim, kao ni u nekim prošlim kriznim situacijama,³³ Vijeće sigurnosti ni ovaj put nije uspjelo odgovoriti primjerenim mjerama. Tako su i sljedeći sastanci Vijeća sigurnosti pokazali koliko su duboke političke podjele između njegovih članica, pogotovo stalnih. Iako je čak i Rusija predlagala rezolucije s važnim stavkama za zaštitu civila, one nisu predstavljale sveobuhvatne prijedloge koji bi podrazumijevali prekid neprijateljstava, povlačenje njezinih oružanih snaga i adekvatnu zaštitu ljudskih prava.³⁴

U rujnu 2022., nakon što je Rusija održala referendum na ukrajinskim područjima, Luhansku, Donjecku, Hersonu i Zaporizji, kojima je stanovništvo tih pokrajina navodno odlučilo da ne želi više biti dio Ukrajine, pred Vijeće sigurnosti dolazi novi prijedlog nacrtu rezolucije. Tom je prijedlogu cilj bio osuditi održane referendum, proglasiti ih nevažećima i potvrditi da oni ne mogu predstavljati osnovu za bilo kakvu promjenu statusa tih ukrajinskih regija. No, kao i svi dotadašnji pokušaji Vijeća sigurnosti da se donese rezolucija koja bi osudila postupke Rusije i sukob između Rusije i Ukrajine, ni ovaj put zbog ruskog veta rezolucija nije usvojena.³⁵

Stvarna je situacija takva da su, kad se ima na umu pravo veta Rusije, izgledi da Vijeće sigurnosti može donijeti bilo kakvu obvezujuću odluku glede sukoba u Ukrajini krajnje ograničeni. Neslaganje između država članica Vijeća sigurnosti predstavlja izazov za njegovo funkcioniranje i ruši legitimitet UN-a. Razmirice i netrpeljivost između članica, posebice onih stalnih, znatno otežavaju proces donošenja odluka. Države članice Vijeća sigurnosti morale bi usmjeriti svoje napore k tome da u dobroj vjeri, s istinskom namjerom da doprinesu trajnom rješenju, usvoje kompromisnu rezoluciju s elementima s kojima se sve članice mogu složiti i koja će efektivno pospješiti humanitarne napore.³⁶

Odsutnost reakcije Vijeća sigurnosti ozbiljan je propust s obzirom na to da ono ima isključivu nadležnost nad donošenjem odluka za očuvanje međunarodnog mira i sigurnosti i prvo bi trebalo reagirati u kriznim situacijama brzom i djelotvornom akcijom kako bi se one smirile, a štetne posljedice minimalizirale. Ipak, pravo veta stalnim članicama omogućava da spriječe bilo koju rezoluciju, čak i kad ona uživa široku potporu drugih članica Vijeća sigurnosti. Time legitimnost Vijeća sigurnosti postaje upitna te cijeli mehanizam očuvanja međunarodnog mira i sigurnosti postaje nefunkcionalan i javlja se potreba za njegovom reformom ako se želi osigurati njegova djelotvornost u budućnosti.

³³ Primjerice, u slučaju incidenta u Krfskom tjesnacu, primanja nekih država u članstvo UN-a, palestinskog pitanja, situacije u Namibiji, Gruziji, Siriji, Bosni i Hercegovini itd. Opširnije o situacijama u kojima je u Vijeću sigurnosti korišteno veto: United Nations, Dag Hammarskjöld Library, *UN Security Council Meetings & Outcome Tables*, <https://research.un.org/en/docs/sc/quick>, 15. 6. 2025.

³⁴ Vidi, primjerice, nacrt rezolucije Vijeća sigurnosti, UN Doc. S/2022/231, 24. 3. 2022.

³⁵ *Security Council Fails to Adopt Resolution Condemning Moscow's Referenda in Ukraine's Occupied Territories, as Permanent Member Employs Veto*, 30. 9. 2022. United Nations, <https://press.un.org/en/2022/sc15046.doc.htm>, 10. 6. 2025.

³⁶ Prva ujedinjena reakcija Vijeća sigurnosti na događanja u Ukrajini i rusku agresiju došla je u obliku izjave predsjednika Vijeća sigurnosti, koji je podsjetio sve države članice na njihovu obvezu rješavanja međunarodnih sporova mirnim putem. Izjava predsjednika Vijeća sigurnosti, UN Doc. S/PRST/2022/3, 6. 5. 2022.

Reforma Vijeća sigurnosti osobito u pogledu načina donošenja odluka i njegova sastava,³⁷ predmet je mnogih rasprava zadnjih nekoliko desetljeća, a čini se da političke volje za time, pogotovo u današnjim okolnostima, nema.³⁸ Ipak, države je uvijek potrebno podsjećati na njihove obveze koje proizlaze iz kogentnih normi međunarodnoga prava, primjerice na zabranu genocida, obvezu sprječavanja genocida ili zabranu zločina protiv čovječnosti, koje bi trebale predstavljati krajnje granice uporabe prava veta stalnih članica, a koja bi bila u suprotnosti s apsolutno obvezatnim pravilima međunarodnoga prava.³⁹ Povrh toga obveza ispunjavanja obveza iz Povelje u dobroj vjeri, dužnost rješavanja sporova mirnim sredstvima, kao i zabrana upotrebe oružane sile načela su kojima bi se sve države, a posebice one koje u rukama drže ključ donošenja obvezujućih odluka, trebale voditi, a ne ih zlorabiti.⁴⁰

Bilo je potrebno tri godine oružanog sukoba, mnogo žrtava u oružanim snagama sukobljenih strana, previše civilnih žrtava, previše novih izbjeglica i raseljenih osoba, kao i materijalne štete da Vijeće sigurnosti konačno usvoji odluku o Ukrajini. Na treću godišnjicu početka agresije, 24. veljače 2025. godine, Vijeće sigurnosti s deset potvrdnih glasova i pet suzdržanih usvojilo je rezoluciju 2774 koja, na prvi pogled, predstavlja iskorak prema daljnjem dijalogu radi uspostave mira. Ona, naime, uz preambulu u kojoj se izražava žaljenje zbog tragičnih gubitaka ljudskih života u sukobu između Rusije i Ukrajine i ističe da je prvenstvena svrha UN-a održavanje međunarodnog mira i sigurnosti i mirno rješavanje sporova, sadrži jedan jedini paragraf prema kojem Vijeće: „Preklinje za brzim okončanjem sukoba i dalje poziva na trajni mir između Ukrajine i Ruske Federacije.“⁴¹ Kad se uzme u obzir višegodišnja nemogućnost postizanja konsenzusa o bilo kakvoj akciji u pogledu situacije u Ukrajini, izgleda da drukčiji tekst nije ni bilo moguće usvojiti; amandmani Ujedinjene Kraljevine, Francuske i Rusije nisu prihvaćeni.⁴² Ne treba smetnuti s uma ni da je tekst rezolucije predložio SAD, od početka 2025. godine s novom administracijom na čelu, koja je promijenila stavove i politiku prema Rusiji u

³⁷ Kritičari navode da je Vijeće sigurnosti s obzirom na povećanje broja država članica UN-a, kao i značajne promjene u odnosu između političkih snaga u usporedbi s vremenom nakon Drugoga svjetskog rata, izgubilo svoj legitimitet. Vidi Henderson, Ch., *The Use of Force and International Law*, 2. izd., Cambridge University Press, Cambridge, 2024, str. 138.

³⁸ Dublja reforma Vijeća sigurnosti suviše je kompleksno pitanje, na koje države članice UN-a već desetljećima pokušavaju naći odgovor i koje se zasigurno neće tako brzo riješiti. Više o prijedlozima za reformu Vijeća sigurnosti: Mbara, G. C., Graham, S., „Russia's invasion of Ukraine: What relevance for the United Nations Security Council reforms?“, *Journal of African Foreign Affairs*, sv. 10, br. 2, 2023, str. 9–97; Runjić, Lj., „Reform of the United Nations Security Council: The Emperor Has No Clothes“, *Brazilian Journal of International Law*, sv. 14, br. 2, 2017, str. 268–284; Butler, op. cit. u bilj. 11, str. 23–39.

³⁹ O potrebi suzdržavanja od uporabe veta u situacijama u kojima se događaju najteža kršenja ljudskih prava i međunarodni zločini kako bi se usvojile nužne prisilne mjere radi spašavanja ljudskih života i poštovanja kogentnih normi međunarodnoga prava: Rusan Novokmet, R., „Međunarodnopravna ograničenja uporabe prava veta u Vijeću sigurnosti UN-a u svjetlu aktualnih prijetnji međunarodnom miru i sigurnosti“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, sv. 75, br. 1, 2025, str. 105–136.

⁴⁰ Karska, E., „International Cooperation – International Organizations“, u: Raisz, A., *International Law from a Central European Perspective*, CEA Publishing, Miskolc, Budapest, 2022, str. 125.

⁴¹ Rezolucija Vijeća sigurnosti, UN Doc. S/RES/2774, 24. 2. 2025., preambula, para. 1.

⁴² *With 10 Votes in Favour, 5 Abstentions, Security Council Adopts Resolution 2774 (2025) Mourning Loss of Life, as Russian Federation's Invasion of Ukraine Enters Fourth Year*, United Nations, <https://press.un.org/en/2025/sc16005.doc.htm>, 11. 6. 2025.

odnosu na razdoblje na početku agresije.⁴³ Međutim, izbjegavanje spominjanja Rusije kao agresora u rezoluciji, pa čak i neisticanje temeljnih dužnosti svih država da se pridržavaju osnovnih načela međunarodnoga prava o poštovanju teritorijalne cjelovitosti i političke neovisnosti svake države, o zabrani uporabe oružane sile, o zabrani mijenjanja granica silom, o nužnosti poštovanja međunarodnog humanitarnog prava i zaštite ljudskih prava predstavljaju velik nedostatak i neuspjeh rezolucije i zasigurno slabe položaj Ukrajine u budućim mirovnim pregovorima.⁴⁴ No ne samo to; na određeni način umanjuje se i značaj međunarodnoga prava kao temeljnog stupa mirnodopskih odnosa, koji bi upravo trebao biti putokaz za okončanje sukoba u Ukrajini.

4. MEĐUNARODNI SUD

Ukrajina je vrlo brzo nakon početka agresije poduzela i pravne korake pred Međunarodnim sudom kako bi opovrgnula opravdanja ruske države, odnosno njezina predsjednika Putina, za započinjanje vojne invazije na teritorij Ukrajine. Tako je 26. veljače 2022. Ukrajina pred Međunarodnim sudom pokrenula postupak protiv Rusije u vezi s tumačenjem, primjenom i ispunjavanjem Konvencije o sprječavanju i kažnjavanju zločina genocida⁴⁵ (dalje u tekstu: Konvencija o genocidu). U svom zahtjevu Ukrajina navodi kako tvrdnje ruskih vlasti da su vojne akcije poduzete s ciljem zaustavljanja genocida nad milijunima ljudi u pokrajinama Luhansk i Donjeck, koji, navodno, provode ukrajinske vlasti, nisu utemeljeni, obezvrjeđuju Konvenciju o genocidu te da pravni temelj za oružani napad Rusija nije imala.⁴⁶ Ukrajina se poziva na čl. IX. Konvencije o genocidu, koje su obje države stranke kao pravni temelj uspostave nadležnosti Međunarodnog suda u ovom sporu.⁴⁷ Poricanje optužbi za genocid Ukrajina, između ostalog, temelji na

⁴³ O implikacijama koje na izgled za okončanje rata u Ukrajini ima izbor novog američkog predsjednika Trumpa vidi: Kehl, Ph., „Treaty or No Treaty? – International Law and the Purported Trump Peace Proposal for Ukraine“, <https://www.ejiltalk.org/treaty-or-no-treaty-international-law-and-the-purported-trump-peace-proposal-for-ukraine/>, 20. 6. 2025.

⁴⁴ Kerner iznosi snažnu kritiku rezolucije 2774 i naglašava da, izbjegavajući referencu na rusku agresiju protiv teritorija Ukrajine i spominjući samo „sukob“, Vijeće sigurnosti izjednačava zakonite i nezakonite mjere koje poduzimaju te dvije države. Navodi i da tako sročenom rezolucijom Vijeće zapravo izvrše temeljna načela međunarodnoga prava i na određeni način daje legitimitet ruskoj agresiji. Kerner, F., „UNSC Resolution 2774: The Implications of Equidistance for Ukraine and International Law“, *EJIL: Talk!, Blog of the European Journal of International Law*, <https://www.ejiltalk.org/unsc-resolution-2774-the-implications-of-equidistance-for-ukraine-and-international-law/>, 14. 6. 2025.

⁴⁵ Konvencija o sprječavanju i kažnjavanju zločina genocida, 1948, UNTS, sv. 78, 1951.

⁴⁶ *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (Ukraine v. Russian Federation), Application Instituting Proceedings, ICJ Reports, 26. 2. 2022., paras. 4–6. O obvezi djelovanja država pred genocidnim činima i sredstvima koja su im na raspolaganju radi sprječavanja genocida: Kagan, J. M., „The Obligation to Use Force to Stop Acts of Genocide: An Overview of Legal Precedents, Customary Norms, and State Responsibility“, *San Diego International Law Journal*, sv. 7, br. 2, 2006, str. 481–487; De Pooter, H., „Obligation to Prevent Genocide: A Large Shell Yet to Be Filled“, *African Yearbook of International Law*, sv. 17, 200, str. 287–320.

⁴⁷ ICJ Reports (2022.), *ibid.* Čl. IX. Konvencije o genocidu propisuje: „Sporovi između ugovornih stranaka koji se odnose na tumačenje, primjenu ili izvršenje ove Konvencije, uključujući i one koji se odnose na odgovornost države za genocid ili bilo koje drugo djelo navedeno u članku III., podnose se Međunarodnom sudu na zahtjev bilo koje od stranaka u sporu.“ Konvencija o genocidu, *op. cit.* u bilj. 45. Popis svih država stranaka Konvencije dostupan je na: UN Treaty Series, https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280027fac&clang=_en, 20. 6. 2025.

izvještajima OHCHR-a o stanju ljudskih prava u Ukrajini prije ruskog napada, koji ne spominju i ne nalaze nikakve dokaze o genocidu u Ukrajini.⁴⁸ Nadalje, u svjetlu članka I. Konvencije o genocidu, koji govori o dužnosti sprječavanja i kažnjavanja genocida, Ukrajina tvrdi da se izvršavanje te dužnosti podrazumijeva u dobroj vjeri, odnosno da se ne smije zlorabiti u kontekstu oružanog napada temeljenog na potpuno neosnovanim optužbama za genocid.⁴⁹ Konačno, Ukrajina traži da Sud u presudi proglasi da genocida u pokrajinama Luhansk i Donjeck nije bilo, da su postupci Rusije nezakoniti, uključujući i vojne operacije i priznavanje neovisnosti Donjecka i Luhanska, da obveže Rusiju da jamstvo da neće poduzimati daljnje nezakonite mjere temeljene na lažnim optužbama za genocid i odredi punu reparaciju za svu prouzročenu štetu.⁵⁰

U svom pisanom odgovoru Rusija osporava nadležnost Suda u ovom sporu tvrdeći da zahtjevi Ukrajine prelaze opseg Konvencije, odnosno da se spor između te dvije države ne može podvesti pod primjenu Konvencije *ratione materiae*. Osim toga, Rusija navodi da Konvencija o genocidu ne regulira uporabu sile ili priznanje država, a svoju vojnu operaciju u Ukrajini opravdava pravom na samoobranu utemeljenim u čl. 51. Povelje UN-a⁵¹ i međunarodnom običajnom pravu. Na kraju svog odgovora Rusija traži od Suda da se suzdrži od određivanja predloženih privremenih mjera.⁵²

Međunarodni je sud u svojoj Odluci o privremenim mjerama od 16. ožujka 2022. naglasio da je od neizmjerne važnosti da sve države djeluju u skladu sa svojim obvezama prema Povelji UN-a i drugim pravilima međunarodnog prava, uključujući i međunarodno humanitarno pravo.⁵³ Nadalje, Sud je na temelju analize navoda objiju država u sporu te odredaba Konvencije o genocidu, posebice članka IX., odlučio da *prima facie* postoji spor

⁴⁸ ICJ Reports (2022.), *ibid.*, paras. 13–22.

⁴⁹ *Ibid.*, para. 27. Prema čl. 1. Konvencije o genocidu: „Ugovorne stranke potvrđuju da je genocid, bilo da je počinjen u vrijeme mira ili u vrijeme rata, zločin prema međunarodnom pravu koji se obvezuju spriječiti i kazniti.“ Konvencija o genocidu, *op. cit.* u bilj. 45. Ukrajina je odmah od Suda zatražila donošenje privremenih mjera radi zaštite svojih prava navodeći da bi ruske vojne operacije mogle dovesti do značajne i nepopravljive štete, gubitka života i imovine. *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (Ukraine v. Russian Federation), Request for the Indication of Provisional Measures, ICJ Reports, 27. 2. 2022., para. 20.

⁵⁰ ICJ Reports (2022.), *op. cit.* u bilj. 46, para. 30.

⁵¹ Potrebno je podsjetiti da se pravo na uporabu oružane sile u samoobrani prema čl. 51. Povelje priznaje isključivo u slučaju oružanog napada druge države, pri čemu trebaju biti zadovoljene granice proporcionalnosti i nužnosti. Teško je zamisliti da bi Rusija pred Međunarodnim sudom mogla opravdati svoju agresiju na Ukrajinu pozivom na tu odredbu. O pravu na samoobranu i njezinim granicama: Dinstein, Y., *War, Aggression and Self-Defence*, 5. izd., Cambridge University Press, Cambridge, 2012; Seršić, M., „Article 51 of the UN Charter and the 'War' against Terrorism“, u: Becker, S. W., Derenčinović, D. (ur.), *International Terrorism: The Future Unchained?*, Faculty of Law, University of Zagreb, Zagreb, 2008, str. 95–113.

⁵² Odgovor Ruske Federacije, dostupno na: International Court of Justice, <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/182/182-20220307-OTH-01-00-EN.pdf>, 14. 6. 2025. O različitim interpretacijama ruske „specijalne vojne operacije“ s aspekta pozitivnog međunarodnog prava: Hoffmann, T., „War or Peace? – International Legal Issues Concerning the Use of Force in the Russia-Ukraine Conflict“, *Hungarian Journal of Legal Studies*, sv. 63, br. 3, 2022, str. 209–220.

⁵³ *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (Ukraine v. Russian Federation), Order on Provisional Measures, ICJ Reports, 16. 3. 2022., para. 18.

koji potpada pod odredbe Konvencije o genocidu i da je nadležan razmatrati slučaj.⁵⁴ Nadalje, Sud je iz svega navedenog zaključio da su ispunjeni uvjeti za određivanje privremenih mjera te je naložio Rusiji da odmah obustavi započete vojne operacije na ukrajinskom teritoriju, da osigura da se sve oružane jedinice pod njezinim zapovjedništvom suzdrže od bilo kakvih daljnjih vojnih operacija, te je objema stranama, i Ukrajini i Rusiji, naložio da se suzdrže od bilo kakvih radnji koje bi mogle pogoršati ili produljiti spor pred Sudom.⁵⁵ Međutim, Rusija je otvoreno odbila postupiti po naloženim mjerama i nastavila protupravne vojne operacije na ukrajinskom teritoriju.⁵⁶ Osim toga, Rusija je iznijela svoje preliminarne prigovore usmjerene, prije svega, na poricanje postojanja spora vezanog uz kršenje odredaba Konvencije o genocidu te na nenadležnost Međunarodnog suda u pokrenutom postupku, odnosno na nepostojanje pravne osnove za primjenu čl. IX. Konvencije.⁵⁷

Želeći podržati Ukrajinu u njezinim nastojanjima obrane svojih prava i svrhe radi koje je donesena Konvencija o genocidu, 33 države članice Konvencije, među kojima i Republika Hrvatska, podnijele su deklaracije intervencije na temelju čl. 63. Statuta Međunarodnoga suda,⁵⁸ odnosno izjave o miješanju u postupak, kako bi iznijele svoje pravne argumente i stajališta u pogledu postupka koji je u tijeku. Sud je svojom odlukom odlučio da su 32 deklaracije intervencije dopuštene u fazi preliminarne prigovora u mjeri u kojoj se odnose na tumačenje članka IX. i drugih odredaba Konvencije o genocidu koje su relevantne za određivanje nadležnosti Suda.⁵⁹

⁵⁴ *Ibid.*, paras. 24–49

⁵⁵ *Ibid.*, paras. 78–86.

⁵⁶ *Russia rejects international court ruling to stop invasion of Ukraine*, 17. 3. 2022., Euractiv, <https://www.euractiv.com/section/europe-s-east/news/russia-rejects-international-court-ruling-to-stop-invasion-of-ukraine/>, 14. 6. 2025. Na nepridržavanje odluke podsjeća i Ukrajina u svom sljedećem pisanom podnesku Sudu od 1. lipnja 2022., u kojem navodi kako Rusija i dalje potiče neprijateljstva, uzrokuje ogroman broj civilnih žrtava i veliku humanitarnu krizu u Ukrajini. *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (Ukraine v. Russian Federation), Memorial Submitted by Ukraine, ICJ Reports, 1. 7. 2022.

⁵⁷ *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (Ukraine v. Russian Federation), Preliminary Objections Submitted by The Russian federation, ICJ Reports, 1. 10. 2022., paras. 59–215. O primjeni Konvencije o genocidu pred Međunarodnim sudom u slučaju Ukrajina protiv Rusije i usporedbi s drugim slučajevima pred Sudom o primjeni Konvencije: Rusan Novokmet, R., „Application and Interpretation of the Genocide Convention in the Recent Jurisprudence of the International Court of Justice: Issues of Jurisdiction“, *Poredbeno pomorsko pravo*, sv. 62, br. 177, 2023, str. 123–156.

⁵⁸ Čl. 63. st. 2. Statuta Međunarodnog suda daje pravo svakoj državi stranci konvencije o čijem je tumačenju riječ u konkretnom sporu da intervenira u parnicu, ali ta država onda ima i obvezu prihvatiti tumačenje koje Sud donese u presudi. Povelja UN-a i Statut Međunarodnoga suda, *op. cit.* u bilj. 10, čl. 63. st. 2. Više o pravu intervencije u sporu pred Međunarodnim sudom: Palchetti, P., „Opening the International Court of Justice to Third States: Intervention and Beyond“, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, sv. 6, br. 1, 2002, str. 141–181; Alexander, A., Guha, S. K., „Critical Analysis of Third-Party Intervention before the International Court of Justice“, *Indonesian Journal of International & Comparative Law*, sv. 8, br. 4, 2021, str. 441–466.

⁵⁹ Sve su deklaracije dostupne na: International Court of Justice, <https://www.icj-cij.org/case/182/intervention>, 14. 6. 2025. Vidi i *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (Ukraine v. Russian Federation), Order on Admissibility of the Declarations of Intervention, ICJ Reports, 5. 6. 2023., para. 102. Odbačena je deklaracija intervencije SAD-a, a deklaracija intervencije Latvije prihvaćena je naknadno.

Presudu kojom zaključuje preliminarni dio postupka i kojom odlučuje o svojoj nadležnosti Sud je donio 2. veljače 2024. godine, gotovo pune dvije godine od započinjanja postupka i početka agresije.⁶⁰ Utvrdivši da spor između Ukrajine i Rusije postoji te da je postojao u vrijeme pokretanja postupka, Sud je zaključio da je na temelju članka IX. Konvencije o genocidu nadležan za razmatranje ukrajinskog zahtjeva da se utvrdi da Ukrajina nije odgovorna za genocid u pokrajinama Donjeck i Luhansk. Međutim, Sud je našao da nije nadležan za razmatranje o tome da je Rusija korištenjem sile, svojom „specijalnom vojnom operacijom“ i priznavanjem neovisnosti „Narodne Republike Donjeck“ i „Narodne Republike Luhansk“ prekršila članke I. i IV. Konvencije o genocidu te da je pitanje upotrebe sile regulirano drugim pravilima međunarodnoga prava, a ne Konvencijom o genocidu.⁶¹ Dodajmo i da je nezamislivo da bi Sud podržao jednostranu upotrebu oružane sile s ciljem sprječavanja genocida, što bi bilo u potpunom neskladu s predmetom i svrhom Konvencije.⁶²

Samo pokretanje postupka pred Sudom pokazatelj je interesa Ukrajine da se sukob riješi putem međunarodnog prava i međunarodnih institucija. Na takav interes za rješavanjem sporova pred Međunarodnim sudom upućuju i izjave o intervenciji koje su podnijele druge države. Povjerenje u međunarodne institucije, osobito pravosudne, koje svoje djelovanje temelje na primjeni prava, od ključne je važnosti jer su u sukobima i sporovima između država najčešće stavovi duboko podijeljeni. Nepristranost i neovisnost suda, koji ima obvezu savjesno i dosljedno primjenjivati međunarodno pravo, može utjecati na stranke u sukobu da svoje ponašanje usklade sa svojim međunarodnopravnim obvezama, osobito onima koje od njih zahtijevaju pravila *jus cogens*. Važnost donošenja odluka pri Međunarodnom sudu postaje još veća kada je jedna od stranaka u sporu stalna članica Vijeća sigurnosti i ima pravo veta, pri čemu vrlo snažno dolazi do izražaja uloga zaštite međunarodnog pravnog poretka koju ima Međunarodni sud s ovlašću donošenja obvezujućih odluka. No izazov se javlja kod mehanizma provedbe odluka Suda, tj. ne postoje učinkovite metode za njihovu provedbu. Države si dozvoljavaju ignorirati presude i druge odluke Suda ako smatraju da su za njih nepovoljne, a upravo to je učinila i Rusija. U takvoj situaciji države očito krše međunarodno pravo, a provođenje odluka Suda oslanja se na njihovu dobru volju.⁶³ Međutim, vršenjem pritiska od strane međunarodne zajednice, političkim ili ekonomskim sankcijama, javnim osuđivanjem, suspenzijom članstva u međunarodnim organizacijama ili ograničenjem diplomatskih odnosa može se pokušati utjecati na države da provedu odluke Suda. U nastavku postupka Sud odlučuje o meritumu spora, odnosno o pitanju (ne)poštovanja Konvencije o genocidu i zahtjevima koje je u tužbi podnijela Ukrajina. Na Sudu leži velika odgovornost da ispravno i pravično

⁶⁰ *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation)*, Judgment on Preliminary Objections, ICJ Reports, 2. 2. 2024., paras. 38–52, 131–151.

⁶¹ *Ibid.*, paras. 139, 146.

⁶² ICJ Reports (2022.), *op cit.* u bilj. 53, para. 59. Vidi i: Plachta, M., Zagaris, B., „Atrocity Crimes in Ukraine“, *International Enforcement Law Reporter*, sv. 38, br. 3, 2022, str. 89.

⁶³ Prema članku 94. st. 2. Povelje država u sporu može zatražiti od Vijeća sigurnosti da donese određenu mjeru protiv države koja ne poštuje odluku suda, ali u ovoj situaciji to je gotovo nemoguće s obzirom na to da je Rusija stalna članica Vijeća sigurnosti. Povelja UN-a, *op. cit.* u bilj. 10, čl. 94. st. 2.

primijeni pravila međunarodnoga prava na način koji će se kasnije moći primijeniti na slične slučajeve u budućnosti.

5. MEĐUNARODNI KAZNENI SUD

Za razliku od Međunarodnog suda, čija je nadležnost *ratione personae* ograničena na sporove između država, u procesuiranju pojedinaca odgovornih za međunarodne zločine važnu ulogu na međunarodnoj razini ima Međunarodni kazneni sud (*International Criminal Court*, ICC). Usvajanje statuta toga suda dogodilo se u svjetlu dotadašnjih iskustava i rada međunarodnih *ad hoc* kaznenih sudova osnovanih nekoliko godina ranije za zločine počinjene na području bivše Jugoslavije i u oružanom sukobu u Ruandi, što je dalo pozitivan politički, ali i psihološki poticaj državama da prihvate i konkretiziraju ideju o osnivanju jednog stalnog međunarodnog suda, koji bi u svojoj nadležnosti imao utvrđivanje individualne međunarodne kaznene odgovornosti.⁶⁴ Tako se Rimskim statutom potpisanim 1998. godine osniva ICC i utvrđuje njegova nadležnost za najteža međunarodna kaznena djela: genocid, ratne zločine, zločine protiv čovječnosti i agresiju.⁶⁵

Sud može provoditi svoje ovlasti na teritoriju svake države stranke Rimskog statuta u kojoj je neko od navedenih kaznenih djela počinjeno ili čiji je državljanin osoba optužena za takvo djelo, a na području neke druge države koja nije stranka Rimskog statuta Sud ima nadležnost samo na temelju posebnog sporazuma kojim ta država prihvaća njegovu nadležnost u pogledu određenih zločina.⁶⁶ Također, Sud je nadležan u situaciji u kojoj su počinjeni zločini iz Statuta ako država stranka tužitelju uputi takav slučaj, ako Vijeće sigurnosti uputi slučaj tužitelju u skladu s glavom VII Povelje UN-a ili kada sam tužitelj pokrene istragu.⁶⁷

No primarna odgovornost istrage i procesuiranja međunarodnih zločina ipak je na nacionalnim vlastima država stranaka prije negoli na ICC-ju ili bilo kojem drugom sudu ili međunarodnoj organizaciji. To pravilo međunarodnog običajnog prava očituje se i u Rimskom statutu u načelu komplementarnosti.⁶⁸ U vrijeme započinjanja oružanog sukoba

⁶⁴ O putu prema usvajanju Rimskog statuta i osnivanju ICC-ja: Kovács, P., „The International Criminal Court in the Context of International Criminal Law“, u: Raisz, *op. cit.* u bilj. 40, str. 188–190.

⁶⁵ Rimski statut Međunarodnog kaznenog suda, 1998, Narodne novine – međunarodni ugovori, br. 5/2001, čl. 5. Definicija zločina agresije uvedena je izmjenama Rimskog statuta u čl. 8. *bis* rezolucijama usvojenima na Konferenciji za izmjene i dopune Rimskog statuta u Kampali 2010. godine. Vidi Zakon o potvrđivanju Izmjene i dopune članka 8. Rimskog statuta Međunarodnoga kaznenog suda i Izmjena i dopuna Rimskog statuta Međunarodnoga kaznenog suda vezanih uz zločin agresije, Narodne novine – međunarodni ugovori, br. 12/2013. O pregovorima između država stranaka Rimskog statuta koji su u konačnici doveli do usvajanja definicije agresije: McDougall, C., *The Crime of Aggression under the Rome Statute of the International Criminal Court*, Cambridge University Press, Cambridge, New York, 2013, str. 1–31.

⁶⁶ Rimski statut, *ibid.*, čl. 12.

⁶⁷ *Ibid.*, čl. 13.

⁶⁸ *Ibid.*, čl. 17. Mehanizam ICC-ja namijenjen je dopuni, a ne zamjeni nacionalnih kaznenih sustava. ICC procesuirala slučajeve samo onda kada države to ne žele ili nisu u stanju učiniti. Moguće su prednosti nacionalnih sudova za utvrđivanje kaznene odgovornosti za međunarodne zločine sljedeće: ti su sudovi bliži mjestu počinjenja zločina, počiniteljima, žrtvama i dokazima, pa je veća vjerojatnost da će djelovanje tih sudova odvratiti počinitelje od počinjenja zločina, sačuvati istinitu evidenciju zločina, pružiti zadovoljstinu

u veljači 2022. ni Ukrajina ni Rusija nisu bile stranke Rimskog statuta, međutim, Ukrajina je ipak 25. listopada 2024. godine ratificirala Statut, koji je za nju stupio na snagu 1. siječnja 2025. godine.⁶⁹ Prije pristupanja Statutu ukrajinska je vlada priznala nadležnost ICC-ja za istraživanje i procesuiranje zločina protiv čovječnosti i ratnih zločina koje su na teritoriju Ukrajine počinile ruske snage. Prvom izjavom nadležnost Suda priznata je na kratko razdoblje, dok je drugom izjavom produljeno na neograničeno vrijeme, od veljače 2014. nadalje, kako bi se obuhvatila sva navodna djela koja su tada bila u tijeku na teritoriju Ukrajine i koja bi se mogla dogoditi.⁷⁰

S obzirom na trenutačnu situaciju i činjenicu da Rusija nije stranka Rimskog statuta gotovo je nezamislivo da Međunarodni sud u konačnici uspije procesuirati glavne odgovorne za agresiju, prije svega ruskog predsjednika Putina.⁷¹ Međutim, mehanizam ICC-ja nije jedini međunarodni pravosudni forum pred kojim postoji mogućnost utvrđivanja kaznene odgovornosti za najteža kaznena djela. *Ad hoc* međunarodni (poput sudova za bivšu Jugoslaviju i za Ruandu) i internacionalizirani kazneni sudovi (poput specijalnih sudova za Istočni Timor, Kambodžu i Libanon) uspostavljeni u nedavnoj prošlosti dokazuju da države ipak, kad postoji i politička volja, streme utvrđivanju odgovornosti svih za kršenje međunarodnoga prava, a posebice kad je riječ o najtežim kršenjima ljudskih prava i međunarodnim zločinima.⁷² Na tom je tragu i odluka Vijeća Europe, koje po prvi put od svojega osnivanja kreće u osnivanje međunarodnog kaznenog suda koji bi, prema najavama, trebao biti nadležan upravo za zločin agresije počinjen protiv Ukrajine. Naime, 25. lipnja 2025. godine Glavni tajnik Vijeća Europe Alain Berset i ukrajinski predsjednik Volodimir Zelenski potpisali su u Strasbourgu sporazum o osnivanju Specijalnog tribunala za zločin agresije protiv Ukrajine (*Special Tribunal for the Crime of Aggression against Ukraine*), zajedno sa Statutom toga tribunala.⁷³ Prema riječima Glavnog tajnika, osnivanje Tribunala potvrđuje da međunarodno pravo obvezuje svakoga, bez iznimke, te da bez utvrđivanja odgovornosti za zločin agresije ne može biti trajnog mira ni za Ukrajinu ni za Europu u cjelini.⁷⁴ Navodi i da je uspostava Tribunala najprikladnije rješenje za odlučivanje o kaznenoj odgovornosti najdogovornijih za agresiju protiv Ukrajine, kao i za nadomještanje nemogućnosti ICC-a da provede postupak za zločin agresije protiv Ukrajine.⁷⁵ Tribunal će početi s radom nakon što i druge države i

žrtvama, učvrstiti vladavinu prava i promicati nacionalno pomirenje. Alvarez, J. E., „Alternatives to International Criminal Justice“, u: Cassese, A. (ur.), *The Oxford Companion to International Criminal Justice*, Oxford University Press, Oxford, New York, 2009, str. 25–26.

⁶⁹ International Criminal Court, <https://www.icc-cpi.int/situations/ukraine>, 15. 6. 2025.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ Ueki, Y., „Russia’s Aggression Against Ukraine and the Pursuit of Individual Criminal Responsibility“, *US-China Law Review*, sv. 20, br. 1, 2023, str. 31.

⁷² Ukratko o svrsi osnivanja takvih sudova i usporedbi njihove učinkovitosti s radom nacionalnih sudova u postizanju međunarodne pravde vidi: Cassese, A., „The Rationale for International Criminal Justice“, u: Cassese, *op. cit.* u bilj. 68, str. 123–130.

⁷³ *Newsroom*, Council of Europe, <https://www.coe.int/en/web/portal/-/ukraine-and-the-council-of-europe-sign-agreement-on-establishing-a-special-tribunal-for-the-crime-of-aggression-against-ukraine>, 26. 6. 2025.

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ *Ibid.*

EU daju svoju političku i financijsku podršku putem posebnih sporazuma, u skladu sa svojim unutarnjim pravnim propisima.⁷⁶ No ostaje za vidjeti hoće li taj međunarodni sud, nakon što započne s radom, uopće moći procesuirati najviše ruske dužnosnike koji budu optuženi za agresiju s obzirom na imunitet koji po međunarodnom pravu, za vrijeme obavljanja službe, uživaju glavari država i vlada te ministri vanjskih poslova.⁷⁷ No bez obzira na to istraga i prikupljanje dokaza mogu se provoditi sve dok se ne steknu uvjeti za pokretanje kaznenih sudskih postupaka.

Kad je riječ o aktivnostima ICC-ja u pogledu zločina iz nadležnosti ICC-ja počinjenih na teritoriju Ukrajine, već je 28. veljače 2022. tužitelj ICC-ja Karim A. A. Khan najavio da će tražiti odobrenje za pokretanje istrage o situaciji u Ukrajini. Dva dana nakon toga Uredu tužitelja stiglo je zajedničko upućivanje na situaciju u Ukrajini od rekordnih 38 stranaka Rimskog statuta (uključujući i Hrvatsku).⁷⁸ Nakon toga Tužitelj odmah odlučuje o pokretanju istrage i najavljuje da opseg situacije obuhvaća sve prošle i sadašnje tvrdnje o ratnim zločinima, zločinima protiv čovječnosti ili genocidu počinjenima na bilo kojem dijelu teritorija Ukrajine od strane bilo koje osobe i da je Ured već pronašao razumnu osnovu za vjerovanje da su počinjeni zločini iz nadležnosti Suda te je identificirao potencijalne slučajeve.⁷⁹ Godinu dana kasnije, na zahtjev Ureda tužitelja, Predraspravno vijeće II ICC-ja izdalo je naloge za uhićenje dviju osoba: Vladimira Putina, predsjednika Rusije, i Marije Aleksejevne Lvov-Belove, povjerenice za dječja prava u Uredu predsjednika Rusije. Vijeće smatra da postoje opravdani razlozi za uvjerenje da oboje snose odgovornost za ratni zločin protupravne deportacije stanovništva, osobito djece, i protupravnog preseljenja stanovništva (djece) iz okupiranih područja Ukrajine u Rusiju.⁸⁰

⁷⁶ Council of Europe, <https://www.coe.int/en/web/portal/frequently-asked-questions?>, 26. 6. 2025.

⁷⁷ S druge strane Rimski Statut u čl. 27. izrijeком navodi da obavljanje službene dužnosti ne izuzima nikoga, pa ni glavaru države ili vlade, od kaznene odgovornosti prema odredbama tog Statuta te da posebni imuniteti koje neka osoba uživa zbog svojeg službenog svojstva ne sprječavaju ICC u provođenju njegove nadležnosti. Rimski statut, *op. cit.* u bilj. 65, čl. 27. st. 1. i 2. To pravilo ima korijene u presudi Međunarodnog vojnog suda iz Nürnberga i preuzeto je s ciljem osiguranja jednakosti pred zakonom i sprječavanja izbjegavanja kaznene odgovornosti na temelju posebnog položaja onih najodgovornijih. Sadat, L. N., *The International Criminal Court and the Transformation of International Law: Justice for the New Millenium*, Transnational Publishers, Inc., New York, 2002, str. 200–201.

⁷⁸ Pismo upućivanja tužitelju Međunarodnog kaznenog suda (2022), International Criminal Court, <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/2022-04/Article-14-letter.pdf>, 15. 6. 2025. Odluka Tužitelja o provođenju istrage ovisi o naravi i težini zločina, broju žrtava, učinku zločina na određenu državu ili susjedne države itd. Opširnije o izboru slučajeva koji će biti predmet istrage pred ICC-jem: Kovács, *op. cit.* u bilj. 64, str. 197–200. I EU je izrazio punu potporu istrazi tužitelja ICC-ja. Rezolucija Europskog parlamenta, *Resolution on the fight against impunity for war crimes in Ukraine*, 2022/2655, 19. 5. 2022. U srpnju 2023. godine u Eurojustu (*European Union Agency for Criminal Justice Cooperation*) s radom je započeo Međunarodni centar za kazneni progon zločina agresije protiv Ukrajine, osnovan s ciljem pružanja podrške nacionalnim istragama zločina počinjenih u Ukrajini, čime se olakšava i suradnja s Međunarodnim kaznenim sudom. Vidi više na: Council of the European Union, <https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2022/04/13/euam-ukraine-council-further-amends-the-mandate-to-also-provide-support-in-the-investigation-and-prosecution-of-international-crimes/>, 15. 6. 2025.

⁷⁹ *Statement of ICC Prosecutor*, 28. 2. 2022., International Criminal Court, <https://www.icc-cpi.int/news/statement-icc-prosecutor-karim-aa-khan-qc-situation-ukraine-i-have-decided-proceed-opening>, 15. 6. 2025.

⁸⁰ *Situation in Ukraine: ICC judges issue arrest warrants against Vladimir Vladimirovich Putin and Maria Alekseyevna Lvova-Belova*, 17. 3. 2023., International Criminal Court, <https://www.icc->

Predraspravno vijeće II izdalo još dva naloga za uhićenje u ožujku 2024. godine, i to za Sergeja Ivanoviča Kobilaša, general-pukovnika ruskih oružanih snaga, i Viktora Nikolajeviča Sokolova, admirala ruske mornarice, zbog postojanja opravdane sumnje da obojica snose odgovornost za ratne zločine napada na civilne objekte, nanošenja prekomjerne štete civilima ili na civilnim objektima te za zločine protiv čovječnosti.⁸¹

Svojim nastojanjem da se odgovorne za najgore zločine pozove na odgovornost ICC igra važnu ulogu u borbi protiv nekažnjivosti i sprječavanja ponavljanja takvih zločina. Sud djeluje neovisno o političkim utjecajima i interesima država, njegova nepristranost osigurava da se svi slučajevi razmatraju samo na temelju pravnih činjenica i dokaza i ključna je za održavanje povjerenja u međunarodne pravosudne institucije. No unatoč velikoj podršci država koju ICC uživa u istraživanju zločina počinjenih na teritoriju Ukrajine taj se Sud suočava s mnogim izazovima koji utječu na njegovu učinkovitost. Najveći problem predstavlja činjenica da Rusija nije stranka Rimskog statuta. To značajno smanjuje sposobnost Suda da obavlja svoju funkciju i ostvari pravdu u potpunosti. U slučaju Ukrajine i Rusije Sud se može osloniti samo na ograničenu suradnju i priznanje nadležnosti od strane ukrajinske Vlade. No to ne znači da tužiteljstvo i sam Sud ne bi trebali zauzeti čvrste i odlučne stavove prema svim državama kako bi ih uvjerali da je suradnja cijele međunarodne zajednice ključna za uspostavu odgovornosti. Izdavanje naloga za uhićenje visokopozicioniranih ruskih dužnosnika, ali i potencijalnih počinitelja zločina na ukrajinskoj strani, šalje snažnu poruku o neizbježnosti odgovornosti za počinitelje najtežih međunarodnih zločina i potencijalno djeluje kao sredstvo odvraćanja od činjenja takvih zločina. Kolektivna akcija međunarodne zajednice neophodna je za uspostavljanje pravde, sprječavanje nekažnjivosti i omogućavanje Sudu da bude u svojoj nezamjenjivoj ulozi jamca pravde i odgovornosti.

6. ZAKLJUČAK

Agresija Rusije na Ukrajinu izazvala je duboke političke i pravne posljedice na međunarodnoj razini suočivši međunarodnu zajednicu s velikim izazovima u očuvanju temeljnih načela međunarodnog prava i zaštite ljudskih prava. Snažne reakcije, koje oštro osuđuju ruske postupke i pozivaju na prekid neprijateljstava, pojavile su se gotovo odmah nakon započete agresije, no s obzirom na vrlo osjetljive i za međunarodnu sigurnost ugrožavajuće odnose Ukrajine i Rusije tijekom posljednjih deset godina logično je zapitati se nije li međunarodna zajednica već zakasnila s reakcijama. Osim toga, neobvezujuća snaga akata i mjera koje se usvajaju u Općoj skupštini kao glavnom forumu svih država svijeta ograničava njihovu učinkovitost. Vijeće sigurnosti kao glavno tijelo UN-a nadležno za održavanje međunarodnog mira i sigurnosti nailazi na problem zbog prava veta stalnih

[cpi.int/news/situation-ukraine-icc-judges-issue-arrest-warrants-against-vladimir-vladimirovich-putin-and](https://www.cpi.int/news/situation-ukraine-icc-judges-issue-arrest-warrants-against-vladimir-vladimirovich-putin-and), 15. 6. 2025.

⁸¹ *Situation in Ukraine: ICC judges issue arrest warrants against Sergei Ivanovich Kobylash and Viktor Niloayevich Sokolov*, 5. 3. 2024. International Criminal Court, <https://www.icc-cpi.int/news/situation-ukraine-icc-judges-issue-arrest-warrants-against-sergei-ivanovich-kobylash-and>, 15. 6. 2025.

članica, čime dolazi do paralize Vijeća i narušava se njegov autoritet i legitimnost u rješavanju kriznih situacija, pa je zazivanje njegove reforme aktualnije nego ikada.

Ruska agresija u fokus stavlja i aktivnosti Međunarodnog suda, čije su odluke od presudne važnosti jer su obvezujuće za stranke u sporu. One također razrješuju nedoumice i podjele oko tumačenja međunarodnog prava te sprječavaju njegove zlouporabe. No Međunarodni sud suočava s problemom nedostatka učinkovitih mehanizama prisile za provođenje svojih odluka. S obzirom na navedeno velika je šansa da bi se Rusija oglušila i na rezolucije Vijeća sigurnosti kad bi ih ono i usvojilo. Takva situacija dodatno potkopava povjerenje u međunarodne institucije te je potencijalno vrlo opasna jer može potaknuti druge države da djeluju mimo pravila međunarodnog prava kada vide da sankcije u stvarnosti ne postoje. Time je očuvanje međunarodnog mira i sigurnosti ozbiljno ugroženo. Potrebno je stoga i dalje kontinuirano raditi na razvoju i jačanju mehanizama prisilne provedbe obvezujućih odluka međunarodnih institucija, čime će se osigurati da odgovornost bude neizostavni dio svakog budućeg kršenja međunarodnog prava.

U tom smislu djelovanje Međunarodnog kaznenog suda i (budućeg) Specijalnog tribunala Vijeća Europe predstavlja važan korak prema osiguranju odgovornosti za najteže međunarodne zločine. Njihov svakodnevni rad na terenu i posvećenost izvještavanju, prikupljanju informacija i dokaza presudni su za uspostavu kaznene odgovornosti, ali i za prevenciju budućih zločina.

No potencijalni problem postizanja odgovornosti i mira u kontekstu sukoba između Ukrajine i Rusije mogao bi biti i taj što je odnos između međunarodne zajednice i Rusije prilično narušen i nema uspostavljenog stalnog dijaloga kojim se pokušava mirnim, diplomatskim načinom okončati sukob. U situaciji gdje su životi civila u svakodnevnoj opasnosti, a broj žrtava rata sve je veći, i gdje je humanitarna kriza u punom jeku, međunarodna bi zajednica trebala uložiti maksimalne napore u pronalaženje načina kako mirnim sredstvima okončati ovaj oružani sukob. S druge strane, isključivanje iz članstva međunarodnih tijela i organizacija onoga tko je teško prekršio međunarodno pravo, iako potpuno opravdano, možda i nije najbolja sankcija. Unatoč tome što takve mjere imaju snažan i oštar simbolični učinak, one mogu osloboditi počinitelja odgovornosti za teške povrede njegovih obveza prema međunarodnim pravilima koje proizlaze iz članstva, što dodatno otežava uspostavljanje dijaloga te postizanje suradnje i čini poštovanje međunarodnog prava teže ostvarivim.

Mjere međunarodnih institucija u situacijama teških kršenja međunarodnog prava trebale bi biti konstruktivne, promišljene i usmjerene ne samo prema kažnjavanju prekršitelja već i prema uspostavljanju dijaloga i promicanju poštovanja međunarodne zaštite ljudskih prava. Vrlo je važno da takve mjere budu utemeljene u međunarodnom pravu jer su one jedini način za očuvanje međunarodnopravnog poretka i postizanje mira i sigurnosti u budućnosti.

LITERATURA

1. Alexander, A. i Guha, S. K., „Critical Analysis of Third-Party Intervention before the International Court of Justice“, *Indonesian Journal of International & Comparative Law*, sv. 8, br. 4, 2021, str. 441–466.
2. Alvarez, J. E., „Alternatives to International Criminal Justice“, u: Cassese, A. (ur.), *The Oxford Companion to International Criminal Justice*, Oxford University Press, Oxford, New York, 2009, str. 25–38.
3. Andrassy, J., Bakotić, B., Seršić, M., Vukas, B., *Međunarodno pravo*, sv. 2, Školska knjiga, Zagreb, 2012.
4. Butler, R., „Reform of the United Nations Security Council“, *Penn State Journal of Law & International Affairs*, sv. 1, br. 1, 2012, str. 23–39.
5. Carswell, A. J., „Unblocking the UN Security Council: The *Uniting for Peace* Resolution“, *Journal of Conflict & Security Law*, sv. 18, br. 3, 2013, str. 453–480.
6. Cassese, A., „The Rationale for International Criminal Justice“, u: Cassese, A. (ur.), *The Oxford Companion to International Criminal Justice*, Oxford University Press, Oxford, New York, 2009, str. 123–130.
7. De Pooter, H., „Obligation to Prevent Genocide: A Large Shell Yet to Be Filled“, *African Yearbook of International Law*, sv. 17, 2009, str. 287–320.
8. Dinstein, Y., *War, Aggression and Self-Defence*, 5. izd., Cambridge University Press, Cambridge, 2012.
9. Henderson, Ch., *The Use of Force and International Law*, 2. izd., Cambridge University Press, Cambridge, 2024.
10. Hoffmann, T., „War or Peace? – International Legal Issues Concerning the Use of Force in the Russia-Ukraine Conflict“, *Hungarian Journal of Legal Studies*, sv. 63, br. 3, 2022, str. 206–235.
11. Kagan, J. M., „*The Obligation to Use Force to Stop Acts of Genocide: An Overview of Legal Precedents, Customary Norms, and State Responsibility*“, *San Diego International Law Journal*, sv. 7, br. 2, 2006, str. 461–490.
12. Karska, E., „International Cooperation – International Organizations“, u: Raisz, A., *International Law From a Central European Perspective*, CEA Publishing, Miskolc, Budapest, 2022, str. 117–132.
13. Kehl, Ph., „Treaty or No Treaty? – International Law and the Purported Trump Peace Proposal for Ukraine“, *Ejil: Talk! Blog of the European Journal of International Law*, <https://www.ejiltalk.org/treaty-or-no-treaty-international-law-and-the-purported-trump-peace-proposal-for-ukraine/>, 15. 6. 2025.
14. Kerner, F., „UNSC Resolution 2774: The Implication of Equidistance for Ukraine and International Law“, *EJIL: Talk!, Blog of the European Journal of International Law*, <https://www.ejiltalk.org/unsc-resolution-2774-the-implications-of-equidistance-for-ukraine-and-international-law/>, 14. 6. 2025.
15. Kovács, P., „The International Criminal Court in the Context of International Criminal Law“, u: Raisz, A., *International Law From a Central European Perspective*, CEA Publishing, Miskolc, Budapest, 2022, str. 181–211.

16. Mbara, G. C., Graham, S., „Russia's invasion of Ukraine: What relevance for the United Nations Security Council reforms?“, *Journal of African Foreign Affairs*, sv. 10, br. 2, 2023, str. 85–107.
17. McDougall, C., *The Crime of Aggression under the Rome Statute of the International Criminal Court*, Cambridge University Press, Cambridge, New York, 2013.
18. Palchetti, P., „Opening the International Court of Justice to Third States: Intervention and Beyond“, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, sv. 6, br. 1, 2002, str. 139–181.
19. Plachta, M., Zagaris, B., „Atrocity Crimes in Ukraine“, *International Enforcement Law Reporter*, sv. 38, br. 3, 2022, str. 86–97.
20. Reicher, H., „The Uniting for Peace Resolution on the Thirtieth Anniversary of Its Passage“, *Columbia Journal of Transnational Law*, sv. 20, br. 1, 1982, str. 1–50.
21. Runjić, Lj., „Reform of the United Nations Security Council: The Emperor Has No Clothes“, *Brazilian Journal of International Law*, sv. 14, br. 2, 2017, str. 268–284.
22. Rusan Novokmet, R., „Application and Interpretation of the Genocide Convention in the Recent Jurisprudence of the International Court of Justice: Issues of Jurisdiction“, *Poredbeno pomorsko pravo*, sv. 62, br. 177, 2023, str. 123–156.
23. Rusan Novokmet, R., „Međunarodnopravna ograničenja uporabe prava veta u Vijeću sigurnosti UN-a u svjetlu aktualnih prijetnji međunarodnom miru i sigurnosti“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, sv. 75, br. 1, 2025, str. 105–136.
24. Sadat, L. N., *The International Criminal Court and the Transformation of International Law: Justice for the New Millenium*, Transnational Publishers, Inc., New York, 2002.
25. Seršić, M., „Article 51 of the UN Charter and the 'War' against Terrorism“, u: Becker, S. W., Derenčinović, D. (ur.), *International Terrorism: The Future Unchained?*, Faculty of Law, University of Zagreb, Zagreb, 2008, str. 95–113.
26. Trahan, J., *Existing Legal Limits to Security Council Veto Power in the Face of Atrocity Crimes*, Cambridge University Press, Cambridge, 2020.
27. Ueki, Y., „Russia's Aggression Against Ukraine and the Pursuit of Individual Criminal Responsibility“, *US-China Law Review*, sv. 20, br. 1, 2023, str. 31–44.
28. White, N. D., „The Relationship between the UN Security Council and General Assembly in Matters of International Peace and Security“, u: Weller, M. (ur.), *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2015, str. 293–313.

MEĐUNARODNI UGOVORI

1. Povelja Ujedinjenih naroda i Statut Međunarodnoga suda, 1945, Narodne novine – međunarodni ugovori, br. 15/1993.
2. Konvencija o sprječavanju i kažnjavanju zločina genocida, 1948, UNTS, sv. 78, 1951.
3. Rimski statut Međunarodnog kaznenog suda, 1998, Narodne novine – međunarodni ugovori, br. 5/2001, čl. 5.
4. Zakon o potvrđivanju Izmjene i dopune članka 8. Rimskog statuta Međunarodnoga kaznenog suda i Izmjena i dopuna Rimskog statuta Međunarodnoga kaznenog suda vezanih uz zločin agresije, Narodne novine – međunarodni ugovori, br. 12/2013.

MEĐUNARODNA SUDSKA PRAKSA

1. *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (Ukraine v. Russian Federation), Application Instituting Proceedings, ICJ Reports, 26. 2. 2022.
2. *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (Ukraine v. Russian Federation), Request for the Indication of Provisional Measures, ICJ Reports, 27. 2. 2022.
3. *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (Ukraine v. Russian Federation), Order on Provisional Measures, ICJ Reports, 16. 3. 2022.
4. *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (Ukraine v. Russian Federation), Memorial Submitted by Ukraine, ICJ Reports, 1. 7. 2022.
5. *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (Ukraine v. Russian Federation), Preliminary Objections Submitted by The Russian federation, ICJ Reports, 1. 10. 2022.
6. *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (Ukraine v. Russian Federation), Order on Admissibility of the Declarations of Intervention, ICJ Reports, 5. 6. 2023.
7. *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (Ukraine v. Russian Federation), Judgment on Preliminary Objections, ICJ Reports, 2. 2. 2024.

MEĐUNARODNI DOKUMENTI

1. Akti Opće skupštine: *Definition of Aggression*, UN Doc. A/RES/3314 (XXIX), 14. 12. 1974., *Uniting for Peace*, A/RES/377 (V), 3. 11. 1950., A/RES/ES-11/1, 18. 3. 2022., A/RES/ES-11/2, 28. 3. 2022., A/RES/ES-10/21, 30. 10. 2023., A/RES/ES-10/22, 19. 12. 2023., A/RES/ES-10/23, 14. 5. 2024., A/RES/ES-10/24, 19. 9. 2024., A/RES/ES-11/3, 8. 4. 2022., A/RES/ES-11/4, 13. 10. 2022., A/RES/ES-11/5, 15. 11. 2022., *General Assembly Meeting Record*, UN Doc. A/ES-11/PV.10, 7. 4. 2022., A/ES-11/L.10, 18. 2. 2025.
2. Akti Vijeća sigurnosti: UN Doc. S/RES/2623, 27. 2. 2022., S/RES/2774, 24. 2. 2025., S/2022/155, 25. 2. 2022., S/2022/231, 24. 3. 2022., S/PV/8979, 25. 2. 2022., S/PRST/2022/3, 6. 5. 2022.
3. Akti Vijeća za prava čovjeka: *Report of the Independent International Commission of Inquiry on Ukraine*, UN Doc. A/HRC/58/67, 11. 3. 2025., A/HRC/RES/49/1, 7. 3. 2022.
4. Akti Europskog parlamenta: *Resolution on the fight against impunity for war crimes in Ukraine*, 2022/2655, 19. 5. 2022.

MREŽNI IZVORI

1. *Conflict in Ukraine: A timeline (2014 – eve of 2022 invasion)*, UK Parliament, House of Commons Library, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9476/>, 1. 6. 2025.
2. UN News, Global perspective Human stories, dostupno na: United Nations, <https://news.un.org/en/story/2022/02/1112592>, 11. 6. 2025.
3. International Criminal Court, Ukraine, <https://www.icc-cpi.int/situations/ukraine>, 15. 6. 2025.
4. United Nations, Dag Hammarskjöld Library, *UN Security Council Meetings & Outcome Tables*, <https://research.un.org/en/docs/sc/quick>, 11. 6. 2025.
5. *General Assembly Adopts Text Recommending Creation of Register to Document Damages Caused by Russian Federation Aggression against Ukraine, Resuming Emergency Special Session*, United Nations, https://press.un.org/en/2022/ga12470.doc.htm?_gl=1*1f805o2*_ga*MTQ3MTkzMzQ2MC4xNzA2MTM5NzY3*_ga_TK9BQL5X7Z*MTcxNzQ1ODI2MC41MC4xLjE3MTc0NTk2MjluMC4wLjA, 10. 6. 2025.
6. *Security Council Fails to Adopt Resolution Condemning Moscow's Referenda in Ukraine's Occupied Territories, as Permanent Member Employs Veto*, 30.9.2022., United Nations, <https://press.un.org/en/2022/sc15046.doc.htm>, 10. 6. 2025.
7. *With 10 Votes in Favour, 5 Abstentions, Security Council Adopts Resolution 2774 (2025) Mourning Loss of Life, as Russian Federation's Invasion of Ukraine Enters Fourth Year*, United Nations, <https://press.un.org/en/2025/sc16005.doc.htm>, 11. 6. 2025.
8. UN Treaty Series, https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280027fac&clang=_en, 20. 6. 2025.
9. International Court of Justice, <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/182/182-20220307-OTH-01-00-EN.pdf>, 14. 6. 2025.
10. *Russia rejects international court ruling to stop invasion of Ukraine*, 17. 3. 2022., Euractiv, <https://www.euractiv.com/section/europe-s-east/news/russia-rejects-international-court-ruling-to-stop-invasion-of-ukraine/>, 14. 6. 2025.
11. International Court of Justice, <https://www.icj-cij.org/case/182/intervention>, 14. 6. 2025.
12. *Newsroom*, Council of Europe, <https://www.coe.int/en/web/portal/-/ukraine-and-the-council-of-europe-sign-agreement-on-establishing-a-special-tribunal-for-the-crime-of-aggression-against-ukraine>, 26. 6. 2025.
13. Council of Europe, <https://www.coe.int/en/web/portal/frequently-asked-questions?>, 26. 6. 2025.
14. International Criminal Court, chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/<https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/2022-04/Article-14-letter.pdf>, 15. 6. 2025.
15. Council of the European Union, <https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2022/04/13/euam-ukraine-council-further-amends-the-mandate-to-also>

- provide-support-in-the-investigation-and-prosecution-of-international-crimes/, 15. 6. 2025.
16. *Statement of ICC Prosecutor*, 28. veljače 2022., International Criminal Court, <https://www.icc-cpi.int/news/statement-icc-prosecutor-karim-aa-khan-qc-situation-ukraine-i-have-decided-proceed-opening>, 15. 6. 2025.
17. *Situation in Ukraine: ICC judges issue arrest warrants against Vladimir Vladimirovich Putin and Maria Alekseyevna Lvova-Belova*, 17. ožujka 2023., International Criminal Court, <https://www.icc-cpi.int/news/situation-ukraine-icc-judges-issue-arrest-warrants-against-vladimir-vladimirovich-putin-and>, 15. 6. 2025.
18. *Situation in Ukraine: ICC judges issue arrest warrants against Sergei Ivanovich Kobylash and Viktor Niloayevich Sokolov*, 5. ožujka 2024. International Criminal Court, <https://www.icc-cpi.int/news/situation-ukraine-icc-judges-issue-arrest-warrants-against-sergei-ivanovich-kobylash-and>, 15. 6. 2025.

INTERNATIONAL INSTITUTIONS AND THE MECHANISMS FOR THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS IN THE ARMED CONFLICT IN UKRAINE

The analysis of reactions of the international community to grave violations of international law helps understand the role of states and international organisations in the case of aggression of one state against the territorial integrity of another, and in the prosecution of specific international crimes committed in the armed conflict between Russia and Ukraine. Through the analysis of the activities and measures taken within different international organisations and institutions, such as the General Assembly and the Security Council as political organs of the United Nations, as well as the International Court of Justice and the International Criminal Court as international judicial bodies competent for the determination of the responsibility of states and individuals for the most serious violations of international law, this paper seeks to assess the efficiency of international mechanisms for the preservation of international legal order, as well as the protection of human rights in the armed conflict on the territory of Ukraine, and recognize their advantages and shortcomings. Special focus is placed on the impact of legally non-binding measures of the United Nations on the maintenance of international peace and security, on the one hand, and on the other, on the impact of mechanisms of international courts on the sanctioning and prevention of international crimes, as well as on their limitations in that context.

Keywords: aggression, protection of human rights, United Nations, International Court of Justice, International Criminal Court, international responsibility

Rutvica Rusan Novokmet, PhD, Assistant Professor at the University of Zagreb, Faculty of Law, Chair of International Law. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-6235-1012>

Asja Mrkić, Mag. iur., Trainee Lawyer at the law firm Lovrić, Novokmet i partneri d.o.o. ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0002-3374-798X>

NADZOR NAD ZAHVATIMA U ZAŠTIĆENIM PODRUČJIMA PROVEDENIMA BEZ ISHOĐENOG DOPUŠTENJA

UDK: 349.6(497.5)

34:504.06(497.5)

351.853:502(497.5)

Stručni rad

Primljeno: 6. veljače 2025.

Josip Hren*

Na temelju prikupljanja i analize podataka o postupanjima čuvara prirode u nadzoru nad zahvatima izvedenima bez ishođenog dopuštenja, kao i analize odredaba Zakona o zaštiti prirode kojima je uređen postupak izdavanja dopuštenja te odredaba ostalih zakonskih i podzakonskih propisa kojima je uređeno postupanje čuvara prirode, u članku se analiziraju manjkavosti normativnog uređenja tog postupka te problemi na koje čuvari prirode nailaze u neposrednom nadzoru. Daje se pregled ovlasti čuvara prirode, a zaključno se na temelju uočenih problema daju smjernice za postupanje čuvara prirode i smjernice za sadržajno te normativno poboljšanje postupka izdavanja dopuštenja.

Ključne riječi: dopuštenje, čuvari prirode, neposredni nadzor, zahvati izvedeni bez ishođenog dopuštenja

1. UVOD

Jedan od osnovnih zakonskih alata kojima se štite zaštićena područja¹ u Hrvatskoj jest izdavanje dopuštenja za zahvate. Unutar zbog priobalnog položaja atraktivnijih zaštićenih područja često dolazi do provođenja zahvata bez ishođenog dopuštenja nadležnog tijela. Upravo je očuvanje prirode jedna od najviših vrednota ustavnog poretka i dužnost je svakog pojedinca i javnosti, a posebno nadležnih tijela, u koja spadaju i javne ustanove osnovane za upravljanje zaštićenim područjima, pridonositi sustavnoj i učinkovitoj zaštiti prirode.² Neposredni nadzor nad navedenim zahvatima provode čuvari prirode. Stoga se nameće pretpostavka da su postupanja čuvara prirode u nadzoru takvih zahvata neučinkovita, ali i da sam upravni postupak izdavanja dopuštenja sadrži određene

* Josip Hren, načelnik Sektora za zaštićena područja i ocjenu prihvatljivosti, Uprava za zaštitu prirode, Ministarstvo zaštite okoliša i zelene tranzicije. ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0005-6086-0568>

¹ Zaštićena su područja geografski jasno određeni prostori koji su namijenjeni zaštiti prirode i kojima se upravlja radi dugoročnog očuvanja prirode i pratećih usluga ekološkog sustava. Dije se u devet kategorija: strogi rezervat, nacionalni park, posebni rezervat, park prirode, regionalni park, spomenik prirode, značajni krajobraz, park-šuma i spomenik parkovne arhitekture. Njima upravljaju javne ustanove. Danas je u Republici Hrvatskoj osnovano ukupno 45 javnih ustanova koje upravljaju zaštićenim područjima: 19 javnih ustanova koje upravljaju nacionalnim parkovima i parkovima prirode i 21 tzv. „županijska“ javna ustanova. Također, postoji i pet ustanova osnovanih od jedinica lokalne samouprave. Osim zaštićenim područjima, javne ustanove upravljaju i područjima ekološke mreže Natura 2000, kao i speleološkim objektima na području svoje nadležnosti.

² Đanić Čeko, A., Senjak Krunić, K., 2024, Posebni upravni postupci procjene utjecaja zahvata na okoliš s osvrtom na upravno-sudsku praksu, u: Barbić, J. (ur.), Očuvanje načela zakonitosti u postupcima prostornog uređenja i gradnje, Okrugli stol održan 27. veljače 2024., Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, str. 65–95.

sadržajne i normativne manjkavosti. Svrha je ovoga članka analizirati razloge neučinkovitosti postupanja čuvara prirode, kao i manjkavosti normativnog uređenja postupka izdavanja dopuštenja. Cilj je dati smjernice za postupanje čuvarima prirode i nositelju izrade novog Zakona o zaštiti prirode kako bi otklonio uočene manjkavosti.

2. DOPUŠTENJA ZA ZAHVATE U ZAŠTIĆENIM PODRUČJIMA I OVLASTI ČUVARA PRIRODE

2.1. Dopuštenja za zahvate u zaštićenim područjima

Čl. 144. Zakona o zaštiti prirode³ (dalje u tekstu: ZZP) propisuje da je osoba koja namjerava provoditi zahvat na zaštićenom području za koji nije potrebno ishoditi akt kojim se odobrava građenje prema posebnom propisu kojim se uređuje gradnja dužna ishoditi dopuštenje. Dakle, dopuštenje se ne izdaje za zahvate za koje je potrebno ishoditi akt kojim se odobrava građenje prema Pravilniku o jednostavnim i drugim građevinama i radovima (dalje u tekstu: PJDGR), već za te zahvate, sukladno čl. 143. ZZP-a, nadležno tijelo⁴ utvrđuje uvjete zaštite prirode i izdaje potvrdu. U zahvate za koje se izdaje dopuštenje ne spadaju zahvati koji su predviđeni planovima ili programima iz područja šumarstva, lovstva, vodnoga gospodarstva i ribarstva za koje je proveden postupak ocjene prihvatljivosti za ekološku mrežu.⁵ U PJDGR-u posebno su određeni zahvati koji se mogu graditi, odnosno izvoditi, bez građevinske dozvole u skladu s glavnim projektom, kao i oni zahvati koji se mogu graditi, odnosno izvoditi, bez građevinske dozvole i bez glavnog projekta. Upravo su zahvati koji se mogu graditi odnosno izvoditi bez građevinske dozvole i bez glavnog projekta oni za koje se izdaje dopuštenje.

Zakon o općem upravnom postupku⁶ (dalje u tekstu: ZUP) upravnu stvar definira kao svaku stvar u kojoj javnopravno tijelo u upravnom postupku rješava o pravima, obvezama ili pravnim interesima fizičke ili pravne osobe ili drugih stranaka neposredno

³ Zakon o zaštiti prirode, Narodne novine, br. 80/2013, 15/2018, 14/2019, 127/2019 i 155/2023.

⁵ Pravilnik o jednostavnim i drugim građevinama i radovima, Narodne novine, br. 112/2017, 34/2018, 36/2019, 98/2019, 31/2020, 74/2022, 155/2023.

⁶ Nadležno tijelo za izdavanje dopuštenja jest ministarstvo nadležno za poslove zaštite prirode za zahvate na području strogog rezervata, nacionalnog parka, posebnog rezervata i parka prirode ili upravno tijelo županije (Grada Zagreba) nadležno za poslove zaštite prirode za zahvate na području spomenika prirode, regionalnog parka, značajnog krajobraza, park-šume i spomenika parkovne arhitekture.

⁷ Osim ako uvjetima zaštite prirode koji su sastavni dio rješenja kojim nadležno tijelo isključuje mogućnost značajnih negativnih utjecaja plana ili programa na ciljeve očuvanja i cjelovitost područja ekološke mreže te utvrđuje da je plan ili program prihvatljiv za ekološku mrežu, odnosno rješenja kojim nadležno tijelo ne može isključiti mogućnost značajnih negativnih utjecaja plana ili programa na ciljeve očuvanja i cjelovitost područja ekološke mreže te utvrđuje da je obvezna provedba glavne ocjene prihvatljivosti plana ili programa za ekološku mrežu nije drukčije utvrđeno; dakle navedenim dvama rješenjima moguće je utvrditi da je za pojedine zahvate predviđene navedenim planovima ili programima potrebno ishoditi dopuštenje.

⁸ Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/2009, 110/2021.

⁹ U čl. 177. st. 1. navodi se koja su rješenja upravni akti, među ostalima i dopuštenje iz čl. 144.

primjenjujući zakone, druge propise i opće akte kojima se uređuje odgovarajuće upravno područje. Dodatno, ZUP definira upravnu stvar kao svaku stvar koja je zakonom određena kao upravna stvar. Izdavanje dopuštenja prema obje definicije iz ZUP-a spada u upravnu stvar. Naime, izdavanjem dopuštenja nositelj zahvata dobiva pravo izvođenja zahvata u zaštićenom području, a ZZP propisuje da je dopuštenje upravni akt.⁷ Uz pravila općeg upravnog postupka propisana ZUP-om u Hrvatskoj postoje i brojna pravila koja reguliraju posebne upravne postupke u pojedinim upravnim područjima, pa tako i u upravnom području zaštite prirode. Tolika posebna proceduralna pravila omogućuju arbitrarno postupanje državnih tijela i pravnih osoba s javnim ovlastima i stvaraju pravnu nesigurnost.⁸ ZZP-om je propisano što sadrži zahtjev za izdavanje dopuštenja⁹ i što sadrži samo dopuštenje: uvjete zaštite prirode i rok¹⁰ na koji se izdaje. Zatim je propisana pretpostavka uz ispunjenje koje nadležno tijelo izdaje dopuštenje – ako utvrdi da namjeravani zahvat neće promijeniti obilježja zbog kojih je područje zaštićeno. Obilježja zbog kojih je neko područje proglašeno zaštićenim trebala bi biti sadržana u aktu o proglašenju tog područja zaštićenim. ZUP propisuje sastavne dijelove rješenja i što ti sastavni dijelovi rješenja sadrže. U skladu s istražnim načelom koje vlada u upravnom postupku pravila tog postupka daju službenoj osobi javnopravnog tijela snažne istražne ovlasti,¹¹ posebno u utvrđivanju da namjeravani zahvat neće promijeniti obilježja zbog kojih je područje zaštićeno.

2.2. Čuvari prirode i njihove ovlasti

Čuvari prirode službenici su javnih ustanova koje upravljaju zaštićenim područjima. Njihove ovlasti, odnosno prava i obveze, propisane su ZZP-om. Prema ZZP-u u provedbi nadzora, ako zatekne osobu u zaštićenom području ili području ekološke mreže da obavlja radnje za koje je propisana prekršajna odgovornost, čuvar prirode ima pravo i obvezu provjeriti identitet osobe, davati upozorenja i zapovijedi, prikupiti podatke i obavijesti,¹² pregledati osobu, prtljagu, prijevozno sredstvo ili plovilo, privremeno ograničiti kretanje na određenom području, osigurati mjesto događaja i naplatiti novčanu kaznu, štetu i učinjene troškove od prekršitelja uz izdavanje potvrde. Način rada i postupanja glavnog čuvara prirode i čuvara prirode te korištenja navedenih sedam ovlasti propisani su Pravilnikom o načinu rada i postupanja čuvara prirode.¹³ ZZP-om je propisano da čuvar

⁸ Ljubanović, B., 2006, Posebni upravni postupci u Republici Hrvatskoj, Hrvatska javna uprava, god. 6, br. 3, str. 5–22.

¹¹ Opis zahvata ili idejno rješenje, lokaciju zahvata, trajanje i vrijeme izvođenja zahvata, način izvođenja zahvata, podatke o opremi, alatima, strojevima i dr. za izvođenje zahvata.

¹⁰ U pravilu do dvije godine.

¹¹ Ljubanović, B., Đerđa, D., 2021, Metoda postupanja u upravnom postupku u odnosu na metodu postupanja u upravnom sporu i saznanja istine o činjenicama, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 42, br. 2, str. 419–432.

¹² O prikupljanju obavijesti više: Milivojević, L., Filipić, K., 2015, Pozicija javne ovlasti za prikupljanje obavijesti u hrvatskom pravnom sustavu, Kriminalistička teorija i praksa, vol. 2, br. 2, str. 69–89.

¹³ Pravilnik o načinu rada i postupanja čuvara prirode, Narodne novine, br. 35/2021.

prirode ima pravo i obvezu¹⁴ privremeno oduzeti protupravno prisvojeni dio živog ili neživog svijeta koji pripada zaštićenom području, kao i sredstva kojima je izvršeno protupravno prisvajanje, zatražiti uspostavu prijašnjeg stanja, odnosno narediti mjere za sprječavanje i uklanjanje štetnih posljedica, izreći upravnu mjeru, podnijeti kaznenu prijavu i pokrenuti prekršajni postupak podnošenjem optužnog prijedloga.¹⁵ Na način korištenja potonjih pet ovlasti primjenjuju se odredbe posebnih propisa. Uz poslove neposredne zaštite, sukladno ZZP-u, čuvari prirode obavljaju i poslove čuvanja i promicanja zaštićenog područja i područja ekološke mreže. Zbog neupoznatosti građana s propisima koji reguliraju određeno ponašanje u zaštićenom području do lakše provedbe zakonskih odredaba mogla bi dovesti mjera obavješćavanja građana o javnim ovlastima čuvara prirode kroz medije, pomoću letaka koji bi se dijelili na ulazu u zaštićeno područje ili na informativnim točkama, što bi imalo preventivno-informativnu ulogu.¹⁶ Kad se analiziraju propisane ovlasti čuvara prirode i inspektora zaštite prirode iz ZZP-a i Zakona o državnom inspektoratu,¹⁷ može se zaključiti da je niz ovlasti podudaran, ali i da postoje neke specifične ovlasti kako čuvara prirode¹⁸ tako i inspektora zaštite prirode.¹⁹ Kod nekih podudarnih ovlasti inspektori zaštite prirode imaju veće i određenije ovlasti od čuvara prirode.

Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama²⁰ propisuje da upravno vijeće javne ustanove donosi odluku o pomorskom redu unutar zaštićenog područja²¹ te da poslove provedbe reda na pomorskom dobru obavlja čuvarska služba. U provedbi nadzora nad provedbom te odluke čuvar prirode ima nešto šire ovlasti²² u odnosu na ZZP. Zakonom o pomorskom dobru i morskim lukama izričito je stavljeno čuvarima prirode u nadležnost

¹⁴ O pravima i obvezama čuvara prirode više: Pavliček, J., Milivojević, L., 2014, *Kriminalistička metodologija u funkciji zaštite prirode i okoliša*, Kriminalistička metodologija i praksa, vol. 1, br. 1, str. 55–80.

¹⁵ Prekršajni postupak može se voditi isključivo na temelju optužnog prijedloga koji je podnio čuvar prirode kao jedan od ovlaštenih tužitelja prema Prekršajnom zakonu (kao službenik javne ustanove za upravljanje zaštićenim područjima koja je pravna osoba s javnim ovlastima).

¹⁶ Pavliček, J., Milivojević, L., 2014, *Kriminalistička metodologija u funkciji zaštite prirode i okoliša*, Kriminalistička metodologija i praksa, vol. 1, br. 1, str. 63.

¹⁷ Zakon o Državnom inspektoratu, Narodne novine, br. 115/2018, 117/2021, 67/2023, 155/2023.

¹⁸ Npr. naplatiti novčanu kaznu, štetu i učinjene troškove od prekršitelja uz izdavanje potvrde ili davati upozorenja i zapovijedi

¹⁹ Npr. narediti hitne mjere radi sprječavanja ili smanjivanja štete ili zatražiti determinaciju, uzorkovanje i vještačenje od ovlaštenih osoba

²⁰ Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, Narodne novine, br. 83/2023.

²¹ Prema Zakonu o pomorskom dobru i morskim lukama odlukom o redu na pomorskom dobru propisuje se način uređenja i korištenja pomorskog dobra u općoj upotrebi za gospodarske i druge svrhe, građenje građevina koje se prema posebnim propisima grade bez građevinske dozvole i glavnog projekta te održavanje reda na pomorskom dobru u općoj upotrebi, održavanje čistoće i čuvanje površina pomorskog dobra u općoj upotrebi, osiguranje nesmetanog prolaska duž pomorskog dobra, kao i mjere za provođenje mjera za održavanje reda na pomorskom dobru koje poduzima čuvar prirode, obveze pravnih i fizičkih osoba i prekršajne odredbe.

²² 1. zatražiti i pregledati isprave na temelju kojih može utvrditi identitet stranke ili zakonskog zastupnika stranke, kao i drugih osoba nazočnih prilikom nadzora; 2. uzimati izjave od odgovornih osoba radi pribavljanja dokaza o činjenicama koje se ne mogu izravno utvrditi, kao i od drugih osoba nazočnih prilikom nadzora; 3. zatražiti pisanim putem od stranke točne i potpune podatke i dokumentaciju potrebnu u nadzoru; 4. prikupljati dokaze i utvrđivati činjenično stanje na vizualni i drugi odgovarajući način te 5. obavljati i druge radnje u svrhu provedbe nadzora.

rješenjem ili na drugi propisani način narediti mjere za održavanje reda na pomorskom dobru, obveza pokretanja upravnog postupka i naređivanja mjera rješenjem osobi koja je povrijedila odluku o pomorskom redu te ovlast provođenja izvršenja rješenja koja donesu. Nadalje, tim je zakonom jasno propisano da optužni prijedlog za prekršaj propisan zakonom ili odlukom o redu na pomorskom dobru, koji u nadzoru utvrdi čuvar prirode, podnosi ravnatelj javne ustanove.

Zakon o morskom ribarstvu²³ propisuje da inspekcijski nadzor nad provedbom toga zakona i propisa donesenih na temelju njega obavljaju, među ostalima, i čuvari prirode u zaštićenim područjima te da neposredni nadzor u dijelovima mora koji su zaštićeni u kategorijama nacionalnog parka, posebnog rezervata i parka prirode provode ovlaštene osobe – čuvari prirode.²⁴ Propisuju se četiri osnovne ovlasti²⁵ čuvara prirode, kao i da čuvar prirode može privremeno oduzeti proizvode ribarstva, ribolovne alate i opremu te druge predmete kojima je počinjen prekršaj.²⁶

Na kraju, Zakon o slatkovodnom ribarstvu²⁷ propisuje da neposredni nadzor nad provedbom odredaba toga zakona i propisa donesenih na temelju njega obavljaju i provode čuvari prirode javnih ustanova u dijelu koji se odnosi na zaštićena područja i ekološku mrežu.

²³ Zakon o morskom ribarstvu, Narodne novine, br. 62/2017, 130/2017, 14/2019, 30/2023, 14/2024. Prema ovom zakonu, kada utvrdi povredu propisa čije je izvršenje ovlašten nadzirati, čuvar prirode ima obvezu po službenoj dužnosti pokrenuti upravni postupak i narediti odgovarajuće mjere u skladu s odlukom o redu na pomorskom dobru.

²⁴ Oni su u provođenju nadzora nad obavljanjem športskog i rekreacijskog ribolova ovlaštteni fotografirati ili snimiti osobe, pregledati, fotografirati ili snimiti alate, plovila, objekte, poslovne prostorije i druge prostorije i prostore, luke, proizvode, uređaje, opremu plovila, sredstva rada, vozila, poslovne knjige, registre, dokumente, ugovore, isprave i drugu poslovnu dokumentaciju koja omogućuje uvid u poslovanje pravne i fizičke osobe. Ovlaštteni su u postupku nadzora zatražiti i pregledati isprave na temelju kojih se može utvrditi identitet osobe.

²⁵ Ovlasti su:

utvrditi udovoljava li fizička ili pravna osoba djelomično ili u potpunosti uvjetima propisanim tim zakonom ili propisima donesenim na temelju njega
podnijeti nadležnom tijelu prijavu zbog kaznenog djela ili optužni prijedlog
izdati prekršajni nalog ili obvezni prekršajni nalog
naplatiti novčanu kaznu na mjestu počinjenja prekršaja.

²⁶ Propisuje i da čuvar prirode može staviti plombu na prijevozno sredstvo i/ili spremnik s ciljem naknadne kontrole u odredišnom objektu. Plombu može staviti na ulov, plovilo, alat, opremu, objekt te prijevozno sredstvo i/ili spremnik.

²⁹ Zakon o slatkovodnom ribarstvu, Narodne novine, br. 63/2019. Ovaj zakon propisuje i da čuvari prirode moraju biti stručno osposobljeni za provedbu toga neposrednog nadzora te da stručno osposobljavanje provodi ministarstvo nadležno za slatkovodni ribolov.

3. MANJKAVOSTI UPRAVNOG POSTUPKA IZDAVANJA DOPUŠTENJA I PROBLEMI ČUVARA PRIRODE U PROVOĐENJU NADZORA

3.1. Manjkavosti upravnog postupka izdavanja dopuštenja

U odredbama čl. 144. ZZP-a nedovoljno je određeno za koje se zahvate dopuštenje izdaje. Ako se držimo striktno zakonskog izričaja, dopuštenje se izdaje za zahvat na zaštićenom području za koji je PJDGR-om propisano da za njega nije potrebno ishoditi akt kojim se odobrava građenje.²⁸ ZZP se ovime vezao za podzakonski akt²⁹ Zakona o gradnji.³⁰ Sasvim je sigurno da čuvari prirode ne mogu vršiti nadzor nad svim u tome pravilniku navedenim građevinama i radovima u zaštićenim područjima za koje nije potrebno ishoditi akt kojim se odobrava građenje, dok je nadzor nad mnogima nepotreban zato što ne utječu na obilježja zaštićenog područja, kao i zato što se radi o radovima održavanja, popravaka ili ugradnje na već postojećim građevinama za koje je ishođen akt gradnje (npr. zamjena unutrašnjih vrata i prozora, ugradnja novog sustava grijanja u postojećoj zgradi itd.). U praksi se dopuštenja izdaju za razne zahvate koji uopće nisu navedeni u tom pravilniku, kao npr. za radove sječe šume, razne manifestacije u zaštićenim područjima, poljoprivredne radove i dr. S tim u svezi bilo bi potrebno nadopuniti odredbe čl. 144. ZZP-a propisivanjem da se dopuštenja izdaju i za druge zahvate koji mogu utjecati na obilježja zbog kojih je područje proglašeno zaštićenim.

ZZP-om nije jasno određeno izdaje li se dopuštenje za izvođenje radova izgradnje građevina ili se dopuštenje izdaje za same građevine, pa samim time zamjenjuje akt gradnje. Kako je ZZP-om propisano da se dopuštenje izdaje u pravilu na rok do dvije godine i da je rok sastavni dio dopuštenja, ukoliko bi se dopuštenje izdavallo za zahvat (tj. građevinu), a tako je propisano, pitanje je što se događa sa zahvatom nakon proteka te dvije godine (ili proteka drugog roka određenog u dopuštenju) – mora li se zahvat nakon proteka tog roka ukloniti?

Ako se prihvati tumačenje da se dopuštenje izdaje za zahvat, bilo bi nužno propisati trajno čuvanje idejnog rješenja i opisa zahvata od strane nositelja zahvata, kao i od strane

²⁸ U čl. 2. toga pravilnika navode se građevine koje se mogu graditi bez građevinske dozvole i glavnog projekta. Dakle, i građevinski projekt smatra se aktom kojim se odobrava građenje. U te građevine spadaju razne pomoćne građevine, ograde, ogradni i potporni zidovi određene visine, razne privremene građevine, građevine i oprema namijenjena poljoprivrednoj i biljnoj proizvodnji na otvorenom i zatvorenom prostoru, odnosno držanju stoke i drugih životinja, panoi i informacijski stupovi određene površine i drugo. U čl. 3. navode se radovi koji se mogu izvoditi bez građevinske dozvole i glavnog projekta: različiti radovi održavanja postojeće građevine (hitni ili nužni popravci kojima se ne utječe na način ispunjavanja temeljnih zahtjeva za građevinu mehaničke otpornosti i stabilnosti ili sigurnosti u slučaju požara), ugradnje sustava grijanja, sustava hlađenja ili klimatizacije određene nazivne snage, zamjene prozora i vrata, izvođenja sustava i instalacija kabela mreže, uređenja građevinske čestice u vidu građenja staza, platoa i stuba, vrtnog bazena ili ribnjaka određene dubine, priključenja na infrastrukturne instalacije, tehničko i gospodarsko održavanje na vodotoku i vodnom dobru, cesti, građevini željezničke infrastrukture, unutarnjem plovnom putu i drugim građevinama, razni radovi na postojećim ribnjacima slatkovodne akvakulture te razni drugi radovi.

²⁹ U slučaju izmjene i dopune toga podzakonskog akta može se dogoditi da će biti potrebno mijenjati ZZP.

³⁰ Zakon o gradnji, Narodne novine, br. 153/2013, 20/2017, 39/2019, 125/2019.

nadležnog tijela koje je dopuštenje izdalo. Ako se pak prihvati tumačenje da se dopuštenje izdaje za izvođenje radova u okviru zahvata, rok u trajanju do dvije godine logičan je, no nejasno je treba li se nositelj zahvata pridržavati uvjeta iz dopuštenja (ispunjavati ih) i nakon što rok istekne, tj. je li zahvat dopušten nakon isteka tog roka.

Nadležno tijelo izdaje dopuštenje ako, kako propisuje odredba čl. 144. ZZP-a, utvrdi da zahvat neće promijeniti obilježja zbog kojih je područje zaštićeno. U ovoj odredbi svakako nedostaju riječi „uz pridržavanje uvjeta zaštite prirode“ jer, ako zahvat neće promijeniti obilježja zbog kojih je područje zaštićeno bez pridržavanja (ispunjavanja) uvjeta zaštite prirode, u dopuštenju nije potrebno propisivati uvjete zaštite prirode. Druga mogućnost bila bi da se taj članak dopuni odredbom prema kojoj nadležno tijelo može izdati dopuštenje bez uvjeta zaštite prirode ukoliko utvrdi da zahvat neće promijeniti obilježja zbog kojih je područje zaštićeno i bez propisivanja posebnih uvjeta zaštite prirode u dopuštenju. Nadalje, budući da mnogi akti o proglašenju, posebno oni stariji, ne sadrže jasna obilježja zbog kojih je područje proglašeno zaštićenim,³¹ bilo bi uputno propisati i da se zahvat mora provoditi, odnosno biti u skladu, s namjenom i vrijednostima koje proizlaze iz zakonske definicije kategorije zaštićenog područja.³²

Poseban problem predstavlja upućivanje zahtjeva za ishodom dopuštenja nakon započetog provođenja ili već provedenog zahvata. Iako ZZP propisuje da je dopuštenje dužna ishoditi osoba koja namjerava provoditi zahvat na zaštićenom području, nerijetko se događa da osoba zatraži dopuštenje nakon što počne provoditi ili potpuno provede zahvat. Postupanja nadležnih tijela u tim su slučajevima različita, a često odbacuju zahtjev pozivajući se na čl. 41. st. 2. ZUP-a i navodeći da zbog već izvedenog zahvata ne postoje zakonske pretpostavke za pokretanje postupka.

Na kraju, budući da je ZZP-om propisan i postupak ocjene prihvatljivosti zahvata za ekološku mrežu, nije jasno je li potrebno, uz ishodoeno dopuštenje, prije izvođenja zahvata na zaštićenom području provesti i postupak ocjene prihvatljivosti zahvata za ekološku mrežu³³ i ishoditi odgovarajuće rješenje. Slijedom toga bilo bi uputno u dopuštenju navesti da se radi o zahvatu koji ne može imati značajan negativan utjecaj na ciljeve očuvanja i cjelovitost područja ekološke mreže i da se može provesti bez prethodnog provođenja posebnog postupka ocjene prihvatljivosti zahvata za ekološku mrežu. Ako se pak radi o zahvatu koji može imati značajan negativan utjecaj na ciljeve očuvanja i cjelovitost područja ekološke mreže, bilo bi potrebno navesti da je za takav zahvat

³¹ Npr. Odluka o proglašenju područja Sutinskih Toplica zaštićenim krajolikom, Skupština Općine Zlatar-Bistrica, 6. lipnja 1980., broj »S«-01-1818/1-1980, Zlatar-Bistrica, 18. 6. 1980.

³² Npr. park prirode definiran je u ZZP-u kao „prostrano prirodno ili dijelom kultivirano područje kopna i/ili mora velike bioraznolikosti i/ili georaznolikosti, s vrijednim ekološkim obilježjima, naglašenim krajobraznim i kulturno-povijesnim vrijednostima“.

³³ Prema ZZP-u ocjena prihvatljivosti zahvata za ekološku mrežu provodi se za zahvat, kao i za svaku izmjenu i/ili dopunu zahvata, koji sam ili s drugim zahvatima može imati značajan negativan utjecaj na ciljeve očuvanja i cjelovitost područja ekološke mreže.

obvezno prije njegova provođenja provesti i postupak ocjene prihvatljivosti zahvata za ekološku mrežu.

3.2. Problemi čuvara prirode u provođenju neposrednog nadzora

Odredba čl. 209. st. 1. ZZP-a: „U provedbi nadzora, ako zatekne osobu u zaštićenom području ili području ekološke mreže da obavlja radnje za koje je propisana prekršajna odgovornost³⁴ odredbama članaka 226. do 233. ovoga Zakona i na temelju njega donesenih propisa,³⁵ glavni čuvar prirode i čuvar prirode ima pravo i obvezu...” uzrok je temeljnog problema u postupanju čuvara prirode. Naime, iz formulacije „ako zatekne” proizlazi da čuvar prirode, kako bi koristio svoje ovlasti, mora zateći osobu u zaštićenom području u obavljanju radnje za koju je propisana prekršajna odgovornost. Osoba koja obavlja takve radnje može se sakriti ili pritajiti ako uoči ili joj bude dojavljeno da čuvar prirode dolazi.

Problematično je i postupanje službene osobe u upravnom postupku. Budući da čuvari prirode, kao javni službenici, nemaju obvezu polaganja državnog stručnog ispita, pa samim time ne mogu postupati u upravnom postupku kao službene osobe, tj. ne mogu voditi postupak i rješavati o upravnim stvarima, primjenjuju se odredbe ZUP-a prema kojima rješenje u upravnom postupku u tim slučajevima donosi čelnik tijela – ravnatelj javne ustanove. Drugim riječima, ukoliko ravnatelj ne želi (su)potpisati rješenje koje je sastavio čuvar prirode, rješenje se ne može donijeti, a čuvar prirode nikako nije samostalan u postupanju.

Što se tiče samog određivanja zahvata nad kojima se provodi nadzor, ni tu nije sve posve jasno. Naime, čuvar prirode mora dobro poznavati odredbe PJDGR-a da bi raspoznao one zahvate (odnosno građevine i radove) za koje je potrebno ishoditi dopuštenje na temelju čl. 144. ZZP-a. Osim toga, trebao bi poznavati odredbe odluke o komunalnom redu jedinice lokalne samouprave ukoliko je ta odluka donesena da bi raspoznao zahvate čije provođenje nadzire komunalni redar.

Poseban je problem obavljanje poslova koje temeljem ZZP-a čuvari prirode obavljaju, a koji nisu poslovi neposrednog nadzora. Radi se o poslovima čuvanja i promicanja zaštićenog područja i područja ekološke mreže, poslovima planiranja, organiziranja i izvođenja poučnih šetnji, ekološkoj poduci posjetitelja i lokalnog stanovništva, skrbi o sigurnosti posjetitelja i poduzimanju radnji spašavanja, motrenja i praćenja stanja biljnih i životinjskih vrsta, vrsta gljiva te drugih vrijednosti zaštićenog područja i područja

³⁴ Suvišna je formulacija „ili području ekološke mreže” jer se prekršajna odgovornost propisana odredbama čl. 226. do 233. ZZP-a ne odnosi na obavljanje radnji u području ekološke mreže, već samo na obavljanje radnji u zaštićenom području.

³⁵ Formulacija „na temelju njega donesenih propisa”, barem zasada, suvišna je jer nijedan podzakonski propis ZZP-a ne sadrži prekršajne odredbe.

ekološke mreže.³⁶ Ti se poslovi od strane čuvara prirode obavljaju u sve većem obimu, pa čuvarima ostaje sve manje vremena za obavljanje poslova neposredne zaštite.³⁷

Također, u Hrvatskoj i globalno nedovoljan je broj čuvara prirode za sve ovlasti koje su dužni koristiti u obavljanju svojih zadaća.³⁸

Dodatne probleme uzrokuju i neke odredbe zakona kojima je uređen nadzor, među ostalim i unutar zaštićenih područja. Prema Zakonu o Državnom inspektoratu to tijelo obavlja inspekcijske poslove u području zaštite prirode i nadzire provođenje uvjeta zaštite prirode iz dopuštenja izdanih za zahvate u zaštićenim područjima. Isti zakon propisuje da građevinski inspektori ne obavljaju poslove inspekcijskog nadzora građevina čije građenje prema posebnom propisu nadziru čuvari prirode. Takvim se izričajem pogrešno implicira da čuvari prirode obavljaju inspekcijski nadzor građevina.

Zakon o građevinskoj inspekciji³⁹ propisuje da nadzor građenja i provedbe zahvata u prostoru koji nisu građenje provodi upravno tijelo jedinice lokalne samouprave nadležno za poslove komunalnog gospodarstva ili jedinstveni upravni odjel na čijem se području gradi/provodi zahvat. Ipak, kako je ranije navedeno, za zahvate koji se mogu graditi, odnosno izvoditi bez građevinske dozvole i bez glavnog projekta, izdaje se dopuštenje na temelju ZZP-a, a nadzor na provođenjem tih zahvata provode čuvari prirode i inspektori zaštite prirode.

Odlukom o komunalnom redu jedinice lokalne samouprave, a koja se donosi na temelju Zakona o komunalnom gospodarstvu,⁴⁰ propisuje se građenje građevina koje se prema posebnim propisima grade bez građevinske dozvole i glavnog projekta te održavanje reda, mjere za provođenje te odluke, obveze pravnih i fizičkih osoba i prekršajne odredbe. Dakle, ponovno se ne izuzimaju zahvati za koje se izdaje dopuštenje prema ZZP-u a nad provođenjem kojih ovlasti nadzora imaju čuvari prirode i inspektori zaštite prirode.

³⁶ Vidi ZZP čl. 209. st. 2.

³⁷ Uz to nerijetko čuvari prirode, po nalogu ravnatelja ustanove, obavljaju i poslove uređenja okućnica i dvorišta upravnih i drugih zgrada u zaštićenom području, prodaje i provjere imanja ulaznica za ulazak u zaštićeno područje, poslove oko popravaka vozila/plovila kojih je vlasnik javna ustanova i dr. Također, u pravilu su uključeni u provođenje aktivnosti protupožarne zaštite.

³⁸ Appleton, M. R. i dr., 2022, Protected area personnel and ranger numbers are insufficient to deliver global expectations, *Nature Sustainability*, vol. 5, Dec. 2022, 1100–1110

³⁹ Zakon o građevinskoj inspekciji, Narodne novine, br. 153/2013, 145/2024.

⁴⁰ Zakon o komunalnom gospodarstvu, Narodne novine, br. 68/2018, 110/2018, 32/2020, 145/2024. Prema ovom zakonu u provedbi nadzora komunalni redar ima pravo i obvezu strankama narediti uklanjanje ruševine zgrade i zahvata u prostoru koji nije građenje te obustaviti građenje zgrade, kao i rješenjem ili na drugi propisani način narediti osobama mjere za održavanje komunalnog reda propisane odlukom o komunalnom redu jedinice lokalne samouprave odnosno druge mjere propisane tom odlukom.

4. ANALIZA POSTUPANJA ČUVARA PRIRODE I POSTUPANJA OSTALIH TIJELA U NADZORU ZAHVATA PROVEDENIH BEZ DOPUŠTENJA

Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja zatražilo je u ožujku 2022. godine popis zahvata provedenih bez dopuštenja od četiriju javnih ustanova⁴¹ s podacima⁴² o lokaciji zahvata, kratkom opisu zahvata, vlasniku/posjedniku zemljišne čestice na kojoj je proveden zahvat ili nositelju zahvata ako je poznat te podacima o postupanjima čuvara prirode, kao i o postupanjima (aktima) drugih tijela ako ih je bilo.

Pristigli su podaci o ukupno 93 zahvata u nadzoru kojih je postupano od 2017. do 2022. godine: različitim ogradama (drvenim, metalnim, betonskim, kamenim), nadstrešnicama, nasipavanjima, betonskim podlogama, ložištima, putovima, sanitarnim čvorovima, kontejnerima, stubama, štalama, vikend-objektima itd. Uglavnom se radilo o dvije i više građevina ili konstrukcija na istoj lokaciji, koje su kao jedan zahvat bile predmet postupanja čuvara prirode (npr. nasipan put uz postavljen sanitarni čvor i ogradu, betonska podloga s kontejnerom i sl.).

4.1. Analiza postupanja čuvara prirode

U devet postupanja čuvari prirode naložili su obustavljanje radova do ishođenja dopuštenja. Umjesto da zapisnički utvrde da je došlo do počinjenja prekršaja propisanog ZZP-om i zatraže uspostavu prijašnjeg stanja ili pokrenu prekršajni postupak, čuvari prirode nalažu osobi obustavljanje radova do ishođenja dopuštenja, sami valjda predmnijevajući da će nadležno tijelo izdati dopuštenje. Nadležna tijela često odbacuju zahtjev za izdavanjem dopuštenja budući da je ZZP-om propisano da je dopuštenje dužna ishoditi osoba koja namjerava provoditi zahvat na zaštićenom području, a ne osoba koja je započela ili izvela zahvat. Takvim postupanjima čuvari prirode samo potiču osobe da započinju provoditi zahvate bez ishođenja dopuštenja implicirajući da je zakonito tražiti dopuštenje nakon početka provođenja zahvata.

Čuvari prirode u samo su šest postupanja sastavili zapisnik o obavljenom nadzoru. Budući da se na temelju zapisnika pokreće prekršajni postupak, čuvari prirode obvezno bi trebali u svakom nadzoru sačiniti zapisnik i u njemu utvrditi činjenice, subjekte i okolnosti izvođenja zahvata, bez obzira na to tko je nadležan za postupanje. Sačinjavanje zapisnika

⁴¹ Zahtjev je poslan Javnoj ustanovi Park prirode Vransko jezero (za područje Parka prirode Vransko jezero), koja je poslala podatke o postupanjima kod 74 zahvata; Javnoj ustanovi Natura Histrica (za područja Posebnog rezervata Područje Palud-Palu i područje Značajnog krajobraza Rovinjski otoci i priobalno područje), koja je poslala podatke o postupanjima kod 12 zahvata; Javnoj ustanovi Priroda (za područje Park-šume Područja Čikata), koja je poslala podatke o postupanjima kod pet zahvata; i Javnoj ustanovi Priroda Dubrovačko-neretvanska (za područje Posebnog rezervata – ornitološkog Otoči Mrkan, Bobara i Supetar te za područje Značajnog krajobraza Uvala Vučine), koja je poslala podatke o postupanjima kod dva zahvata.

⁴² Za korištenje podataka u ovom radu ishođeno je odobrenje Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja KLASA: 352-02/24-01/61, URBROJ: 517-05-2-24-2 od 2. svibnja 2024. godine.

važno je zbog Prekršajnog zakona,⁴³ u kojem je propisan sadržaj optužnog prijedloga, koji, među ostalim, treba sadržavati vrijeme i mjesto počinjenja prekršaja, sredstvo kojim je počinjen prekršaj te ostale bitne okolnosti za točno određenje prekršaja. Utvrđeno (u zapisniku) vrijeme počinjenja prekršaja važno je zato što od toga vremena počinje teći zastarni rok za podnošenje optužnog prijedloga. Sudovi odbacuju optužne prijedloge koji su glede vremena izvršenja prekršaja manjkavi i nerazumljivi.

U tri postupanja naložena je uspostava prijašnjeg stanja. Informacije je li nakon toga prijašnje stanje uspostavljeno nisu dostavljene, pa se može pretpostaviti da nije. Ta zakonska ovlast čuvara prirode da nalože uspostavu prijašnjeg stanja također je problematična. Naime, za razliku od inspektora i komunalnih redara, koji imaju mogućnost prisilnog izvršenja svojih rješenja, ZZP-om nije propisana mogućnost prisilne uspostave prijašnjeg stanja, što u pravilu znači uklanjanje zahvata putem treće osobe, a na trošak osobe koja je provela zahvat bez dopuštenja, tj. nije propisano prisilno izvršenje naloga čuvara prirode za uspostavljanje prijašnjeg stanja. Šest postupanja odnosi se na traženje katastarskog plana, traženje lokacijske informacije, traženje ishoda dopuštenja i prijave inspekciji.

Iako je ZZP-om propisan prekršaj za provođenje zahvata bez ishoda dopuštenja ili protivno dopuštenju, odnosno za nepoštivanje uvjeta zaštite prirode utvrđenih u dopuštenju, čuvari prirode uglavnom, u čak 66 (71 %) postupanja, prosljeđuju predmet na postupanje upravnim odjelima jedinica lokalne samouprave nadležnima za komunalno gospodarstvo pozivajući se na čl. 2. Zakona o građevinskoj inspekciji,⁴⁴ kojim su propisane ovlasti i obveze komunalnih redara, između ostalog i u odnosu na zahvat u prostoru koji nije građenje. Taj zakon propisuje i da navedeni upravni odjel obavlja nadzor u vezi s građenjem i izvođenjem radova koji se prema posebnom propisu kojim se uređuje gradnja grade, odnosno izvode, na temelju rješenja koje se donosi na temelju propisa kojima se uređuje komunalno gospodarstvo i bez građevinske dozvole, glavnog projekta odnosno drugog akta. Posebno je problematičan izričaj „odnosno drugog akta“ jer se ne precizira o kojem se aktu radi niti temeljem kojeg se propisa taj „drugi akt“ donosi. Ako se uzme da je taj drugi akt upravo dopuštenje za zahvat u zaštićenom području, onda taj upravni odjel ne bi bilo nadležan za nadzor zahvata za koje se izdaje dopuštenje. U svega tri postupanja čuvara prirode podneseni su optužni prijedlozi.⁴⁵

⁴³ Prekršajni zakon, Narodne novine, br. 107/2007, 39/2013, 157/2013, 110/2015, 70/2017, 118/2018, 114/2022.

⁴⁴ U čl. 2. propisuje da nadzor građenja i provedbe zahvata u prostoru koji nisu građenje provodi upravno tijelo jedinice lokalne samouprave nadležno za poslove komunalnog gospodarstva, odnosno jedinstveni upravni odjel na čijem se području gradi, odnosno provodi, zahvat u prostoru.

⁴⁵ Jedan je podnesen Općinskom sudu u Puli za radove malčiranja, otvaranja puta, sječe stabala, čišćenja vegetacije, nasipavanja, postavljanja ograde (metal, drvo, beton), dovoza kamenja i utabavanja te postavljena metalna vrata unutar Posebnog ornitološkog rezervata Palud-Palu. Drugi je podnesen Općinskom sudu u Zadru zbog postavljanja mobilnih kućica, nasipavanja obale šljunkom i nasipavanja obale, čime je uređen put, sve unutar Parka prirode Vransko jezero i unutar Posebnog ornitološkog rezervata Sjeverozapadni dio Vranskog jezera. Treći je podnesen istom sudu zbog postavljanja drvenog

4.2. Postupanja ostalih tijela

Općinski sud u Puli presudom⁴⁶ donesenom u prekršajnom postupku pokrenutom optužnim prijedlogom Javne ustanove Natura Histrica presudio je da je okrivljenik kriv jer je obavljao radove unutar Posebnog ornitološkog rezervata Palud-Palu.⁴⁷ Što se tiče optužnog prijedloga podnesenog Općinskom sudu u Zadru,⁴⁸ taj je sud donio rješenje⁴⁹ da je optužni prijedlog manjkav i nerazumljiv.⁵⁰ Iako je Javna ustanova Park prirode Vransko jezero dodatno naknadno uredila optužni prijedlog, sud je ocijenio da je činjenični opis djela prekršaja i dalje ostao nerazumljiv, da nema činjeničnog opisa, već se paušalno navodi da je okrivljena osoba počinila prekršajna djela. Povodom optužnog prijedloga zbog postavljanja drvenog objekta – štale isti općinski sud donio je presudu⁵¹ da je okrivljenik kriv što je provodio zahvat na zaštićenom području bez dopuštenja.⁵²

Što se tiče postupanja upravnih odjela jedinica lokalne samouprave nadležnih za poslove komunalnog gospodarstva, Općina Stankovci službeno je odgovorila da je iznenađena zahtjevom za postupanje u skladu s čl. 51. Zakona o građevinskoj inspekciji i da nije mjesno ni stvarno nadležna za rješavanje zahtjeva.⁵³ Na proslijeđen zahtjev čuvara prirode za postupanjem Upravni odjel za zaštitu okoliša i komunalne poslove Dubrovačko-neretvanske županije odgovorio je da nije zaprimio zahtjev za provođenjem postupka ocjene prihvatljivosti za ekološku mrežu. Državno odvjetništvo Republike Hrvatske povodom prijave čuvara prirode kojom su prijavljeni radovi na otoku Supetru ističe tek kako su terenskim obilaskom i uvidom u predočenu dokumentaciju utvrđene povrede propisa sukladno odredbama ZZP-a. Od tri prijave čuvara prirode upućene Državnom inspektoratu samo u jednom slučaju inspektori Državnog inspektorata

objekta – štale – unutar Parka prirode Vransko jezero i unutar Posebnog ornitološkog rezervata Sjeverozapadni dio Vranskog jezera.

⁴⁶ Presuda općinskog suda u Puli br. 19. Pp-170/2021-8 od 3. ožujka 2022. godine.

⁴⁷ Time je počinio prekršaj iz čl. 144. st. 1. Zakona o zaštiti prirode te mu je izrečena novčana kazna od 7500 kuna.

⁴⁸ Zbog postavljanja šest mobilnih kućica, nasipavanja obale šljunkom 60 x 15 m i nasipavanja obale, čime je uređen put 180 x 4 m.

⁴⁹ Rješenje Općinskog suda u Zadru br. 20. Pp G-363/19 od 19. siječnja 2021. godine.

⁵⁰ Sud je ranije zatražio da se nadopuni optužni prijedlog, odnosno da se navede vrijeme izvršenja prekršaja u optužnom prijedlogu, a ocijenio je nepotpunim i opis radnje prekršaja iz kojeg proistječe zakonsko obilježje prekršaja. U svojem rješenju sud navodi da je bilo potrebno u optužnom prijedlogu precizirati kada su okrivljeni počinili prekršaje s obzirom na to da od vremena počinjenja prekršaja počinje teći zastarni rok u prekršajnom postupku. Javna ustanova nadopunila je optužni prijedlog navevši period od pet mjeseci kada su se prekršaji činili, ali nije precizirala koji od navedenih prekršaja.

⁵¹ Presuda Općinskog suda u Zadru br. 11. Pp G-482/2019 od 25. lipnja 2020. godine.

⁵² „... na lokaciji na kojoj su dopušteni oni zahvati i djelatnosti kojima se održavaju ili poboljšavaju uvjeti važni za očuvanje svojstava zbog kojih je rezervat proglašen“, čime je počinio prekršaj iz čl. 144. st. 1. toga zakona, pa mu je, uz primjenu odredbe čl. 37. Prekršajnog zakona, izrekao novčanu kaznu u iznosu od 3000 kuna.

⁵³ Općina Stankovci smatra da se transportni kontejneri mogu podvesti pod „pomoćne zgrade“ iz čl. 31. Odluke o donošenju Prostornog plana Parka prirode Vransko jezero, da prema informacijama kojima raspolaže vlasnici u kontejnerima čuvaju poljoprivredni alat koji im služi obavljanju tradicijske poljoprivrede. Što se tiče kamp kućica, iznenađena je također zahtjevom za postupanje i smatra da nije mjesno ni stvarno nadležna za rješavanje zahtjeva te da nije stvarno nadležna da rješava pitanja iz domene Zakona o sigurnosti prometa na cestama, pa tako ni pitanje eventualnog „divljeg“ kampiranja.

zajednički su izašli na teren s čuvarima prirode. Na temelju prijave čuvara prirode komunalni redar Grada Rovinja sastavio je službenu zabilješku u nadzoru ugostiteljskog objekta unutar Značajnog krajobraza Rovinjska obala i otoci i uputio prijavu Državnom inspektoratu, Lučkoj kapetaniji Pula, Hrvatskim šumama d. o. o. te Carinskoj upravi u Puli. Na temelju prijave čuvara prirode Upravni odjel za komunalno gospodarstvo i izgradnju Grada Rovinja uputio je prijavu Državnom inspektoratu Republike Hrvatske.⁵⁴ Komunalno redarstvo Grada Malog Lošinja nakon zajedničkog terenskog izvida s čuvarima prirode u Park-šumi Čikat prijavilo je građevinskoj inspekciji uklanjanje dijela vegetacije te kamenog i zemljanog materijala, postavljanje mobilne kućice te izgradnju ulaznog suhozida obloženog žicom.

5. ZAKLJUČAK

Analizom postupka izdavanja dopuštenja koji je uređen čl. 144. ZZP-a utvrđeno je više manjkavosti i nedorečenosti. Najprije, nedovoljno je jasno određeno za koje se zahvate dopuštenje izdaje. Ako se držimo striktno zakonskog izričaja, dopuštenje se izdaje za zahvate za koje je PJDGR-om propisano da za njih nije potrebno ishoditi akt kojim se odobrava građenje. Sasvim je sigurno da čuvari prirode ne mogu vršiti nadzor nad svim u PJDGR-u navedenim građevinama i radovima u zaštićenim područjima, a nadzor mnogih nepotreban je zato što ne utječu na obilježja zaštićenog područja ili zato što se radi o radovima održavanja, popravaka ili ugradnje na već postojećim građevinama za koje je ishođen akt gradnje. Neodređeno je i izdaje li se dopuštenje za izvođenje radova izgradnje građevina i radova ili se dopuštenje izdaje za same građevine i radove, pa time zamjenjuje akt gradnje. Kako je ZZP-om propisano da se dopuštenje izdaje u pravilu na rok do dvije godine i da je rok sastavni dio dopuštenja, ukoliko bi se dopuštenje izdavalo za zahvat, nejasno je mora li se zahvat nakon isteka tog roka ukloniti. Ako se prihvati tumačenje da se dopuštenje izdaje za zahvat, bilo bi nužno propisati trajno čuvanje idejnog rješenja i opisa zahvata od strane nositelja zahvata, kao i od strane nadležnog tijela koje je izdalo dopuštenje. Ako se pak prihvati tumačenje da se dopuštenje izdaje za izvođenje radova na zahvatu, rok u trajanju od dvije godine je logičan, a nakon što istekne, ostaje nejasno treba li se nositelj zahvata i dalje pridržavati/ispunjavati uvjete iz dopuštenja te je li zahvat i dalje dopušten.

ZZP propisuje da su uvjeti zaštite prirode sastavni dio dopuštenja. Slijedom toga, bilo bi pravilnije da se propiše da nadležno tijelo izdaje dopuštenje ne samo ako utvrdi da namjeravani zahvat neće promijeniti obilježja zbog kojih je područje zaštićeno već i uz ispunjavanje uvjeta zaštite prirode. Jednako tako, budući da mnogi akti o proglašenju ne sadrže jasna obilježja zbog kojih je područje proglašeno zaštićenim, bilo bi uputno

⁵⁴ U nadzoru unutar Značajnog krajobraza Rovinjska obala i otoci utvrđen je građevinski objekt, kameni zid, ormar za struju, dječja ljuljačka, svjetiljka sa solarnim napajanjem pričvršćena za stablo, drvena ograda, vanjsko ložište, poštanski sandučić i tabla s kućnim brojem i adresom te metalni portun.

propisati i da se zahvat mora provoditi, odnosno biti u skladu s namjenom i vrijednostima koje proizlaze iz zakonske definicije određene kategorije zaštićenog područja.

Ozbiljan je problem upućivanje zahtjeva za ishođenjem dopuštenja nakon započetog provođenja ili nakon već sasvim provedenog zahvata. Stoga bi ZZP trebao propisati da je pretpostavka za provođenje postupka izdavanja dopuštenja nezapočinjanje provođenja zahvata.

Budući da je ZZP-om propisano da se postupak ocjene prihvatljivosti zahvata za ekološku mrežu provodi za zahvate koji mogu imati značajan negativan utjecaj na ciljeve očuvanja i cjelovitost područja ekološke mreže, bilo bi uputno u dopuštenju navesti da se ne radi o zahvatima koji mogu imati takav utjecaj i da se oni mogu provesti bez prethodnog provođenja posebnog postupka ocjene prihvatljivosti zahvata za ekološku mrežu. Ako se pak radi o zahvatima koji mogu imati značajan negativan utjecaj, za takve je zahvate obvezno prije njihova provođenja provesti i postupak ocjene prihvatljivosti.

S obzirom na prepoznate manjkavosti upravnog postupka izdavanja dopuštenja za zahvate u zaštićenom području čuvari prirode kod nadzora zahvata izvedenih bez dopuštenja najprije trebaju jasno odrediti jesu li nadležni za provođenje nadzora, tj. potpada li zahvat pod opis iz čl. 144. st. 1. ZZP-a.

Bez obzira na to tko je nadležan, čuvari prirode trebali bi sačiniti zapisnik o utvrđenom. U zapisniku utvrđeno vrijeme počinjenja prekršaja važno je zato što od toga vremena počinje teći zastarni rok za podnošenje optužnog prijedloga. Ako utvrde da su nadležni za postupanje komunalni redari ili građevinski inspektori, odmah im trebaju proslijediti sačinjeni zapisnik na nadležno postupanje, a zatim provjeravati što se sa zahvatom i provoditeljem zahvata događa, i to tražeći izvješća od tijela nadležnih za postupanje.

Čuvari prirode, ukoliko utvrde svoju nadležnost i prekršaj propisan ZZP-om, ne bi trebali upućivati prekršitelja na ishođenje dopuštenja budući da je prekršaj već počinjen, već bi na temelju zapisnika trebali podnijeti optužni prijedlog.

Iako je čuvarima prirode ZZP-om jasno dana ovlast traženja uspostave prijašnjeg stanja, nije propisana mogućnost prisilnog izvršenja naloga za uspostavom prijašnjeg stanja, koju u novom ZZP-u treba propisati.

LITERATURA

1. Pavliček, J., Milivojević, L., 2014, Kriminalistička metodologija u funkciji zaštite prirode i okoliša, Kriminalistička metodologija i praksa, vol. 1, br. 1, str. 55–80.
2. Milivojević, L., Filipić, K., 2015, Pozicija javne ovlasti za prikupljanje obavijesti u hrvatskom pravnom sustavu, Kriminalistička teorija i praksa, vol. 2, br. 2, str. 69–89.
3. Appleton, M. R. i dr., 2022, Protected area personnel and ranger numbers are insufficient to deliver global expectations, *Nature Sustainability*, vol. 5, Dec. 2022, 1100–1110
4. Đanić Čeko, A., Senjak Krunić, K., 2024, Posebni upravni postupci procjene utjecaja zahvata na okoliš s osvrtom na upravno-sudsku praksu, u: Barbić, J. (ur.), Očuvanje načela zakonitosti u postupcima prostornog uređenja i gradnje, Okrugli stol održan 27. veljače 2024., Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, str. 65–95.
5. Ljubanović, B., 2006, Posebni upravni postupci u Republici Hrvatskoj, Hrvatska javna uprava, god. 6, br. 3, str. 5–22.
6. Ljubanović, B., Đerđa, D., 2021, Metoda postupanja u upravnom postupku u odnosu na metodu postupanja u upravnom sporu i saznanja istine o činjenicama, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 42, br. 2, str. 419–432.

PRAVNI IZVORI

1. Odluka o proglašenju područja Sutinskih Toplica zaštićenim krajolikom, Skupština Općine Zlatar-Bistrica, 6. lipnja 1980., broj »S«-01-1818/1-1980, Zlatar-Bistrica, 18. 6. 1980.
2. Pravilnik o jednostavnim i drugim građevinama i radovima, Narodne novine, br. 112/2017, 34/2018, 36/2019, 98/2019, 31/2020, 74/2022, 155/2023.
3. Pravilnik o načinu rada i postupanja čuvara prirode, Narodne novine, br. 35/2021.
4. Prekršajni zakon, Narodne novine, br. 107/2007, 39/2013, 157/2013, 110/2015, 70/2017, 118/2018, 114/2022.
5. Zakon o Državnom inspektoratu, Narodne novine, br. 115/2018, 117/2021, 67/2023, 155/2023.
6. Zakon o gradnji, Narodne novine, br. 153/2013, 20/2017, 39/2019, 125/2019, 145/2024.
7. Zakon o građevinskoj inspekciji, Narodne novine, br. 153/2013, 145/2024.
8. Zakon o komunalnom gospodarstvu, Narodne novine, br. 68/2018, 110/2018, 32/2020, 145/2024.
9. Zakon o morskom ribarstvu, Narodne novine, br. 62/2017, 130/2017, 14/2019, 30/2023, 14/2024.
10. Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/2009, 110/2021.
11. Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, Narodne novine, br. 83/2023.

12. Zakon o zaštiti prirode, Narodne novine, br. 162/2003.

13. Zakon o zaštiti prirode, Narodne novine, br. 80/2013, 15/2018, 14/2019, 127/2019 i 155/23.

SUDSKA I UPRAVNA PRAKSA

1. Presuda Općinskog suda u Puli-Pola br. 19. Pp-170/2021-8 od 3. ožujka 2022.
2. Presuda Općinskog suda u Zadru br. 11. Pp G-482/2019 od 25. lipnja 2020.
3. Rješenje Općinskog suda u Zadru br. 20. Pp G-363/19 od 19. siječnja 2021.
4. Podaci Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja o postupanjima čuvara prirode u nadzoru zahvata provedenih bez ishodenog dopuštenja (iz predmeta Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja KLASA: 352-02/22-18/78)

SUPERVISION OF INTERVENTIONS IN PROTECTED AREAS CARRIED OUT WITHOUT THE REQUIRED AUTHORISATION

Based on the collection and analysis of data concerning the actions of nature rangers in supervising activities carried out without a required authorization, as well as an analysis of the provisions of the Nature Protection Act regulating the authorization issuance procedure and other relevant legislative and by-law provisions governing the conduct of nature rangers, the article examines the shortcomings of the normative framework of this procedure and the problems encountered by nature rangers in direct supervision. It provides an overview of the powers of nature rangers and, in conclusion, offers guidelines for their conduct as well as recommendations for substantive and normative improvements to the authorization issuance procedure.

Keywords: authorization, nature rangers, direct supervision, activities carried out without the required authorization

Josip Hren, Head of the Sector for Protected Areas and Appropriateness Assessment, Directorate for Nature Protection, Ministry of Environmental Protection and Green Transition. ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0005-6086-0568>

BIBLIOMETRIJSKA ANALIZA ČASOPISA ZAGREBAČKA PRAVNA REVIIJA

UDK: 34.01(05)(497.5 Zagrebačka pravna revija):001.811
34:050(497.5 Zagrebačka pravna revija):001.8

Prethodno znanstveno priopćenje

Primljeno: 18. kolovoza 2025.

Petra Petrović *

Marija Tomečak **

Bibliometrijska analiza časopisa Zagrebačka pravna revija pokazuje osobine radova i autora koji su u njoj objavili kategorizirane članke. Potvrđuje se prevlast jednoautorskih radova, kao i objavljivanje na nacionalnom jeziku, što je karakteristično za znanstveno polje prava. Spolna raspodjela autora ujednačena je, afilijacije pokrivaju većinom Hrvatsku, zastupljene su sve teme u polju prava, s naglaskom na građansko te ustavno pravo. Radovi studenata poslijediplomskih studija iznose 50 % radova te, osim u dužini članaka, ne pokazuju druge osobitosti koje bi ih izdvajale od radova ostalih autora.

Ključne riječi: bibliometrijska analiza, pravni časopis, znanstveni časopis, Zagrebačka pravna revija, ZPR, studenti poslijediplomskih studija, Hrvatska

1. UVOD

Kao osnovni medij u znanstvenom komuniciranju časopis je jedan od najčešće korištenih izvora u bibliometrijskim istraživanjima.¹ Od 1960-ih godina nadalje uočava se porast kvantitativnih istraživanja obilježja časopisa temeljenih na radovima objavljenim u njima, stoga ti radovi predstavljaju osnovne jedinice na kojima se provode bibliometrijske analize.² Pod takvim se analizama podrazumijeva sustavno proučavanje znanstvene literature u svrhu identificiranja obrazaca, trendova i utjecaja unutar određenog područja.³ Prema definiciji Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (Organization for Economic Co-operation and Development, OECD) bibliometrijske se analize temelje na podacima o broju znanstvenih radova, njihovih citata i njihovih autora s ciljem mjerenja produkcije i odjeka pojedinaca/istraživačkih timova, ustanova i država, identificiranja

* Petra Petrović, dipl. knjižničarka, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet, Knjižnica. ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0002-3533-0694>

** Marija Tomečak, dipl. knjižničarka, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet, Knjižnica. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-7495-9917>

¹ Jokić, M., *Bibliometrijski aspekti vrednovanja znanstvenog rada*, Sveučilišna knjižara, Zagreb, 2005, str. 50.

² Macan, B.; Petrak, J., *Bibliometrijski pokazatelji za procjenu kvalitete znanstvenih časopisa*, u: Hebrang Grgić, I. (ur.), *Hrvatski znanstveni časopisi: iskustva, gledišta, mogućnosti*, Školska knjiga, Zagreb, 2005, str. 39.

³ Passas, I., *Bibliometric Analysis: The Main Steps*, Encyclopedia, sv. 4, br. 2, 2004, str. 1014, <https://doi.org/10.3390/encyclopedia4020065>.

nacionalnih i internacionalnih suradničkih mreža i otkrivanja novih polja znanosti i tehnologije.⁴

Osim primarne uloge objavljivanja i diseminacije znanstvenih članaka danas znanstveni časopisi imaju veliku ulogu i u provođenju znanstvene politike, odnosno u odlučivanju u znanosti. Naime, vrijednosna prosudba časopisa u znanstvenoj zajednici može utjecati na odluke o financijskoj potpori znanstvenim projektima, na rangiranje akademske i znanstvene ustanove te na napredovanje pojedinaca u znanstvenom i akademskom sustavu.⁵

Bibliometrijsko proučavanje časopisa rezultira opisom koji upućuje na stupanj kvalitete, zrelosti i produktivnosti časopisa u bilo kojem znanstvenom području/polju, zemlji ili regiji. Takav opis upućuje i na razloge zbog kojih se autori odlučuju na odabir određenog časopisa kao kanala za komunikaciju ili pronalaženje informacija potrebnih za vlastita istraživanja.⁶ Prema Anyi, Zainab i Anuar istraživanja jednog časopisa (*the single journal studies*) istaknula su raznolikost bibliometrijskih mjera koje se mogu koristiti za razumijevanje karakteristika časopisa, što zauzvrat može odražavati karakteristike literature i komunikacijskih obrazaca u pojedinim znanstvenim područjima/poljima. Neke od bibliometrijskih mjera koje se navode u spomenutom radu, a koriste se za proučavanje pojedinačnih časopisa, jesu sljedeće:

- a) broj objavljenih članaka prema raznim kriterijima, npr. po brojevima, svescima i godinama časopisa, odnosno trend objavljivanja tijekom određenog razdoblja
- b) obilježja autora (spol, profesija, institucionalna i zemljopisna pripadnost i sl.; suradnja između različitih profila autora)
- c) produktivnost autora (npr. ključni autori u određenom području)
- d) obrazac suautorstva (vrste suautorstva, stupanj suradnje itd.)
- e) sadržajna analiza (tematska područja, analiza ključnih riječi, korištene metodologije istraživanja, analiza priloga članaka, jezik objave i dr.)
- f) citatna analiza (broj i raspodjela citata po članku, svesku i godini, najcitiraniji autor, vrsta citirane literature, samocitiranje časopisa, samocitati autora, uspješnost časopisa mjerena faktorom odjeka i sl.)

⁴ OECD Frascati Manual, 6th ed., 2002, Annex 7, str. 203–204, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2002/12/frascati-manual-2002_g1gh2d91/9789264199040-en.pdf (pristupljeno 20. siječnja 2026.).

⁵ Macan, Petrak, *op. cit.* u bilj. 2, str. 37.

⁶ Anyi, K. W. U.; Zainab, A. N.; Anuar, N. B., *Bibliometric studies on single journals: a review*, Malaysian journal of library & information science, sv. 14, br. 1, 2009, str. 17, <https://mjlis.um.edu.my/index.php/MJLIS/article/view/6951>.

- g) obilježja uredništva (popis i zemljopisna pripadnost članova uredništva, urednička politika i dr.).⁷

Bibliometrijskom analizom pojedinih hrvatskih časopisa iz raznih područja znanosti bavili su se mnogi autori, primjerice Borić, Strujić (2006)⁸; Martek, Šute (2010)⁹; Macan (2011)¹⁰; Jelaska Marijan (2019)¹¹; Čolakovac, Barković (2022)¹²; Pehar (2022)¹³; Meštrović (2024)¹⁴. Istraživanjem časopisa iz područja društvenih znanosti koji dijelom obuhvaćaju i polje prava bavila se Švenda-Radeljak (analiza časopisa *Ljetopis socijalnog rada* 2006.¹⁵ i 2014.¹⁶ (u suautorstvu s L. Vejmelkom); analiza časopisa *Revija za socijalnu politiku* 2010.¹⁷ i 2025.¹⁸), ali do sada nije analiziran nijedan hrvatski pravni časopis koji objavljuje primarno članke iz područja prava. Pravni su hrvatski časopisi analizirani jedino u kontekstu usporedbe. Hrvatsku nacionalnu i međunarodnu znanstvenu produkciju u društveno-humanističkim znanostima tako analiziraju Jokić, Zauder, Letina¹⁹. U kontekstu usporedbe sa stranim pravnim časopisima Zgrabljic Rotar, Jokić i Mateljan (2018) pišu o vidljivosti radova čiji su autori iz europskih postsocijalističkih zemalja, a koji su referirani u bazi Scopus²⁰; Lopižić se bavi tematskom analizom znanstvenih časopisa o javnoj upravi, što uključuje i jedan hrvatski časopis²¹; Peruginelli, Sanz-Casado i Stojanovski (2020)²² istražuju značajke recenzentskog postupka pravnih

⁷ Ibid., str. 45 i 46.

⁸ Borić, V.; Strujić, M., *Bibliometrijska analiza Acta stomatologica Croatica za razdoblje od godine 1987. do 2006.*, Acta stomatologica Croatica, sv. 40, br. 4, 2006, str. 345–355, <https://hrcak.srce.hr/11668>.

⁹ Martek, A.; Šute, S., *Bibliometrijska analiza časopisa Arhivski vjesnik u razdoblju od 2001. do 2009.*, Arhivski vjesnik, sv. 53, br. 1, 2010, str. 165–176, <https://hrcak.srce.hr/62500>.

¹⁰ Macan, B., *Bibliometrijska analiza časopisa Kemija u industriji za razdoblje od 2000. do 2009. godine*, Kemija u industriji, sv. 60, br. 2, 2011, str. 81–88, <https://hrcak.srce.hr/clanak/95745>.

¹¹ Jelaska Marijan, Z., *Pedeset godina Časopisa za suvremenu povijest: bibliometrijska analiza (1969. – 2018.)*, Časopis za suvremenu povijest, sv. 51, br. 1, 2019, str. 59–94, <https://doi.org/10.22586/csp.v51i1.8471>.

¹² Čolakovac, I.; Barković, I., *Fifty years of journal Kinesiology: bibliometric characteristics of categorized papers*, Kineziologija, sv. 54, br. 1, 2022, str. 140–154, <https://doi.org/10.26582/k.54.1.15>.

¹³ Pehar, F., *Bibliometrijska analiza Vjesnika bibliotekara Hrvatske: publikacijska aktivnost, autorstvo i suradnja od 1950. do 2020.*, Vjesnik bibliotekara Hrvatske, sv. 65, br. 1, 2022, str. 1–32, <https://doi.org/10.30754/vbh.65.1.950>.

¹⁴ Meštrović, I., *Bibliometrijska analiza časopisa Ethnologica Dalmatica od 1992. do 2022. godine*, Knjižničarstvo, sv. 28, br. 2, 2024, str. 131–150, <https://hrcak.srce.hr/316717>.

¹⁵ Švenda-Radeljak, K., *Časopis Socijalni rad – prvih 10 godina (1960. – 1969.)*, Ljetopis socijalnog rada, sv. 13, br. 1, 2006, str. 115–132, <https://hrcak.srce.hr/7597>.

¹⁶ Vejmelka, L.; Švenda-Radeljak, K., *Ljetopis socijalnog rada (1994.–2013.) – dvadeset godina kontinuiranog izlaženja*, Ljetopis socijalnog rada, sv. 21, br. 2, 2014, str. 313–333, <https://doi.org/10.3935/ljsr.v21i2.33>.

¹⁷ Švenda-Radeljak, K., *Revija za socijalnu politiku – petnaest godina kontinuiranog izlaženja*, Revija za socijalnu politiku, sv. 17, br. 1, 2010, str. 155–170, <https://doi.org/10.3935/rsp.v17i1.805>.

¹⁸ Švenda-Radeljak, K., *Revija za socijalnu politiku – trideset godina kontinuiranog izlaženja (1994.–2023.)*, Revija za socijalnu politiku, sv. 32, br. 1, 2025, str. 75–88, <https://doi.org/10.3935/rsp.v32i1.219>.

¹⁹ Jokić, M.; Zauder, K.; Letina, S., *Karakteristike hrvatske nacionalne i međunarodne znanstvene produkcije u društveno-humanističkim znanostima i umjetničkom području za razdoblje 1991. – 2005.*, Institut za društvena istraživanja, Zagreb, 2012, <http://idiprints.knjiznica.idi.hr/id/eprint/10>.

²⁰ Zgrabljic Rotar, D.; Jokić, M.; Mateljan, S., *The Visibility of Papers Written by Authors from European Post-Socialist Countries as an Indicator of Integration into the EU Legal System*, Croatian Yearbook of European Law & Policy, vol. 14, 2018, str. 135–160, <https://doi.org/10.3935/cyelp.14.2018.304>.

²¹ Lopižić, I., *Usporedba zastupljenosti tema u znanstvenim časopisima o javnoj upravi*, Hrvatska i komparativna javna uprava, sv. 13, br. 2, 2013, str. 399–431, <https://hrcak.srce.hr/130579>.

²² Peruginelli, G.; Sanz-Casado, E.; Stojanovski, J., *Practices of peer review in the SSH III: peer review in the legal domain. Three parallel case studies in Italy, Spain and Croatia*, u: Ochsner, M.; Kancewicz-Hoffman, N.;

časopisa u tri zemlje (Italija, Španjolska i Hrvatska) te ih uspoređuju, a Peruginelli, Stojanovski, Sanz-Casado i Agnoloni govore o vrednovanju pravnih časopisa u Hrvatskoj, Italiji i Španjolskoj.²³

U ovom će se radu pomoću nekih od navedenih bibliometrijskih pokazatelja analizirati časopis Zagrebačka pravna revija te tako prikazati njegova obilježja koja se tiču učestalosti izlaženja, vrste radova koji se objavljuju i njihova opsega, broja autora koji objavljuju u časopisu, autorskih obilježja, suautorstva, jezika objave i tematskih aspekata sadržaja članaka te će se gore navedena obilježja posebno analizirati s obzirom na posebnu skupinu autora koji su studenti poslijediplomskih studija (dalje: PDS).

2. ZAGREBAČKA PRAVNA REVIIJA

Zagrebačka pravna revija (dalje: ZPR) elektronički je časopis poslijediplomskih studija Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (dalje: PFZG ili Fakultet). Posebna je zadaća časopisa unapređenje doktorskih i specijalističkih studija omogućivanjem njihovim polaznicima da objave znanstvene radove potrebne za pravodobno napredovanje u studiju i njegov uspješan završetak. Osim studenata poslijediplomskih studija u časopisu su pozvani objavljivati i drugi znanstvenici, nastavnici, praktičari i stručnjaci iz Hrvatske i inozemstva.²⁴

Prvi broj ZPR-a objavljen je 2012. na mrežnom mjestu <http://revija.pravo.unizg.hr/index.php/zpr> uz korištenje hrvatske inačice OJS-a (Open Journal Systems) 2.8.5 te se ondje, s različitom dinamikom, objavljuje do danas. Od listopada 2014. časopis je uključen u Portal hrvatskih znanstvenih i stručnih časopisa – Hrčak, na kojem su dostupni svi brojevi časopisa na adresi <https://hrcak.srce.hr/zpr>. ZPR je časopis u otvorenom pristupu, čiji su svi radovi slobodno dostupni, što znači da se autorima ne naplaćuju troškovi objave niti se čitateljima naplaćuju troškovi pristupa cjelovitim tekstovima. Troškove povezane s uređivanjem i objavom časopisa dijelom financira PFZG, a god. 2013.–2015. te 2018. sufinanciran je od Ministarstva znanosti i obrazovanja putem javnog poziva za financijsku potporu znanstvenim časopisima²⁵ te kasnije kroz financijsku potporu znanstvenoj infrastrukturi.

Od početka izlaženja do danas glavni se urednik mijenjao tri puta – tako je tu funkciju od sv. 1 (2012) br. 1 do sv. 6 (2017) br. 2 obnašala Zlata Đurđević, od sv. 6 (2017) br. 3 do sv. 9 (2020) br. 1 Đorđe Gardašević, a od sv. 9 (2020) br. 2 glavni je urednik Zoran Burić.

Hołowiecki, M.; Holm, J. (ur.), *Overview of Peer Review Practices in the SSH: ENRESSH Report*, 2020, str. 71–78.

²³ Peruginelli, G.; Stojanovski, J.; Sanz-Casado, E.; Agnoloni, T., *Assessment of law journals in Croatia, Italy and Spain*, u: Engels, T. C. E.; Kulczycki, E. (ur.), *Handbook on Research Assessment in the Social Sciences*, 2022, str. 491–507, <https://doi.org/10.4337/9781800372559.00040>.

²⁴ Đurđević, Z., Uvodna riječ, Zagrebačka pravna revija, sv. 1, br. 1, 2012, str. 7, <http://revija.pravo.unizg.hr/index.php/zpr/article/view/23> (pristupljeno 6. veljače 2025.).

²⁵ Pregled financijske potpore znanstvenim časopisima i časopisima za popularizaciju znanosti od 2012.–2018., <https://tinyurl.com/42nnh546> (pristupljeno 17. travnja 2025.).

Časopis ima domaće i međunarodno uredništvo, a svi glavni urednici i članovi domaćeg uredništva nastavnici su PFZG-a.

Časopis provodi dvostruki anonimni recenzijski postupak svih kategoriziranih radova i komentara sudske i zakonodavne prakse,²⁶ u pravilu od strane jednog recenzenta iz domaće institucije i drugog s drugih pravnih fakulteta ili iz drugih znanstvenih ustanova u Hrvatskoj ili inozemstvu. Posebna odlika Revije kao časopisa studenata specijalističkih i doktorskih studija jest to što znatan broj radova prolazi kroz dva kruga recenzija zbog opsežnih izmjena koje zahtijevaju recenzenti. To zahtijeva ne samo dodatni angažman uredništva nego, za razliku od drugih pravnih časopisa, i posebnu revnost, savjesnost i trud recenzenata.²⁷ Prema Smjernicama za autore opseg rada ograničen je na 32 kartice teksta (57 600 znakova).²⁸ Svaki članak opremljen je sažetkom na hrvatskom i engleskom jeziku, kategorizacijom, UDK oznakama, ključnim riječima i datumom zaprimanja rada. ZPR je uključen u baze EBSCO Legal Source (od 2013.) i HeinOnline – Law Journal Library (od 2016.).

3. ISTRAŽIVANJE

3.1. Metodologija

Cilj je rada kroz bibliometrijsku analizu ZPR-a kao specifične vrste časopisa²⁹ unutar korpusa hrvatskih pravnih znanstvenih časopisa ispitati i opisati formalna i sadržajna obilježja časopisa kako bi s jedne strane poslužila uredništvu prilikom određivanja politike i smjera u kojem žele dalje razvijati časopis, a s druge strane, s obzirom na to da se radi o prvoj obuhvatnijoj analizi nekog hrvatskog isključivo pravnog časopisa, kako bi se stvorio temelj za neke buduće usporedbe između njih, koje bi onda mogle dodatno pokazati njihove razlike i/ili sličnosti, kako formalne tako i sadržajne.

Podaci o časopisu prikupljeni su krajem studenoga 2024. god. U tom je trenutku posljednji objavljeni broj ZPR-a bio br. 1 (2024) te su stoga u analizu obuhvaćena samo kompletna godišta, njih 12, od god. 1 (2012) br. 1. do god. 12 (2023) br. 2. Za prikupljanje podataka koristila su se dva već navedena mrežna mjesta na kojima se sadržaj časopisa objavljuje: mrežno mjesto časopisa i Hrčak. Podaci o svim radovima uneseni su u tablicu Microsoft Excela te se u radu koristi deskriptivna statistička metoda.

²⁶ Zagrebačka pravna revija, Urednička pravila, <http://revija.pravo.unizg.hr/index.php/zpr/pages/view/pravila> (pristupljeno 18. srpnja 2025.).

²⁷ Đurđević, Z., Uvodna riječ, Zagrebačka pravna revija, sv. 6, br. 2, 2017, <http://revija.pravo.unizg.hr/index.php/zpr/article/view/187> (pristupljeno 12. lipnja 2025.).

²⁸ Zagrebačka pravna revija, Smjernice za autore, <http://revija.pravo.unizg.hr/index.php/zpr/about/submissions#authorGuidelines> (pristupljeno 22. siječnja 2026.).

²⁹ Ustanovljen je kao kanal znanstvene i stručne komunikacije koji u fokus stavlja studente PDS-a kao autore članaka premda se ne ograničava samo na njih.

U obuhvaćenom razdoblju u 12 godišta časopisa objavljena su ukupno 172 rada odnosno priloga. Usporedbom sadržaja časopisa na oba mrežna mjesta uočena su manja odstupanja u objavljenom broju radova: razlika je u tome što na Hrčku nisu objavljeni uvodnici iz sv. 5 (2016), br. 3 te iz sv. 6 (2017), br. 1 i 2 (ukupno 3 uvodnika).

Predmet proučavanja bila su sljedeća istraživačka pitanja:

- 1) Koja su opća formalna obilježja radova s obzirom na:
 - a) dinamiku izlaženja; b) kategorizaciju radova; c) opseg radova i grafičku opremljenost; d) jezik objave?
- 2) Koja su obilježja autora s obzirom na: a) udio studenata poslijediplomskih studija u ukupnom broju radova; b) spol; c) afilijaciju i radno mjesto?
- 3) Koja su obilježja suautorstva?
- 4) Što pokazuje sadržajna analiza radova?

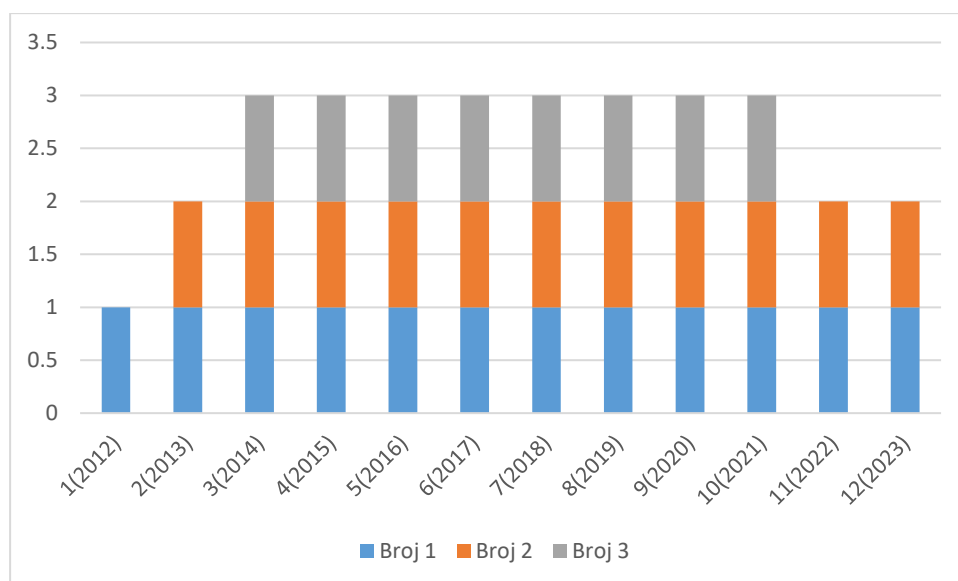
4. REZULTATI S RASPRAVOM

4.1. Opća formalna obilježja radova

- a) Dinamika izlaženja

Grafikon 1 prikazuje broj objavljenih sveščića časopisa ZPR-a od prve godine izlaženja do kraja 2023. godine, dakle u prvih 12 godina. U tom razdoblju objavljena su 32 broja: 2012. objavljen je jedan broj, 2013. dva broja, od 2014. do 2021. izlaze po tri broja godišnje, a 2022. i 2023. po dva broja godišnje.

Objavljivanje samo jednog broja u prvoj godini izlaženja, dakle u 2012., vjerojatno se može pripisati vremenu potrebnom da se prikupe radovi za novi časopis te naročito da ti radovi prođu recenzijski postupak. Kao što je već navedeno, radovi poslijediplomanada često prolaze dva kruga recenzijskog postupka kako bi zadovoljili kvalitetu koju zahtijevaju kategorizirani radovi. U drugoj godini izlaženja objavljena su dva broja, ali časopis već u toj godini doseže prosječni i medijalni broj kategoriziranih radova po godištu, koji u oba slučaja iznosi 11. Od god. 3 (2014) do god. 10 (2021), dakle sljedećih osam godina, dinamika izlaženja ustaljuje se na tri broja godišnje. U tom razdoblju broj kategoriziranih radova ne pada ispod 11 po godištu, a najveći broj od 14 kategoriziranih radova doseže 2021. godine, u kojoj su objavljena i četiri stručna rada, za razliku od ostalih godišta, gdje je prosječni broj takvih radova jedan.

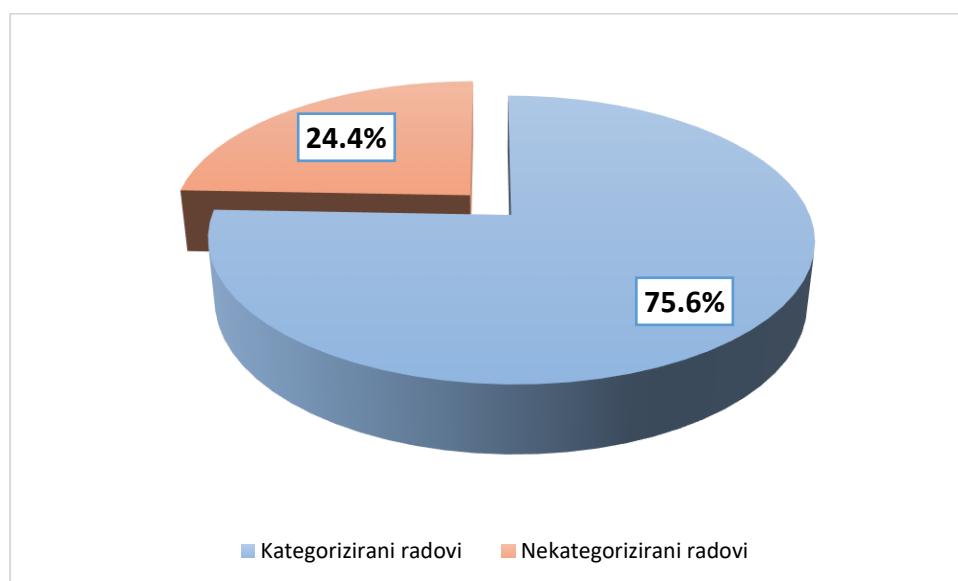


Grafikon 1: Broj objavljenih sveščića po godinama

Od god. 11 (2022) broj sveščića opet pada na dva godišnje, ali s tom razlikom da se u odnosu na god. 2 (2013) broj kategoriziranih radova smanjuje na devet odnosno deset (vidi tablicu 1).

b) Kategorizacija radova

U navedena 32 broja objavljena su ukupno 172 rada, od kojih je 130, odnosno 75,6 %, kategorizirano kao znanstveni ili stručni članak, a 42 su rada nekategorizirana (24,4 %), što je prikazano na grafikonu 2. Od nekategoriziranih radova 14 je uvodnika (33,3 %), od kojih je jedan nekrolog, 26 recenzija (61,9 %) te dva rada označena kao *ostalo* (4,8 %). Od 26 recenzija 20 je prikaza raznih skupova, a četiri su prikazi knjige.



Grafikon 2: Udio kategoriziranih i nekategoriziranih radova u razdoblju 2012.–2023.

Analiza se dalje ograničava samo na 130 kategoriziranih radova, od kojih je najveći broj preglednih znanstvenih radova (79, odnosno 60,8 %), zatim slijede izvorni znanstveni članci (29, odnosno 22,3 %), stručnih je radova 14 (10,7 %), prethodnih priopćenja sedam (5,4 %) te jedno kratko priopćenje (0,8 %). Kao što je već spomenuto, i prosječni i medijalni broj kategoriziranih radova po godini objave jest 11.

Vremenska distribucija vrsta znanstvenih radova ujednačena je, s iznimkom 2018. godine, u kojoj su objavljeni samo pregledni radovi.

Tablica 1: Kategorizirani radovi po vrstama i godinama objave

	Izvorni znanstveni rad	Pregledni rad	Prethodno priopćenje	Kratko priopćenje	Stručni rad	Ukupan broj kategoriziranih radova
1 (2012)	2	3				5
2 (2013)	1	7	1	1	1	11
3 (2014)	3	7	1		1	12
4 (2015)	1	8	1		1	11
5 (2016)	3	7			1	11
6 (2017)	2	9			1	12
7 (2018)		12			1	13
8 (2019)	4	7				11
9 (2020)	4	4	1		2	11
10 (2021)	3	7			4	14
11 (2022)	2	5	1		1	9
12 (2023)	4	3	2		1	10
UKUPNO	29 = 22,3 %	79 = 60,8 %	7 = 5,4 %	1 = 0,8 %	14 = 10,7 %	130

c) Opseg radova i grafička opremljenost

Broj stranica kategoriziranih radova iznosi za 130 radova 3141 stranicu za 12 godina, što je prosječno po radu 24,2 stranice. Članci, uz iznimku jednog, ne sadrže izdvojeni popis literature na kraju rada, već se korištena literatura navodi samo u bilješkama, što nije neuobičajeno za pravne časopise. Broj stranica odnosi se na sam tekst radova, u koji mogu biti uključeni i grafovi i tablice, ali to je slučaj u manjem broju članaka (13 od 116 znanstvenih (= 11,2 %), odnosno 5 od 14 stručnih (= 35,7 %), tj. 18 od ukupno 130 radova (= 13,8 %)). Uočava se da 35,7 % stručnih radova ima grafove i tablice, što je znatno veći postotak od 11,2 % znanstvenih radova opremljenih na taj način. Buduća istraživanja na većem uzorku potvrdit će ili opovrgnuti zamijećeni obrazac pojavnosti tablica i grafičkih prikaza u raznim vrstama kategoriziranih članaka.

Tablica 2: Opseg i prosječan broj stranica kategoriziranih radova s istaknutim podacima za studente PDS-a

Vrsta: broj radova ukupno (od toga radovi studenata PDS-a)	Prosječan broj stranica radova svih autora (od toga studenata PDS-a)	Medijalni broj stranica radova svih autora (od toga studenata PDS-a)	Raspon stranica radova svih autora (od toga studenata PDS-a)	Ukupan broj stranica
Izvorni znanstveni rad: 29 (7)	24,6 (27,28)	24 (26)	13–44 (18– 36)	714
Pregledni znanstveni rad: 78 (48)	24,9 (26,27)	24 (26)	13–43 (17– 27)	1946
Prethodno priopćenje: 8 (3)	26,1 (26)	24 (26)	13–50 (21– 31)	209
Kratko priopćenje: 1 (0)	13 (0)	13 (0)	13 (0)	13
Znanstveni radovi ukupno: 116 (56)	24,84 (26,32)	24 (26)	13–50 (17– 43)	2.882
Stručni rad: 14 (8)	18,5 (24,87)	17 (22,5)	7–36 (16– 36)	259

Stručni radovi u prosjeku i medijanu kraći su od znanstvenih radova: raspon im je 7–36 stranica, prosjek 18,5 te medijan 17. Za razliku od stručnih radova znanstveni su radovi duži: za sve znanstvene radove zajedno raspon se kreće 13–50 stranica, prosječni je broj stranica 24,8, a medijan je znanstvenih radova 24 stranice (vidi tablicu 2).

Analiza opsežnosti znanstvenih radova pokazuje drugačije rezultate od onih koje su u svojem istraživanju znanstvene produkcije hrvatskih znanstvenika iz polja prava u časopisima u razdoblju 1991.–2005. dobili Jokić, Zauder i Letina. Naime, spomenuti autori primjećuju dominaciju radova opsega 10–19 stranica (41,2 %), dok su u analiziranom uzorku ZPR-a radovi tog opsega zastupljeni sa 17,2 %. Druga najzastupljenija kategorija kod spomenutih autora jesu radovi opsega 20–29 stranica (20,6 %), a u analiziranom uzorku ZPR-a takvi znanstvenih radova ima 63,8 %. Radovi dužine 30–50 stranica u našem uzorku iznose 19 %, a kod Jokić, Zaudera i Letine 13 %.³⁰

Međutim, prilikom usporedbe podataka za navedeno razdoblje (1991.–2005.) te relativno malog broja radova objavljenih u jednom časopisu, tj. u ZPR-u, u razdoblju 2012.–2023. treba uzeti u obzir i veličinu uzoraka (2188 radova u odnosu na 130), ali i raznovrsnost časopisa (pretežno pravni časopisi, ali ne isključivo) u kojima su radovi objavljeni, što uključuje i različite uređivačke politike vezane uz dozvoljeni ili preporučeni opseg radova. Buduća istraživanja koja će analizirati veći broj hrvatskih znanstvenih pravnih časopisa za novije razdoblje pokazat će prevladavajući trend u dužini radova.

d) Jezik

Od 130 kategoriziranih radova 122 (93,85 %) objavljena su na hrvatskom jeziku, a osam radova objavljeno je na engleskom jeziku (6,15 %). Dobiveni postoci o dominaciji nacionalnog jezika u području prava, koje je, osim znanstvenoj zajednici, namijenjeno i pravnim praktičarima, a potencijalno i širem čitateljstvu, u skladu su s istraživanjima provedenima na širem uzorku, koji uz članke u časopisima uključuje i knjige i pojedinačna poglavlja. Tako Moed, Luwel i Nederhof³¹ za razdoblje 1992.–1996. navode podatak o 81 % produkcije na nizozemskom jeziku, a Siversten i Larsen³² o 71 % na norveškom jeziku za razdoblje 2005.–2009. (radovi indeksirani u bazi WoS). Jokić, Zauder i Letina³³ na uzorku knjiga svih vrsta i časopisa objavljenih u razdoblju 1991.–2005. kojima su autori hrvatski znanstvenici u polju prava iskazuju 53,8 % radova na nacionalnom, odnosno hrvatskom jeziku.

³⁰ Usp. Jokić, Zauder, Letina, *op. cit.* u bilj. 19, str. 204–205.

³¹ Moed, H. F.; Luwel, M.; Nederhof, A. J., *Towards research performance in the humanities*, Library Trends, sv. 50, br. 3, 2002, str. 511, 513, <https://www.proquest.com/scholarly-journals/towards-research-performance-humanities/docview/220448005/se-2>.

³² Sivertsen, G.; Larsen, B., *Comprehensive bibliographic coverage of the social sciences and humanities in a citation index: an empirical analysis of the potential*, Scientometrics, sv. 91, 2012, str. 572, <https://doi.org/10.1007/s11192-011-0615-3>.

³³ Jokić, Zauder, Letina, *op. cit.* u bilj. 19, str. 207.

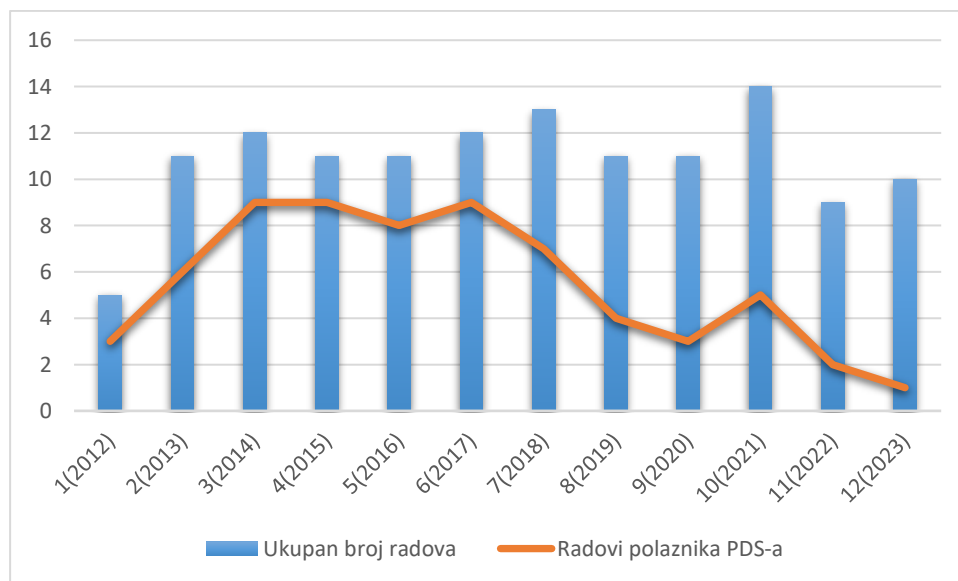
4.2. Obilježja autora

a) Udio studenata poslijediplomskih studija u ukupnom broju autora

Kategorizirane radove, njih 130, u promatranom je razdoblju napisalo 126 autora (jedinstveni broj autora), koji su na tim radovima potpisani ukupno 160 puta (autorske pojavnosti).

S obzirom na profil časopisa koji je namijenjen objavi radova studenata poslijediplomskih studija (dalje u tekstu: PDS) – stručnih i doktorskih – te na to da su autori gotovo polovice radova upravo ti studenti, posebno se prikazuju udio i osobitosti te skupine autora s različitih aspekata. Kasnije u radu posebno se analizira ta skupina autora jer je karakteristična za časopis i zastupljena u znatnom broju. Od 130 radova studenti PDS-a na PFZG-u potpisani su na 62 rada, što čini 47,7 %. U te studente ubrajamo sve polaznike PDS-a, uključujući i zaposlenike PFZG-a koji u trenutku objave rada pohađaju PDS, bilo doktorski bilo specijalistički. Osim toga tom broju od 62 rada možemo pribrojiti i radove polaznika PDS-a na pravnim fakultetima u Rijeci, Splitu i Osijeku – sa svakog od tih fakulteta po jedan polaznik – te jedne polaznice PDS-a u Grazu, čime dolazimo do ukupnog broja od 66 (50,8 %) radova na kojima su potpisana 54 polaznika PDS-a (jedinstveni broj autora polaznika PDS-a).

Tih 66 radova na kojima su potpisani polaznici PDS-a neravnomjerno je vremenski raspoređeno; naime, u prvih šest godina izlaženja časopisa (2012.–2017.) objavljena su 44 takva rada, dok su u idućih šest godina (2018.–2023.) objavljena samo 22 takva rada: u 2022. dva rada, u 2023. jedan rad, što je vidljivo na grafikonu 3. Razlozi za smanjenje broja radova polaznika PDS-a mogu biti povezani s različitim uzrocima, kao što je broj upisanih polaznika, odustajanje od studija, objavljivanje u drugim časopisima i sl.



Grafikon 3: Radovi polaznika PDS-a u odnosu na ukupan broj radova u razdoblju 2012.–2023.

Što se tiče vrste radova, od 66 radova na kojima su potpisani polaznici svih poslijediplomskih studija najviše je preglednih znanstvenih radova – 48 (od ukupno 78 takvih radova), što iznosi 62 %; izvornih je znanstvenih radova sedam (od ukupno 29), što iznosi 24 %; tri su prethodna priopćenja (od ukupno osam), što iznosi 40 %; a stručnih je radova osam (od ukupno 14), što je 57 %. Rezultat koji pokazuje da je najveći broj radova studenata PDS-a u kategoriji znanstvenih radova povezan je s propisima koji to od njih traže jer je to uvjet koji doktorand treba ispuniti prije obrane doktorske disertacije – da mu je najmanje jedan znanstveni rad objavljen ili prihvaćen za objavljivanje.³⁴

Radi detaljnije analize istražene su³⁵ i vrste (doktorski/specijalistički) odnosno smjerovi poslijediplomskih studija PFZG-a za obje kategorije autora (zaposlenike PFZG-a i one koji nisu zaposlenici). Zaposlenici Fakulteta, ukupno njih osam, u trenutku pisanja radova pohađali su sljedeće doktorske studije na PFZG-u: po dva studenta na smjerovima *Europsko pravo*, *Javno pravo* i *javna uprava* te *Kaznenopravne znanosti*; po jedan student na smjerovima *Međunarodno javno pravo* i *međunarodno privatno pravo* te *Pravo društava* i *trgovačko pravo*.

Zaposlenici Fakulteta polaznici dokorskog studija potpisani su dakle osam puta, a toliki je i jedinstveni broj te kategorije autora, stoga možemo zaključiti da je svaki autor napisao jedan rad u analiziranom razdoblju (a od toga je jedan rad u suautorstvu).

Autori koji nisu zaposlenici PFZG-a, a u trenutku pisanja rada pohađali su poslijediplomski studij na Fakultetu (doktorski / specijalistički / magisterij znanosti), potpisani su 55 puta, odnosno 43 su jedinstvena autora koji su pohađali PDS.

Doktorski studij na PFZG-u pohađalo je 38 polaznika, koji su na radovima potpisani 48 puta. Od toga je sedam polaznika pohađalo smjer *Građanskopravne i obiteljskopravna znanost* (toliko su puta i potpisani na radovima); po šest autora smjerove *Europsko pravo* (potpisani su sedam puta na radovima), *Javno pravo* i *javna uprava* (potpisani su osam puta na radovima) i *Međunarodno javno pravo* i *međunarodno privatno pravo* (potpisani su osam puta na radovima), pet autora bilo je na smjeru *Trgovačko pravo* i *pravo društava* (potpisani su osam puta na radovima), a po četvero je autora pohađalo smjerove *Fiskalni sustav* i *fiskalna politika* (isto toliko potpisanih autora) i *Kaznenopravne znanosti* (na

³⁴ Pravilnik o doktorskim studijima na Sveučilištu u Zagrebu, 2010, čl. 11. st. 3., dostupno na: https://www.unizg.hr/fileadmin/rektorat/O_Sveucilistu/Dokumenti_javnost/Propisi/Pravilnici/pravilnik_doktorski_studiji.pdf (pristupljeno 22. srpnja 2025.); Pravilnik o doktorskim studijima na Sveučilištu u Zagrebu (pročišćeni tekst), 2016, čl. 11. st. 3., dostupno na: https://www.unizg.hr/fileadmin/rektorat/Istrazivanja/Poslijediplomski/Ured_za_doktorske_studije_i_programe/Pravilnici_Odluke_Prepоруke/Pravilnik_o_doktorskim_studijima_2016_procisceno.pdf (pristupljeno 22. srpnja 2025.).

³⁵ Podaci su dobiveni na dva načina: gdje je bilo moguće, preuzeti su s predloška (smjer naveden uz ime i prezime i/ili afilijaciju autora); 2. podatke koji su nedostajali dostavila je Referada za poslijediplomske studije PFZG-a.

radovima su potpisani šest puta). Podaci pokazuju da su među autorima radova zastupljeni svi smjerovi doktorskog studija PFZG-a.³⁶

Specijalistički studij na PFZG-u pohađalo je četvero autora, koji su potpisani na šest radova: jedan autor (potpisan na jednom radu) pohađao je specijalistički studij *Javno pravo i javna uprava*, a troje autora polazilo je smjer *Pravo društava i trgovačko pravo* (potpisani na pet radova). Jedna autorica (potpisana na jednom radu) pohađala je magisterij znanosti.³⁷

Pokazuje se da su autori polaznici PDS-a na PFZG-u koji nisu zaposlenici Fakulteta potpisani 55 puta: od toga 48 puta (87,3 %) kao polaznici doktorskih studija; šest puta (10,9 %) kao polaznici specijalističkih studija i jedanput (1,8 %) kao polaznici magisterija znanosti. Pribrojimo li doktorskim studijima tih potpisanih autora (48) i doktorske studije koje su pohađali zaposlenici Fakulteta (8), dobivamo da su autori polaznici PDS-a na PFZG-u potpisani 56 puta kao polaznici doktorskih studija. Na taj se način dolazi do podatka da od ukupnog broja potpisanih autora koji pohađaju bilo koji PDS na PFZG-u (doktorski / specijalistički / magisterij znanosti) njih 88,9 % čine polaznici doktorskog studija. Tako velik postotak povezan je s uvjetima za završetak doktorskih studija propisanim u pravilnicima koji su u određenom razdoblju bili na snazi.³⁸ Za razliku od toga Pravilnik o poslijediplomskim specijalističkim studijima ne propisuje objavu rada kao preduvjet za završetak studija³⁹, no ti su studenti ipak u promatranom razdoblju objavili šest radova.

b) Spol

Podaci Državnog zavoda za statistiku pokazuju da se u razdoblju od 2012. do 2023.⁴⁰ na četiri pravna fakulteta u Hrvatskoj, u Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku, na poslijediplomske studije iz polja prava upisuje u prosjeku više žena nego muškaraca.⁴¹ S time se ne

³⁶ Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet, Doktorski studij iz pravnih znanosti, <https://web.archive.org/web/20200505135320/https://www.pravo.unizg.hr/studij/doktorski-pravni> (pristupljeno 30. srpnja 2025.).

³⁷ Znanstveni magistarski studij po predbolonjskom sustavu.

³⁸ Pravilnik o doktorskim studijima na Sveučilištu u Zagrebu, čl. 11. st. 3., dostupno na: https://www.unizg.hr/fileadmin/rektorat/O_Sveucilistu/Dokumenti_javnost/Propisi/Pravilnici/pravilnik_doktorski_studiji.pdf (pristupljeno 22. srpnja 2025.); Pravilnik o doktorskim studijima na Sveučilištu u Zagrebu (pročišćeni tekst), 2016, čl. 11. st. 3., dostupno na: https://www.unizg.hr/fileadmin/rektorat/Istrazivanja/Poslijediplomski/Ured_za_doktorske_studije_i_programe/Pravilnici/Odluke_Preporuke/Pravilnik_o_doktorskim_studijima_2016_procisceno.pdf (pristupljeno 22. srpnja 2025.).

³⁹ Pravilnik o poslijediplomskim specijalističkim studijima Sveučilišta u Zagrebu, 2010, dostupno na: https://www.unizg.hr/fileadmin/rektorat/Istrazivanja/Poslijediplomski/doktorski_i_specijalisticki_studiji/Pravilnik_o_specijalistickim_studijima_na_SUZ.pdf (pristupljeno 22. srpnja 2025.).

⁴⁰ Razdoblje istovjetno onome koje se analizira u ovome radu.

⁴¹ Državni zavod za statistiku, Arhiva, Obrazovanje, <https://podaci.dzs.hr/hr/arhiva/obrazovanje-znanost-kultura-i-socijalna-skrb/obrazovanje/studenti/>; Državni zavod za statistiku, 1688, Studenti u akademskoj godini 2020./2021., https://podaci.dzs.hr/media/w24asnrf/si-1688-studenti-u-akademskoj-godini-2020_2021_web.pdf; Državni zavod za statistiku, 1705, Studenti u akademskoj godini 2021./2022., https://podaci.dzs.hr/media/y4sghb02/si-1705-studenti-u-akademskoj-godini-2021_2022.pdf; Državni zavod za statistiku, 1726, Studenti u akademskoj godini 2022./2023.,

podudaraju rezultati dobiveni usporedbom studenata polaznika PDS-a u analiziranom uzorku – radove je objavilo 26 žena (objavile su 32 rada) i 28 muškaraca (objavili su 34 rada), dakle neznatno je veća zastupljenost muškaraca u odnosu na žene.⁴² Takva se distribucija pokazuje i na ukupnom uzorku autora u promatranom razdoblju: u tom je razdoblju radove u ZPR-u objavljivalo 126 jedinstvenih autora – 64 muškarca i 62 žene. Međutim, ukupno su objavili 130 kategoriziranih radova, na kojima su potpisani 160 puta, i to 80 puta muškarci i 80 puta žene, što pokazuje da nema većih razlika u zastupljenosti oba spola.

c) Afiliacija i radno mjesto

Jedan od bibliometrijskih pokazatelja koji se proučavao u analizi jest i afiliacija autora. U 12-ogodišnjem razdoblju neki od autora mijenjali su svoj status iz studenta PDS-a na Fakultetu u kategoriju onih koji nisu polaznici PDS-a niti su zaposlenici PFZG-a. Zbog toga se u dijelu koji slijedi ne iskazuje jedinstveni broj autora, nego samo autorske pojavnosti.

Na 130 radova, kako je već spomenuto, autori su potpisani 160 puta. Na 48 radova 56 puta potpisani su suradnici i nastavnici PFZG-a, i to: asistenti devet puta⁴³, viši asistenti odnosno poslijedoktorandi sedam puta, docenti 16 puta i profesori 24 puta.

Studenti poslijediplomskih studija PFZG-a koji nisu zaposleni na Fakultetu, a koji se u ovom radu posebno prikazuju, imaju 55 autorskih pojavnosti. Od toga su zaposlenici na visokim učilištima potpisani 11 puta (Split pet puta, Rijeka dva puta, Osijek, Pula, Šibenik i Zagreb jedanput); Ustavni sud jedanput; pravosudna tijela tri puta (po jedan rad s afilijacijom Županijskog suda u Zagrebu, Općinskog državnog odvjetništva u Zagrebu i Upravnog suda u Rijeci); institucije EU-a tri puta (Sud EU-a dva puta, Parlament jedanput); ministarstva pet puta; Hrvatski zavod za socijalni rad jedanput (Područni ured Čakovec); Sportski savez Grada Zagreba jedanput, a odvjetnici su potpisani četiri puta (jedan Zagreb, jedan Split, a dva puta samo kao odvjetnici). Za 26 potpisanih autora nije naveden podatak o afilijaciji.

Kao treća kategorija svih potpisanih autora po kriteriju afilijacije izdvojeni su potpisani autori koji nisu polaznici PDS-a na Fakultetu niti su zaposlenici PFZG-a. Takvi su autori potpisani 49 puta, i to vezani uz visoka učilišta 14 puta (12 puta uz domaća – Zagreb (5), Split (4), Rijeka (3); dva puta uz strana učilišta – Švicarska i Norveška); uz ustavne sudove tri puta (dva USRH, jedan Kosovo); ostali sudovi četiri puta (tri Hrvatska, Zagreb, jedan BiH); ministarstvo tri puta; znanstveni institut jedanput; odvjetnički uredi 12 (Zagreb sedam puta, po jedanput Varaždin, Rijeka, Zadar i dva bez navedenog mjesta rada); ostalo

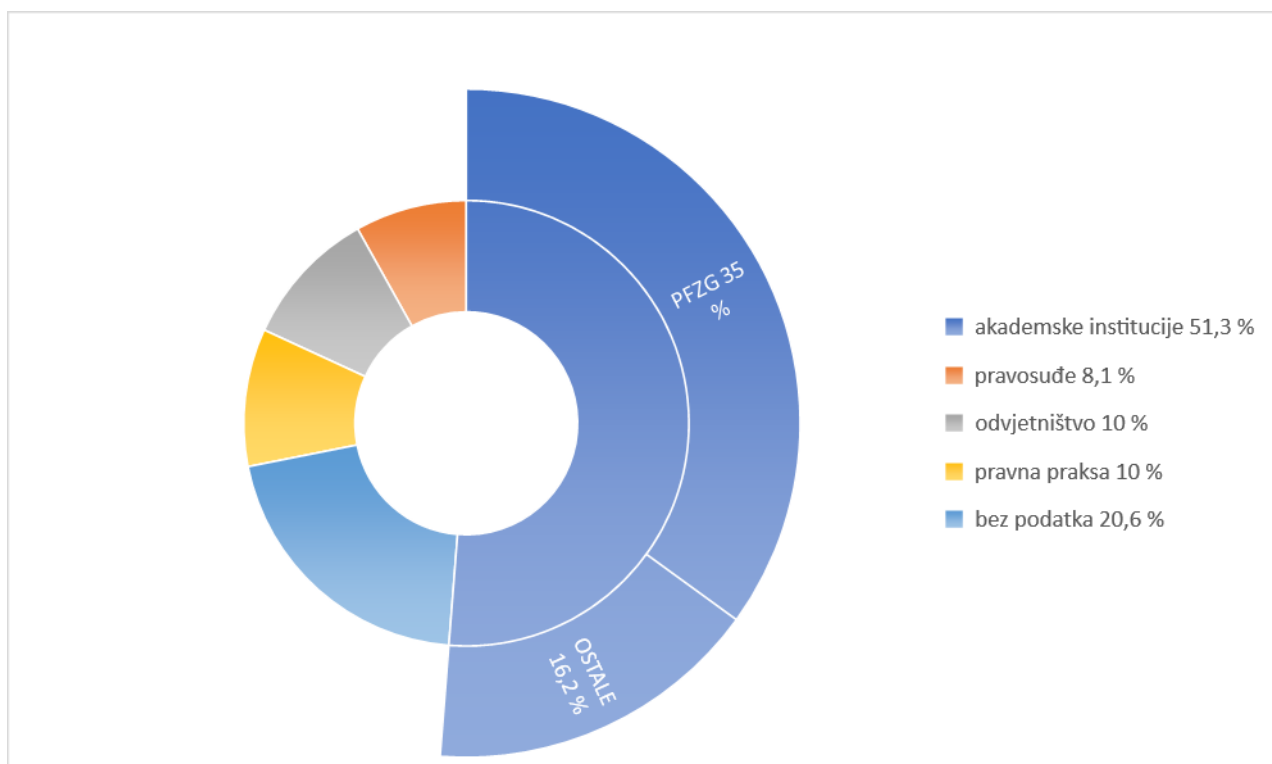
https://podaci.dzs.hr/media/arac4gkx/si-1726_studenti-u-akademskoj-godini-2022_2023.pdf (pristupljeno 29. srpnja 2025.).

⁴² U zbroj su uzeti u obzir svi polaznici PDS-a (na PFZG-u i na drugim fakultetima), uključujući i zaposlenike PFZG-a. Nije uključena jedna polaznica PDS-a u Austriji.

⁴³ Jedna asistentica nije bila polaznica PDS-a na PFZG-u, stoga nije pribrojena broju polaznika PDS-a koji su zaposlenici PFZG-a u točki a) Udio studenata poslijediplomskih studija u ukupnom broju radova.

pet (jedan strani – Švicarska). Za sedam potpisanih autora nije naveden podatak o afilijaciji.

Uz podatke o statusu PDS-a, koji su preuzeti s predloška ili provjerom ustanovljeni od Referade PDS-a PFZG-a, podaci o afilijaciji ili zvanju/zaposlenju preuzeti su isključivo sa samih radova. Neki su radovi uz potpis autora imali navedene sve podatke, dok su neki imali samo ustanovu zaposlenja ili funkciju koju obavljaju. Iz dobivenih podataka tako proizlazi da je od 160 potpisa autora (na 130 radova) njih 82 (51,3 %) povezano s akademskim institucijama, 13 (8,1 %) s pravosuđem, 16 s odvjetništvom (10 %), 16 s pravnom praksom (10 %), a za 33 potpisana autora nije naveden podatak o zaposlenju (20,6 %) (vidi grafikon 4).



Grafikon 4: Prikaz afilijacije s obzirom na vrstu ustanove

Ovi podaci pokazuju pretežitu povezanost autora s hrvatskim institucijama i gradovima, uz vrlo mali broj inozemnih afilijacija, te bi u nekim budućim komparativnim analizama mogli poslužiti za proučavanje ili zaključke o institucionalnoj i geografskoj pripadnosti autora koji objavljuju u hrvatskim pravnim znanstveno-stručnim časopisima.

Ono što ovaj časopis u odnosu na druge nudi jest velik broj autora koji su studenti PDS-a te pruža reprezentativni uzorak da se prouči kojim su ustanovama pridruženi kao zaposlenici ili koje je njihovo zanimanje. Ako se uzmu u obzir svi autori polaznici PDS-a, dakle ne samo polaznici PDS-a na PFZG-u nego i polaznici PDS-a na drugim fakultetima, dobivamo podatak o njihovih ukupno 66 radova u promatranom razdoblju. Od tog broja na 31 nema navedene nikakve afilijacije/zanimanja, nego samo podatak o statusu

studenta PDS-a, devet ih je vezano uz PFZG, sedam uz ostale pravne fakultete u Hrvatskoj (Pravni fakultet u Rijeci tri, Pravni fakultet u Splitu tri, Pravni fakultet u Osijeku jedan), tri uz ostale akademske institucije u Hrvatskoj (Fakultet ekonomije i turizma „dr. Mijo Mirković“ u Puli jedan, Veleučilište u Šibeniku jedan, Visoka policijska škola jedan), šest uz sudstvo (USRH jedan, Županijski sud u Zagrebu dva, Sud EU-a dva, Upravni sud Rijeka jedan), pet uz ministarstva (jedan uz Ministarstvo regionalnog razvoja, jedan uz Ministarstvo uprave, jedan uz Ministarstvo unutarnjih poslova i dva uz Ministarstvo pravosuđa), tri uz odvjetničke urede (jedan iz Splita, dva bez podatka o lokaciji), jedan uz Hrvatski zavod za socijalni rad, Područni ured Čakovec, i jedan uz Sportski savez Grada Zagreba.

Vidljivo je da je najveći broj potpisa bez vezanosti uz ustanovu zaposlenja (31, odnosno 47 %), a razlog za to može biti da studenti samostalno financiraju troškove PDS-a te zbog toga ne navode ustanovu zaposlenju ili njihove ustanove zaposlenja ne podržavaju praksu navođenja naziva ustanove na radovima svojih zaposlenika; također, mogući je razlog i nezaposlenost u vrijeme studiranja na PDS-u. Buduća praksa uredništva u kontekstu boljeg proučavanja ovog, ali i ostalih pravnih časopisa, možda bi mogla krenuti u smjeru navođenja barem zanimanja i grada autora.

Ukupno 16 potpisa polaznika PDS-a povezano je afilijacijom uz pravne fakultete te još tri uz druge visokoškolske ustanove u Hrvatskoj, što je i očekivano s obzirom na obvezu asistenata da upišu doktorske studije odmah po zaposlenju. Iz preostalih potpisa može se iščitati da PDS PFZG-a privlači pravnike različitih profila (suce, odvjetnike, zaposlenike u ministarstvima i dr.). Većina potpisa vezana je uz Zagreb, ali zastupljeni su i ostali hrvatski gradovi (Rijeka, Split, Osijek, Čakovec, za dva nije navedeno mjesto, a dva su povezana uz Bruxelles).

d) Suautorstvo

Kako su već primijetili Jokić, Zauder i Letina, među člancima znanstvenika iz područja prava prevladavaju jednoautorski radovi. U njihovu uzorku za razdoblje 1991.–2005. udio jednoautorskih radova iznosi 87,3 %⁴⁴. U uzorku ZPR-a za razdoblje od 2012. do 2023. broj jednoautorskih radova iznosi 103, što čini 79,2 % od ukupnog broja radova. Od tog broja 63 rada potpisali su studenti polaznici PDS-a, što je povezano sa zahtjevima iz pravilnika o doktorskim studijima Sveučilišta u Zagrebu, koji traže da doktorandi budu jedini ili jedan od glavnih autora u radovima koji su preduvjet za obranu disertacije. Objava samostalnog rada potiče se i time da svaki rad, osim uz posebno obrazloženje, može kvalificirati samo jednog doktoranda.⁴⁵

⁴⁴ Jokić, Zauder, Letina, *op. cit.* u bilj. 19, str. 203.

⁴⁵ Pravilnik o doktorskim studijima na Sveučilištu u Zagrebu, čl. 11. st. 3., dostupno na: https://www.unizg.hr/fileadmin/rektorat/O_Sveucilistu/Dokumenti_javnost/Propisi/Pravilnici/pravilnik_doktorski_studiji.pdf (pristupljeno 22. srpnja 2025.); Pravilnik o doktorskim studijima na Sveučilištu u Zagrebu (pročišćeni tekst), 2016, čl. 11. st. 3., dostupno na: https://www.unizg.hr/fileadmin/rektorat/Istrazivanja/Poslijediplomski/Ured_za_doktorske_studije_i_pr

Dvoautorskih je radova 24 (18,5 %), od toga su na tri rada potpisani studenti PDS-a, s time da su na jednom oba autora polaznici PDS-a, a na preostala dva rada polaznici PDS-a su suautori. Troautorskih je radova znatno manje, samo tri (2,3 %).

Za osam višeautorskih radova provjerom u repozitoriju Dabar⁴⁶ ustanovljeno je da su ih objavili u suautorstvu mentori i diplomirani studenti, a da im je podloga tema iz diplomskih radova. Takvi radovi zadovoljavaju uvjete Rektorskog zbora i Nacionalnog vijeća za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj, a to je objavljivanje rada nastavnika u koautorstvu sa studentom iz područja teme obranjenog završnog ili diplomskog rada.⁴⁷

Vremenska raspodjela višeautorskih (dvoautorskih i troautorskih) radova pokazuje veliku nejednakost: u prvih šest godina (2012.–2017.) samo je šest takvih radova, dok je od 2018. do 2023. objavljen čak 21 rad u suautorstvu. Osim s rastom kulture suradnje takav porast višeautorskih radova možda se može povezati i s kriterijima za napredovanje u znanstveno-nastavna zvanja (propisanim pravilnicima), o čemu govori i F. Pehar u radu koji se bavi bibliometrijskom analizom časopisa Vjesnik bibliotekara Hrvatske.⁴⁸ U prilog takvu tumačenju mogli bi govoriti i podaci o broju radova koje su potpisali autori koji su zaposlenici akademskih ustanova i imaju obranjenu doktorsku disertaciju te su u statusu suradnika ili znanstveno-nastavnog osoblja na akademskim institucijama. Radova koje su potpisali takvi autori u prvom razdoblju (2012.–2017.) ima 15, a oni su na njima potpisani 15 puta (autorske pojavnosti); od toga 11 puta na jednoautorskim radovima te četiri puta na dvoautorskim. U idućem razdoblju (2018.–2023.) broj takvih radova povećava se na 29, a na njima su autori potpisani 37 puta; od toga 13 puta na jednoautorskim te 16 puta na višeautorskim. Iz svega navedenog vidi se porast i višeautorskih radova sa šest na 21 (u kojima je udio radova polaznika PDS-a minimalan), kao i porast radova autora koji su zaposlenici akademskih ustanova i imaju obranjenu doktorsku disertaciju te su u statusu suradnika ili znanstveno-nastavnog osoblja na akademskim institucijama – s četiri na 16, što je porast od 300 %.

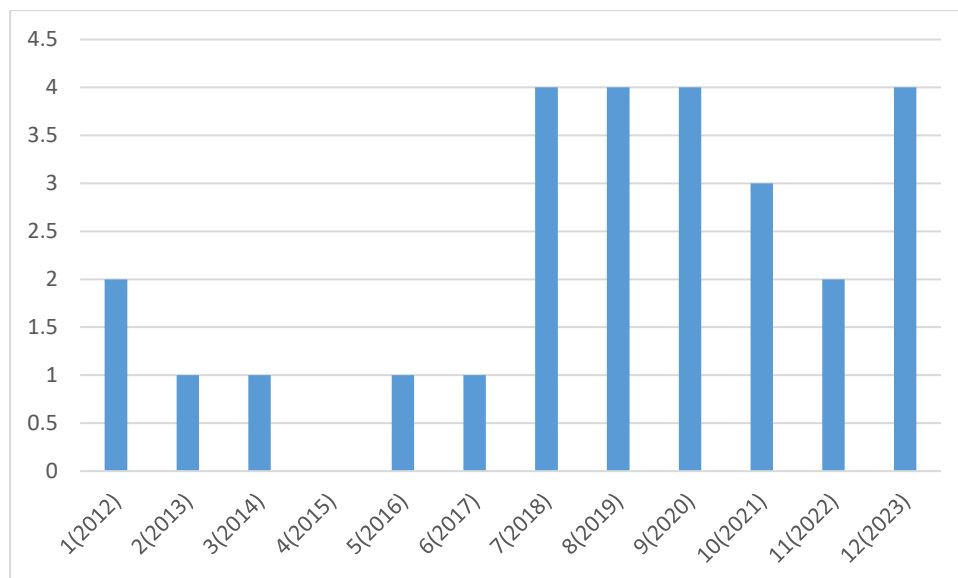
Grafikon 5 pokazuje raspored višeautorskih radova u proučavanom razdoblju:

ograme/Pravilnici_Odluke_Preporuke/Pravilnik_o_doktorskim_studijima_2016_procisceno.pdf (pristupljeno 22. srpnja 2025.).

⁴⁶ Dabar (Digitalni akademski arhivi i repozitoriji), Repozitorij Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, <https://repozitorij.pravo.unizg.hr/> (pristupljeno 30. srpnja 2025.).

⁴⁷ Rektorski zbor, Odluka o nužnim uvjetima za ocjenu nastavne i stručne djelatnosti u postupku izbora u znanstveno--nastavna zvanja, Narodne novine, br. 106/2006, dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2006_09_106_2376.html; Rektorski zbor i nacionalno vijeće za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj, Odluka o nužnim uvjetima za ocjenu nastavne i znanstveno-stručne djelatnosti u postupku izbora u znanstveno-nastavna zvanja, Narodne novine, br. 122/2017, dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017_12_122_2788.html (pristupljeno 30. srpnja 2025.).

⁴⁸ Pehar, *op. cit.* u bilj. 13, str. 17.



Grafikon 5: Broj radova u suautorstvu u razdoblju 2012.–2023.

Produktivnost autora

Od 126 jedinstvenih autora u promatranom razdoblju najproduktivniji su s po četiri rada Stjepan Novak, Antonija Petričušić i Siniša Petrović, s tri rada Marta Dragičević Prtenjača, 23 autora napisala su po dva rada, a 99 autora napisalo je samo jedan rad.

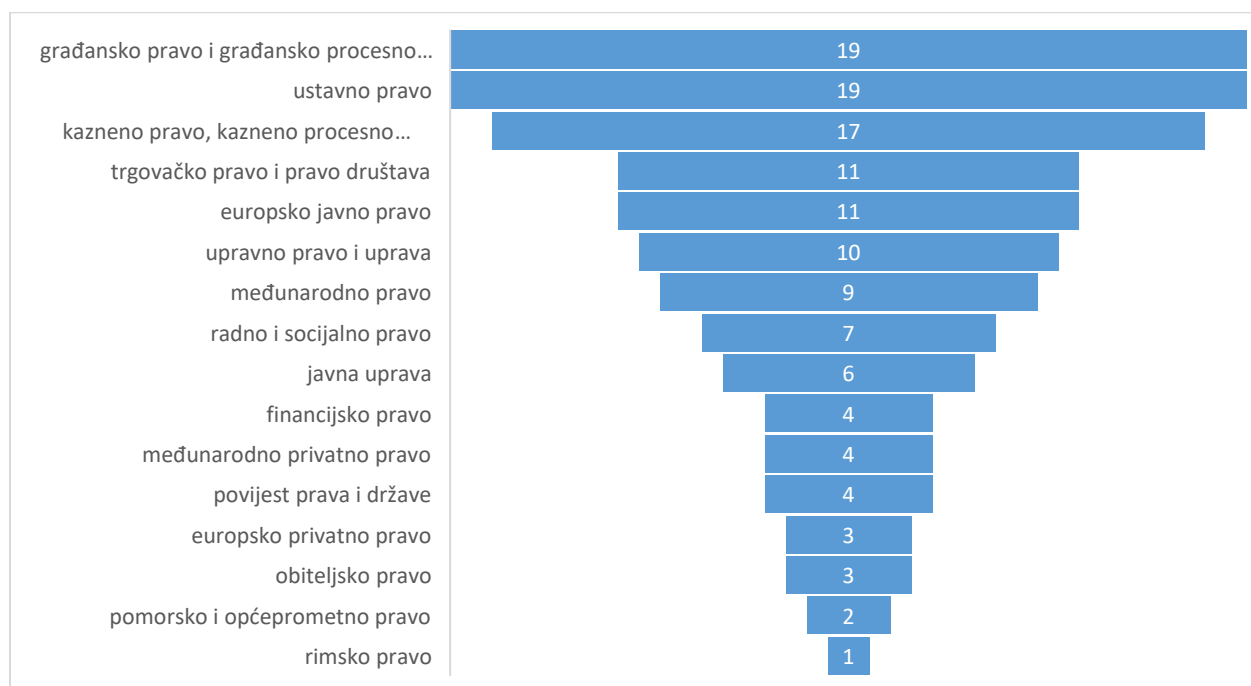
e) Sadržajna analiza članaka

Napravljena je sadržajna analiza članaka, koja je potvrdila tematsku orijentaciju časopisa na isključivo pravna pitanja. U analizi se koristio Pravilnik o znanstvenim i interdisciplinarnim područjima, poljima i granama te umjetničkom području, poljima i granama,⁴⁹ koje je objavilo Ministarstvo znanosti i obrazovanja. Prema navedenom Pravilniku pravo spada u znanstveno područje društvenih znanosti (polje 5.02, s pripadajućim granama klasificiranim od 5.02.01 do 5.02.16). U analizu je uključena još jedna grana iz polja interdisciplinarne društvene znanosti – javna uprava. Od navedenih 16 odnosno 17 polja radovi su raspoređeni u njih 16, tj. samo jedno polje nije zastupljeno u prevladavajućem aspektu članaka. Naime, analiza je rađena s obzirom na prevladavajući aspekt članka, dajući mu prednost nad temeljnim predmetom, koji može biti različit.⁵⁰ Tako provedenom sadržajnom analizom dobiveni su sljedeći rezultati prema poljima: 5.02.01 financijsko pravo (četiri rada); 5.02.02 građansko pravo i građansko procesno pravo (19 radova); 5.02.03 kazneno pravo, kazneno procesno pravo, kriminologija i viktimologija (17 radova); 5.02.04 međunarodno pravo (devet radova); 5.02.05 međunarodno privatno pravo (četiri rada); 5.02.06 obiteljsko pravo (tri rada); 5.02.07 pomorsko i općeprometno pravo (dva rada); 5.02.08 povijest prava i države (četiri rada); 5.02.09 radno i socijalno pravo (sedam radova); 5.02.10 rimsko pravo (jedan rad); 5.02.12

⁴⁹ Pravilnik o znanstvenim i interdisciplinarnim područjima, poljima i granama te umjetničkom području, poljima i granama, Narodne novine, br. 3/2024.

⁵⁰ Zahvaljujemo kolegi Dragutinu Nemecu na pomoći pri izradi tematske analize kategoriziranih radova.

trgovačko pravo i pravo društava (11 radova); 5.02.13 upravno pravo i uprava (deset radova); 5.02.14 ustavno pravo (19 radova); 5.02.15 europsko javno pravo (11 radova); 5.02.16 europsko privatno pravo (tri rada). Šest radova svrstano je u kategoriju Interdisciplinarne pravne znanosti, odnosno granu 5.14.01 Javna uprava. Unutar polja prava najzastupljeniji su radovi iz grana Građansko pravo i građansko procesno pravo (19 radova) i Ustavno pravo (19 radova), a najmanje iz grane Rimsko pravo (jedan rad), a ta je distribucija prikazana na grafikonu 6.



Grafikon 6: Radovi iz pojedine grane prava

Citiranost radova, koja je često sastavni dio bibliometrijskih istraživanja, detaljno će se s obzirom na časopis ZPR obraditi u posebnom radu zbog toga što je to vrlo značajna tema za akademsku zajednicu. Naime, u vrijeme pisanja ovog rada u javno su savjetovanje upućeni Nacionalni sveučilišni znanstveni i umjetnički kriteriji⁵¹ (svibanj/lipanj 2025.), u kojima se prvi put za izbor u znanstveno-nastavna radna mjesta uvodi i kriterij citiranosti autora. Do tada, od 2017. koristio se posrednički kriterij vrednovanja prema časopisu u kojem je rad objavljen, a na temelju referiranosti časopisa u propisanim bazama.

5. ZAKLJUČAK

Rezultati istraživanja pokazuju da časopis ZPR ispunjava zadane ciljeve objavljivanja radova studenata poslijediplomskih studija, doktorskih i specijalističkih, udio čijih kategoriziranih radova u analiziranom razdoblju iznosi nešto više od 50 %. S vremenom se udio radova takvih autora smanjuje, a povećava se broj radova autora koji su u

⁵¹ Savjetovanje s javnošću o Nacionalnim sveučilišnim, znanstvenim i umjetničkim kriterijima, <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=30553> (pristupljeno 25. lipnja 2025.).

suradničkim zvanjima s obranjenom doktorskom disertacijom ili u znanstveno-nastavnim zvanjima. Većina je radova jednoautorska, što je karakteristika pravne znanosti, ali se uočava rast broja višeautorskih radova kroz vrijeme. Većina je autora iz Hrvatske i radovi su u najvećem broju objavljeni na hrvatskom jeziku, što potvrđuje karakteristike pravne znanosti da se radovi objavljuju pretežito na nacionalnom jeziku. Spolna zastupljenost autora pokazuje neznatnu prevlast muškaraca kao autora. Radovi polaznika PDS-a ne pokazuju značajnije osobitosti, osim dijelom u opsegu radova koji je nešto veći od prosjeka, koji za sve znanstvene radove iznosi 24,8. Rad daje pregled 12-ogodišnje produkcije te može pomoći uredništvu časopisa u određivanju daljnje uredničke politike, koja može uključivati i planove za pripremu časopisa za prijavu u baze podataka najvišeg ranga prema hrvatskim propisima vezanim uz akademsko područje. S obzirom na to da je ovo prva bibliometrijska analiza hrvatskog pravnog znanstvenog časopisa, ustanovljeni podaci mogu poslužiti za buduće usporedne analize većeg broja hrvatskih pravnih časopisa kako bi se dobila potpunija slika osobina takve vrste časopisa i autora koji u njima objavljuju. S obzirom na kratko vrijeme izlaženja časopisa u nekim budućim usporednim analizama dobiveni se rezultati mogu potvrditi ili opovrgnuti.

LITERATURA

1. Anyi, K. W. U.; Zainab, A. N.; Anuar, N. B., *Bibliometric studies on single journals: a review*, Malaysian journal of library & information science, sv. 14, br. 1, 2009, str. 17–55, <https://mjlis.um.edu.my/index.php/MJLIS/article/view/6951>.
2. Borić, V.; Strujić, M., *Bibliometrijska analiza Acta stomatologica Croatica za razdoblje od godine 1987. do 2006.*, Acta stomatologica Croatica, sv. 40, br. 4, 2006, str. 345–355, <https://hrcak.srce.hr/11668>.
3. Čolakovac, I.; Barković, I., *Fifty years of journal Kinesiology: bibliometric characteristics of categorized papers*, Kineziologija, sv. 54, br. 1, 2022, str. 140–154, <https://doi.org/10.26582/k.54.1.15>.
4. Dabar (Digitalni akademski arhivi i repozitoriji), Repozitorij Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, <https://repozitorij.pravo.unizg.hr/> (pristupljeno 30. srpnja 2025.).
5. Državni zavod za statistiku, Arhiva, Obrazovanje, <https://podaci.dzs.hr/hr/arhiva/obrazovanje-znanost-kultura-i-socijalna-skrb/obrazovanje/studenti/> (pristupljeno 29. srpnja 2025.).
6. Državni zavod za statistiku, 1688, Studenti u akademskoj godini 2020./2021., https://podaci.dzs.hr/media/w24asnrf/si-1688-studenti-u-akademskoj-godini-2020_2021_web.pdf (pristupljeno 29. srpnja 2025.).
7. Državni zavod za statistiku, 1705, Studenti u akademskoj godini 2021./2022., https://podaci.dzs.hr/media/y4sgbh02/si-1705-studenti-u-akademskoj-godini-2021_2022.pdf (pristupljeno 29. srpnja 2025.).
8. Državni zavod za statistiku, 1726, Studenti u akademskoj godini 2022./2023., https://podaci.dzs.hr/media/arac4gkx/si-1726-studenti-u-akademskoj-godini-2022_2023.pdf (pristupljeno 29. srpnja 2025.).
9. Đurđević, Z., Uvodna riječ, Zagrebačka pravna revija, sv. 1, br. 1, 2012, str. 7, <http://revija.pravo.unizg.hr/index.php/zpr/article/view/23> (pristupljeno 6. veljače 2025.).
10. Đurđević, Z., Uvodna riječ, Zagrebačka pravna revija, sv. 6, br. 2, 2017, <http://revija.pravo.unizg.hr/index.php/zpr/article/view/187> (pristupljeno 12. lipnja 2025.).
11. Jelaska Marijan, Z., *Pedeset godina Časopisa za suvremenu povijest: bibliometrijska analiza (1969. – 2018.)*, Časopis za suvremenu povijest, sv. 51, br. 1, 2019, str. 59–94, <https://doi.org/10.22586/csp.v51i1.8471>.
12. Jokić, M., *Bibliometrijski aspekti vrednovanja znanstvenog rada*, Sveučilišna knjižara, Zagreb, 2005.
13. Jokić, M.; Zauder, K.; Letina, S., *Karakteristike hrvatske nacionalne i međunarodne znanstvene produkcije u društveno-humanističkim znanostima i umjetničkom području za razdoblje 1991.-2005.*, Institut za društvena istraživanja, Zagreb, 2012, <http://idiprints.knjiznica.idi.hr/id/eprint/10>.

14. Lopižić, I., *Usporedba zastupljenosti tema u znanstvenim časopisima o javnoj upravi*, Hrvatska i komparativna javna uprava, sv. 13, br. 2, 2013, str. 399–431, <https://hrcak.srce.hr/130579>.
15. Macan, B., *Bibliometrijska analiza časopisa Kemija u industriji za razdoblje od 2000. do 2009. godine*, Kemija u industriji, sv. 60, br. 2, 2011, str. 81–88, <https://hrcak.srce.hr/clanak/95745>.
16. Macan, B.; Petrak, J., *Bibliometrijski pokazatelji za procjenu kvalitete znanstvenih časopisa*, u: Hebrang Grgić, I. (ur.), *Hrvatski znanstveni časopisi: iskustva, gledišta, mogućnosti*, Školska knjiga, Zagreb, 2015.
17. Martek, A.; Šute, S., *Bibliometrijska analiza časopisa Arhivski vjesnik u razdoblju od 2001. do 2009.*, Arhivski vjesnik, sv. 53, br. 1, 2010, str. 165–176, <https://hrcak.srce.hr/62500>.
18. Meštrović, I., *Bibliometrijska analiza časopisa Ethnologica Dalmatica od 1992. do 2022. godine*, Knjižničarstvo, sv. 28, br. 2, 2024, str. 131–150, <https://hrcak.srce.hr/316717>.
19. Moed, H. F.; Luwel, M.; Nederhof, A. J., *Towards research performance in the humanities*, Library Trends, sv. 50, br. 3, 2002, str. 511, 513, <https://www.proquest.com/scholarly-journals/towards-research-performance-humanities/docview/220448005/se-2>.
20. OECD Frascati Manual, 6th ed., 2002, Annex 7, str. 203–204, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2002/12/frascati-manual-2002_g1gh2d91/9789264199040-en.pdf.
21. Passas, I., *Bibliometric Analysis: The Main Steps*, Encyclopedia, sv. 4, br. 2, 2024, str. 1014–1025, <https://doi.org/10.3390/encyclopedia4020065>.
22. Pehar, F., *Bibliometrijska analiza Vjesnika bibliotekara Hrvatske: publikacijska aktivnost, autorstvo i suradnja od 1950. do 2020.*, Vjesnik bibliotekara Hrvatske, sv. 65, br. 1, 2022, str. 1–32, <https://doi.org/10.30754/vbh.65.1.950>.
23. Peruginelli, G.; Sanz-Casado, E.; Stojanovski, J., *Practices of peer review in the SSH III: peer review in the legal domain. Three parallel case studies in Italy, Spain and Croatia*, u: Ochsner, M.; Kancewicz-Hoffman, N.; Hołowiecki, M.; Holm, J. (ur.), *Overview of Peer Review Practices in the SSH: ENRESSH Report*, 2020, str. 71–78.
24. Peruginelli, G.; Stojanovski, J.; Sanz-Casado, E.; Agnoloni, T., *Assessment of law journals in Croatia, Italy and Spain*, u: Engels, T. C. E.; Kulczycki, E. (ur.), *Handbook on Research Assessment in the Social Sciences*, 2022, str. 491–507, <https://doi.org/10.4337/9781800372559.00040>.
25. Pravilnik o doktorskim studijima na Sveučilištu u Zagrebu, https://www.unizg.hr/fileadmin/rektorat/O_Sveucilistu/Dokumenti_javnost/Pr_opisi/Pravilnici/pravilnik_doktorski_studiji.pdf (pristupljeno 22. srpnja 2025.).
26. Pravilnik o doktorskim studijima na Sveučilištu u Zagrebu (pročišćeni tekst), 2016, čl. 11. st. 3., https://www.unizg.hr/fileadmin/rektorat/Istrazivanja/Poslijediplomski/Ured_z_a_doktorske_studije_i_programe/Pravilnici_Odluke_Preporuke/Pravilnik_o_doktorskim_studijima_2016_procisceno.pdf (pristupljeno 22. srpnja 2025.).

27. Pravilnik o poslijediplomskim specijalističkim studijima Sveučilišta u Zagrebu, 2010,
https://www.unizg.hr/fileadmin/rektorat/Istrazivanja/Poslijediplomski/doktorski_i_specijalisticki_studiji/Pravilnik_o_specijalistickim_studijima_na_SUZ.pdf
(pristupljeno 22. srpnja 2025.).
28. Pravilnik o znanstvenim i interdisciplinarnim područjima, poljima i granama te umjetničkom području, poljima i granama, Narodne novine, br. 3/2024.
29. Pregled financijske potpore znanstvenim časopisima i časopisima za popularizaciju znanosti od 2012.–2018., <https://tinyurl.com/42nnh546>
(pristupljeno 17. travnja 2025.).
30. Rektorski zbor, Odluka o nužnim uvjetima za ocjenu nastavne i stručne djelatnosti u postupku izbora u znanstveno-nastavna zvanja, Narodne novine, br. 106/2006.
31. Rektorski zbor i nacionalno vijeće za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj, Odluka o nužnim uvjetima za ocjenu nastavne i znanstveno-stručne djelatnosti u postupku izbora u znanstveno-nastavna zvanja, Narodne novine, br. 122/2017.
32. Savjetovanje s javnošću o Nacionalnim sveučilišnim, znanstvenim i umjetničkim kriterijima, <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=30553>
(pristupljeno 25. lipnja 2025.).
33. Sivertsen, G.; Larsen, B., *Comprehensive bibliographic coverage of the social sciences and humanities in a citation index: an empirical analysis of the potential*, Scientometrics, sv. 91, 2012, str. 567–575, <https://doi.org/10.1007/s11192-011-0615-3>.
34. Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet, Doktorski studij iz pravnih znanosti, <https://web.archive.org/web/20200505135320/https://www.pravo.unizg.hr/studij/doktorski-pravni> (pristupljeno 30. srpnja 2025.).
35. Švenda-Radeljak, K., *Časopis Socijalni rad – prvih 10 godina (1960. – 1969.)*, Ljetopis socijalnog rada, sv. 13, br. 1, 2006, str. 115–132, <https://hrcak.srce.hr/7597>.
36. Švenda-Radeljak, K., *Revija za socijalnu politiku – petnaest godina kontinuiranog izlaženja*, Revija za socijalnu politiku, sv. 17, br. 1, 2010, str. 155–170, <https://doi.org/10.3935/rsp.v17i1.805>.
37. Švenda-Radeljak, K., *Revija za socijalnu politiku – trideset godina kontinuiranog izlaženja (1994. – 2023.)*, Revija za socijalnu politiku, sv. 32, br. 1, 2025, str. 75–88, <https://doi.org/10.3935/rsp.v32i1.219>.
38. Vejmelka, L.; Švenda-Radeljak, K., *Ljetopis socijalnog rada (1994.-2013.) – dvadeset godina kontinuiranog izlaženja*, Ljetopis socijalnog rada, sv. 21, br. 2, 2014, str. 313–333, <https://doi.org/10.3935/ljsr.v21i2.33>.
39. Zagrebačka pravna revija, Smjernice za autore, <http://revija.pravo.unizg.hr/index.php/zpr/about/submissions#authorGuidelines> (pristupljeno 22. siječnja 2026.).
40. Zagrebačka pravna revija, Urednička pravila, <http://revija.pravo.unizg.hr/index.php/zpr/pages/view/pravila> (pristupljeno 18. srpnja 2025.).

41. Zgrabljic Rotar, D.; Jokić, M.; Mateljan, S., *The Visibility of Papers Written by Authors from European Post-Socialist Countries as an Indicator of Integration into the EU Legal System*, Croatian Yearbook of European Law & Policy, vol. 14, 2018, str. 135–160, <https://doi.org/10.3935/cyelp.14.2018.304>.

A BIBLIOMETRIC ANALYSIS OF THE JOURNAL ZAGREBAČKA PRAVNA REVIIJA

A bibliometric analysis of the journal Zagrebačka pravna revija identifies the characteristics of articles and authors who have published peer-reviewed and categorised papers in the journal. The predominance of single-authored articles is confirmed, as well as publication in the national language, which is typical of the field of legal scholarship. The gender distribution of authors is balanced, and affiliations are predominantly from Croatia. All major areas within the field of law are represented, with particular emphasis on civil law and constitutional law. Articles authored by postgraduate students account for 50% of all published papers and, apart from their length, do not display other distinguishing features compared to articles written by other authors.

Keywords: bibliometric analysis, law journal, academic journal, Zagrebačka pravna revija, ZPR, postgraduate students, Croatia

Petra Petrović, Graduate Librarian, University of Zagreb, Faculty of Law, Library. ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0002-3533-0694>

Marija Tomečak, Graduate Librarian, University of Zagreb, Faculty of Law, Library. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-7495-9917>