



IPA prekogranični program
Mađarska-Hrvatska



DUNICOP



Pravo – regije – razvoj

**Mirela Župan, Mario Vinković
(ur.)**

Pravo – regije – razvoj

Mirela Župan, Mario Vinković

(ur.)

Pečuh – Osijek

2013.

© Urednici

Doc.dr.sc. Mirela Župan, docentica,
Katedra za međunarodno privatno pravo, Pravni fakultet
Sveučilišta J.J.Strossmayera u Osijeku

Izv.prof.dr.sc. Mario Vinković, izvanredni profesor,
nositelj Jean Monnet Chair for Labour Equality and Human Rights, Prav-
ni fakultet Sveučilišta J.J.Strossmayera u Osijeku

2013.

© Autori

Dunja Duić, Ágoston Mohay, Tunjica Petrašević, Ivana Barković Bojanić,
Atila Kiss, Katarina Marošević, Jelena Dujmović, Ana Đanić, Eszter
Rózsás, Attila Pánovics, Rajko Odobaša, Anita Blagojević, Tímea Drinóczi,
Miklós Kocsis, Boris Bakota, Adrián Fábrián, Boris Ljubanović, Zsombor
Ercsey, Emina Jerković, Renata Perić, Csaba Szilovics, Zsuzsanna Peres,
Miro Gardaš, Jelena Roškar, Višnja Lachner, Josip Vrbošić, Marko Petrak,
Nikol Žiha, János Jusztinger, Ivana Tucak, Antal Visegrády, Mirela Župan,
Kolos Kovács, László Kecskés, Gergely Czoboly, Paula Poretti, László
Kóhalmi, Barbara Herceg, Igor Vuletić, Igor Bojanić, Erika Kovács,
Mario Vinković, Zoltán Bankó, Edit Kajtár, Helga Špadina, Mária Márton,
Dubravka Klasiček, Nataša Lucić, Dubravka Akšamović, Lilla Király,
András Kecskés, Zvonimir Jelinić, Adrienne Komanovics, Nives Mazur
Kumrić, Ljiljana Siber, Biljana Činčurak Erceg, Melinda Szappanyos,
Péter Tilk, Zsuzsanna Horváth, Jelena Legčević

2013.

Recenzenti

Prof. dr. sc. Rajko Knez, redoviti profesor europskog prava,
Pravni fakultet Sveučilišta u Mariboru, Slovenija

Prof. dr. sc. Nada Bodiroga Vukobrat, redovita profesorica
europskog prava,
Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci

Prof. dr. sc. Ádám Antal, *prof. emeritus*,
bivši sudac Ustavnog suda Mađarske

Urednički odbor

Prof. dr. sc. László Kecskés, Pravni fakultet Sveučilišta u Pečuhu

Prof. dr. sc. Igor Bojanić, Pravni fakultet Sveučilišta
J. J. Strossmayera u Osijeku

Prof. dr. sc. Eduard Kunštek, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci

Izv. prof. dr. sc. Szalayné Sándor Erzsébet, dr. habil., zamjenica
povjerenika za temeljna prava odgovorna za manjine, Budimpešta

Prof. dr. sc. Imre Vörös, Centar za društvena istraživanja, Institut za
pravne studije Budimpešta

Prof. dr. sc. Zvonimir Lauc, Pravni fakultet Sveučilišta
J. J. Strossmayera u Osijeku

Prof. dr. sc. Antal Visegrády, Pravni fakultet Sveučilišta u Pečuhu

Izv. prof. Mario Vinković, Pravni fakultet Sveučilišta
J. J. Strossmayera u Osijeku

Izv. prof. dr. sc. Tímea Drinóczi, dr. habil., Pravni fakultet
Sveučilišta u Pečuhu

Doc. dr. sc. Mirela Župan, Pravni fakultet Sveučilišta
J. J. Strossmayera u Osijeku

© Pravni fakultet Sveučilišta u Pečuhu i Pravni fakultet Sveučilišta
J. J. Strossmayera u Osijeku, 2013.

Sadržaj ove publikacije indexiran je u EBSCO bazi.

Izdavači

Pravni fakultet Sveučilišta u Pečuhu
7622 Pécs, 48-as tér 1., Mađarska

i

Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku
31 000 Osijek, S. Radića 13, Hrvatska

ISBN

ISBN 978-953-6072-74-3 (tisak)

ISBN 978-953-6072-75-0 (online)

Za nakladnika
Doc. dr. sc. Gyula Berke i Prof. dr. sc. Igor Bojanić

Grafička priprema:
Krešimir Rezo

Nakladnik:
Grafika d.o.o.

CIP zapis dostupan u računalnom katalogu Gradske i
sveučilišne knjižnice Osijek pod brojem 130927042

Predgovor predsjednika Republike Hrvatske,

prof.dr.sc. Ive Josipovića

Veliko je zadovoljstvo pisati predgovore za knjige (zbornike radova) koje se objavljuju u nizu i koje su rezultat sistematskog i ozbiljnog istraživačkog rada. Kada je knjiga rezultat čvrste i dobro ustrojene suradnje dvaju sveučilišta iz susjednih zemalja, Hrvatske i Mađarske, zadovoljstvo je još veće. Sveučilište u Pečuhu i Sveučilište J. J. Strossmayera u Osijeku započeli su svoju IPA suradnju u okviru projekta EUNICOP. Tada Hrvatska još nije bila država članica Europske Unije. Kao država kandidatkinja željela je pokazati da je njezin pravni sustav u najvećoj mjeri usklađen s pravnom stečevinom Europske Unije. Ali, to nije bilo dovoljno, trebali smo pokazati i sposobnost da *acquis* provedemo u praksi. Sveobuhvatna pravna analiza, i znanstvena i stručna, usporedba normi i prakse s onima u državama koje već imaju iskustva u provedbi pravne stečevine Europske unije, svakako su bili nužni za usvajanje pravne stečevine na način kojim bi se mogao ostvariti njezin *ratio legis*. To su bile teme prethodna dva zbornika koje bi mogle stvoriti dobar temelj i za sužavanje i za proširenje teme istraživanja.

Ova knjiga, zbornik radova, pod nazivom „Pravo – regije – razvoj“, posvećena je pitanjima regionalnog razvoja i zaštite okoliša. Pristup problematici nije samo pravni *stricto sensu*, nego nudi i određene ekonomske analize.

Hrvatska je odnedavna članica Europske unije. Zahvaljujući povijesnim okolnostima, Mađarska je to postala prije Hrvatske. Od prvoga dana svoga članstva u Uniji, Mađarska je zagovarala hrvatsko članstvo u EU, poticala Hrvatsku na ispunjenje uvjeta, te joj pružala nesebičnu političku i tehničku podršku. Tijekom predsjedanja Europskom unijom u prvoj polovici 2011., Mađarska je kao jedan od svojih prioriteta postavila za cilj završetak hrvatskih pristupnih pregovora s EU. Nadalje, Osijek i Pečuh regionalno su povezani i neprestano ističu važnost svestranih i kvalitetnih prekograničnih odnosa ne samo kroz suradnju svojih sveučilišta, nego i kroz svaki drugi oblik suradnje. Danas, u Europi bez granica, suradnja Osijeka i Pečuha postati će još značajnijom. Konačno, knjigu je sufinan-

cirala Europska unija kroz IPA prekogranični program Mađarska-Hrvatska, što pokazuje da je i EU prepoznala Osijek i Pečuh kao centre pravne znanosti koji mogu svestrano analizirati pojedine aspekte prekograničnog razvoja i zaštite okoliša.

Nakladnici i autori svakako zaslužuju pohvalu za odabir tematike, kvalitetu radova i poruku koju šalju hrvatskoj i mađarskoj stručnoj i općoj javnosti. Ta je poruka vrlo jednostavna: Hrvatska i Mađarska dio su zajedničkog europskog pravnog prostora, to su države koje su upućene jedna na drugu, države čije su sličnosti puno veće i važnije od razlika koje proizlaze iz različitih povijesnih okolnosti u kojima su slijedile svoj europski put.

Prof.dr.sc. Ivo Josipović

Zagreb, 10. listopada 2013.

Predgovor bivšeg predsjednika Mađarske

László Sólyoma

1. Rado sam se pridružio predsjedniku Josipoviću u njegovoj gesti pisanja predgovora na sveske koji dokumentiraju zajednički istraživački rad pravnih fakulteta iz Pečuha i Osijeka.

On je to činio za svako izdanje zasebno, dok su preda mnom danas odjednom rezultati svih triju istraživanja. Raniji je predgovor predsjednika Hrvatske napisan u duhu hrvatskog pristupanja Europskoj uniji. Sam projekt Pečuha i Osijeka oslanja se na poziv za financiranje od strane Europske unije. Suradnja između dva sveučilišta ukazala je kako na Hrvatsku spremnost i zrelost za punopravno članstvo, tako i da suradnja između dvije države, suradnja koja nije službena međudržavna, već naprotiv građanska, također može služiti kao primjer međuregionalnih odnosa.

Iako smo dijelili tek kratko vrijeme naših predsjedničkih mandata, simbolizam ovih svezaka naglašava činjenica da su se travnju 2010. godine u Pečuhu sastali mađarski, hrvatski i srbijanski predsjednik države, te između ostaloga razgovarali i o tome kako Sveučilište u Osijeku i Sveučilište u Pečuhu blisko surađuju. Uz pitanja o Europskoj uniji i zaštiti okoliša, razgovaralo se i o zaštiti prava nacionalnih manjina te dvojnomo državljanstvu. Na tomu su sastanku u Pečuhu predsjednici država izrazili podršku konceptu kulturne nacije (neovisne o državljanstvu) unutar Unije.

2. Tri volumena ovih radova ukazuju na gotovo samoorganizacijski tematski razvoj istraživanja. Prva se godina dotiče općih, “prekogrančnih” (zajedničkih) pravnih pitanja. Druga se nadalje bavi “pravnim izazovima našega doba”, a ona tematski doista mogu obuhvatiti gotovo sve. Zapravo je svake godine najmanje polovina radova tematski vezana uz EU, dok se s druge strane ostale teme, poput pitanja regionalnog razvoja, zaštite okoliša i regija, ponavljaju. Stoga je dio radova već anticipirao fokus treće godine istraživanja na regionalni razvoj. Znakovita je dominacija privatnopravnih tema u drugoj godini zbornika – za razliku od njihove minorne zastupljenosti u trećoj godini. Znakovito je da su kroz 30-ak radova izrađenih svake godine mobilizirana oba fakulteta. To se ne očituje samo kroz bogatu

raznolikost tema, već i kroz činjenicu da su gotovo bez iznimke svi radovi izrađeni u koautorstvu hrvatskih i mađarskih sudionika. Posljedično, postojao je pravi dijalog, uzajamno učenje i razmjena mišljenja, predanost, ustaljena metodologija i prioriteta.

3. Dolazimo do ključne i neizostavne okosnice cjelokupnoga projekta koji podupire EU: može li Europska unija stvoriti zajedničku kulturu? Ovo je pitanje osobito interesantno s obzirom na odnose Pečuha i Osijeka kao i odnose Hrvatske i Mađarske. Tomu je poglavito tako jer ranija zajednička kultura na ovim prostorima nije potpuno ugašena. Pravni dio te kulture daje nam osobite lekcije o razlogu zbog kojega je Hrvatska uvijek imala autonomni ustavnopravni status unutar Kraljevine Mađarske. Pod pojmom zajedničke kulture ja ne podrazumijevam negdašnju Mađarsku ili Austro-Ugarsko carstvo, već radije srednjeeuropsku kulturu koja se ogleda u današnjoj srednje-istočnoj Europi, a čije se granice s vremena na vrijeme šire sjevero-južno i istočno-zapadno od granica Europske unije. Ovo nasljeđe proizvodi učinke čak i ukoliko toga nismo ili ne želimo biti svjesni. Štoviše, pitanje je da li je ono dovoljno snažno da se obnovi i doprinese svojom bojom novoj (pravnoj) kulturi unutar EU. Dakako, unatoč kvotama za glasovanje s jedne strane, i nepredvidljivom učinku pojedinih kulturnih dostignuća s druge strane, postoje i posebne prijelazne mogućnosti za glasovanje, posebno u području prava, budući dostignuća pravne kulture mogu postati institucionalizirana. Govorimo o zajedničkoj ustavnoj tradiciji Europe – koja se također spominje pred Europskim sudom pravde. Današnja intenzivna komunikacija potvrđuje mogućnosti bez presedana da primjerice, odluke Ustavnog suda postanu objekt ustavnog osuđivanja. Jednako kako pozitivno mogu utjecati primjeri dobre prakse u vladavini, slično može i loša praksa ukazivati negativnim primjerom kojega treba izbjeći. Takva praksa može postati dobro ustaljena kroz „soft law“ različitih tijela ili se može ustaliti usvajanjem.

Suradnja Pečuha i Osijeka eksperimentira sa zajedničkom kulturom u laboratoriju male pogranične regije. Ipak, na mrežnoj stranici projekta ubilježeni su međunarodni ulasci s neočekivanih mjesta: stoga rad ovog projekta nije ograničen na regiju. Sam će čitatelj, kojemu preporučam na daljnje promišljanje radove ovih autora, i sam postati dionikom u oblikovanju pravne kulture.

Budimpešta, studeni 2013.

László Sólyom

Sadržaj

Upravljanje regijama: regionalni razvoj

DUNJA DUIĆ, ÁGOSTON MOHAY, TUNJICA PETRAŠEVIĆ: Predstavljanje i mogućnosti regija unutar Europske unije.....	17
IVANA BARKOVIĆ BOJANIĆ, TIBOR KISS, KATARINA MAROŠEVIĆ: Regionalni razvoj Republike Hrvatske i Mađarske: trenutno stanje i budući izazovi	41
JELENA DUJMOVIĆ, ANA ĐANIĆ, ESZTER RÓZSÁS: Mogućnosti korištenja strukturnih fondova Europske unije u svrhu regionalnog razvoja Hrvatske i Mađarske	67
ATTILA PÁNOVICS, RAJKO ODOBAŠA: Uvjeti aktivnog i učinkovitog sudjelovanja nevladinih organizacija (NVO) u politici regionalnog razvoja	93

Upravljanje regijama: jedinice lokalne i regionalne samouprave

ANITA BLAGOJEVIĆ, TÍMEA DRINÓCZI, MIKLÓS KOCSIS: Transparentnost na lokalnoj i regionalnoj razini u Hrvatskoj i Mađarskoj.....	113
BORIS BAKOTA, ADRIÁN FABIÁN, BORIS LJUBANOVIĆ: „Bezgranična“ suradnja općina u Hrvatskoj i Mađarskoj	147
ZSOMBOR ERCSEY, EMINA JERKOVIĆ, RENATA PERIĆ, CSABA SZILOVICS: Financije jedinica lokalne i regionalne samouprave.....	161

Upravljanje regijama: povijesni pristup

ZSUZSANNA PERES, MIRO GARDAŠ, JELENA ROŠKAR: Veleposjed u Baranji tijekom 18. i 19. st.	193
VIŠNJA LACHNER, ZSUZSANNA PERES, JOSIP VRBOŠIĆ: Geneza i evolucija lokalnih samouprava Hrvatskoj i Mađarskoj tijekom perioda dualizma	217

MARKO PETRAK, NIKOL ŽIHA, JÁNOS JUSZTINGER: Univerzalni temelji lokalnih prava – primjer „pravedne cijene“ (<i>iustum pretium</i>)	243
--	-----

Zaštita okoliša: pravo i zaštita okoliša

ANTAL VISEGRÁDY, IVANA TUCAK: Uloga nižih i viših sudova u tumačenju hrvatskog i mađarskog prava	277
LÁSZLÓ KECSKÉS, KOLOS KOVÁCS, MIRELA ŽUPAN: Onečišćivač plaća (?) – obeštećenje kod prekograničnih ekoloških šteta	309
GERGELY CZOBOLY, PAULA PORETTI: Procesnopravni aspekti zaštite okoliša u hrvatskom i mađarskom pravnom sustavu	333
BARBARA HERCEG PAKŠIĆ, IGOR VULETIĆ, LÁSZLÓ KÓHALMI: Kaznenopravna zaštita okoliša u Mađarskoj i Hrvatskoj u kontekstu usklađivanja s regulacijom Europske unije	371
IGOR BOJANIĆ: Kaznenopravna zaštita okoliša u Mađarskoj i Hrvatskoj i usklađivanje s europskim standardom	387

Specifična područja regionalnog razvoja i zaštite okoliša

ERIKA KOVÁCS, MARIO VINKOVIĆ, ZOLTÁN BANKÓ: Upućivanje radnika u Hrvatskoj i Mađarskoj	407
EDIT KAJTÁR, HELGA ŠPADINA: Nezadovoljstvo tuđinaca: migranti i pravo na štrajk	431
MÁRIA MÁRTON, DUBRAVKA KLASIČEK, NATAŠA LUCIĆ: Građanskopravni okviri odgovornosti tvrtki za štetu u okolišu i njihov utjecaj na regionalni razvoj	457
DUBRAVKA AKŠAMOVIĆ, LILLA KIRÁLY: Prekogranična suradnja poduzetnika i implikacije na regionalni razvoj	479

ANDRÁS KECSKÉS, ZVONIMIR JELINIĆ:	
Koncepti i teorije nagrađivanja članova uprave s posebnim naglaskom na suvremene inicijative i kretanja u SAD-u i EU	509
ADRIENNE KOMANOVICS, NIVES MAZUR KUMRIĆ:	
Europski regionalni pristup okolišu i ljudskim pravima.....	529
LJILJANA SIBER:	
Informacije i obrazovanje o pitanjima okoliša: kolika je njihova regionalna efikasnost?.....	559
BIJLJANA ČINČURAK ERCEG, MELINDA SZAPPANYOS, PÉTER TILK:	
Suradnja između Hrvatske i Mađarske u području zaštite okoliša s posebnim osvrtom na temeljne obveze za zaštitu graničnih rijeka ...	577
ZSUZSANNA HORVÁTH, JELENA LEGČEVIĆ:	
Izabrane mjere za ozelenjavanje gospodarstva u EU i njihov utjecaj na regionalni razvoj	603

Riječ urednika

Međunarodna konferencija “Pravo – regije – razvoj. Pravne implikacije lokalnog i regionalnog razvoja” jedna je od aktivnosti projekta DUNICOP (Deepening UNiiversity Cooperation Osijek – Pécs; HUHR/1101/2.2.1/005) koji provode dva partnerska fakulteta iz Pečuha i Osijeka. DUNICOP je jednogodišnji projekt znanstvenoga istraživanja i razvoja novog nastavnog kurikulumu u području prava, a koji se odvija između sveučilišta u Osijeku i Pečuhu. Projekt sufinancira i podržava Europska unija kroz IPA prekogranični program Mađarska – Hrvatska, a podupiru ga i dva involvirana pravna fakulteta.

Projekt DUNICOP obuhvatio je niz različitih, međusobno povezanih aktivnosti kojima uspješno nastavlja suradnju iz prethodna dva projekta EUNICOP i SUNICOP. Konferencija je, slično kao prethodne, pružila mogućnost hrvatskim i mađarskim istraživačima da provedu zajedničko istraživanje te ih je potaknula da zajednički napišu i predstave rad na konferenciji u Pečuhu, održanoj 14.-15. lipnja 2013. Istraživačima smo omogućili da završe svoje radove prije ali i poslije konferencije, kako bi ih prilagodili drugim radovima kao i zaključcima konferencije.

Jedan je od ciljeva istraživanja doticanje najšireg mogućeg kruga zainteresiranih čitatelja. Stoga su radovi prezentirani na konferenciji prikupljeni i objavljeni u tri jezične varijante zbornika radova na hrvatskom, mađarskom i engleskom jeziku. Elektronska verzija sva tri sveska dostupna je na našoj web stranici dok su tvrdo ukoričeni otisci dostupni u engleskoj i hrvatskoj varijanti izdanja.

Pravni fakultet Sveučilišta u Pečuhu počašćen je mogućnosti da organizira i ugosti konferenciju. Vjerujemo da suradnja neće prestati ulaskom Hrvatske u EU, nego će se snažno razvijati kako na institucionalnoj tako i na osobnoj razini.

Pečuh – Osijek, 17. listopada 2013.

urednici

Upravljanje regijama: regionalni razvoj

Dunja Duić *
Ágoston Mohay **
Tunjica Petrašević ***

Predstavljanje i mogućnosti regija unutar Europske unije

I. Odbor regija u institucionalnom okviru Europske unije

Temelj zastupljenosti regionalnih i lokalnih aktera u Europskoj unije bilo je osnivanje Odbora regija. Odbor regija stvoren je Ugovorom iz Maastrichta (1993), i počeo s radom u svojstvu savjetnika u institucionalnom sustavu EU 1994. godine. Iako su se dogodile brojne revizije Osnivačkih ugovora, odredbe o Odboru regija promijenjene su tek Lisabonskim ugovorom. Odbor regija je politička skupština nositelja regionalnih ili lokalnih izbornih mandata „koji ima za cilj osigurati institucionalnu zastupljenost svih teritorijalnih područja, regije, gradove i općine u Europskoj uniji preko svojeg političkog legitimiteta“.¹

1. Sastav i ustrojstvo Odbora regija

Odredbe o Odboru regija su trenutno regulirane člancima 300. i 305.-308. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (dalje UFEU). Sastav je definiran člankom 300. koji propisuje da se Odbor regija sastoji od predstavnika regionalnih i lokalnih tijela koja ili imaju izborni mandat regionalnog ili lokalnog tijela ili su politički odgovorne izabranoj skupštini. Broj članova Odbora ne može biti veći od 350. Vijeće, odlučujući jednoglasno, na prijedlog Komisije, donosi odluku kojom se određuje sastav.² Odbor regija se trenutno sastoji se od 344 člana i jednakog broj zamjenika koji su imenovani na mandat od pet godina. Članovi Odbora

* Mr. sc. Dunja Duić, asistentica, Katedra ustavnih i političkih znanosti, Osijek, dduic@pravos.hr

** Dr. sc. Ágoston Mohay, asistent, Katedra međunarodnog i europskog prava, Pečuh, mohay.agoston@ajk.pte.hu

*** Doc. dr. sc. Tunjica Petrašević, docent, Katedra ustavnih i političkih znanosti, Osijek, tpetrase@pravos.hr

¹ Committee of the Regions – MissionStatement (2009), dostupno na <http://cor.europa.eu/en/about/Documents/Mission%20statement/EN.pdf> (15.5.2013.).

² Prije stupanja na snagu Lisabonskog ugovora podjela mjesta dodijeljenih pojedinim državama članicama bila sadržana u Ugovoru o EZ. Novi režim omogućuje veću fleksibilnost.

regija moraju biti predstavnici regionalnih i lokalnih tijela koja ili drže regionalni ili lokalni izborni mandat ili su politički odgovorna. Članovi nisu obvezani svoji nacionalnim mandatima i djeluju potpuno neovisno u obavljanju svojih dužnosti u općem interesu Europske unije. Što se tiče unutarnje strukture, Odbor regija iz redova svojih članova bira predsjednika i predsjedništvo na razdoblje od dvije godine; Biro (koji sastavlja politički program, nadzire njegovu provedbu i usklađuje rad u plenarnim sjednicama i komisijama općenito) i šest tzv. Komisija koje su specijalizirane u različitim područjima politika i odgovorne su za podršku i pripremu nacрта mišljenja i rješenja koja se naknadno dostavljaju Plenarnoj skupštini na usvajanje.³ Članovi Odbora regija sjede u političkim skupinama,⁴ ali se također susreću u nacionalnim izaslanstvima kako bi raspravljali o pitanjima kroz prizme nacionalnog stajališta. Odboru regija u radu pomaže Glavno tajništvo smješteno, poput samog odbora, u Bruxellesu.

2. Ovlasti Odbora regija

Članak 13. Ugovora o Europskoj uniji (dalje UEU), definira ulogu Odbora regija u europskom institucionalnom sustavu i propisuje da Odbor regija obavlja savjetovanu ulogu za Europski parlament, Komisiju i Vijeće.⁵ U svrhu obnašanja savjetodavne funkcije, Odbor regija donosi svoja pravila postupanja,⁶ bira predsjednika i dužnosnike iz reda svojih članova.

Kao što je spomenuto, ugovor definira Odbor regija kao savjetodavno tijelo, a njegove ovlasti odražavaju tu oznaku. Njegova glavna funkcija je osigurati pravno neobvezujuće mišljenje u zakonodavnom proce-

³ Ovo su trenutačne komisije pri Odboru regija: Citizenship, Governance, Institutional Affairs and External Affairs (CIVEX); Territorial Cohesion Policy (COTER); Economic and Social Policy (ECOS); Education, Youth, Culture and Research (EDUC); Environment, ClimateChange and Energy (ENVE); Natural Resources (NAT); Temporary ad hoc Commission on EU budget; Financial and Administrative Affairs (CFAA).

⁴ Trenutačno postoje četiri političke grupe: European People's Party; Party of European Socialists; Alliance of Liberals and Democrats for Europe; European Alliance.

⁵ Do izmjena Lisabonskog ugovora Europski parlament se nije nalazio na popisu institucija kojima je Ugovorom propisano da Odbor regija pomaže kao savjetodavno tijelo. Z. Horváth i B. Ódor, *Az EurópaiUnió szerződésreformja* (Budapest, HVG-Orac 2008.) str. 165.

⁶ Za trenutnu verziju vidi OJ 2010 L 6/14.

su. Stoga prvenstveno treba istaknuti obvezu konzultiranja s Odborom regija, ako je to propisano u Ugovoru o funkcioniranju Europske unije - dakle Odbor regija ima mogućnost izraziti svoje mišljenje o pitanjima što se tiču obrazovanja, stručnog osposobljavanja i mladeži (članak 165. UFEU), kulture (članak 167. UFEU), javnog zdravstva (članak 168. UFEU), trans-europskog prometa, telekomunikacijske i energetske mreže (članak 172. UFEU) te gospodarska i socijalna kohezija (članci 175., 177., 178. UFEU). Potrebno je napomenuti da postoji priličan broj politika EU koji nemaju značajnu regionalnu dimenziju i savjetovanje od strane Odbora regija nije potrebno (npr. tržište ili industrijska politika).⁷ Komisija, Europski parlament i Vijeće također se mogu savjetovati s Odborom regija vlastitom voljom o bilo kojoj temi. Konzultacije Odbora regija, obvezne ili dobrovoljne, moraju se održati u roku od najmanje mjesec dana, što određuje konzultantska institucija. Ako Odbor regija ne izda mišljenje prije isteka roka, konzultantska institucija može nastaviti s postupkom donošenja odluka.⁸ Konačno, Odbor regija može izdati mišljenje na vlastitu inicijativu kad to ocijeni potrebnim.⁹ Budući da je Lisabonski ugovor stupio na snagu, Odbor regija može pokrenuti postupak poništenja akta pred Sudom pravde Europske unije (u daljnjem tekstu: ESP) – o tom pitanju biti će više riječi u nastavku.

Treba zaključiti da Odbor regija nije jedno od najjačih tijela Europske unije: njegove „skromne“ ovlasti mogu se promatrati i kao izazov učinkovitog ispunjavanja ovlasti propisanih Ugovorom. Odbor regija

⁷ D. Chalmers, et al., *European Union Law* (Oxford, Oxford University Press 2010.) str. 90.

⁸ Za razliku od konzultacija Europskog parlamenta u postupku konzultacija, gdje ne može biti postavljen rok za EP, daje mogućnost da utječe na trenutak donošenja zakonodavstva. Ipak, snage odgode od strane EU nije neograničena: kao što je Europski sud istaknuo, institucije su obvezane načelom iskrene suradnje koja uređuje odnose između država članica i institucija EU. Vidi Case C-65/93 *Parliament v Council* [1995] *ECR I-00643*, paragraf 23.

⁹ Za primjer vidi: Committee's White Paper on Multilevel Governance from 2009 (CdR 89/2009 fin), u kojem Odbor regija predlaže glavne strateške ciljeve: poticati sudjelovanje javnosti u europske procese i pojačati učinkovitost djelovanja Unije. Odbor regija je reagirao zbog činjenice da je "javni interes za europske izbore u opadanju, dok je sama Europska unija je u velikoj mjeri sredstvo u suočavanju s izazovima globalizacije", čiji je cilj potaknuti političko djelovanje koje bi se temeljio na načelima i mehanizmima upravljanja na više razina.

je također suočen s unutarnjim izazovima, utoliko što mora okupiti i objediniti različite interese članova koji dolaze iz različitih sredina. Nadalje, činjenica da članovi Odbora regija nisu izravno izabrani utječe na njegov demokratski legitimitet. Ipak, mišljenje koje Odbor donosi ima politički značaj i pri donošenju odluka institucije EU trebaju uzeti u obzir Odbor regija kao jedan od aktera u političkoj areni i zakonodavnu EU. Europska komisija tradicionalno podupire regionalnu zastupljenost u europskom političkom procesu i, od kada je Odbor regija stvoren, oba tijela aktivno komuniciraju i surađuju: interes i podrška Komisije proizlazi iz težnje za postizanjem bolje provedbe EU politike na nacionalnoj i sub-nacionalnoj razini i na spremnosti Komisije da uključi prijedloge i inicijative koje dolaze iz europskih regija.¹⁰ Suradnja Komisije i Odbora regija definirana je u Protokolu o njihovoj suradnji.¹¹

U posljednjih nekoliko godina, novo područje djelovanja Odbora regije došlo je u prvi plan: uloga Odbora regija u osiguravanju načela supsidijarnosti. Slijedi analiza odnosa Odbora regija prema supsidijarnosti u cjelini, a zatim pregled prava Odbora regija na pokretanje tužbe za poništenje pred ESP.

3. Odbor regija i načelo supsidijarnosti

Načelo supsidijarnosti znači da odluke treba donositi na razini što je bliže moguće građanima – od Ugovora iz Maastrichta, to je jedno od načela koje EU treba uzeti u obzir prilikom vršenje zakonodavnih ovlasti. Prema članku 5. UEU, u područjima u kojima nema isključivu nadležnost, Unija može djelovati ako i samo ako se ciljevi predložene mjere ne mogu na odgovarajući način zadovoljiti djelovanjem država članica, bilo na regionalnoj ili lokalnoj razini ili ukoliko ti ciljevi s obzirom na razmjere i učinke predložene mjere mogu biti bolje ostvareni na razini Unije.

¹⁰ T. Christiansen i P. Lintner, „The Committee of the Regions after 10 Years: Lessons from the Past and Challenges for the Future“, 1 *EIPASCOPE* (2005) str. 8. Također u: Commission White Paper on European Governance, COM(2001) 428 final, str. 14.

¹¹ Protocol on cooperation between the European Commission and the Committee of the Regions, OJ 2012 C 102/02. Dokument predstavlja ugovor između Komisije i Odbora regija, a ne „protokol“ u smislu međunarodnog javnog prava.

U institucionalnoj strukturi EU, Odbor regija okuplja predstavnike ili službenike na razini najbližoj građanima, stoga je logično da Odbor regija ima ulogu u očuvanju načela supsidijarnosti. Odmah nakon njegove uspostave, Odbor regija je prepoznao tu ulogu i proglasio se „čuvarom“ supsidijarnosti,¹² što ističe već od 1995. godine.¹³

Međutim, tek je Lisabonski ugovor pretvorio Odbor regija u „čuvara“ načela supsidijarnosti. Lisabonski ugovor je stavio veliki fokus na daljnju demokratizaciju EU, na jačanje uloge nacionalnih parlamenata i u skladu s tim jačanju načela supsidijarnost, značajno mijenjajući protokol o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti koji su u aneksu Ugovora.¹⁴ On je istaknuo važnost regionalne i lokalne dimenzije supsidijarnosti u definiranju samog načela s obzirom da je u pred Lisabonskom razdoblju naglasak bio samo na nacionalnoj razini.

Članak 2. protokola zahtijeva da prije predlaganja zakonodavnih akata, Komisija mora provesti opsežne konzultacije, a te konzultacije moraju, kada je to prikladno, uzeti u obzir regionalnu i lokalnu dimenziju predloženih mjera.¹⁵ Europska komisija svake godine mora Europskom vijeću, Europskom parlamentu, Vijeću EU i nacionalnim parlamentima podnijeti izvješće o primjeni čl. 5. UEU – a to izvješće se također prosljeđuje i gospodarskom i socijalnom odboru te Odboru regija (sukladno članka 9. Protokola).

Kao reakcija na novostečene ovlasti, Odbor regija je izmijenio svoja Pravila postupka 2010. godine kako bi osigurao to da sva njegova mišljenja imaju reference na načelo supsidijarnosti.¹⁶ Odbor regija je također uspostavio „Subsidiarity Monitoring Network“ (dalje SMN),

¹² Mišljenje Odbora regija o načelu supsidijarnosti, Opinion of the Committee of the Regions on the Principle of subsidiarity: Razvijajući izvornu kulturu supsidijarnosti (CdR 302/98 fin), OJ 1999 C 198/73.

¹³ Mišljenje Odbora regija o reviziji Ugovora o EU i Ugovora o EZ (CdR 136/95), OJ 1996 C 100/1.

¹⁴ Protokol (No 2) o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, OJ 2012 C 306/206.

¹⁵ U slučajevima iznimne hitnosti, Komisija može izostaviti tako opsežne konzultacije no ona mora navesti razloge za takvu odluku u svome prijedlogu.

¹⁶ Vidi pravilo 51. Pravila postupka, paragraf 2: “Mišljenja Odbora (regija) sadržavaju izričitu reference na primjenu načela supsidijarnosti i proporcionalnosti”.

čak i prije stupanja na snagu lisabonskih izmjena koja imaju za cilj osigurati razmjenu informacija između lokalnih i regionalnih vlasti u EU i institucija Unije u pogledu dokumenta i zakonodavnih prijedloga Komisije, a koji mogu imati utjecaja na lokalne i regionalne vlasti.¹⁷ SMN ima različite partnere i okuplja zajedno 143 sudionika uključujući:

- regionalne parlamente ili skupštine sa zakonodavnim ovlastima
- vlade ili izvršna tijela regija sa zakonodavnim ovlastima
- lokalne i regionalne vlasti bez zakonodavnih ovlasti
- udruženja lokalnih/regionalnih vlasti
- ostale (nacionalne parlamente ili odbore).¹⁸

Kroz SMN, lokalne i regionalne vlasti mogu izraziti svoja stajališta u pogledu europskih zakonodavnih prijedloga u različitim fazama zakonodavnog postupka s ciljem izbjegavanja sukoba u pogledu usklađenosti s načelom supsidijarnosti i dajući Europskoj komisiji izravan pristup tim stajalištima.¹⁹ Sukladno novoj Strategiji supsidijarnosti koju je izradio Odbor regija 2012., SMN obnaša različite aktivnosti:²⁰

- konzultacije o procjeni utjecaja što se provode u predzakonskoj fazi u suradnji s Komisijom, a s ciljem procjene teritorijalnih učinaka pojedinih njenih prijedloga i omogućavajući da pojedina pitanja supsidijarnosti budu detektirana u što ranijoj fazi zakonodavnog postupka;
- ciljne konzultacije koje su fokusirane na pitanja supsidijarnosti i proporcionalnosti i osiguravaju doprinos partnera mreže, što može biti ostvareno tijekom zakonodavne faze i u kontek-

¹⁷ Mreža je uspostavljena 2007. godine. Službena stranica Mreže je dostupna na <http://extranet.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx>

¹⁸ Za listu svih partnera vidi http://extranet.cor.europa.eu/subsidiarity/Documents/SMN%20-%20List%20of%20Network%20Partners/SMN%20-%20List%20of%20Network%20Partners%20-%20EN%20-%2010%20Apr%202013_MASTER%20LIST.pdf

¹⁹ <http://extranet.cor.europa.eu/subsidiarity/activities/Pages/Consultations.aspx>

²⁰ Preuzeto iz “Nova strategija supsidijarnosti za Odbor regija” (Odbor regija, 2012.) str. 7 http://extranet.cor.europa.eu/subsidiarity/Documents/A8782_summary_subsi_strategy_EN_modif1_final.pdf

stu pripreme prijedloga mišljenja od strane izvjestitelja Odbora regija;

- partneri SMN-a mogu isto tako slati svoje open contributions na bilo koju inicijativu gdje je analiza supsidijarnosti prikladna, takvi „spontani doprinosi“ se pojavljuju na stranici SMN-a i prosljeđuju Odboru regija tj. njegovim izvjestiteljima kad god su vezani uz neku inicijativu o kojoj se Odbor regija namjerava očitovati;
- slično stranici IPEX²¹ koju su uspostavili nacionalni parlamenti za brzi prijenos i komunikaciju obrazloženih mišljenja u vezi supsidijarnosti, Odbor regija je uspostavio stranicu REGPEX, uspostavljenu prije svega da podupire uključivanje regija sa zakonodavnim ovlastima u ranu fazu EU (tj. sustav ranog upozorenja, engl. Early Warning System); te, kao drugo, da služi kao platforma za razmjenu informacija između nacionalnih parlamenata i vlada vezano uz analizu supsidijarnosti. REGPEX također omogućava pristup dokumentima koji sadrže informacije naročito važne za sustav ranog upozorenja, namijenjena za korištenje izvjestitelja i članova Odbora regija u procesu procjene usklađenosti ili neusklađenosti s načelom supsidijarnosti u kasnijoj fazi.²²

Odbor regija nastoji maksimalno iskoristiti svoje ovlasti vezane uz načelo supsidijarnosti, ali činjenica je da su te mogućnosti slabe čak i kada ih se uspoređi s nacionalnim parlamentima (koji mogu pokazati „žuti“ ili „narančasti“ karton zakonodavcima EU).²³ Kritički osvrt Odbora regija ostaje „tupi mač“ s obzirom na njegov neobvezujući karakter.²⁴ Na kraju (kao što je to slučaj i s upozorenjima nacionalnih

²¹ <http://www.ipex.eu>

²² „A New Subsidiarity Strategy for the Committee of the Regions“, Committee of the Regions, 2012, str. 7.

²³ Više o mogućnostima nacionalnih parlamenata u EU vidi Á. Mohay i T. Takács, „The Role of National Parliaments in the EU after the Lisbon Treaty“, u: T. Drinóczi i T. Takács, eds., *Cross-border and EU legal issues: Hungary – Croatia* (Pécs-Osijek, University of Pécs – J.J. Strossmayer University of Osijek 2011.) str. 483-498.

²⁴ C. Ritzer, et al., „How to Sharpen a Dull Sword – The Principle of Subsidiarity and its Control“, *7 German Law Journal* (2006) str. 747.

parlamenta), odluka o tome je li planirana mjera u skladu s načelom supsidijarnosti u rukama je zakonodavaca EU u redovitom zakonodavnom postupku. Slabost ovog *ex ante* nadzora supsidijarnosti je donekle kompenzirana pravom Odbora regija da pokreće postupke za poništenje u vezi s povredom supsidijarnosti tj. mogućnošću provođenja *ex post* nadzora od strane ESP.

4. Odbor regija i tužbe za poništenje pred ESP

Stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora ojačan je položaj regija i gradova u političkom sustavu EU, a isto tako porasla je i moć njihova predstavničkog tijela u Bruxellesu, Odbora regija.

Luc Van den Brande (bivši predsjednik Odbora regija) je istaknuo „[s] Lisabonskim ugovorom, europsko zakonodavstvo će ubuduće biti usvajano na demokratskiji način, Parlament će biti snažniji, a Komisija će oslušivati građane i biti osjetljivija na regionalni i lokalni utjecaj Europskih inicijativa te predana poštivanju načela supsidijarnosti. Dodatno, Lisabonski ugovor daje teritorijalnoj koheziji, koja je kamen temeljac regionalne politike, temeljnu pravu bazu.“²⁵

Lisabonski ugovor također jača institucionalnu ulogu Odbora regija na način da mu dodjeljuje aktivnu legitimaciju da podnosi tužbe pred ESP u dvije različite situacije:

- da štiti svoje vlastite prerogative; i
- da traži poništenje zakonodavnih akata EU ako smatra da se njime vrijeđa načelo proporcionalnosti.

Mehanizmi nadzora načela proporcionalnosti su uspostavljeni još Protokolom o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti. Lisabonskim ugovorom ovaj je protokol značajno izmijenjen da jača nadzor. Protokol, uveden Ugovorom iz Amsterdama je osiguravao usklađenost s određenim obvezama tijekom pripreme zakonodavstva. Stoga, prije predlaganja zakonodavnih akata, Komisija mora pripremiti tzv. „zeleni papir“. Zeleni papiri su namijenjeni mnogostranim konzultacijama. Oni omogućavaju Komisiji da prikuplja mišljenja nacionalnih i

²⁵ Vidi: Lisabonski ugovor je usvojen: više poštivanja i moć i za regije i gradove u Europi, <http://cor.europa.eu/en/news/Documents/5e182660-ae36-48f7-a36d-b779ce527329.pdf>.

lokalnih institucija kao i civilnog društva o poželjnosti zakonodavnog prijedloga, posebice u pogledu poštivanja načela supsidijarnosti.

Tužbom za poništenje, tužitelj traži poništenje neke mjere (uglavnom uredbe, smjernice ili odluke) koju je usvojila institucija, tijelo, ured ili agencija EU. To je izravan oblik sudske kontrole valjanosti EU zakonodavstva. Posredan način je kroz institute prethodnog postupka, ali opisivanje potonjeg izlazi iz okvira našeg rada.

Lisabonskim ugovorom su uvedene određene promjene u ovome postupku. Po prvi put je Odbor regija dobio pravo štititi načelo supsidijarnosti podnošenjem tužbi za poništenje protiv zakonodavnih akata koji vrijeđaju ovo načelo, ali uz uvjet da je akt iz područja u kojem je konzultiranje odbora regija obvezno.

Što se tiče podnositelja zahtjeva, možemo razlikovati tri skupine tužitelja. U prvu grupu, koju nazivamo privilegiranim tužiteljima – jer ne moraju dokazivati postojanje pravnog interesa - ulaze države članice EU i tri institucije Unije: Europski parlament, Vijeće EU i Komisija.

Drugu skupinu potencijalnih tužitelja nazivamo poluprivilegiranim – tijela koja mogu tražiti poništenje akta radi zaštite svojih vlastitih prerogativa. Ugovor iz Nice je to pravo podijelio Odboru revizora i Europskoj središnjoj banci. Lisabonski ugovor je ovo pravo proširio i na Odbor regija.

U trećoj skupini su tzv. neprivilegirani tužitelji, a to su u naravi pojedinci koji moraju dokazati postojanje pravnog interesa za podnošenje tužbe na način da dokažu da se akt njih baš izravno i individualno tiče.

Kako bi Odbor regija mogao podnijeti tužbu za poništenje, moraju se ispuniti tri uvjeta.

Obvezno savjetovanje. Komisija će u pravilu, u što ranijoj fazi zakonodavnog postupka, konzultirati Odbor regija o pitanjima koja mogu biti od utjecaja na lokalne i regionalne vlasti. Kao što je ranije istaknuto, Odbor regija može i samoinicijativno usvajati stajališta o određenim pitanjima. Postoje tri različita tipa mišljenja, ali nas zanimaju samo mišljenja o zakonodavnim prijedlozima u onim područjima u kojima je konzultiranje

Odbora regija obvezno.²⁶ Dakle, Odbor regija ne može podnijeti tužbu protiv zakonodavnog akta u onim pitanjima u kojima je bio konzultiran, ali to nije bilo obvezno (tzv. neobvezno konzultiranje) te u situacijama kada je Odbor regija donio mišljenje na vlastitu inicijativu.

Zakonodavni akt. Tužba za poništenje se može podnijeti samo protiv zakonodavnog akta, stoga Odbor regija mora čekati da akt bude konačno usvojen. Tužba za poništenje tako služi kao *ex post* mehanizam nadzora. Nezakonodavni akti – kao što su oni usvojeni od strane Komisije bilo kao delegirani (čl. 290. UFEU) ili kao provedbeni (čl. 291. UFEU) – su izvan kontrole Odbora regija.²⁷

Rokovi. Postupak se mora pokrenuti u roku od dva mjeseca od objave mjere. To znači da Odbor regija svoje stajalište mora unaprijed pripremiti. Odluku o podnošenju tužbe Odbor regija donosi u skladu sa svojim Pravilima postupka.²⁸

Postupak za poništenje pred Europskim sudom pravde otpočinje podnošenjem tužbe. Tužba mora sadržavati opis relevantnog činjeničnog i pravnog stanja na kojima se tužba temelji kao i argumente u prilog svakog zahtjeva u tužbi.²⁹

Sukladno 2. paragrafu članka 263. UFEU, neki akt se može poništiti iz sljedećih razloga: nedostatak nadležnosti, povreda nekog temeljnog procesnog zahtjeva, povreda Ugovora ili bilo kojeg drugog pravnog pravila koje se odnosi na njegovu primjenu te iz nedostatka ovlasti. Neusklađenost s načelom supsidijarnosti je pokrivena razlogom nedostatka nadležnosti.³⁰

²⁶ Postoje također mišljenja o budućim Europskim politikama; mišljenja o procjeni teritorijalnog utjecaja odredene prijedloga Komisije te rezolucije o aktualnim političkim pitanjima. Više informacija dostupno na: <http://cor.europa.eu/en/activities/opinions/Pages/opinions-and-resolutions.aspx>.

²⁷ Odbor regija: Praktični vodič o povredi načela supsidijarnosti, dostupno na: <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Publications/Documents/Guide%20on%20SubsidiarityFINAL.pdf>.

²⁸ Vidi pravilo 53. Tužbe zbog povrede načela supsidijarnosti, Pravila postupka, OJ L 6, 9.1.2010, str. 14-31.

²⁹ Za detaljnije o elementima tužbe vidi čl. 23. Protokola (broj 3) na Statut Europskog suda pravde.

³⁰ A. Türk, *Judicial Review in EU Law* (Cheltenham, Edward Elgar Publishing 2010.) str. 109.

U tužbi u kojoj se navodi povreda načela supsidijarnosti, Odbor regija mora navesti dokaze kako je već tijekom zakonodavnog postupka izrazila zabrinutost da zakonodavni prijedlog vrijeđa ovo načelo.³¹

Odbor regija također može sudjelovati i kao umješač u postupcima koje pokrenu ostali ovlaštenici: to u praksi znači da će Odbor regija tada podržati argumente jedne od strana ili ih štoviše još dodatno potkrijepiti i ojačati.³²

Kako bi se uspjele s tužbom pred Europskim sudom pravde zbog povrede načela supsidijarnosti, barem jedan od dva kriterija mora biti sporan:

- u područjima koja ne spadaju u isključivu nadležnost EU, može djelovati samo ako se ciljevi predložene mjere ne mogu na odgovarajući način ostvariti djelovanjem država članica, bilo na centralnoj bilo na lokalnoj ili regionalnoj razini; te
- iz razloga razmjera ili učinaka predložene mjere na način, ti se ciljevi mogu bolje ostvariti djelovanjem na EU razini.

ESP je definirao ukupno šest kriterija kojima određuje da li neki akt vrijeđa ili ne načelo supsidijarnosti. Ti kriteriji služe kao smjernice Odboru regija prilikom odluke treba li pokrenuti postupak ili ne.

Kao prvo, ESP uzima u obzir da li konkretna situacija ima transnacionalne aspekte koji ne mogu na odgovarajući način biti zadovoljeni djelovanjem država članica pojedinačno. Ovaj uvjet je ESP uspostavio u predmetu Vodafone.³³

Kao drugi kriterij, ESP gleda hoće li djelovanje na nacionalnoj razini ili izostanak djelovanja na razini EU biti suprotan zahtjevima iz osnivačkog Ugovora (kao što je npr. potreba jačanja socijalne, ekonomske i teritorijalne kohezije), ili će na drugi način štetiti interesima država članica.³⁴

³¹ Odbor regija: Praktični vodič, op.cit. bilj. 27, str. 58.

³² Ibid.

³³ Predmet C-58/08 *Vodafone Ltd. and others v Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform* [2010] ECR I-04999.

³⁴ Predmet C-84/94 *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v Council* [1996] ECR I-05755.

Kao treći kriterij, ESP uzima u obzir da li neka mjera Unije predstavlja očitu prednost nad djelovanjem na razini država članica.³⁵

Četvrti kriterij koji uzima u obzir je pitanje da li je djelovanje na razini Unije opravdano izostankom nacionalnog zakonodavstva kojim se regulira određeno pitanje.³⁶

Nadalje, ESP provjerava da li je neko djelovanje na razini EU opravdano uzimajući u obzir različitost nacionalnog i/ili regionalnog zakonodavstva i utjecaj te različitosti na funkcioniranje unutarnjeg tržišta.³⁷

Konačno, potrebno je analizirati da li se djelovanje na razini Unije može opravdati s obzirom na to da iz tumačenja neke norme sekundarnog zakonodavstva proizlazi isključivo pravo EU da intervenira pa čak i ako se radi o području za koje ima isključivu nadležnost.³⁸

Kako je istaknuto u praktičnom vodiču Odbora regija, sudski nadzor nad poštivanjem načela supsidijarnosti je još u fazi razvoja.³⁹

Nažalost, od stupanja na snagu Lisabonskog ugovora nismo uspjeli naći niti jedan slučaj koji je iniciran na zahtjev tj. povodom tužbe Odbora regija. Postoje najmanje dva razloga za to. Prvi bi mogao biti taj da je Odbor regija zaista vrlo uspješan u predzakonodavnim konzultacijama pa nema potrebe da podiže tužbe za poništenje. Još jedan razlog, i to samo teoretski, može biti taj da Odbor regija ne shvaća ozbiljno svoju novu zadaću. Ipak, treba imati na umu kako ESP nije nikada poništio niti jednu mjeru zbog povrede načela supsidijarnosti,⁴⁰ što može biti razlog tome da je Odbor regija više usmjeren na *ex nate* nadzor.

Političku dimenziju supsidijarnosti mnogi su već kritizirali i otpočetka je uvođenje ovoga načela bila dvojbena.⁴¹ Svejedno, ESP ima ovlast

³⁵ Predmet T-362/04 *Leonid Minin v Commission* [2007] ECR II-002003.

³⁶ Predmet C-121/92 *Staatssecretaris van Financiën v A. Zinnecker* [1993] ECR I-05023.

³⁷ Case C-53/05 *Commission v Portuguese Republic* [2006] ECR I-06215.

³⁸ Case T-326/07 *Cheminova a/s and Others v Commission* [2009] ECR II-02685.

³⁹ Committee of the Regions: Practical guide, op. cit. bilj. 27, str. 51.

⁴⁰ Chalmers et al., op. cit. bilj. 7, na str. 364-365.

⁴¹ Vidi A. G. Toth, "Is subsidiarity justiciable?" 19 *European Law Review* (1994) str. 68-285.

nadzirati akte u ovome smislu i već je u više navrata bio u prilici ocjenjivati usklađenost s ovim načelom, iako je zaključak uvijek bio da je mjera usklađena.⁴² Da budemo iskreni, u svim dosadašnjim slučajevima u kojim se utvrdilo kako je povrijeđeno načelo supsidijarnosti, argumenti su bili vrlo slabi i na kraju bi proizašlo da se cilj nije mogao na zadovoljavajući način ostvariti djelovanjem na razini država članica.⁴³

III. Primjeri regionalne i prekogranične suradnje

1. Definicije osnovnih pojmova

Glavna ideja ovog rada, nakon definiranja ulogu Odbora regija, je dati primjer regionalne i prekogranične suradnje, budući da je Odbor regija institucija koja regijama daje glas unutar Europske unije. Prekogranična suradnja sastavni je dio regionalne politike EU. Zbog razumijevanja primjera potrebno je ponajprije definirati pojmove kao što su „regija“, „regionalna suradnja“ i „prekogranična suradnja“.

Povelja Zajednice o regionalizmu (Community Charter for Regionalization) definira regiju kao „područje koje, sa zemljopisnog stajališta, čini jasno određen entitet ili skupinu područja kod kojih postoji kontinuitet i čije stanovništvo posjeduje određene zajedničke karakteristike i koje nastoji očuvati svoj posebni identitet i razviti ga s ciljem poticanja kulturnog, društvenog i ekonomskog napretka“.⁴⁴ Regija uživa punu financijsku autonomiju i dostatna vlastita sredstva za potpun razvoj svojih ovlasti. Poglavitito se rukovodi načelima štedljivosti, djelotvornosti, učinkovite uporabe sredstava, uslužnosti prema građanima i transpa-

⁴² Za analizu takvih predmeta, vidi A. Arnall, *The European Union and its Court of Justice* (second edition) (Oxford, Oxford University Press 2006) str. 651-653.

⁴³ Arnall, op. cit. bilj. 42, na str. 652. Na primjer, u vezi direktive koja je usmjerena prema otklanjanja prepreka koje su nastale zbog razlika između zakona država članica, o propisima i upravnim pristojbama na proizvodnju, prezentaciju i prodaju duhanskih proizvoda, Europski sud je došao do zaključka da takav cilj ne može biti ispunjen na zadovoljavajući način isključivo od strane države članice i poziva na akciju na razini zajednice, kao što je demonstrirano u raznolikom razvoju nacionalnih zakonodavstava u ovom predmetu” [Case C-491/01 *The Queen v Secretary of State for Health, ex parte British American Tobacco (Investments) Ltd and Imperial Tobacco Ltd.* (2002) ECR I-11453, paragraf 181-183.

⁴⁴ Čl.1. st. 1. Povelja zajednice o regionalizmu, dostupno na: <http://ec.europa.eu/regional-policy> (2.5.2013).

rentnosti u proračunskim odlukama. Regije uspostavljaju prekograničnu suradnju u skladu s odgovarajućim domaćim zakonodavstvom i odgovarajućim međunarodnim zakonima. Uz poštivanje domaćeg zakonodavstva i međunarodnih ugovora između država, ovlaštene su sklapati prekogranične sporazume sa svrhom razvoja suradnje unutar ograničenja svojih ovlasti i imaju pravo uspostave zajedničkih savjetodavnih tijela ili izvršnih tijela unutar pravnog okvira svake dotične države.⁴⁵

Prekogranična suradnja obuhvaća vrlo širok sadržaj, razne oblike i brojne instrumente. U pojmu prekogranične suradnje sadržana je dakako i pogranična suradnja kao prekogranična suradnja u užem smislu i prvenstveno između susjednih zemalja koje neposredno graniče. Kao neke od temeljnih značajki prekogranične suradnje moglo bi se navesti sljedeće: traženje najpovoljnijih rješenja za uspostavu aktivne suradnje, izbor osnovnih vidova prekogranične suradnje, definiranje sadržaja, oblika, funkcija i instrumenata suradnje, propisivanje uvjeta odvijanja prekograničnog prometa robe i usluga, donošenje usklađenih propisa dviju država o suradnji i osiguranje graničnog režima za odvijanje dogovorene suradnje.⁴⁶ Mišljenje Odbora regija o „Strategiji za promicanje prekogranične i među-regionalne suradnje u kontekstu proširenja EU“ iz 2002. godine navodi da prekogranična suradnja podrazumijeva bilateralnu ili multilateralnu suradnju između lokalnih i regionalnih vlasti koje djeluju u zemljopisnom okruženju.⁴⁷

U vidu navedenih definicija i s ciljem pronalaženja istih u praksi, u sljedećem paragrafu se analizira rad Regionalne razvojne agencije Slavonije i Baranje i predstavništva Slavonije i Baranje u Bruxellesu, kao lokalnih primjera prekogranične suradnje.

⁴⁵ T. Petrašević, „Pravni aspekti prekogranične suradnje u Republici Hrvatskoj – propisi i izvori za transregionalnu suradnju“, *Pravni vjesnik* 3-4 (2008) str. 82.

⁴⁶ A. Šimić, *Prekogranična suradnja u Europi s posebnim osvrtom na Hrvatsku* (Zagreb, Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija 2005) str. 16.

⁴⁷ Opinion of the Committee of the Regions on “Strategies for promoting cross-border and interregional cooperation in an enlarged EU – basic document setting out guidelines for the future”, OJ 2002 C 192/37.

2. Regionalna razvojna agencija Slavonije i Baranje i predstavništva Slavonije i Baranje u Bruxellesu

Regionalna razvojna agencija Slavonije i Baranje d.o.o. za međunarodnu i regionalnu suradnju osnovana je odlukom Gradskog vijeća Grada Osijeka od 21. prosinca 2005. godine. U prosincu 2006. društvu kao ravnopravni suosnivač pristupa Osječko-baranjska županija, te je 18. siječnja 2007. potpisan Društveni ugovor kojim se reguliraju pravni temelji Agencije. Agencija je osnovana s ciljem stvaranja operativnog tijela koji će kroz aktivno djelovanje služiti kao instrument razvoja regije, s posebnim naglaskom na europske integracije i privlačenje stranih investicija.⁴⁸

Regionalna razvojna agencija Slavonije i Baranje predstavlja poveznicu javnog, privatnog i civilnog sektora u izgradnji strategijskih partnerstava kroz prijavu projekata koji doprinose podizanju životnog standarda na području Slavonije i Baranje. Direktor agencije Stjepan Ribić pojašnjava razlog osnivanja agencije: „Grad Osijek i Osječko-baranjska županija željeli su znati gdje se i kome mogu obratiti za korištenje sredstava iz prepristupnih fondova EU“.⁴⁹

Agencija obuhvaća pet udruženih slavonskih županija koje tvore tzv. Panonsku regiju. Agencija je okrenuta fondovima EU i usmjerena na strateško-promišljanje razvoja te istočno-hrvatske regije. Prioritet Agencije su projekti vezani uz poljoprivredu, razvoj seoskog turizma i općenito ruralni razvoj. U realizaciji navedenih projekta i povlačenju sredstava iz fondova EU, a s obzirom na položaj Osječko-baranjske županije, nužno je usmjerenje na suradnju sa susjednim županijama i/ili regijama.⁵⁰

Agencija je 2007. godine otvorila Ured Slavonije i Baranje u Bruxellesu. U intervjuu, napravljenom za ovaj rad, voditelj ureda Slaven Klobučar dao je odgovore na pitanja o radu i uspjehu regionalne suradnje koju je Ured od svog osnivanja ostvario. Klobučar navodi da je Ured

⁴⁸ Regionalna razvojna agencija Slavonije i Baranje http://www.slavonija.hr/index.php?option=com_content&task=view&id=49&Itemid=41 (30.04.2013.).

⁴⁹ Razgovor sa direktorom agencije Stjepanom Ribićem, časopis *Poduzetnik*, kolovoz 2007. godine.

⁵⁰ Petrašević, op. cit. bilj. 45, str. 82.

Slavonije i Baranje osnovan 2007. godine od strane Grada Osijeka i Osječko-baranjske županije. Uredom upravlja Regionalna razvojna agencija Slavonije i Baranje te je direktor Regionalne razvojne agencije ujedno i direktor Ureda u Bruxellesu. Za razliku od ostalih predstavništava, odlučili su se kupiti ured u samom središtu europske četvrti u Bruxellesu-*u* što se pokazalo kao odlična investicija. Osnivanje Ureda nije teklo glatko. Prepreke koje su imali pri osnivanju bile su administrativne i financijske prirode. Otvaranju Ureda prethodio je intenzivan radom Agencije kako bi se ispunili svi uvjeti postavljeni od strane Kraljevine Belgije. Druga velika prepreka je bila financijska, jer su se za kupovinu ureda trebala izdvojiti značajna sredstva te osigurati plaću voditelju ureda koji je znatno veća od prosječne plaće u Hrvatskoj. Ipak, smatra da se ulaganje pokazalo opravdanim te su kroz iznajmljivanje dijelova ureda postali samoodrživi bez značajnog opterećenja za proračun Osječko-baranjske županije i Grada Osijeka.

Glavni ciljevi ureda u Bruxellesu su osigurati snažnu zastupljenost regionalnih interesa Slavonije i Baranje i njezine lokalne industrije i tvrtke, pružanje županiji i gradu informacija o procesima koji su u tijeku u Bruxellesu, s posebnom pažnjom usmjerenom na radne procese Europske komisije, Europskog parlamenta i Odbora regija. Osim gore navedenog, zadaća predstavništva Slavonije i Baranje je i uspostavljanje horizontalne povezanosti s drugim regijama i europskim institucijama kako bi se pronašli hrvatski, europski i drugi međunarodni resursi i partneri za projekte i programe koji su važni za regiju.⁵¹ Ured danas predstavlja Grad Požegu, Grad Osijek, Osječko-baranjsku županiju te Vukovarsko-srijemsku županiju. Grad Osijek je ostvario službeni status grada prijatelja sa sljedećim gradovima : Pečuh (Mađarska), Pforzheim (Njemačka), Maribor (Slovenija), Tuzla (Bosna i Hercegovina), Ploiesti (Rumunjska), Lausanne (Švicarska), Nitra, (Slovačka), Budimpešta XIII. okrug (Mađarska), Prizren (Kosovo) i Subotica (Srbija). Grad Osijek je uz navedeno i član sljedećih mreža: FGRA (Međunarodni savez asocijacija zelenih regija), AVEC (Mreža europskih kulturnih gradova), IAEC (Međunarodni savez obrazovnih gradova), ALD (Agencija lokalne demokracije), Euroregionalna suradnja Dunav-Drava-Sava i mreže Gradonačelnici za mir. Osječko-baranjska županija je ostvarila

⁵¹ <http://www.slavonija-baranja.eu/index.php/representation> (20.3.2013).

službeni status regije prijatelja sa sljedećim regijama: Županijom Baranja (Baranya Megye) u Republici Mađarskoj, Autonomnom regijom Furlanija-Juljska krajina (Friuli-Venezia Giulia) u Republici Italiji i Provincijom Vicenza u Republici Italiji. Osječko-baranjska županija član je i idućih mreža: Euroregionalne suradnje Dunav-Drava-Sava, Radne zajednice podunavskih regija, Europske kampanje za održive gradove i mjesta i Skupštine europskih regija. Grad Požega razvio je status grada prijatelja s gradom Yokneam iz Izraela. Dok je Vukovarsko-srijemska županija regija prijatelj s Autonomnom regijom Furlanija-Juljska Krajina, (Italija), Zakapartskom oblasnom državnom administracijom (Ukrajina), Autonomnom pokrajinom Vojvodina (Srbija), Južnobačkim upravnim okrugom (Srbija), gradom Sremska Mitrovica, Općinom Šid, Ruma, Inđija, Pećinci, Stara Pazova, Irig, (Srbija), Posavskom županijom (Bosna i Hercegovina), Županijom Fejer (Mađarska), Zapadnobačkim okrugom, gradom Sombor, Općinom Apatin, Odžaci i Kula (Srbija), gradom Ravena (Italija), Brčko distrikt (Bosna i Hercegovina) i članica je sljedećih mreža: Radna zajednica podunavskih regija i Skupštine europskih regija.

U daljnjem razgovoru Slaven Klobučar pojašnjava na koji način su promjene koje je Lisabonski ugovor donijele utjecale na rad Ureda i kako Ured surađuje s europskim institucijama. Ističe da Lisabonski ugovor nije imao utjecaj na njihov rad. Ured nije financiran od strane EU proračuna te promjene temeljnih ugovora EU nisu utjecale na rad Ureda, pozitivno ili negativno. Iako smatra da izmjene Ugovora nisu utjecale na rad Ureda ističe da Ured blisko surađuje s Odborom regija. Ured je akreditiran kao lobistička organizacija u Europskom parlamentu i Odboru regija. Odbor regija kao institucija koja daje glas regijama Europe je za Ured ujedno i najzanimljivija institucija EU. Ured sudjeluje u brojnim konzultacijama, konferencijama i sastancima organiziranim od strane Odbora regija. Također, svake godine sudjeluju na danima otvorenih vrata Odbora regija gdje predstavljaju regiju Slavonije i Baranje.⁵²

⁵² Slaven Klobučar, e-mail intervju (2.11.2012.)

3. Prekogranična suradnja Osječko-baranjske županije⁵³

Kao što je prethodno spomenuto, Osječko-baranjska županija je pored članstva u Euroregionalnoj suradnji „Dunav-Drava-Sava“, također i član Radne zajednice podunavskih regija, Europske kampanje za održive gradove i mjesta, Skupštine europskih regija, a ima uspostavljene odnose suradnje sa Županijom Baranja (Baranya Megye) u Republici Mađarskoj, Autonomnom regijom Furlanija-Julijska krajina (Friulli-VeneziaGiulia) u Republici Italiji te Provincijom Vicenza u Republici Italiji.

Suradnja područja uz državnu granicu Hrvatske i Mađarske ima dugu i bogatu tradiciju. Osim zemljopisne povezuje nas još i snažna povijesna, kulturna te gospodarska komponenta. To i nije tako začuđuje ako se uzme u obzir da smo nekada živjeli u istoj državnoj zajednici. No, zanimljivo je to što unatoč nekim neslaganjima tijekom povijesti danas imamo razvijene dobrosusjedske odnose. Gradovi Osijek i Pečuh su još 1967. godine uspostavili međusobnu suradnju koja se nadovezala na suradnju dotadašnjih kotara Slavonije te županije Baranja, a 1973. je došlo do bratimljenja dvaju gradova.⁵⁴

Osim ove međugradske suradnje došlo je do suradnje i na regionalnoj razini između nekadašnje zajednice općina Osijek te županije Baranja. Povijesna suradnja formalno pravno je utemeljena „Sporazumom o međusobnoj suradnji Osječko-baranjske županije u RH i baranjske županije u Republici Mađarskoj“ 28. lipnja 1995. godine. U preambuli sporazuma se navodi: „Polazeći od činjenice da su pogranična područja Republike Hrvatske i Mađarske svojim položajem i svojom poviješću upućena na međusobnu suradnju, inspirirani pozitivnim iskustvima stečenim tijekom dosadašnje suradnje između Osijeka i Pečuha, drugih gradova, sela i regija dviju država, potaknuti i vođeni željom da se zajedničkim djelovanjem pridonese razvijanju dobrosusjedskih odnosa između dvaju naroda, da se produbi prijateljstvo među stanov-

⁵³ Napomena: autori u radu ne navode sve postojeće oblike prekogranične suradnje jer bi to prešlo okvire ovoga rada.

⁵⁴ Petrašević, op. cit. bilj. 45, str. 96.

ništvom pograničnih područja, da se na taj način izgradi most među susjednim državama“.⁵⁵

Temeljem ovoga sporazuma, donesen je „Sporazum o suradnji i prijateljstvu pograničnih općina Županije Osječko-baranjske i Županije Baranja“ od 7. lipnja 1996. godine. U ovom sporazumu regije dogovaraju dublju suradnju u područjima kao što su: gospodarstvo, unaprjeđivanje regije, očuvanje prirodno baštine, zdravstvo, prosvjeta, kultura, sport, turizam i promidžba regija. Obvezuju se na pružanje pomoći i podržavanje međuopćinske suradnje kako bi ona bila što svestranija i utemeljena na obostranoj uzajamnoj koristi - na ekonomskom, kulturnom, zdravstvenom, sportskom i drugim poljima. U tom pogledu, načelnici su se obvezali sastajati najmanje dva puta godišnje na redovitim sastancima i analizirati provedbu Sporazuma, te pružiti informacije o mogućnostima razvoja odnosa koji proizlaze iz Sporazuma.⁵⁶

Konačno je 29. lipnja 2005. godine, potpisan između Osječko-baranjske županije te Županije Baranja „Sporazum o suradnji u području zaštite i spašavanja od elementarnih nepogoda i katastrofa“.⁵⁷ Iz desetogodišnjeg procesa razvoja regionalnih odnosa očito je da su regije stvorili dobre i dugoročne veze. S obzirom da nisu potpisani daljnji pravni akti vezani uz suradnju s regijom Baranya od osnivanja Ureda u Bruxellesu, Slaven Klobučar naglašava da današnja suradnja s Baranyom ide uglavnom kroz niz projekata provedenih od strane različitih institucija i lokalne samouprave na području Slavonije i Baranje (ne samo Osječko-baranjska županija).⁵⁸ Ostvarenje komunikacije prije sklapanja projekata ne mora nužno proći kroz ured u Bruxellesu, posebice zbog činjenice da od 2010. godine županija Baranya više

⁵⁵ Sporazum o međusobnoj suradnji Osječko-baranjske županije u RH i baranjske županije u Republici Mađarskoj” od 28. lipnja 1995. godine, dostupno na: <http://www.obz.hr/hr/pdf/Sporazum%20o%20me%20C4%91usobnoj%20suradnji%20Osje%20C4%8Dko.pdf> (15.4. 2013).

⁵⁶ “Sporazum o suradnji i prijateljstvu pograničnih općina Županije Osječko-baranjske i Županije Baranja” od 7. lipnja 1996. Godine, dostupno na: <http://www.obz.hr/hr/pdf/Sporazum%20o%20suradnji%20i%20prijateljstvu.pdf> (18.4.2013).

⁵⁷ “Sporazum o suradnji u području zaštite i spašavanja od elementarnih nepogoda i katastrofa” od 20. lipnja 2005. godine, dostupno na: <http://www.obz.hr/hr/index.php?tekst=92> (18.4.2013).

⁵⁸ Slaven Klobučar, e-mail intervju (5.2.2012.)

nema svoj ured u Bruxellesu.⁵⁹ S druge strane, direktor Regionalne razvojne agencije Slavonije i Baranje i direktor Ureda u Bruxellesu, Stjepan Ribić ističe da je s Mađarskom ostvareno 87 projekata ukupne vrijednosti 36140 792,61 eura u kojima sudjeluju subjekti s područja Osječko-baranjske županije. Naglašava da dvadeset projekata još nije navedeno na mrežnoj stranici Regionalne razvojne agencije, stoga se iduća analiza bazira na 67 projekata o kojima su podaci trenutačno dostupni.⁶⁰ Među dostupnim informacija, koje su ažurirane 20. veljače 2013. godine, pronalazimo 67 projekata od kojih je na 15 projekata partner županija Baranya ili subjekti s područja županije Baranya.⁶¹ Iako je povezivanje županija u okviru projekata financiranih iz fondova EU uspješno, treba obratiti pažnju na neaktivnost Ured u ostvarenju suradnje, kao i na ne potpisivanje novih pravnih dokumenata na razini županije, što se može opravdati činjenicom već razvijene mreže i dobre veze, brojnim EU projektima, fokusom Uredu na ostvarenje ostalih regionalnih veza ili zatvaranjem ureda županije Baranya u Bruxellesu. Ipak, mora se primijetiti da i u dobroj regionalnoj suradnji uvijek ima prostora za napredak i razvoj.

Idući primjer regionalne suradnje Osječko-baranjske županije je Protokol o suradnji Provincije Vicenza i Županije Osječko-baranjske potpisan 20. veljače 1995. godine. Cilj Protokola bila je pomoć Osječko-baranjskoj županiji u obnovi nakon Domovinskog rata. Na službenim stranicama županije navodi se da je suradnja nastavljena osobito u području gospodarstva, uz koordinaciju gospodarskih komora dvaju područja.⁶² Iako je jedini pravni dokument koji je do sada potpisan Protokol iz 1995, Stjepan Ribić naglašava međunarodni projekt „Art and erath“⁶³ koji je proveden u suradnji s regijom Vicenza i planirano potpisivanje sporazuma o prijateljstvu grada Osijeka i grada Vicenze.⁶⁴

⁵⁹ http://www.ddriu.hu/htmls/brussels_office.html (15.5.2013).

⁶⁰ Stjepan Ribić, e-mail intervju (5.8.2012.).

⁶¹ Projekti Osječko-baranjske županije http://www.slavonija.hr/index.php?option=com_content&task=view&id=12&Itemid=28 (3.5.2013).

⁶² Protokol o suradnji Provincije Vicenza i Županije Osječko-baranjske potpisan od 20. veljače 1995. godine, dostupno na: <http://www.obz.hr/hr/index.php?tekst=332> (20.4.2013).

⁶³ http://www.slavonija.hr/images/izmedija/2013/glas_slavonije_27_04_2013.pdf

⁶⁴ Stjepan Ribić, e-mail intervju (5.8.2012.).

Suradnja Osječko-baranjske županije s Autonomnom regijom Furlanijom i Julijskom krajinom počiva na Programu Vlade Republike Italije o pružanju pomoći obnovi hrvatskog Podunavlja. Nositelji programa su Vukovarsko-srijemska županija, Osječko-baranjska županija s hrvatske strane, te Ministarstvo vanjskih poslova Talijanske Republike i regija Friuli-Venezia Giulia s talijanske strane. Na toj osnovi potpisan je Protokol o suradnji u Osijeku 28. svibnja 2002. godine. Nastavljajući suradnju, izaslanstva Županije i Autonomne regije u Bruxellesu su 6. listopada 2009. godine potpisale novi Sporazum o suradnji u djelatnostima gospodarstva (poljoprivrede, prehrambene industrije, industrije i trgovine), zaštite okoliša, obrazovanja i kulture te uprave na vrijeme od četiri godine.⁶⁵ S obzirom na činjenicu da je Sporazum potpisan u Bruxellesu, Slaven Klobučar ističe da Ured u Bruxellesu ostvaruje kontakt, a detalje ugovora dogovaraju direktno vodstva regija.⁶⁶ Ovaj proces služi kao dobar primjer kako je Ured Slavonije i Baranje u Bruxellesu uključen u ostvarivanje pravnih veza s drugim regijama. U ovom trenutku, treba ukazati na činjenicu da je Protokol o suradnji potpisan 2009. godine između ove dvije regije pred istekom, stoga bi za daljnje istraživanje bilo zanimljivo analizirati učinke koje je ugovor polučio, ostvarenje obveza iz ugovora i eventualnu mogućnost produljenja ili potpisivanja novog ugovora nakon isteka postojećeg.

IV. Zaključne napomene

Ideja da se omogući da lokalni i regionalni interesi oblikuju Europsku integraciju je koncept koji je svakako dobrodošao s aspekta predstavljanja interesa manjih zajednica i lokalnih inicijativa u brzo rastućoj EU, imajući u vidu da je pristup građana lokalnom ili drugom sub-nacionalnom forumu donošenja odluku puno lakši nego onome na nacionalnoj razini.⁶⁷ Odbor regija je ipak relativno slaba institucija (čak „re-

⁶⁵ Sporazum o suradnji Autonomne regije Furlanija-Julijska Krajina i Osječko-baranjske županija od 6. listopada 2009. godine, dostupno na: <http://www.obz.hr/hr/pdf/2011/SPORAZUM%20Furlanije%20julijske%20kranije%20i%20OB%C5%BD%20-%20hrvatski.pdf> (20.4.2013).

⁶⁶ Slaven Klobučar, e-mail intervju (5.2.2012).

⁶⁷ C. Harlow, „Citizen Access to Political Power in the European Union“ (Pristup građana političkoj moći u Europskoj uniji), u *Collected Courses of the Academy of European Law* Vol VIII, Book I (The Hague, Kluwer Law International 2001) str. 22.

lativno neuspješna“), s obzirom na to da njegova mišljenja proizvode samo skroman utjecaj na aktualne aktere donošenja odluka.⁶⁸ S druge strane, Odbor regija je dosta aktivan u predzakonodavnoj fazi nadzora supsidijarnosti: Odbor je razvio jedan interni sustav ranog označavanja kako bi osigurao odgovarajući nadzor zakonodavnih i nezakonodavnih prijedloga koji bi mogli biti u sukobu sa supsidijarnosti. Sustav počiva na analizi radnih programa i zakonodavnih planova Europske komisije unaprijed, a podrazumijeva identifikaciju i planiranje aktivnosti nadzora koje će biti poduzete tijekom godine kako prije, tako i nakon usvajanja nekog prijedloga Komisije.⁶⁹ U Protokolu o suradnji Odbora regija i Komisije, potonja priznaje „povlaštenu ulogu“ Odboru regija i poduzima mjere da surađuje blisko s njim u implementaciji protokola o supsidijarnosti i proporcionalnosti, između ostalog kroz predzakonodavne konzultacije u kojima osluškuje i uzima u obzir regionalnu i lokalnu dimenziju predložene mjere. Ova dva tijela su se također suglasila oko razmjene informacija u pogledu nadzora supsidijarnosti, uključujući i relevantna mišljenja koja daju nacionalni i regionalni parlamenti. Odbor regija je istaknuo kako će odmah obavijestiti suzakonodavce ukoliko izrazi zabrinutost oko poštivanja načela supsidijarnosti.⁷⁰ Opće aktivnosti Odbora regija u detektiranju problema supsidijarnosti, Opća ovlast Odbora regija u ranom prepoznavanju problema supsidijarnosti i bliska suradnja sa zakonodavnim institucijama (posebice Komisijom) nadoknađuju, makar djelomično, nedostatak jačih formalnih ovlasti Odbora.

Lisabonski ugovor je dodijelio Odboru regija pravo da podnosi tužbe pred ESP radi zaštite svojih vlastitih prerogativa te radi nadzora načela supsidijarnosti. Odbor regija može tražiti poništenje neke mjere Unije samo u slučajevima kada je njegovo konzultiranje bilo obvezno. Premda je ESP uspostavio kriterije koje će uzimati u obzir prilikom odlučivanja je li ili nije povrijeđeno načelo supsidijarnosti, on dosad nije poništio niti jednu mjeru radi povrede toga načela. To može biti razlog zbog kojeg se Odbor regija fokusira na *ex ante* nadzor supsidijarnosti, premda on nije izrijeckom Ugovorom ovlašten donositi „rana upozore-

⁶⁸ Chalmers et al., op. cit. bilj. 7, str. 90.

⁶⁹ Godišnje izvješće o supsidijarnosti, 2012., Odbor regija, str. 3.

⁷⁰ Prokol o suradnji između Europske komisije i Odbora regija, OJ 2012 C 102/02.

nja“ u pogledu potencijalnih povreda načela (nacionalne parlamenti pak mogu konzultirati regionalne parlamente kada procjenjuju neki nacrt zakonodavnog akta s aspekta supsidijarnosti kao dio procedure predviđene relevantnim protokolom).⁷¹ Odredba koja ovlašćuje Odbor regija na pokretanje postupka za poništenje može biti shvaćena kao jačanje inače prilično slabog oružja Odbora, osiguravajući učinkoviti mehanizam (istina pomalo politiziran) postavljanja pitanja treba li EU regulirati određeno područje za koje ima podijeljenu nadležnost pred institucijom koja je ovlaštena davati autoritativna tumačenja prava EU. Mogućnost da Odbor regija podnosi tužbe za poništenje bez sumnje može utjecati na ozbiljnije shvaćanje njegovih mišljenja u predzakonodavnoj fazi i s obzirom na to, zakonodavac EU mora imati na umu kako zanemarivanje stavova Odbora regija može rezultirati tužbama za poništenje nakon što akt bude usvojen.

Što se tiče pak izravnog regionalnog predstavljanja, a na temelju informacija koje smo prikupili za ovaj rad, zaključili smo kako Lisabonski ugovor nije imao ni pozitivni ni negativni utjecaj na rad Regionalnog predstavništva Slavonije i Baranje u Bruxellesu. Predstavništvo služi kao primjer regionalnog predstavljanja, te možemo u tom smislu zaključiti kako Lisabonske izmjene nisu niti ojačale niti oslabile proces regionalnog predstavljanja.

⁷¹ Vidi članak 6. Protokola br. 2.

Ivana Barković Bojanić*

Tibor Kiss**

Katarina Marošević***

Regionalni razvoj Republike Hrvatske i Mađarske: trenutno stanje i budući izazovi

I. Uvod

Regionalni razvoj i regionalne politike postale su važan pokretač putem kojega se u globalizacijskim uvjetima ostvaruje razvoj određenog gospodarstva, a izučavanje mnogobrojnih znanstvenika ekonomskih i drugih društvenih znanosti dokaz je važnosti navedene tematike u europskim, ali i svjetskim razmjerima.¹

Ujednačeni regionalni razvoj problematika je globalne razine, a regionalne razlike prepoznate su kao svojevrsna prijetnja na razinama nacionalnih gospodarstava, europskoj i svjetskoj razini. Regionalne razlike/nejednakosti podrazumijevaju situaciju u kojoj dohodak po glavi stanovnika, životni standard, potrošnja, industrijski, agrarni i infrastrukturni razvoj nisu ujednačeni. Iako regionalne razlike nisu fenomen

* Prof. dr. sc. Ivana Barković Bojanić, redovita profesorica, Katedra za gospodarske znanosti, Osijek, barkovic@pravos.hr

** Izv. prof. dr. sc. Tibor Kiss, izvanredni profesor, Katedra za gospodarstvo i regionalnu ekonomiju, Ekonomski fakultet, Pečuh, kisst@ktk.pte.hu

*** Katarina Marošević, mag.oec., univ. spec. oec., asistentica, Katedra za gospodarske znanosti, Osijek, katarina.marosevic@pravos.hr

¹ Vidi više: R. Hudson, „Regions and Regional Uneven Development Forever? Some Reflective Comments upon Theory and Practice, Special Issue: Whither Regional Studies?“, 41 *Regional Studies*, No. 9 (2007) str. 1149-1160, dostupno na: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00343400701291617>, (5.5.2013.); R. M. McGahey, „Regional Economic Development in Theory and Practice“, in R. M. McGahey i J. S. Vey, eds., *Retooling for Growth: Building a 21st Century Economy in America's Older Industrial Areas* (Washington, Brookings Institution 2008), dostupno na: <http://www.community-wealth.org/content/regional-economic-development-theory-and-practice>, (27.4.2013.); G. Ajmone Marsan i K. Maguire, „Categorisation of OECD Regions Using Innovation-Related Variables“, OECD Regional Development Working Papers (2011/03), OECD Publishing, dostupno na: <http://dx.doi.org/10.1787/5kg8bf42qv7ken>, (4.5.2013.); A. Ascani, R. Crescenzi i S. Iammarino, „Regional Economic Development: A Review“, WP1/03SEARCH WORKING PAPER (2012), dostupno na <http://www.ub.edu/searchproject/wp-content/uploads/2012/02/WP-1.3.pdf> (4.5.2013.).

novijeg vremena, u posljednje vrijeme privlače pažnju upravo zbog negativnih implikacija koje imaju na uravnoteženi regionalni razvoj.² Dakle, pojedine regije bilježe znatno više stope rasta u odnosu na stope drugih regija, kao i različite efekte koji se pri tomu stvaraju u socijalnoj strukturi. Regionalni razvoj prestalo je biti područje vezano isključivo za ekonomske utjecaje i istraživanja, te su izučavanja vrlo česta i u području drugih društvenih znanosti. No, raširenost promišljanja o određenoj problematici nužno ne upućuje na postojanje jednostavnosti prilikom samog definiranja. Upravo je takav slučaj s definiranjem regije za koju niti među znanstvenicima ne postoji jedinstvena usuglašena definicija, a čime se potvrđuje složenost područja o kojemu je riječ.³

Regionalni ekonomski razvoj se može promatrati s kvantitativnog ili kvalitativnog aspekta, iako je fokus usmjeren i kvantitativnom mjerenju pokazatelja kao što su povećanje/smanjenje prosperiteta i stupnja ostvarenog dohotka, sudjelovanja u poslovnim aktivnostima i stupnja zaposlenosti, dostupnost dobara i usluga te poboljšanje financijske sigurnosti, dok se u posljednje vrijeme naglasak stavlja i na kvalitativni aspekt kroz osiguranje kreativnog kapitala, stvaranje društvene i socijalne jednakosti, doseganje održivog razvoja, stvaranje spektra zanimanja u strukturi zapošljavanja, te utjecaj na poboljšanje životnih okolnosti.⁴

Regionalni ekonomski razvoj se može podrazumijevati kao konačan ishod ili proces. Promatrajući regionalni ekonomski razvoj u smislu konačnog ishoda, pažnja je usmjerena na broj dostupnih radnih mjesta, bogatstva, investicija, standard života te uvjeta rada za osobe koje žive, rade ili investiraju u navedenu regiju te su poboljšanja navedenih pokazatelja obično povezane s ekonomskim razvojem. S druge strane, proces obuhvaća situaciju kada ekonomski razvoj promatraju ekonomisti ili osobe koje sudjeluju u planovima funkcioniranja pojedine re-

² Krimi, et al., loc. cit. bilj. 1.

³ C. J. Dawkins, „Regional Development Theory: Conceptual Foundations, Classic Works, and Recent Developments“, *18 Journal of Planning Literature* 2 (2003).

⁴ R. R. Sough, R. Stimson i P. Nijkamp, „An Endogenous Perspective on Regional Development and Growth“, *Drivers of Innovation, Entrepreneurship and Regional Dynamics, Advances in Spatial Science* (2011) str. 3-20, dostupno na: http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-642-17940-2_1#, (7.5.2013).

gije u industrijskom smislu, analiziranju tržišta rada i razvoja tržišta. Vrlo je teško uskladiti željene ishode ekonomskog razvoja s korištenim procesima, a učestala pogreška prilikom pristupa za maksimiziranjem dobiti što dovodi do izostavljanja novih pristupa i strategija koje će utjecati na stvaranje održivog razvoja poslovanja konkretne regije, a najučestalije je izraženo kod ekonomista.⁵ Nadalje, kada je u pitanju regionalna teorija, ona nudi rješenja na razini inter-regionalnog razvoja na temelju strukturnih reformi provedenih u zemljama u razvoju. Neizostavno bi pri promicanju regionalnog razvoja kroz temelje regionalne politike bilo podići razinu svijesti o važnosti političke ekonomije za budući razvoj regija koje zaostaju u razvoju.⁶ Tradicionalni pristupi podupiranja ekonomskog razvoja podrazumijevaju *top-down* pristupe, koji gotovo da i nemaju nikakva utjecaja na regionalni razvoj budući su usmjereni isključivo na nadgledanje elemenata, dok se *bottom-up* razvojni pristupi baziraju na tvrdnji kako ciljevi trebaju biti izabrani prema specifičnostima lokaliteta i proteklim iskustvima određenog područja.⁷ Osim ovih dvaju pristupa, u radu se naglasak stavlja na izabrane teorije regionalnog razvoja – primjerice, neoklasični model rasta, endogenu teoriju rasta i druge.

U praksi se odabir primjene određene teorije regionalnog razvoja temelji na odlukama vlade i nositeljima ekonomske politike. Na različite načine se različita gospodarstva bore protiv postojećih regionalnih razlika, no ostaci ranijih režima u određenim tranzicijskim ekonomijama ostavile su posebno snažan trag. U zemljama Srednje i Istočne Europe (*eng. CEECs*) – primjerice, Hrvatska, Mađarska, Poljska, Slovačka, Češka – posebno su vidljive razlike na ekonomskim, ali i socijalnim razinama. Osim toga, regionalne politike igraju značajnu ulogu pri smanjenju regionalnih razlika i utjecaja na regionalni razvoj. U slučajevima neravnomjernog razvoja, u dugoročnom razdoblju se javlja prijetnja značajnog smanjenja performace određenoga gospodarstva ili regije, a obično se uspješnost samih regija prati putem konkretnih

⁵ R. J. Stimson, R. R. Stough i B. H. Roberts, *Regional Economic Development, Analysis and Planning Strategy* (Berlin-Heidelberg-New York, Springer 2006).

⁶ S. Chakravorty, „How Does Structural Reform Affect Regional Development? Resolving Contradictory Theory with Evidence from India“, *76 Economic Geography* No. 4 (2000) dostupno na: <http://astro.temple.edu/~sanjoy/eg.pdf> (28.4.2013).

⁷ Asciani, et al., loc. cit. bilj. 1.

pokazatelja – GDP per capita, nezaposlenost, disperzija u stopama regionalne nezaposlenosti, stope zaposlenosti, i druge. Ravnomjeran regionalni razvoj svakako treba biti dugoročni cilj, koji se sudeći prema visini sredstava koja Europska unija trenutno izdvaja za njegovo ostvarenje putem kohezijske politike, obuhvaćajući trećinu ukupnih sredstava budžeta EU, zaista i promatra kao jedan od ključnih ciljeva.

Kako je cilj rada analizirati regionalni razvoj i regionalne politike u Republici Hrvatskoj i Mađarskoj, promotreni su pokazatelji regionalne statistike na razini NUTS II klasifikacije. NUTS II razina klasifikacije obično se uzima kao jedan od ključnih kriterija prilikom provođenja politike strukturnih fondova i definiranja prava na povlačenje sredstava iz fondova Europske unije. Za prikaz regionalnih nejednakosti u Hrvatskoj i Mađarskoj korištene su statističke analize uz dodatan alat deskriptivne statistike koja pojašnjava različite elemente regionalnih razlika.

Rad je predstavljen u šest poglavlja. Uvodne napomene naglašavaju važnost jednakog regionalnog razvoja, pri čemu se ujedno identificiraju osnovni ciljevi rada. Nadalje, u mnoštvu postojećih teorija predstavljaju se izabrane teorije regionalnog razvoja uz izražene principe regionalnog razvoja. Središnji dio rada usmjeren je regionalnoj politici Europske unije i odmicanja od tradicionalne regionalne politike EU koja je bila vrlo selektivna i podržavala prijenos vanjskih ulaganja u nerazvijenim područjima prema suvremenoj (novoj) regionalnoj politici koja je više usmjerena promicanju zavičajnog gospodarskog razvoja. Osim toga, regionalna politika u Republici Hrvatskoj i Mađarskoj stavljena je u okviru zemalja predstavnika Srednje i Istočne Europe, a kroz izabrane statističke pokazatelje obiju zemalja (npr. BDP, dohodak, bruto plaća, nezaposlenost, ekonomske aktivnosti, prostorne razlike). Peto poglavlje usmjereno je k instrumentima regionalne politike u Hrvatskoj i Mađarskoj uzimajući u obzir regionalnu konkurentnost, ulogu regionalnih i lokalnih aktera pri upravljanju razvojem, politika vrednovanja, itd. Analizom i usporedbom trenutnih razlika u stupnju razvoja regija i politika Hrvatske i Mađarske, u šestom poglavlju se donose prijedlozi poboljšanja trenutnih političkih pristupa.

II. Teorije regionalnog razvoja

Razna su stajališta o pitanjima važnosti regionalnog razvoja, pri čemu se razvijaju i različite teorije regionalnog razvoja.⁸

Teorije regionalnog razvoja vrlo često dolaze u proturječje s njihovom provedbom i primjenom u praksi. Teorija bi trebala poslužiti vladama pri upravljanju regionalnim razvojem, a može olakšati pojašnjavanje određenih događaja iz prošlosti, interpretirati i objasniti trenutne događaje ili poslužiti kao alat za predviđanje događaja koji će uslijediti u budućnosti. Ipak, sva tri navedena slučaja utvrđuju činjenice i stanje, ali ne služe kao utjecajni činitelj pri kontroli provedbe regionalnog razvoja. Teoretičari regionalne politike koji su više bili usmjereni analizi tržišta i njegovom funkcioniranju, a ne suštinski samo na primjenu teorija su neoklasični teoretičari.⁹ Neoklasične teorije u novije vrijeme zamjenjuju se drugim modelima i teorijama, kod kojih su u središtu interesa individualne snage i prednosti pri čemu ujedno dolazi do svojevrsnog prijelaza na endogene modele rasta.

Moguće su mnogobrojne podjele i načini utvrđivanja teorija regionalnog razvoja. Ukoliko se teorije regionalnog razvoja promatraju putem koncepta nerazvijenih regija i uzroka njihove nerazvijenosti, moguće je utvrditi postojanje nekoliko različitih teorija: i) teorije modernizacije (eng. *modernization theories*) – teorija dualizma, teorija strategija, socijalno-psihološke teorije; ii) teorije ovisnosti (eng. *dependence theories*) – teorije vanjske trgovine, teorija imperijalizma, teorije zavisnosti. Stajalište teorije modernizacije usmjereno je k unutarnjim čimbenicima pojedinog gospodarstva kao razlozima u kojima leži

⁸ Vidjeti više u D. C. North, „Location Theory and Regional Economic Growth“, 63 *Journal of Political Economy*, 3 (1955) str. 243-258, dostupno na: <http://www.jstor.org/stable/1825076>, (5.5.2013.); B. W. Ickes, „Endogenous Growth Models“ (1996), dostupno na: <http://econ.la.psu.edu/~bickes/endogrow.pdf>, (6.5.2013.); R. Capello, „Regional Growth and Local Development Theories: Conceptual Evolution over Fifty Years of Regional Science“, 11 *Géographie, économie, société* 1(2009) str. 9-21, dostupno na: http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=GES_111_0009 (27.4.2013.).

⁹ B. H. Higgins, B. Higgins i D. J. Savoie, „*Regional Development Theories & Their Application*“, 4th edn. (New Brunswick, New Jersey, Transaction Publishers 2009) dostupno na: http://books.google.hr/books?id=l6WfYYhvrC4C&dq=theory+of+regional+development&hl=hr&source=gbs_navlinks_s (28.4.2013.).

odgovor na nedovoljni stupanj razvoja, primjerice nepismenost, tradicionalna agrarna struktura, tradicionalno ponašanja stanovnika pojednog gospodarstva, niska podjela rada, nedostatak komunikacije i infrastrukture, pa su promjene egzogenih faktora ključ razvoja koji se vidi u povećanoj proizvodnji i učinkovitosti koja se izražava komparacijom ostvarenog dohotka po stanovniku. Teorije ovisnosti usmjerene su uzrocima nerazvijenosti industrijaliziranih zemalja dok se unutarnji čimbenici zemalja u razvoju smatraju nevažnima ili predstavljaju simptome i posljedice ovisnosti. Razvoj industrijaliziranih zemalja i nerazvijenost zemalja u razvoju pripadaju dijelovima istog povijesnog procesa, pri čemu na zemlje u razvoju utječu ekonomski i politički interesi industrijaliziranih zemalja i time određuju stupanj razvijenosti/nerazvijenosti. U središtu teorije ovisnosti smještena su pojašnjenja nerazvijenosti, dok su strategije za prevladavanje ove situacije potpuno marginalizirane.¹⁰

Pojedine teorije su usmjerene k tržištu kao odgovor na promjene koje se javljaju u cijeni, a obuhvaćaju regionalnu teoriju rasta, teoriju konkurentskih prednosti i trgovine, modeli neravnoteže, teorija polova rasta, lokacijsku teoriju. Slobodno kretanje kapitala i rada među regijama osnova je teorije regionalnog rasta, dok se temeljnim razlogom razlika u visini plaće i stopa rasta među regijama smatra proizvodna tehnologija, slobodno kretanje investicija i rada koji dovode do konvergencije u dohodcima različitih regija. Teorija komparativnih prednosti i trgovine podrazumijeva razlike prirodnih i politički usmjerenih snaga između regija, pri čemu će snage regije biti usmjerene na proizvodnju onih dobara koje koriste slobodan protok kapitala, rada, znanja i drugih faktora između regija. Modeli neravnoteže se oslanjaju na kumulativnu uzročnost koja dovodi do ulaganja u rastuće regije te do dugoročne divergencije regionalnih dohodaka. Lokacijske prednosti rastućih regija zaštićene su i naglašene unutarnjim migracijama novih ekonomskih aktivnosti. Teorija polova rasta odnosi se na investicije u rastuće industrije strategijskog lokacijskog centra koji stvara rast u poduzećima

¹⁰ F. Kuhnen, „Causes of Underdevelopment and Concepts for Development, An introduction to development theories“, 3 *The Journal of Institute of Development (Development Studies, Studies, NWFP Agricultural, 1986, 1987)* dostupno na: <http://www.professor-frithjof-kuhnen.de/publications/causes-of-underdevelopment/0.htm> (27.4.2013.).

povezanim s industrijama tehnološke orijentacije. Lokacijska teorija je usmjerena na pronalazak optimalne lokacije za tvrtku kako bi se minimalizirali troškovi nastali uslijed udaljenosti korištenih materijala i finalnog tržišta, uključujući i transport proizvoda.¹¹ Teorija polova rasta nastala je kao rezultat neadekvatnosti tradicionalnih pristupa lokalnim problemima, a prvi je put ovaj model predstavljen od strane F. Perroux-a nakon čega je učestaliji u upotrebi u teorijskom smislu, ali i praktičnim programima.¹²

Osim teorije regionalnog rasta kao jedne od teorija regionalnog razvoja, moguća je pojava mnoštva drugih teorija, primjerice teorija smještaja (prostora) ili aglomeracijska teorija. U novije vrijeme se ključnim točkama prilikom regionalnog razvoja smatraju inovacija, poduzetništvo i znanje.¹³ Ipak, regionalne teorije razvile su se iz nekoliko različitih intelektualnih tradicija. Među jedne od najranijih teorija regionalnog razvoja ubraja se teorija neoklasične ekonomske teorije međunarodne trgovine i nacionalnog ekonomskog rasta, a predviđaju kako će tijekom vremena nestati postojeće razlike u cijeni radne snage i drugih faktora između pojedinih regija te ići prema konvergenciji. Teoretičari neoklasične trgovine pri pojašnjavanju međunarodnih faktora cjenovne konvergencije većinom koriste međunarodne modele ravnoteže, oslanjajući se na Heckscher-Ohlin-Samuelson-ov teorem. Temeljna karakteristika ovoga teorema usmjerena je na postojeće komparativne prednosti koju regija posjeduje, te će o tomu ovisiti u kojoj mjeri će regija izvoziti ili uvoziti ili vršiti specijalizaciju konkretnih djelatnosti i na koji način će optimalizirati odnos u korištenju radne snage i kapitala. Ovaj model nadopunjen je Ricardovom teorijom komparativnih prednosti kojom se utvrđuje zašto komparativne prednosti dovode do specijalizirane proizvodnje, dok je Heckscher-Ohlinov model usmje-

¹¹ H. A. Goldstein i M. I. Luger, „Theory and Practice in High-Tech Economic Development“, u R. Bingham i R. Mier, ur., *Theories of local economic development: perspectives from across the disciplines* (Newbury Park, Sage Publications Inc. 1993) dostupno na: <http://vreadings.wordpress.com/category/urban-and-regional-theory/> (28.4.2013.).

¹² M. Hansen, „Development Pole Theory in a Regional Context“, *20 Kyklos*, 4. (1967) str. 709-727, dostupno na: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-6435.1967.tb00871.x/abstract> (28.4.2013.).

¹³ P. Nijkamp i M. Abreu, „Regional development theory“ (2009), dostupno na: <http://ideas.repec.org/p/dgr/vuarem/2009-29.html#author> (25.4.2013.).

ren na razloge postojanja komparativnih prednosti. Neoklasična teorija rasta nudi dva različita tipa konvergencije, uvjetnu i apsolutnu konvergenciju. Uvjetna konvergencija pruža mogućnost razlikovanja određenih indikatora u različitim zemljama (kamatne stope, stupanj potrošnje, deprecijacija), dok je apsolutna usmjerena k postojanju identičnih parametara u modelu rasta za sve zemlje, pri čemu se podrazumijeva kako će bogatije zemlje rasti sporije od siromašnih te će se izjednačiti dohodci po glavi stanovnika kroz određeno vrijeme. No, potrebno je napomenuti kako se razlikuju neoklasični modeli rasta kao dinamični modeli koji se odnose na konvergenciju u stopama rasta i neoklasičnoj trgovini, ali su obje usmjerene k dugoročnoj konvergenciji prihoda po stanovniku pojedine regije.¹⁴ Teorije regionalnog razvoja međusobno se u svojim stajalištima o pokretanju regionalnog razvoja mogu potpuno isključivati, kao što je to slučaj s primjerom neoklasičnog modela i nove ekonomske geografije.¹⁵ Jedna od slabosti neoklasičnog modela odnosi se na činjenicu kako model ne objašnjava trenutne uzroke razlika u ekonomskom rastu, iako je činjenica kako različita gospodarstva bilježe različite stope ekonomskog rasta.¹⁶

Egzogena teorija rasta promatra se putem konteksta značajnosti utjecaja na regionalni kontekst, ali i ograničenja do kojih dovodi. Dugoročna konvergencija u dohodcima po stanovniku i proizvodnji određene zemlje osnova je za pokretanje rasprava o razvoju endogene teorije rasta pri čemu se pomiče s klasičnog stajališta neoklasične teorije te obuhvaćanje faktora tehnološkog napretka i ljudskog kapitala u kontekstu egzogenog neoklasičnog modela rasta.¹⁷ U novije vrijeme je prepoznata važnost endogenih faktora kao ključnih faktora pri pokretanju ekonomskog razvoja, a ovi faktori se oslanjaju na postojeće resurse i

¹⁴ Dawkins, loc. cit. bilj. 3

¹⁵ B. Fingleton i M. M. Fischer, „Neoclassical Theory Versus New Economic Geography: Competing Explanations of Cross-Regional Variation in Economic Development“ (2008) dostupno na: SSRN <http://ssrn.com/abstract=1111590> (6.5.2013.).

¹⁶ B. T. McCallum, „Neoclassical vs. Endogenous Growth Analysis: An Overview“, 82/4 *Federal Reserve Bank of Richmond Economic Quarterly* (1996), dostupno na: <http://homepage.ntu.edu.tw/~kslin/macro2009/McCallum1996.pdf> (6.5.2013.).

¹⁷ R. Martin i P. Sunley, „Slow Convergence? The New Endogenous Growth Theory and Regional Development“, 74 *Economic Geography*, No. 3, (1998), dostupno na: <http://www.jstor.org/discover/10.2307/144374?uid=3738200&uid=2129&uid=2&uid=70&uid=4&sid=21101958312813> (28.4.2013.).

znanje koje se može pronaći u određenoj regiji. Među endogene faktore obično se uključuje poduzetništvo, inovacije, usvajanje novih tehnologija, vodstvo, institucionalni kapaciteti i sposobnosti te učenje.¹⁸ Posebno se važnim faktorom prilikom regionalnog razvoja ističe ulaganje i razvoj ljudskog kapitala.¹⁹ Endogena teorija rasta pojavila se 80-ih godina, a razlikovanje u odnosu na neoklasični model temeljeno je u činjenici kako je ekonomski rast endogeni ishod ekonomskog sustava, a nikako rezultat vanjskih snaga.²⁰

Jedna od teorija regionalnog razvoja podrazumijeva induktivnu teoriju koja se odnosi na strukturni sastav gospodarstva pri čemu je važna uloga koju imaju regije pri poticanju razvoja. Uvelike će o lokalnim uvjetima u kojima se regija nalazi ovisiti hoće li regija ostvarivati dobit ili gubitak, a obuhvaća političke institucije, djelovanje regionalne politike, infrastrukturu, ponudu vješte radne snage, socijalnih kvalifikacija, faktora cijene i gustoće populacije, a ova se teorija uklapa u okvire društva usmjerenog na usluge.²¹ Teorija regionalnog razvoja koja je usmjerena na poboljšanje regionalne kvalitete poslovanja te utjecaj na razvoj poduzetničke aktivnosti kroz što će se ujedno ostvariti i pozitivni učinci u području stopa zaposlenosti i stvaranje inovacija je *Nova integracijska teorija održivog razvoja* koja je empirijski potvrđena, a osnovne komponente obuhvaćaju poslovnu kvalitetu, inovacijski po-

¹⁸ R. J. Stimson i R. R. Stough, „Changing Approaches to Regional Economic Development: Focusing on Endogenous Factors“, Regional Science Association International (RSAI) & Banco Central de la Republic; detaljnije u: R. J. Stimson, R. Stough i M. Salazar, *Leadership and Institutions in Regional Endogenous Development* (Edward Elgar Publishing, Cheltenham-Northampton Argentina, 13-14 March, 2008) dostupno na: <http://www.bcra.gov.ar/pdfs/investigaciones/paper%20stimson.pdf>, (6.5.2013.).

¹⁹ Z. Kalnina-Lukasevica, „Development of Regions in Latvia - Growth Factors“, Policy Alternatives, Synthesized Development, 2013 International Conference – Tampere, *Regional Studies Association* (2013) dostupno na: http://www.regionalstudies.org/uploads/RSA_Tampere_Zanda_Kalnina-Lukasevica.pdf (28.4.2013.).

²⁰ P. M. Romer, „The Origins of Endogenous Growth“, 8 *Journal of Economic Perspective* 1(1994) str. 3-22, dostupno na: http://www.development.wne.uw.edu.pl/uploads/Courses/de_jt_romer1.pdf (6.5.2013.).

²¹ Illeris, loc. cit. bilj 8, na str. 113-134.

tencijal poduzeća i korištenje ljudskih resursa.²² U teorije regionalnog razvoja uvrštava se još i stilizirana teorija regionalnog razvoja.²³

Iz razloga brojnosti teorija regionalnog razvoja, u ovom radu je fokus usmjeren samo na izabrane teorije regionalnog razvoja koje se najčešće spominju prilikom predstavljanja literature regionalnog razvoja, prostorne ekonomije, geografije prostora, i druge literature čija je problematika usmjerena praćenju dugoročnog razvoja i regionalne ravnoteže. No, teorije regionalnog razvoja nikako ne služe same sebi kao svrha, nego kao uporište za kreiranje adekvatnih regionalnih politika koje trebaju biti optimalno rješenje pri pokretanju i osiguranju dugoročnih regionalnih stopa rasta. U poglavlju koje slijedi detaljnije će se predstaviti ustrojstvo i način provođenja regionalne politike EU, te njezini ciljevi.

III. Regionalna politika Europske unije

Europska unija predstavlja jedno od najbogatijih geografskih područja, no razlike koje se javljaju među samim zemljama članicama sve su veće, što je do izražaja posebice došlo u posljednjim proširenjima. Regionalna politika EU koristi se kao alat pomoću kojega se pokušava utjecati na smanjenje postojećih razlika i uspostavljanje ravnoteže.

Politike EU usmjerene na regionalni razvoj temelje se na teorijama regionalnog ekonomskog razvoja, ali su osim usmjerenosti na teorije regionalnog razvoja povezane i s mjerama administracije, investiranja i javne participacije prilikom kreiranja politika. Politike sve češće izbjegavaju samo subvencioniranje regija koje su siromašnije, a snage se usmjeravaju prema razvoju konkurentskih sposobnosti regije.²⁴ Moglo bi se zaključiti kako ovakav pristup predstavlja aktivan pristup u povezivanju teorijskog pristupa i izabrane politike. Postojeće ili potencijalne komparativne i konkurentске prednosti pojedine regije usmje-

²² M. Viturka, „Integration Theory of Sustainable Regional Development – Presentation and Application“, *15 Politická ekonomie* No. 6 (2011) str. 794-809, dostupno na: <http://ideas.repec.org/a/prg/jnlpol/v2011y2011i6id822p794-809.html> (28.4.2013.).

²³ Vidi više u R. Ossa, „A gold rush theory of economic development“, *13 Journal of Economic Geography*, 1 (2012) str. 107-117 (11), dostupno na: <http://faculty.chicagobooth.edu/ralph.ossa/research/gold.pdf> (5.5.2013.).

²⁴ Kalnina-Lukasevica, loc. cit. bilj. 19.

ravaju se k istim ciljevima predstavljenima unutar strategije provođenja regionalne politike EU.

Nekoliko je postavljenih ciljeva na koje je usmjerena regionalna politika EU te je njihova implementacija usmjerena na: i) pružanje pomoći regijama kako bi ostvarile svoj potpuni potencijal; ii) poboljšanje konkurentnosti i zapošljavanje kroz ulaganja na regionalnoj razini u područja visokih ljudskih potencijala uzimajući u obzir ostvarenu dodatnu vrijednost za EU kao cjelinu; te iii) približavanje razine životnog standarda prosjeku EU u što kraćem roku u zemljama koje su se priključile EU u proširenju 2004.²⁵ Financijska sredstva usmjerena na regionalni razvoj primjenjuju se u nekoliko područja. Prema svojevrsnom ranguluagačkih prioriteta investicije se koriste i usmjeravaju na inovacije (24%), transport (22%), ljudske resurse (22%), okoliš (19%) i drugo (13%).²⁶ Dakle, s obzirom na visinu ulagačkih sredstava može se odrediti područje kojemu je regionalna politika EU najviše usmjerena, što u konkretnom slučaju predstavlja područje inovacija, ali su transport i ljudski resursi također na visokoj ljestvici prioriteta regionalne politike EU.

Osim pri promicanju razvoja regija pojedinog gospodarstva, regionalna politika EU usmjerena je i na regionalizaciju izvan nacionalnih granica pojedinog gospodarstva, primjerice regionalna politika EU za Danube regiju koja je kao strategija od strane Europske komisije predstavljena u 2010. godini. Danube regija proteže se na području koje obuhvaća i zemlje (ne)članice EU, a koristi od strategije Danube regije ostvarivati će stanovnici ove regije kroz poboljšavanje i ubrzanje transporta putem cesta i željeznica, jeftinije i sigurnije energije, doseganje prosperitetnije regije kroz zajednički rad u području gospodarstva, obrazovanja, socijalne uključenosti te istraživanja i razvoja i drugih.²⁷ Kao što je vidljivo iz primjera Danube regije, regionalizacija ne obuhvaća samo područja unutar EU, nego i u područja zemalja ne članica. Mađarska unutar regionalizacije pripada Danube regionalizaciji kao zemlja članica te u potpunosti može koristiti sve beneficije koje joj iz takvog

²⁵ EU regionalna politika, <http://europa.eu/pol/reg/> (7.5.2013.).

²⁶ Ibid.; prema European Commission.

²⁷ EU strategija za Danube regiju, http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/danube/index_en.cfm#5 (7.5.2013.).

statusa proizlaze, dok je Hrvatska u svom trenutnom statusu zemlje ne članice tj. zemlje pristupnice ali pripada istoj regionalizaciji.

Razdoblje koje je Hrvatska prošla kao zemlja pristupnica usmjereno je na velike i značajne zahtjeve u kojemu je fokus bio na usuglašavanje s principima EU, ne samo u području regionalne politike nego i svim drugim područjima koja su zahtijevala preinake kako bi se maknule barijere zbog postojećih razlika.

Regionalna politika nameće se kao jedan od ukupno trideset i tri različita područja koja svaka zemlja pristupnica treba usuglasiti s principima EU. Preostala područja usmjerena su na slobodno kretanje dobara, ljudi, kapitala, zaštite intelektualnog vlasništva, financijske usluge, zaštita hrane i druge. EU je u istom trenutku usmjerena na nekoliko različitih polja, pri čemu su osnovne namjere stvaranje mira, stabilnosti i prosperiteta uz osiguranje ekonomskog rasta i novih radnih mjesta u novim, ali starim zemljama članicama, poboljšanje u uvjetima života te prilike za osnaživanjem uloge Unije u svijetu.²⁸

IV. Regionalne razlike u Hrvatskoj i Mađarskoj

Tradicionalni mjerni pokazatelji kao što je BDP nisu se pokazali dovoljno učinkovitima pri mjerenju stvarne regionalne pozicije. Stoga su se razvili alternativni regionalni pokazatelji (kao što je ukupna regionalna konkurentnost, eng. *ARC – Aggregated Regional Competitiveness*),²⁹ ali su i u ovom mjerenju izostavljeni važni faktori, primjerice stupanj bio- i socijalne raznolikosti. Suvremeni ekonomski razvojni trendovi – predstavljeni vodećim zemljama – rezultiraju proširenim jazom između siromašnih i bogatih. Istočno - središnja Europa pripada siromašnom, perifernom dijelu, u kojemu se situacija pogoršava. Iz tih razloga, ne bi se trebalo slijediti tradicionalni model. U nastavku se ukratko analiziraju mađarske i hrvatske regije.

Mađarska s obzirom na pripadnost zemljama nerazvijenog dijela Europe pripada u periferni dio, dok je jedna od regija Južne Transdunavske

²⁸ A. Stajano, *Research, Quality, Competitiveness, European Union Technology Policy for the Knowledge-based Society* 2nd edn. (New York, Springer 2009) str. 309-419.

²⁹ K. Barna, „Measuring Regional Competitiveness“ *8 Journal of Central European Agriculture*, 3 (2007) str. 343-356.

regije periferija periferije. Prema najnovijem izvješću Mađarskog središnjeg statističkog ureda,³⁰ podaci odgovaraju ranije okarakteriziranom dijelu kao perifernom dijelu Mađarske: industrijska proizvodnja po stanovniku u baranjskoj županiji se pokazala kao jedna od najslabijih za 2011. (736.000 HUF) uz najveće smanjenje broja malih i srednjih poduzeća. Stopa nezaposlenosti je gotovo najviša uz povećanja (14.7%). Zabilježena je negativna stopa nataliteta (-5.4), a kontinuirana je migracija mladih.

Regija Baranje i Južne Transdunavske regije najviše su potpomognute u razdoblju 2004. do 2006. mjereno po glavi stanovnika.³¹ Vlada regionalnog ureda Baranjske županije je primila 125 milijuna HUF u razdoblju od 2007. do 2010. godine u vidu istraživački orijentirane potpore, ali nije uspjela unaprijediti konkurentnost županije. Međutim, značajne su investicije provedene od strane vodstva županijske vlasti, kroz dva europska kulturna kapitalna ulaganja: Regionalna knjižnica i Znanstveni centar i Muzejski ulični projekt u koji je lokalna samouprava utrošila 684 milijuna HUF. Gotovo je isti iznos (675 milijuna HUF) uložile su lokalne vlasti za ponovnu izgradnju plaže Orfű, stvarajući aktivni vodeni turistički centar. Značajnom regionalnom razvoju doprinosi i avanturistički biciklizam (eng. *the Adventure Bikal Estate*).³²

Jaz između centralne regije i drugih regija zemlje povećava se u gotovo svim važnim pokazateljima, primjerice nejednakosti u dohotcima.³³ Također, zabilježena je niska stopa za Gini-jev koeficijent (24,96), a regija je vrlo slabo industrijalizirana. Niska je stopa stranih ulaganja (81.5 milliona mađarskih forinti u 2008).³⁴ Uzimajući u obzir tradici-

³⁰ KSH (2012) *Dél-dunántúli statisztikai tükör* 2012/4.

³¹ T. Besze i K. Horváth, „Analysis of the Hungarian Polycentric Spatial Development Goals and its Achievements Concerning the South-Great-Plain Region“, *Annals of Faculty Engineering Hunedoara – International Journal of Engineering* Tome VIII (Year 2010) Fascicule 1.

³² B. Hargitainé Solyósi, „A megyei önkormányzatok terület- és településfejlesztési tevékenysége“, u *20 évesek az önkormányzatok – Konferenciaelődás* (PTE-BTK Politikai Tanulmányok Tanszék és a Pólusok Társadalomtudományi Egyesület Konferenciája 2010).

³³ Gy. Horváth, *Regional Development and Faint-hearted decentralisation in Hungary* (2012), dostupno na: http://isfd-tpa-rkk.hu/doc/horvath_regional_development.pdf.

³⁴ Ibid.

onalni indeks regionalnog BDP-a, za Južnu Transdunavsku regiju za 2000. godinu iznosi 75,7% mađarskog BDP-a po stanovniku. Ova je vrijednost u 2009. godini smanjena na 69,6% (1.762.000 HUF). Daljnja su smanjenja uslijedila 2010. godine: 67,5% u odnosu na prosjek zemlje.³⁵

Slijedeći tradicionalni obrazac poravnavanja razlika među ovim regijama i regijama centralnog dijela (vidjeti u daljnjem tekstu: različiti dokumenti EU i Mađarske), nije se uspjelo u dosezanju adekvatnog stupnja razvoja i ekonomsko-socijalne strukture perifernih regija, a situacija se neprestano pogoršava. S druge strane, razdoblje u kojemu se Republika Hrvatska trenutačno nalazi kao zemlja pristupnica okarakterizirano je brojnim promjenama na planu i provedbi postojeće ekonomske politike, a kako bi se izvršila što bolja usuglašavanja s područjima i politikama koje djeluju u okvirima ekonomske politike EU.

Prilagodbe prema principa regionalne politike tražile su promjene u statističkoj regionalizaciji Hrvatske na NUTS II razinu, budući se navedena klasifikacija najčešće koristi prilikom komparacije uspješnosti pojedinih regija kao i samom načinu provođenja politike strukturnih fondova. Kriteriji korišteni pri izboru optimalne varijante regionalizacije prema Lovrinčević, Marić, Rajh usmjereni su na zadovoljenje triju kriterija, Eurostata o broju stanovnika, maksimalan financijski učinak od pristupa strukturnim fondovima u dugoročnom razdoblju te kriterij homogenosti pojedinih regija koji će omogućiti uspješno vođenje dugoročne konzistentne politike regionalnog razvoja. Temeljem navedenih kriterija promatra se statistička regionalizacija i učinci takve podjele u financijskom i razvojnom smislu, ali i optimalan koncept upravljanja regionalnom politikom prema konkretnom pristupu.³⁶

Razdoblje u kojemu su značajne promjene i usuglašavanja vršena u planu i program EU odnosile su se na vrijeme od 2009. do 2011. Adekvatne promjene provedene su u skladu s postojećim dokumentima Vlade RH, među kojima se ističu Strateški okvir za razvoj 2006.-2013., Smjernice ekonomske i fiskalne politike te Pretpristupni ekonomski programi

³⁵ KSH, loc. cit. bilj. 30.

³⁶ Ž. Lovrinčević, Z. Marić i E. Rajh, „Kako optimalno regionalizirati Hrvatsku?“ *56 Ekonomski pregled*, 12 (2005) str. 1109-1160.

(PEP). Cilj je dokumenata održati makroekonomsku stabilnost i ostvariti održivi gospodarski rast uz povećanje stupnja zaposlenosti i osnaženje konkurentnosti hrvatskog gospodarstva. Nadalje, želi se osnažiti i stupanj poduzetništva i ojačati poduzetnička klima, restrukturiranje i privatizacija ovisnih sektora, unaprijediti financijski sektor, utjecati na smanjenje korupcije kroz reformske procese u području javne uprave i pravosuđa, razvoj prometne i energetske infrastrukture, zaštitu okoliša, osigurati fleksibilnost tržišta rada putem obrazovanja i usklađivanja potreba radne snage te osiguranje socijalne pravednosti uz održavanje sektora zdravstva i socijalne sigurnosti.³⁷

Republika Hrvatska kao i cjelokupno svjetsko tržište doživjelo je globalizacijski trend krize nakon kojega je uslijedio dugačak period oporavka, a izvršen kao svojevrsni nastavak tranzicijske krize. 2010. godina obilježena je mnoštvom nepovoljnih tendencija u velikom dijelu realnog sektora koje su se neznatno počele smanjivati, ali se u nekim sektorima negativan trend i produbio. Problemi hrvatskog gospodarstva se nikako ne mogu okarakterizirati kao jednostavni, s obzirom da je nastavljena kontrakcija domaće potražnje uzrokovana rastom nezaposlenosti i padom raspoloživog dohotka, rast nelikvidnosti realnog sektora, te sve lošiji financijski pokazatelji poduzetnika. Također, bilježi se visoki fiskalni deficit, a zabilježen je bruto inozemni dug koji prelazi razinu ostvarenog bruto domaćeg proizvoda. Korijeni navedene problematike leže između ostalih razloga i u činjenici kako strukturom hrvatsko gospodarstvo nije tijekom posljednjih dvadesetak godina u potpunosti restrukturirano, kao i činjenici cjelovitog prihvaćanja koncepta neoliberalnog kapitalizma. Vlada RH pokrenula je u travnju 2010. godine program sveobuhvatnog oporavka gospodarstva, a dosadašnji model rasta hrvatskog gospodarstva temeljio se na inozemnom kapitalu što je jednim dijelom uzrokovalo dugoročnu stagnaciju.³⁸

³⁷ Pretpristupni ekonomski program 2009.-2011., Zagreb, 2009, dostupno na: http://hidra.srce.hr/arhiva/24/37137/www.mfin.hr/adminmax/docs/PEP_2009.-2011..pdf (2.5.2013.).

³⁸ Hrvatsko gospodarstvo 2010. godine, HGK, Zagreb, 2011, dostupno na: <http://hidra.srce.hr/arhiva/77/74604/www2.hgk.hr/en/depts/makroek/Hrvatsko%20gospodarstvo%202010%20godine.pdf> (2.5.2013.).

S obzirom da su značajna sredstva koje Europska unija izdvaja putem kohezijskog fonda za smanjenje postojećih razlika, Republika Hrvatska svoju je regionalnu politiku i mjere usmjerila upravo prema cilju uklanjanja postojećih razlika. Hrvatsko gospodarstvo susreće se s problematikom regionalnih razlika u prilog čemu govore brojni pokazatelji, primjerice BDP, dohodak, bruto plaća, nezaposlenost, itd. Jurun & Pivac (2010.) detaljnije predstavljaju razlike regionalnog BDP-a analizom hrvatskih dvadeset i jedne županije podijeljenih u tri NUTS 2 regije. Ove hrvatske županije pokazuju značajne ekonomske i socijalne disproporcije, a podjela na ove tri NUTS regije više je podjela područja geografski i politički negoli prema stvarnim i socio-ekonomskim pokazateljima određenog područja. Dakle, komparativnom analizom rezultata istraživanja potvrđuje se kako je prostorni raspored NUTS regionalizacije potpuno zanemario socio-ekonomsku komponentu, s orijentacijom samo na administrativno geografsku i demografsku kategoriju. Ova činjenica razlog je zbog čega je pravni ustroj prema županijama ipak bolji prikaz društveno-gospodarskog i geografskog statusa razvoja i ekonomskih indikatora Republike Hrvatske. Regionalni BDP mjeren je nizom regionalnih varijabli (zaposlenost, bruto investicije, proizvodnja važnijih poljoprivrednih proizvoda, bruto dodana vrijednost po zaposlenom u industriji, vrijednost građevinskih radova, izvoz, uvoz, noćenja stranih turista, ekologija, itd.). Promicanjem razvojnih ciljeva i instrumenata želi se utjecati na uspjeh i razvoj onih regija koje zaostaju u razvoju, poboljšavajući regije koje su pogođene padom industrije, suzbijanjem dugoročne nezaposlenosti, olakšavanje profesionalne orijentacije mladih ljudi te ubrzanje prilagodbe poljoprivredne strukture.³⁹

BDP nije jedini, ali je svakako jedan od ključnih pokazatelja ekonomskog razvoja i rasta što upućuje na potrebu utvrđivanja razine stope regionalnog BDP-a po stanovniku dostupnog u stalnim cijenama kao i evidentiranje promjena do kojih dolazi tijekom vremena. Regionalne razlike, ali i promicanje rasta regija ustanovljuje se putem kohezijske politike unutar koje su strukturni fondovi većinski usmjereni k NUTS 2 razini regija čiji je BDP po stanovniku niži od 75% prosjeka EU-

³⁹ E. Jurun i S. Pivac, „Comparative regional GDP analysis: case study of Croatia“, *19 Central European Journal of Operations Research* 3 (2011) str. 319-335.

27, a utvrđeno na razini trogodišnjeg prosjeka. Također, promatraju se podaci o regionalnim prihodima koja ostvaruju domaćinstva u stalnim cijenama. O jazu regionalnih razlika na razini NUTS 2 regija EU dovoljno govori podatak kako se BDP po stanovniku kretao u rasponu od 27% prosjeka EU27 (6.400 PPS) u regiji Severozapaden u Bugarskoj do 332% prosjeka EU27 (78.000 PPS) u središnjem dijelu Londonske regije u Velikoj Britaniji.⁴⁰ S obzirom na ovakva zabilježena kretanja u Europi, u tablicama se prikazuju i pokazatelji za Mađarsku i Hrvatsku, kao i njihove regije prema NUTS 2 razini klasifikacije iz čega se mogu primjetiti značajne razlike i jaz koji je prisutan između pojedinih regija i jednog i drugog gospodarstva (Tablica 1).

Tablica 1. Bruto domaći proizvod (BDP) u trenutnim tržišnim cijenama prema NUTS2 regijama⁴¹

Country/region	2010.	2009.	2008.
EU-27	24 500	23 500	25 000
HU-Hungary	8 400	7 600	9 500
HU1-Közép-Magyarország	9 700	8 500	10 200
HU10- Közép-Magyarország	6 600	6 300	7 200
HU2-Dunántul	6 100	5 900	6 800
HU21- Közép- Dunántul	5 900	5 600	6 600
HU22-Nyugat- Dunántul	6 100	5 900	6 600
HU23-Dél- Dunántul	6 300	6 100	7 100
HU3 Alföld és Észak	35 000	36 100	40 300
HU31 Észak- Magyarország	35 000	36 100	40 300
HU32 Észak- Alföld	23 000	24 600	27 900
HU33 Déce- Alföld	39 400	40 300	44 800
HR-Croatia	9 700	9 100	10 500
HR0 Hrvatska	15 900	15 300	17 300
HR-03 Jadranska Hrvatska	15 900	15 300	17 300
HR-04 Kontinentalna Hrvatska	8 300	7 500	9 000

⁴⁰ Eurostat, Regionalni BDP po stanovniku, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/GDP_and_household_accounts_at_regional_level (2.5.2013.).

⁴¹ Izvor podataka: Ibid.

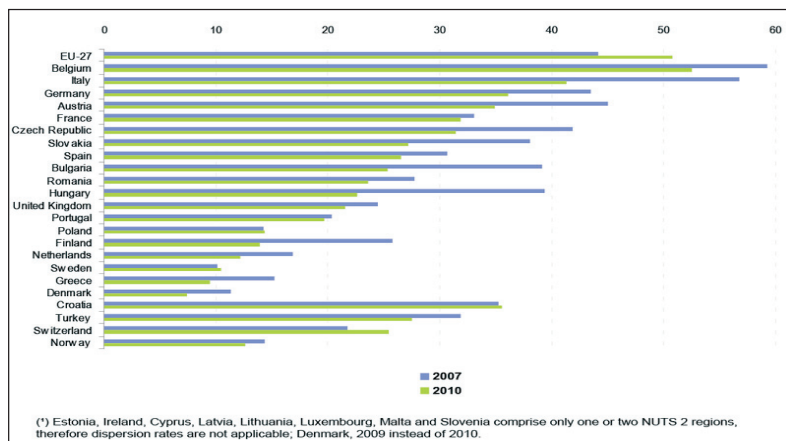
Prilikom usporedbe Hrvatske s Europskom unijom u razdoblju 2010. godine, treba istaknuti kako je Hrvatska prema pokazatelju BDP-a bila jedna od najneuspješnijih među članicama EU. Samo su Grčka (-3,5%) i Portugal (-2,2%) zabilježili pad BDP-a na godišnjoj razini, a zemlje s kojima se Hrvatska često uspoređivala s obzirom na određene pokazatelje ostvarile su relativno visoke stope rasta u odnosu na prosjek EU – Češka (2,3%), Poljska (3,8%), Slovačka (4,0%) - dok je u Njemačkoj kao najjačem europskom gospodarstvu, rast iznosio 3,6%.⁴² Osim BDP-a važnim pokazateljem se izdvajaju i stope nezaposlenosti koje se bilježe u određenom gospodarstvu.

Regionalne razlike u stopama nezaposlenosti povećao se među članicama EU-27 između 2007. i 2010. godine ukazujući kako su efekti kriza različito raspodijeljeni na tržištu rada. Grafikon 1. prikazuje disperziju regionalnih stopa nezaposlenosti u 2007. i 2010. godini, putem čega se može odrediti smanjuje li se ili povećava jaz u stopama nezaposlenih. U zemljama članicama disperzija je općenito smanjena, a tijekom perioda krize uobičajeno je zabilježen rast stope nezaposlenosti čak i u slučajevima smanjenja disperzije među regijama iste zemlje. Najveće smanjenje stope nezaposlenosti zabilježeno je u periodu 2007. do 2010. u Mađarskoj, Italiji, Bugarskoj. Prilikom praćenja stope nezaposlenosti za nositelje ekonomske politike su najvažnija dugoročna stopa nezaposlenosti i nezaposlenost mladih.⁴³

⁴² Hrvatsko gospodarstvo 2010. godine, loc. cit. bilj. 38.

⁴³ Eurostat, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Labour_markets_at_regional_level (2.5.2013.).

Grafikon 1. Disperzija stope regionalne nezaposlenosti, osobe 15–74 godine, prema NUTS 2 regijama, za godine 2007. i 2010. (1) (koeficijent varijacije)⁴⁴



Na razini regija NUTS 2 klasifikacije se prikazuju podaci o stopama zaposlenih prateći trend 2008. – 2011. godine (Tablica 2). Primjetno je kako su regije u kojima su zabilježene visoke stope zaposlenosti zadržale svoju stabilnu poziciju, a što vrijedi za slučaj Hrvatske i Mađarske. Dakle, u vodećim regijama se nije u pitanje dovela stabilnost stope zaposlenih.

⁴⁴ Izvor podataka: Ibid.

Tablica 2. Stope zaposlenosti prema NUTS 2 regijama (%) u Mađarskoj i Hrvatskoj⁴⁵

Zemlja/regija	2008.	2009.	2010.	2011.
EU-27	37,5	35,1	34,0	33,5
HU-Mađarska	19,7	18,1	18,1	16,4
HU1-Közép-Magyarország	18,0	16,0	16,6	16,4
HU10- Közép-Magyarország	16,9	15,7	16,0	15,3
HU2-Dunántul	18,2	16,2	16,8	17,0
HU21- Közép- Dunántul	18,7	15,9	17,0	16,9
HU22-Nyugat- Dunántul	45,8	44,1	44,8	44,7
HU23-Dél- Dunántul	45,8	44,1	44,8	44,7
HU3 Alföld és Észak	45,8	44,1	44,8	44,7
HU31 Észak- Magyarország	69,3	68,0	63,0	63,5
HU32 Észak- Alföld	66,9	65,9	62,0	60,6
HU33 Dé- Alföld	65,0	62,2	58,7	58,6
HR-Hrvatska	34,5	34,6	35,5	37,1
HR0 Hrvatska	33,9	33,8	37,0	39,6
HR-03 Jadranska Hrvatska	35,1	35,4	33,9	34,3
HR-04 Kontinentalna Hrvatska	32,8	31,7	33,6	37,1

Osim razlika koje postoje u ekonomskim pokazateljima, značajne su razlike koje postoje i do kojih će doći u demografskim pokazateljima u pojedinim regijama između i unutar zemalja članica. Dolazi do nekoliko demografskih procesa koji imaju i koji će imati utjecaj na regije u vidu smanjenja populacije, a oko trećine europskih regija smještenih većinom u središnjoj i istočnoj Europi, istočnoj Njemačkoj, južnoj Italiji i sjevernoj Španjolskoj. Značajno starenje populacije u Središnjoj i Istočnoj Europi se očekuje u dugom roku, budući u trenutnoj populacijskoj strukturi postoji mlađa struktura stanovništva. Demografske promjene svakako će kroz smanjeni omjer radne snage imati utjecaj na regionalni ekonomski rast, a starenje stanovništva će dovesti do velikih povećanja javnih troškova, vidljive primjerice u isplata mirovina.⁴⁶

⁴⁵ Izvor podataka: Eurostat, Stopa zaposlenosti, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfst_r_lfe2empmt&lang=en (2.5.2013.).

⁴⁶ Regije 2020, demografski izazovi za europske regije (2008). Brussels, dostupno na: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/regions2020/pdf/regions2020_demographic.pdf (7.5.2013.).

V. Regionalna politika u Republici Hrvatskoj i Mađarskoj: institucionalni pristup

Europska kohezijska politika za 2014. – 2020. predlaže jačanje strateške dimenzije politike te imenuje dugoročne ciljeve za inteligentne rast i radna mjesta („Europa 2020“).⁴⁷ Razvoj regionalnih politika trebao bi uključiti mobilizaciju internih i eksternih resursa, pri čemu se pozornost treba posvetiti samoj složenosti teritorijalnog razvoja.⁴⁸

Regije su smatrane kao isključivo formalan zahtjev ustrojstva nametnut od strane Europske komisije, no oni su imali odgovarajuću ulogu pri povećanju kvalitete lokalnih javnih usluga, koje su služile za poboljšanje životnog standarda stanovništva.⁴⁹ Unutar regije – gradovi i njihove aglomeracije – zahtijevaju zajedničke razvojne strategije, pri čemu je svaki dio razvojne strategije neovisan i čini skladnu cjelinu – koja je također nedjeljivi dio veće cjeline, države, Europske unije.

Barna⁵⁰ navodi kako je za Mađarski razvojni dokument 2007.-2013. konkurencija osnovni cilj prostornog razvoja (detaljnije: Nacionalni prostorni razvojni koncept - eng. *National Spatial Development Concept (NSDC)*, Nacionalni koncept razvojne politike - eng. *National Development Policy Concept (NDPC)* i Novi mađarski razvojni program - eng. *New Hungary Development Program (NHDP)*). Iako je Mađarska bila prva u istočnoj Srednjoj Europi po pitanju uvođenja prostorne sektorske politike (Zakon o prostornom razvoju, temeljem odluke Sabora o nacionalnom prostornom razvoju) od tada desetak različitih upravnih organizacija upravlja prostornom politikom u Mađarskoj - bez potpunih učinaka smanjenja razlika.⁵¹

Jedna od najznačajnijih strategija regije u 2005. godini je bila takozvana *Strategija Pola* (eng. *Pole Strategy*) u kojoj su Pécs i cijela regija nominirani kao regija životne kvalitete. Ova strategija je uključivala tri

⁴⁷ http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_en.cfm, (18.5.2013.).

⁴⁸ Horváth, loc. cit. bilj. 33.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Barna, loc. cit. bilj. 29.

⁵¹ Horváth, loc. cit. bilj. 33.

grane: okoliš, zdravstvo i kulturu. U skladu s razvojem drugih regija, i ova regija od tada ima bolju sposobnost razvoja.

Trenutni razvoj događaja - nedavna izmjena Zakona o lokalnoj samoupravi - kontroverzan je u vezi budućeg smjera regionalnog razvoja. Županije mogu izraziti temeljnu ulogu u regionalnom razvoju kroz širenje svojih zadataka i dodijeljenih izvora, a u isto vrijeme su mogli izgubiti zadaću javnih usluga i institucija, koje također predstavljaju važne uloge lokalne samouprave.⁵²

Horváth tvrdi kako bi decentralizacija imala beneficije na monetarnu i socijalnu strukturu. Prostorna struktura mađarskog gospodarstva nije u stanju odgovoriti konkurentskim zahtjevima europskih integracija. Lokalni, regionalni centri mogli bi biti glavni pokretači razvoja. Međutim, realizacija prioriteta nove europske kohezijske politike nije moguća bez autonomije politike razvoja u regijama. „Zemlja u kojoj je koncentracija suvremenih prostornih struktura izrazito visoka nije u stanju za provođenjem aktivne i natjecateljske kohezijske politike”.⁵³

Razvoj i provedba regionalne politike u Hrvatskoj usmjerena je kroz strategiju i zakone koji obuhvaćaju Strategiju regionalnog razvoja RH te Zakon o regionalnom razvoju.

Osim navedenog u Hrvatskoj su na snazi značajne institucionalne promjene u području regionalne politike vidljive između ostaloga i putem osnivanja NUTS 2 klasifikacije, a sve u cilju smanjenja regionalnog jaza. U svrhu što bolje provedbe osnovano je i posebno ministarstvo, fond za regionalni razvoj te već ranije spomenuta Strategija i Zakon o regionalnom razvoju.⁵⁴ Može se reći kako je ozbiljniji pristup oblikovanja regionalne politike u Republici Hrvatskoj započeo stupanjem na snagu navedenog Zakona o regionalnom razvoju krajem 2009. godine, a navodi se nekoliko prepreka koje bi trebalo prevladati kada se govori o uspješnom sustavu vođenja regionalne politike. Prepreke su usmjerene na institucionalizaciju sustava vođenja regionalne politike, poboljšanja upravne koordinacije po horizontalnoj i vertikalnoj dimen-

⁵² Hargitainé, loc. cit. bilj. 32.

⁵³ Horváth, loc. cit. bilj. 33, str. 10.

⁵⁴ Ž. Tropina Godec, „Približavanje Europskoj uniji i regionalna politika u Hrvatskoj“, *9 Hrvatska javna uprava* 1 (2009) str. 51–67.

ziji, transformaciji uloge lokalne i regionalne samouprave te jačanja kapaciteta za javnu politiku na svim razinama teritorijalnog upravnog sustava.⁵⁵

Strategija regionalnog razvoja predstavlja jedan od strateških dokumenata, a djelovanje je usmjereno na razvojne ciljeve u smislu društveno-gospodarskog razvoja Republike Hrvatske, smanjenja regionalnih razlika u razvoju te jačanje onih dijelova zemlje koji zaostaju u razvoju u cilju ostvarenja što veće razine konkurentnosti. Strategiju donosi Vlada Republike Hrvatske, dok je nositelj njezine izrade Ministarstvo nadležno za regionalni razvoj. Konačan je cilj usmjeren k stvaranju uvjeta pogodnih za realizaciju i jačanje konkurentnosti postojećih razvojnih potencijala.⁵⁶

VI. Umjesto zaključka: prijedlozi

Analizirajući i uspoređujući suvremeni regionalni razvoj i regionalnu politiku u Hrvatskoj i Mađarskoj, ovo šesto poglavlje pruža prijedloge poboljšanju trenutnih pristupa politici. Regionalni razvoj i odgovarajuća regionalna politika trebaju prihvaćati pravilo održivosti. Principi održivog razvoja imaju nekoliko različitih značenja – u ovisnosti o običajima, navikama, vrstama institucija, itd. Ovaj rad obuhvaća principe *Blue Economy*, kao pravilan način održivog razvoja koji promiče ispunjenje ciljeva EU. Ovaj tip razvoja temelji se na regionalnim resursima, uključujući mrežu gradova i njihove okolice, povećava dobrobit stanovnika regije i poboljšava biološku sposobnost regije.

Obnovljena načela Lisabonske strategije Europske unije (postati najkonkurentnije i najdinamičnije gospodarstvo na svijetu, a temeljeno na znanju), također obuhvaća potrebu održivog razvoja i povećanja soci-

⁵⁵ V. Đulabić, „Novine u regionalnom razvoju i regionalnoj politici“, Rad predstavljen na konferenciji Hrvatskog instituta za Javnu upravu: “Kakva reforma lokalne samouprave?” (Zagreb, 2010) dostupno na: http://www.pravo.unizg.hr/download/repository/VDjulabic_Novine_u_regionalnom_razvoju_i_regionalnoj_politici.pdf (23.5.2013.).

⁵⁶ Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske (2010). Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva, dostupno na: http://www.mrrsvg.hr/User-Docs/Images/STRATEGIJA_REGIONALNOG_RAZVOJA.pdf, (24.5.2013.).

jalne kohezije, ali se Europsko vijeće u Gothenburgu složilo o potrebi unapređivanja Lisabonske strategije s snažnim naglaskom na okolišnu komponentu.⁵⁷ Borba protiv klimatskih promjena te odgovorno upravljanje prirodnim resursima su koherentno sredstvo za novu strategiju. Europska prostorna razvojna perspektiva (eng. *The European Spatial Development Perspective*, ESDP),⁵⁸ također sadrži tri stupa održivog razvoja: društvo, okoliš i gospodarstvo.

Trenutne europske politike adekvatne su za stvaranje efektivnih regionalnih politika, međutim, one su usmjerene samo na tradicionalni okvir lokalnih strategija. Zbog toga postoji snažna tendencija perifernih regija da slijede tradicionalni okvir razvoja usmjeren i diktiran od strane razvijenih zemalja. Međutim, tradicionalne staze u globalnom kontekstu mogu dovesti do teških poremećaja u tekućem gospodarskom i društvenom sustavu.⁵⁹

Osnovni slijed održivog razvoja usmjeren je na povlačenje sredstava iz prirode (kao sredstvo) potpuno održivog načina, no umjesto toga, skladnost i suradnja s prirodom se trebaju implementirati. Osnovni element koji treba biti zastupljen u regionalnoj politici jest ne stvaranje otpada nakon poslovnog procesa što bi značilo kako su svi konačni proizvodi određenog procesa, proizvodni resursi za druge procese. U tradicionalnom industrijskom okruženju, industrijska ekologija⁶⁰ pokušava izgraditi infrastrukturu poslovnih operacija temeljenu na načelu minimalnog otpada. Naročito vrijedna literature o industrijskoj učinkovitosti je istraživanje von Weizsäcker i drugih.⁶¹

⁵⁷ http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs_2009/, http://www.srneurope.net/docs/Langhe%20Lisbon%20and%20Gothenburg%20Agendas_OVERVIEW.pdf (12.5.2013).

⁵⁸ *European Spatial Development Perspective: Towards a Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU* (Committee for Spatial Development, Luxembourg 1999).

⁵⁹ D. H. Meadows, et al., *Limits to Growth: The 30-Year Update* (Chelsea Green, 2004).

⁶⁰ E. Lowe i A. Garner, „Industrial Ecology“ (March 1995), dostupno na: <http://www.umich.edu/~nppcpub/resources/compendia/INDEpdfs/INDEannobib.pdf> (5.8.2009.).

⁶¹ E. U. von Weizsäcker, A. B. Lovins i L. H. Lovins, *Factor Four: Doubling Wealth, Halving Resource Use*, (London, Earthscan1997).

Slijediti načelo održivosti u tradicionalnom smislu nije plodonosno, budući ne rezultira stvarnim postignućima. Primjer je globalna emisija CO₂ koja je dosegla najvišu razinu ikad zabilježenu.⁶² Međutim, nova interpretacija održivosti pod nazivom *Blue Economy*⁶³ pruža razumniji pogled u odnosu na puko slijedenje razvijenih zemalja. U ovom području je periferija često u znatno boljoj poziciji. Slijedenje tradicionalnog puta može ugroziti periferne dijelove – zbog mogućnosti gubitka njihove značajne konkurentne prednosti, koja u slučaju *Blue Economy* predstavlja - prirodno okruženje.

Blue Economy slijedi prirodni put razvijajući gospodarstvo, upotpunjujući osnovne potrebe na lokalnoj i konkurentskoj razini bez proizvodnje otpada – kao što to i priroda čini. Postupno je građena na osnovama – od lokalnog prirodnog okoliša uz pomoć lokalnih vlasti i inovacija. Ove su inovacije i novi poslovni modeli konkurentni (profitabilni), te stoga održivi i u tradicionalnom smislu.

Autohtonim stanovnicima treba biti omogućeno upravljanje njihovim lokalnim gospodarstvom i zajednicom, a što je u skladu s zahtjevima regionalne autonomije. Postoje razvojni planovi koji pomažu zajednicama živjeti u zdravom prirodnom okruženju. “Zelene” i konkurentne metode⁶⁴ korisne su budući promoviraju učinkovitost resursa, koristeći manje prirodnih resursa uz smanjene troškove. Ove tehnologije pomažu usporavanje potrošnje resursa.

Nekoliko je smjerova u kojima bi regionalna politika trebala usmjeravati i koristiti svoje alate: Prahalad⁶⁵ u knjizi “Budućnost na dnu piramide” opisuje nekoliko korisnih metoda u kojima razvoj novih proizvoda pomaže ljudima na dnu piramide. Drugi primjer se odnosi na način na koji društva (*Community Supported Agriculture* (CSA)) promoviraju male farme, u obliku malih poljoprivrednih gospodarstava, primjerice u Engleskoj. Svake godine članovi zajednice plaćaju određeni iznos za seljaka, koji pruža svježi - sezonski - poljoprivredni proizvod

⁶² <http://www.mpg.de/6678112/carbon-dioxide-climate-change>, (18.5. 2013.).

⁶³ G. Pauli, *A Kék Gazdaság* (Pécs, PTE KTK Kiadó 2010).

⁶⁴ M. E. Porter i C. Van Der Linde, „Green and competitive“, *Harvard Business Review*, September-October (1995) str. 120-134.

⁶⁵ Prahalad, op.cit. bilj. 65, str. 48.

tijekom cijele godine, a troškovi i rizici se također dijele. Ova poslovna metoda je također načelo *Blue Economy*, a nije vođena potrebama nego sposobnostima. Nadalje, CSA daje ekonomske stabilne rezultate te ujedno utječe na jačanje zajednice.⁶⁶

Tradicionalni primjer *Blue Economy* je Las Gaviotas u Kolumbiji gdje je Paolo Lugari sagradio prašumu i održivu zajednicu koja živi na i od svoga prirodnog okruženja, ali uz održavanje sigurnosti.⁶⁷

Može se zaključiti kako bi se u svrhu postizanja učinkovitosti regionalne politike trebale dodatno prilagoditi i promijeniti i u Hrvatskoj i u Mađarskoj.

⁶⁶ B. Wright, *What is Community Supported Agriculture?* Direct Marketing in Wiwconsin (2005.) dostupno na: <http://s142412519.onlinehome.us/ww/pdfs/A3811-4.pdf> (18.5.2013.).

⁶⁷ http://www.nytimes.com/2009/10/16/world/americas/16gaviotas.html?pagewanted=all&_r=0 (18.5.2013.).

Jelena Dujmović *

Ana Đanić**

Eszter Rózsás ***

Mogućnosti korištenja strukturnih fondova Europske unije u svrhu regionalnog razvoja Hrvatske i Mađarske

I. Uvod

Kako bi se ojačala gospodarska i socijalna jedinstvenost u zemljama članicama Europske unije (u daljnjem tekstu: EU) te ublažile razlike unutar regija, uspostavljeni su *strukturni fondovi* kao financijski instrumenti kojima se nastoji povećati rast, konkurentnost te zaposlenost u svim zemljama članicama te njihovim regijama. Otvaranje novih radnih mjesta, održivi gospodarski rast i smanjivanje socijalnih razlika temeljna je politika EU, ali i svake odgovorne nacionalne vlade. Europski strukturni i kohezijski fondovi sve se češće u javnosti navode kao dobar primjer prednosti EU članstva. Dosadašnja iskustva zemalja članica pokazuju da su sve one države koje su dobro naučile procedure i postupke apliciranja i korištenja dostupnih fondova od njih stvarno imale velike koristi.

S obzirom na mogućnosti i izazove koje očekuju Hrvatsku, u pogledu sredstava dostupnih za poticanje nacionalne i regionalne konkurentnosti, važno je naglasiti značaj kvalitetnog strateškog planiranja, uspješne upravne koordinacije i djelotvornog korištenja fondova EU. Iskustva stečena uporabom sredstava pretpristupne pomoći,¹ stvorila su podlo-

* Jelena Dujmović, mag. iur., asistentica, Katedra upravnih znanosti, Osijek, jdujmovi@pravos.hr

** Ana Đanić, mag. iur., asistentica, Katedra upravnih znanosti, Osijek, adjanic@pravos.hr

*** Izv.prof.dr.sc. Eszter Rózsás, izvanredna profesorica, Katedra za upravno pravo, Pečuh, rozsas.eszter@ajk.pte.hu

¹ Ukupna iskorištenost pretpristupnih fondova (prije IPA) iznosi 86, 91 %. Kada se analizi iskorištenosti pribroji dosadašnja iskorištenost IPA programa brojke pokazuju potpuno drugačiju sliku, točnije, ukupna iskorištenost pada ispod 50%. Ministarstvo financija, *Izviješće o korištenju pretpristupnih programa pomoći Europske unije za razdoblje od 1. siječnja do 30. lipnja 2010.* Dostupno na: http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Sabor_1_polovica_2010.pdf.

gu za primjenu ostalih raspoloživih instrumenata regionalne politike.² Od ključne je važnosti spremnost lokalnih i regionalnih jedinica da apliciraju i iskoriste sredstva na razvojno poticajan način.³ Projektne aktivnosti trebale bi pridonijeti promicanju i privlačenju ulaganja u svrhu ukupnog društveno-gospodarskog razvoja, jačanja konkurentnosti te razvojnih potencijala i sektora svih dijelova zemlje. Za kvalitetnu provedbu projekata i iskorištavanje sredstava iz fondova potrebna je uspostava administrativnih kapaciteta, odnosno zapošljavanje i usavršavanje kvalificiranog i iskusnog osoblja, njihovo zadržavanje kao državnih službenika, te organizacijske pripreme i prilagodba procedura. Istraživanja pokazuju kako su se sve zemlje članice EU-a susrele s problemom osposobljavanja i zadržavanja visoko kvalificiranog kadra kao državnih službenika.⁴

Od postojećih instrumenata, za potrebe ovoga članka, istaknut ćemo Europski fond za regionalni razvoj. U nastavku rada razložit će se temeljni ciljevi kohezijske politike kao i načini sudjelovanja u istoj. Završno će se razmotriti na koji se način RH priprema za korištenje strukturnih fondova. U radu se naglasak stavlja na uspostavu odgovarajućeg institucionalnog okvira kao osnove za učinkovitu primjenu financijskih sredstava koji nam, kroz strukturne fondove, stoje na raspolaganju. Zakonodavni i institucionalni okvir upravljanja regionalnom politikom i razvojem,⁵ biti

² O ostvarenim pripremama programa pomoći u području regionalnog razvoja vidi D. Hajduković, „Projekt CARDS 2002: Strategija i jačanje kapaciteta za regionalni razvoj-prikaz“, 1 *Hrvatska javna uprava* (2006) str. 53-62.

³ 2. Forum za javnu upravu, *Hrvatski apsorpcijski kapacitet za EU - fondove: potrebe i mogućnosti* (Zagreb, Friedrich Ebert Stiftung i Institut za javnu upravu 2012.) str. 5.

⁴ S problemom regrutacije administrativnog kadra, ključnog za uspješnu prijavu i provođenje projekata, suočile su Bugarska, Mađarska, Litva, Poljska, Slovenija. Zbog kompleksne prijavnice procedure i dokumentacije, u Poljskoj je primjerice nakon prvih devet mjeseci, tek 48% projekata dobilo sredstva iz programa SAPARD. Slično se dogodilo i u Bugarskoj, gdje je prijavna dokumentacija sadržavala preko 2000 stranica. Više vidi S. Hajdinjak i G. Mišić, *Iskorištavanje pretprijetnih fondova Europske unije: Problem administrativnih kapaciteta u Hrvatskoj* (Zagreb, Sveučilište u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti 2009.) dostupno na: www.unizg.hr/...2009/Hajdinjak_Mi-sic_Iskoristavanje_%20PPF_EU%20 str. 20.

⁵ Navedeni cilj utvrđen je i u Prijedlogu Zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske, s Konačnim prijedlogom zakona Vlade RH od 26. studenoga 2009., str. 2.; čl. 12.-21., Zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske, Narodne novine br. 153/09.

će dodatno osnažen i uspješno proveden, samo ako je utemeljen na načelima partnerstva i suradnje kroz međusobno povezivanje aktera javnog, privatnog i civilnog sektora. Pozitivnom ocjenom usklađenosti sustava dokazuje se sposobnost korištenja strukturnih instrumenata u skladu s pravilima i bez provođenja u pitanje financijskih interesa EU i RH.

Od iznimne je važnosti jačanje apsorpcijskog kapaciteta,⁶ uz sudjelovanje svih relevantnih institucija za korištenje fondova EU na svim razinama. Nakon ulaska u EU (za drugo polugodište 2013. godine), predviđeno je € 450 milijuna za Hrvatsku, a 2014. godine iznos će dosegnuti milijardu eura; no isto tako treba napomenuti i plaćanje članarine od € 226 milijuna koje ćemo morati uplatiti u fondove EU. Kako je hrvatski BDP po stanovniku manji od 75% europskog prosjeka, R Hrvatska bi trebala biti značajan neto primatelj europske pomoći. No svakako trebamo biti na oprezu, s obzirom na podatke da je Hrvatska u 2011. godini, za rezerviranih € 150 milijuna sklopila 37% ugovora, a isplaćeno je 19 % sredstava, dok je u 2010. godini, sklopljeno 55% ugovora, a isplaćeno je 33% projekata - iz čega proizlazi da je većina novca neiskorištena.⁷ Za 2013. godinu, (komponentna III. Regionalni razvoj), Hrvatskoj je dodijeljeno €31, 000, 00 od ukupno €95, 456, 1357.⁸ Pitanje razine uspješnosti realizacije i iskorištenosti sredstava iz EU fondova ključno je pitanje.

Da bi povećali iskorištavanje rezerviranih sredstava iz programa, trebali bismo pokušati naučiti nešto iz tuđih primjera.⁹ Nedostaje nam

⁶ Apsorpcijski kapacitet jedan je od uvjeta Europske komisije, koja je u raspodjeli sredstava iz fondova uspostavila gornju granicu apsorpcijskih mogućnosti zemlje u iznosu od 4 posto BDP-a. On u velikoj mjeri ovisi o javnoj upravi i njezinoj organizacijskoj i funkcionalnoj kvaliteti. Više o apsorpcijskom kapacitetu i fondovima EU u V. Đulabić, *Apsorpcijski kapacitet i korištenje sredstava fondova Europske unije: izazovi i prilike za Hrvatsku* (Zagreb, Friedrich Ebert Stiftung i Institut za javnu upravu 2012.) str. 12-15.

⁷ www.slobodnadalmacija.hr/Hrvatska/tabid/66/articleType/ArticleView/articled/201303/Default.aspx

⁸ European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA) revised Multi-Annual Indicative Financial Framework for 2012-2013*, Brussels, 12.10.2011, COM(2011) 641 final, dostupno na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/how_does_it_work/miff_12_10_2011.pdf str. 6.

⁹ Brojni su primjeri EU članica koje su do sada uspješno koristile sredstva europskih

kultura suradnje. Situacija bi se mogla popraviti kada bi se iskoristila iskustva zemalja susjeda jer suradnja nije samo dobrodošla, ona je nužnost prema europskim pravilima.¹⁰ Ekonomska kriza koja je zahvatila gotovo cijeli svijet, pridonijela je tome da se sve više zemalja članica EU uključuje u europske projekte. U tom smislu, potrebno je povećati spremnost administracije za navedene pothvate te prihvatiti pravila definirana u EU dokumentima. Očito je da zemlje ne smiju očekivati kako će EU riješiti njihove gospodarske probleme, već moraju imati kvalitetnu razvojnu strategiju kojoj će pomoć EU biti samo jedan segment koji će pratiti i potpomagati realizaciju postavljenih ciljeva.¹¹ Posljednjih nekoliko godina pojačale su se rasprave o pitanju reforme strukturnih fondova unutar europskih institucija, ali i država članica. Ključni problem započetih rasprava očituje se u utjecaju o povećanju regionalnih razlika unutar EU kao i razvijenosti europskih regija.¹² Nekoliko novih država članica ima BDP manji od 50 % europskog prosjeka. Zemlje članice zauzimaju reaktivni pristup, no nijedna zemlja nije definirala svoj položaj (*policy*).¹³ Vidljivo je da postoje značajne

fondova za razvoj vlastitog gospodarstva, veće kompetitivnosti i inovativnosti nacionalne industrije, uspješnije poljoprivredne proizvodnje, infrastrukturnih projekata te jačanja socijalne kohezije. Korištenje EU fondova za financijsko razdoblje 2007. - 2013., vidljivo je kako nordijske države, zemlje Beneluxa i V. Britanije ulažu preko 60 % dobivenih sredstava EFRR, dok nove članice odvajaju tek 20%, a neke od njih i dvostruko manje (Grčka, Slovačka, Rumunjska i Bugarska). Dostupno na: <http://www.seebiz.eu/europski-fondovi-jacat-ce-inovativnost-hrvatske/ar-23318/> str. 2.

¹⁰ V. Bilas, et al., „Predpristupni fondovi Europske unije i Republika Hrvatska“, 1 *Ekonomska misao i praksa* (2011) str. 304.

¹¹ *Ibid.*, str. 300.

¹² Neki od podataka govore o gospodarskim disproporcijama između država članica EU - 10% populacije zemalja članica živi u najprosperitetnijim regijama - 19% ukupnog EU 27 BDP-a, 10 % stanovništva koje živi u najmanje razvijenim regijama doprinosi s 1, 5% BDP-a, regije konvergencije čine 12, 5% ukupnog udjela u EU 27 s 35% udjela populacije. Pozitivni primjeri iskorištenosti fondova su Poljska, Italija, Švedska, Njemačka, Finska, Litva, Portugal, Estonija.

¹³ Zajednička osnova unutar EU država ograničena je na tri pitanja: 1) EU regionalna politika je važna i potrebna za poticanje solidarnosti između siromašnijih i bogatijih dijelova unutar EU; 2) manje razvijena područja trebaju ostati glavni prioritet buduće regionalne politike; 3) procedure EU regionalne politike trebaju biti pojednostavljene. V. J. Bachtler i R. Downes, *The reform of the Structural Funds: A Review of the Recent Debate* (European Policies Research Centre, University of Strathclyde) dostupno na: http://www.eprc.strath.ac.uk/eorpa/Documents/EoRPA_02_Papers/EoRPA_02-3.pdf str. 2.

razlike u pogledu kako bi regionalna politika EU u budućnosti trebala biti određena. No, rasprave se vode na relativno općoj razini u cilju određivanja pravila dodjeljivanja sredstava, ali ne i definiranja posebnih metoda i kriterija.

Preuzimanjem iskustava Mađarske, koja je povukla sredstava koja čine oko 3,5 % njihova BDP-a, možemo se pravovremeno pripremiti i obratiti pozornost na slabosti u dosadašnjim izazovima s kojima se Hrvatska susrela. Kvalitetno upravljanje projektima i povećanje iskoristivosti fondova EU trebalo bi nam omogućiti utjecati na opći razvoj zemlje, a posebice na smanjivanje razlika među regijama, jačanje uloge srednje razine te „oživljavanje“ oslabljenog gospodarstva.

II. Instrumenti provođenja europske regionalne (kohezijske) politike

Budući da Republika Hrvatska uskoro postaje punopravna članica EU sve više se u javnosti postavljaju pitanja vezana uz mogućnosti korištenja strukturnih i kohezijskih fondova kao financijskim instrumentima kojima je glavni cilj, kako je uvodno i istaknuto, postizanje ekonomske i socijalne kohezije na jedinstvenom europskom tržištu. Navedenim se nastoje ublažiti regionalne razlike¹⁴ unutar EU te unutar samih država članica. Regionalne razlike unutar EU i unutar samih država članica oduvijek su se smatrale barijerom harmoniziranom razvoju odnosno postizanju kohezije. Strukturni fondovi EU razvijali su se usporedno s trendovima regionalne politike EU.¹⁵

Zašto kohezijska politika? Temeljni instrumenti europske regionalne odnosno kohezijske politike su Europski fond za regionalni razvoj, Europski socijalni fond te Kohezijski fond.¹⁶ Kohezijska politika sve

¹⁴ O pojmu regionalizma valja detaljnije vidjeti u V. Đulabić, „Regionalizam i regionalna samouprava – komparativni prikaz temeljnih dokumenata“, 1 *Hrvatska javna uprava* (2006.) str. 159-162.

¹⁵ Važno je istaknuti podatak da je Republika Hrvatska od siječnja 2007. godine postala korisnica IPA fonda pretpristupne pomoći EU čiji je glavni cilj pomoć u usklađivanju i primjeni europskog zakonodavstva te poticanje promjena u gotovo svim društvenim i gospodarskim područjima. Više u M. Vojnović, „Strukturni fondovi Europske unije i IPA – Instrument pretpristupne pomoći“, 2 *Hrvatska javna uprava* (2008.) str. 367.

¹⁶ Prva dva fonda nazivaju se strukturnim fondovima dok je samo jedan kohezijski fond (ovo valja istaknuti, jer se često u javnosti odašilje kriva slika o postojanju više

više dobiva na značenju te se ujedno smatra i glavnom politikom EU čija je svrha postizanje povećanog rasta, konkurentnosti i zaposlenosti u zemljama članicama. U financijskom okviru EU za razdoblje 2007. – 2013. godine za kohezijsku politiku rezervirano je 347,4 milijarde eura, od kojih će najveće iznose dobiti Poljska (67,28 milijarde eura), Španjolska (38,22 milijarde eura) i Italija (28,81 milijardu eura). Kriteriji za raspodjelu novca iz EU proračuna su broj stanovnika, regionalno i nacionalno blagostanje te stopa nezaposlenosti. Pomoć iz fondova namijenjena je prvenstveno nerazvijenim regijama i zemljama EU. Nerazvijene regije su one čiji je bruto domaći proizvod (BDP) manji od 75% prosjeka bruto domaćeg proizvoda EU dok se nerazvijenim zemljama smatraju one zemlje čiji je bruto nacionalni dohodak (BND) manji od 90% europskog prosjeka. Europski fond za regionalni razvoj i Europski socijalni fond pokrivaju regije koje zaostaju u razvoju, a Kohezijski fond nerazvijene zemlje EU. U nastavku rada bavit ćemo se glavnim ciljevima spomenutih instrumenata kohezijske politike.¹⁷

III. O ciljevima kohezijske politike

Među temeljne ciljeve kohezijske politike ubrajaju se: 1. *konvergencija* – usmjerenost na ubrzanje približavanja najmanje razvijenih zemalja i regija EU razvijenima i to na način da se u tim regijama i zemljama poboljšaju uvjeti za rast i zapošljavanje kroz povećanu i poboljšanu kvalitetu ulaganja u fizički i ljudski kapital, razvoj inovacija i društva znanja, prilagodljivosti gospodarskim i društvenim promjenama, zaštitu i poboljšanje okoliša te administrativnu učinkovitost;¹⁸ 2. *regi-*

kohezijskih fondova). O tome više u R. Jurković, „Regionalna politika Europske unije i njeni instrumenti: strukturni i kohezijski fondovi“ 6 *Računovodstvo i financije* (2010) str. 110.

¹⁷ Svi fondovi EU koji su dostupni prijaviteljima iz RH mogu biti od izuzetne pomoći u poboljšanju financijske strukture odnosno proračuna prijavitelja; jedinice lokalne samouprave, udruge, zadruge, fondacije, javna tijela i sl. Detaljnije o tome u B. Bešlić, „EU fondovi: Troškovi i proračun projekta u okviru IPA bespovratnih sredstava“, 5 *Računovodstvo i financije* (2012) str. 144.

¹⁸ Navedeni cilj pokriva europske regije koje se nalaze na 2. razini europske statističke klasifikacije (tzv. NUTS 2. razina). NUTS (*Nomenclature of Territorial Units for Statistics*) predstavlja nomenklaturu teritorijalnih jedinica unutar EU radi stvaranja regionalne statistike EU. Za primjer, Hrvatska NUTS podjela, nakon pristupanja EU, izgledat će ovako: NUTS 1 razina teritorij je cijele države, NUTS 2 razina su dvije

onalna konkurentnost i zapošljavanje – prosječno ili iznadprosječno razvijenim zemljama namjerava se jačati konkurentnost, privlačnost za ulaganja i zapošljavanja, poboljšati kvaliteta ulaganja u ljudski kapital, inovacije te poticati društvo znanja, poduzetništvo, zaštitu i unaprjeđenje okoliša, razvoj tržišta rada i sl.;¹⁹ te 3. *europska teritorijalna suradnja* – teži jačanju prekogranične suradnje kroz zajedničke lokalne i regionalne inicijative, jačanje transnacionalne suradnje kroz aktivnosti koje su usmjerene integriranom teritorijalnom razvoju, jačanju među-regionalne suradnje te razmjeni iskustava.²⁰

Nakon obrazloženja triju temeljnih ciljeva kohezijske politike valja istaknuti i podatak da je od ukupnog proračuna za kohezijsku politiku EU za razdoblje 2007. – 2013. godine koji iznosi 347,4 milijarde eura, 81,5% sredstava namijenjeno provođenju cilja konvergencije, 16% namijenjeno je cilju regionalne konkurentnosti i zapošljavanja, a tek 2,5% cilju europske teritorijalne suradnje (očito je kako se dvama navedenim ciljevima, regionalnoj konkurentnosti i zapošljavanju, a naročito teritorijalnoj suradnji ne pridaje pažnja u mjeri u kojoj bi se ona zaista trebala pridavati te svakako treba poraditi na jačanju poticanja istih). Za primjer ćemo navesti, već prije istaknutu Poljsku, kojoj je za razdoblje od 2007. – 2013. bilo namijenjeno 67,3 milijarde eura čime je postala najveći primatelj sredstava iz zajedničkog europskog proračuna za regionalnu politiku.²¹

IV. Na koji način sudjelovati u kohezijskoj politici?

Nakon što Vijeće i Europski parlament odluče o proračunu i pravilima korištenja instrumenata europske kohezijske politike, Komisija izrađuje strateške smjernice prema kojima zemlje članice trebaju izvršiti

regije: Kontinentalna Hrvatska i Jadranska Hrvatska, a na NUTS 3 razini su županije.

¹⁹ Cilj je namijenjen svim regijama i državama koje, prema gospodarskim pokazateljima, ne spadaju u cilj konvergencije.

²⁰ Cilj pokriva NUTS 3 razinu (ekvivalent našim županijama) i to ona područja koja su smještena duž nacionalnih granica (u pojasu od 150 km od granica). Opširnije o tome u Jurković, op. cit. bilj. 3, str. 111.

²¹ Što bi značilo da svaki peti euro iz EU proračuna odlazi u Poljsku. Unatoč problemima u početnim godinama članstva, Poljaci su uspjeli postići maksimalnu iskorištenost finansijskih instrumenata EU regionalne politike. Više u R. Jurković, „Provođenje EU regionalne politike u Poljskoj“, *3 Računovodstvo i financije* (2011.) str. 151.

programiranje svojih politika u skladu s prioritetima EU. Rukovodeći se navedenim smjernicama, svaka zemlja članica izrađuje tzv. nacionalni strateški referentni okvir.²² Dokumenti definiraju strategiju koju je odabrala svaka zemlja članica te predlažu listu operativnih programa koje će nastojati implementirati. Nakon što zaprimi takav dokument, Komisija ima rok od tri mjeseca za komentiranje ili traženje dodatnih informacija, a potom daje suglasnost na određene dijelove nacionalnog strateškog referentnog okvira te na svaki od operativnih programa.²³

Zemlje članice (skupno s regijama) imaju zadatak usvojiti spomenute programe, implementirati ih, nadzirati te ocjenjivati iste. Cilj kohezijskog i strukturnih fondova²⁴ nije zamijeniti nacionalna ulaganja u potrebnu infrastrukturu i resurse, već im biti značajan dodatak. Dobro je znati i da za trošenje EU novca u okviru kohezijske politike vrijedi pravilo n+2: sredstva planirana za n-godinu (dakle, sredstva za 2010.g. trebaju se potrošiti do kraja 2012.g.). Za nove zemlje članice uvelo se prijelazno pravilo n+3 (zbog neiskustva u provođenju složenih EU procedura programiranja).²⁵

V. Europski fond za regionalni razvoj (ERDF)

Ovaj dio rada posvetit ćemo jednom od triju temeljnih instrumenata kohezijske politike, a to je, u naslovu istaknuti, *Europski fond za regio-*

²² Vrijedi pravilo da navedeni nacionalni strateški referentni okvir (NSRF – *National Strategic Reference Framework*) zemlje članice moraju dostaviti Komisiji u roku od pet mjeseci.

²³ Valja navesti za primjer, da je u razdoblju od 2007.-2013. Komisija usvojila više od 400 operativnih programa (riječ je o zaista impresivnoj brojci).

²⁴ Sredstva iz strukturnih fondova dio su tzv. dodatnog financiranja, što znači da sredstva fondova ne smiju zamijeniti financiranje iz nacionalnih izvora. Detaljnije o tome u J. Cuculić, et al., „Fiskalni aspekti pridruživanja: možemo li u Europsku uniju s proračunskim deficitom?“, 2 *Financijska teorija i praksa* (2004.) str. 162.

²⁵ Navedeno pravilo vrijedi i za trošenje novca iz pretpristupnog, IPA fonda, koji je za RH otvoren do pristupanja EU. Ukoliko korisnik IPA sredstava treba sklopiti ugovore u svrhu provedbe projekta, a koji su prikazani kao troškovi projekta, treba tražiti konkurentne ponude od potencijalnih izvođača i dodijeliti ugovor ponudi s najboljim omjerom cijene i kvalitete, pri tome vodeći računa o poštivanju dvaju temeljnih načela: načela transparentnosti i načela jednakog postupanja. Više u B. Bešlić, „EU fondovi: Nova pravila Praktičnog vodiča za procedure ugovaranja vanjskih aktivnosti koje se financiraju iz zajedničkog proračuna EU (PRAG)“, 2 *Računovodstvo i financije* (2013.) str. 232.

*nalni razvoj*²⁶ (u daljnjem tekstu: ERDF). Isto tako, razmotrit ćemo kojim prioritetima i područjima ulaganja je isti namijenjen. ERDF uspostavljen je s ciljem rješavanja regionalnih neuravnoteženosti EU kako bi se smanjio jaz između različitog stupnja razvoja europskih regija te služi financiranju europske pomoći područjima koja zaostaju u razvoju. Na taj način, ERDF doprinosi financiranju produktivnih ulaganja koja doprinose stvaranju i očuvanju održivih poslova, ulaganja u infrastrukturu te razvoj unutarnjih potencijala putem mjera koje podržavaju regionalni i lokalni razvoj.²⁷

U okviru cilja konvergencije iz ovog fonda mogu se financirati programi kojima je cilj modernizacija ekonomskih struktura kroz sljedeće prioritete: istraživanje i tehnološki razvoj, inovacije i poduzetništvo, poboljšanje veza između malih i srednjih poduzeća, obrazovnih ustanova, istraživačkih institucija, razvoj poslovnih mreža, javno – privatna partnerstva; informacijsko društvo, razvoj infrastrukture elektroničkih komunikacija, razvoj on – line javnih usluga; inicijative lokalnog razvoja i pomoć strukturama koje pružaju usluge i susjednim zemljama; ekologija, tretiranje otpadnih voda i kvaliteta zraka, integrirana intervencija i kontrola zagađivanja, ublažavanje učinaka klimatskih promjena; sprječavanje rizika, razvoj i provedba planova sprječavanja i postupanja s prirodnim i tehnološkim rizicima; turizam, promoviranje prirodnih bogatstava, poboljšanje turističkih usluga; ulaganja u kulturu, zaštita kulturnog naslijeđa, razvoj kulturne infrastrukture, poboljšanje pružanja kulturnih usluga; prometna ulaganja, poboljšanje transeuropskih mreža, poboljšanje putničkog i robnog prometa; ulaganje u energetiku, poboljšanje transeuropskih energetskih mreža, poboljšanje energetske učinkovitosti; ulaganja u obrazovanje, poboljšanje strukov-

²⁶ Europski fond za regionalni razvoj osnovni je instrument za provedbu regionalne politike EU. Osnovan je 1975. godine radi promicanja uravnoteženog gospodarskog i socijalnog razvoja te kohezije regija EU. Njegovim osnivanjem učinjen je značajan doprinos regionalnoj razini upravljanja javnim poslovima. S obzirom na različitosti u uređenju subnacionalne razine upravljanja država članica, ali i društveno-gospodarskih razlika pojedinih regija, dolazi do stvaranja strukturalnih fondova koji bi trebali umanjiti nejednakosti. Uključivanje regija u sve aspekte europskog odlučivanja i vladanja ključno je za uspjeh europskog projekta „*Europa regija*“. Vidi T. Petrašević, „Pravni aspekti prekogranične suradnje u Republici Hrvatskoj-propisi i izvori za transregionalnu suradnju“, 3-4 *Pravni vjesnik* (2008.) str. 83, 84.

²⁷ Jurković, op. cit. bilj. 16, str. 112.

nog obrazovanja; ulaganja u zdravstvo i socijalnu infrastrukturu, povećanje kvalitete življenja.²⁸ U okviru cilja regionalne konkurentnosti i zapošljavanja, ERDF fokusira se na tri glavne skupine prioriteta: inovacije i gospodarstvo znanja; ekologiju i sprječavanje rizika te pristup prometnim i telekomunikacijskim uslugama od općeg gospodarskog interesa.

U okviru trećeg cilja kohezijske politike, europske teritorijalne suradnje, fokus pomoći iz ERDF-a na sljedećim je prioritetima: razvoj prekograničnih ekonomskih, društvenih i ekoloških aktivnosti te uspostava i razvoj transnacionalne suradnje. Možemo se složiti s Lovrinčevićem i suradnicima koji kažu da intenziviranjem procesa širenja EU razlike u strukturnim karakteristikama i razvijenosti pojedinih članica postaju sve očitije, a to usložnjava vođenje ukupne gospodarske politike.²⁹

VI. Kako se Republika Hrvatska priprema za korištenje strukturnih fondova?

Tek kao punopravna članica EU, Republika Hrvatska moći će koristiti sredstva iz strukturnih fondova³⁰ te u isto vrijeme sudjelovati i u kreiranju višegodišnje programske perspektive 2014.-2020. Dolazak strukturnih fondova unio je određene promjene u sustave lokalne i regionalne samouprave gotovo svih tranzicijskih zemalja.³¹ Đulabić ističe glavne izazove upravljanja regionalnim razvojem zemlje u vidu:

²⁸ Ibid.

²⁹ O tome više u: Lovrinčević et al., „Kako optimalno regionalizirati Hrvatsku“, 12 *Ekonomski pregled* (2005.) str. 1109.

³⁰ Pojmom strukturnih fondova Europske unije podrazumijeva se nekoliko financijskih instrumenata kojima se realiziraju ciljevi kohezijske politike Unije. Strukturni fondovi EU zajednički je naziv za strukturne fondove u užem smislu (ERDF- *European regional development fund* i ESF-*European social fund*). Više vidi u V. Đulabić, *Regionalizam i regionalna politika* (Zagreb, Društveno veleučilište u Zagrebu 2007.) str. 123-143.

³¹ Rumunjsko iskustvo u provedbi strukturnih instrumenata može poslužiti kao primjer, jer joj je do 2013. godine namijenjeno 19,7 milijardi eura, pri čemu je dodala 5, 5 milijardi eura vlastitih sredstava. Korištenje europske pomoći iskoristit će kako bi omogućila povećanje BDP-a za 15 do 20% do 2015. godine, povećala stopu nezaposlenosti s 57, 4% na 64% te ostvarila gradnju ili obnovu 1.400 km cesta. Do sada joj je odobreno 386 projekata u vrijednosti 332 milijuna eura.

- dovršetka institucionalizacije sustava za vođenje regionalne politike;
- poboljšanja upravne koordinacije;
- transformacije lokalne i regionalne samouprave; te
- jačanja upravnih kapaciteta za javnu politiku.³²

Sredstva koja su na raspolaganju predstavljaju samo put do ostvarenja zacrtanih ciljeva, osmišljenih u strateškim planovima i projektima.³³ Zahtjevi Europske komisije, procedura pripreme i prijave projekta te provedba istih, složen je i zahtjevan zadatak. Određeni projekti zahtijevaju jače povezivanje i suradnju više ministarstva te bolju vertikalnu i horizontalnu koordinaciju. Suradnja, partnerski odnosi, kvalitetno kataliziranje informacija, motivirani i stručni kadrovi, usklađivanje regionalnih razvojnih namjera s nacionalnim – neki su od preduvjeta dobrog funkcioniranja čitavog sustava korištenja sredstava iz europskih fondova.³⁴

Upravljanje tim sredstvima ključno je, jer postoji mogućnost niza nepravilnosti i pogrešaka, zbog čega je osobito bitno uspostaviti učinkovit sustav kontrole.

*Zakonom o uspostavi institucionalnog okvira za korištenje strukturnih instrumenata Europske unije u Republici Hrvatskoj*³⁵ uređuje se institucionalni okvir za korištenje strukturnih instrumenata EU u Republici Hrvatskoj, namijenjenih provedbi operativnih programa iz programskog razdoblja 2007.-2013., kao i funkcije i odgovornosti tijela koje čine sustav upravljanja i kontrole korištenja sredstava. Pri tome veliku pozornost valja usmjeriti određenim preduvjetima za korištenje istih,

³² V. Đulabić, „Novine u regionalnom razvoju i regionalnoj politici“, u I. Koprić, ur., *Reforma lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj* (Zagreb, Institut za javnu upravu, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije 2013.) str. 119-120.

³³ V. S. Maleković, „Strukturni i investicijski fondovi EU-poticaaji gospodarskom razvoju“, 6161 *Informator* (2013.) str. 2-3.

³⁴ I. Lopižić, „Hrvatski apsorpcijski kapacitet za EU fondove: potrebe i mogućnosti“ - Drugi forum za javnu upravu, 4 *Hrvatska i komparativna javna uprava - Vijesti* (2012.) str. 1261.

³⁵ Narodne novine br. 78/12.

od kojih su najvažniji pripremljeni strateški dokumenti (uključujući *Nacionalni strateški referentni okvir te operativne programe*),³⁶ pripremljeni projekti te izgrađeni administrativni kapaciteti tijela, odnosno institucija koje će biti zadužene za sustav upravljanja instrumentima.

Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije donijelo je u siječnju 2012. godine, *Strateški plan za razdoblje 2012.-2014.*, u kojem razrađuje 6 općih ciljeva (unutar kojih se postavljaju posebni ciljevi), od kojih bi posebno istaknuli: 1) Ostvarenje nacionalnih razvojnih prioriteta kroz kvalitetno planiranje i djelotvorno korištenje sredstava EU fondova; 2) Razvoj županija i statističkih regija; te 3) Podizanje razine apsorpcije i učinkovitosti sredstava dostupnih iz fondova EU.³⁷

Neke od temeljnih prednosti za provođenje regionalne politike EU i korištenje strukturnih fondova možemo sažeti na sljedeći način:

- povećanje osposobljenosti uprave za vođenje kvalitetne razvojne politike;
- povećanje mogućnosti za transfer znanja i vještina o upravljanju razvojem;
- povećanje raspoloživih sredstava za investicije iz strukturnih fondova i kohezijskog fonda te veća uključenost regija u vođenje razvojne politike.

Nakon što smo istaknuli neke od prednosti, svakako je potrebno razmotriti i određene izazove kao što su povećani troškovi javnog sektora, dugotrajne i složene procedure koje usporavaju realizaciju investicija, ostvarivanje uspješne suradnje nacionalnih institucija koje upravljaju sredstvima fondova EU te moguće negativno djelovanje na regionalne razlike ako izostane znatnije jačanje kapaciteta slabije razvijenih podružja za korištenje fondova EU.³⁸

³⁶ Od operativnih programa treba istaknuti samo neke, primjerice: Operativni program „Promet“, Operativni program „Okoliš“, Operativni program „Regionalna konkurentnost“, Operativni program za prekograničnu suradnju s Mađarskom itd.

³⁷ Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije, *Strateški plan za razdoblje 2012.-2014.* (Zagreb, siječanj 2012.) str. 1-89.

³⁸ O prednostima i izazovima korištenja strukturnih fondova pogledati u: B. Bešlić, „EU fondovi: Strukturni fondovi za hrvatske projekte od 2013.“ 1 *Računovodstvo i financije* (2013.) str. 312.

VII. Sustav upravljanja i kontrole korištenja strukturnih instrumenata

Jedna od najvažnijih odgovornosti zemalja članica je uspostava stabilnog i pouzdanog sustava upravljanja i kontrole u skladu s regulativom EU. Vlade zemalja članica u svojim zemljama odgovorne su za upravljanje i trošenje fondova, a EK je pred Europskim parlamentom odgovorna za pravilnost i zakonitost izvršenja proračuna EU u cjelini. One su dužne međusobno surađivati u pogledu implementacije fondova. Uspostavljeni sustavi trebali bi težiti sprječavanju i otkrivanju nepravilnosti te nepropisanih isplata. Tri osnovne funkcije sustava odnose se na upravljanje, potvrđivanje i reviziju. Pravilno funkcioniranje sustava važno je jamstvo da korištenje strukturnih fondova podržava ostvarivanje glavnih ciljeva kohezijske politike.³⁹ Unutarnja (Europska komisija) i vanjska revizija (Europski revizorski sud i državne revizije) pridonosi poboljšanju i efikasnijoj uporabi fondova.

Upravljanje sredstvima jedno je od ključnih i problematičnijih područja, jer postoji mogućnost mnogobrojnih grešaka, nepravilnosti i zlorabiranja, stoga je postojanje učinkovitog sustava kontrole ključno.⁴⁰ Metodologija upravljanja projektima (projektni ciklus) sastoji se od pet dijelova u koje je uključena evaluacija i revizija sustava. Neki od većih problema implementacije EU fondova odnose se na a) pogreške u sustavu upravljanja i kontrole sustava, b) implementaciju većih projekata, c) upravne kapacitete, d) javnu nabavu, e) apsorpcijske kapacitete. Nakon ulaska u EU značajno se mijenja pristup planiranju i financiranju razvojnih projekata jer će se nacionalna sredstva u puno većoj mjeri morati preusmjeriti prema osiguranju potrebnih sredstva u raspodjeli proračuna EU. Bez brzog rješavanja imovinsko-pravnih pitanja korištenje sredstava može biti ugroženo.

Vlada Republike Hrvatske donijela je u listopadu 2010. *Odluku o strateškim dokumentima i institucionalnom okviru za korištenje struktur-*

³⁹ F. L. Pernar, „Revizija sustava upravljanja i kontrola operacijskih programa sufinanciranih sredstvima Europske unije“, 3 *Računovodstvo i financije* (2010.) str. 145.

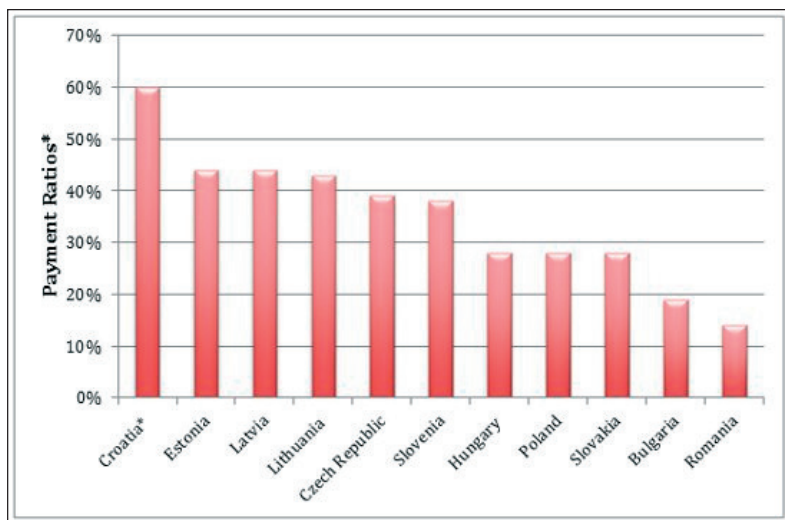
⁴⁰ Važnost uspostave sustava upravljanja i kontrole navedeno je i u: European Union Common Position, (Accession document, Chapter 22: Regional Policy and coordination of structural instruments); *Revision of CONF-HR 16/09*, Brussels, 2011., dostupno na <http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/pregovori/ZSEUEN/22.pdf> str. 7.

nih instrumenata Europske Unije u Republici Hrvatskoj. Odlukom su definirani strukturni instrumenti Europske Unije koje će Republika Hrvatska koristiti, strateški dokumenti za korištenje strukturnih instrumenata, tijela nadležna za koordinaciju, ovjeravanje plaćanja i vanjsku reviziju te tijela nadležna za pripremu, upravljanje i provedbu pojedinih strateških dokumenata. *Uredbom o tijelima u sustavu upravljanja i kontrole korištenja strukturnih instrumenata EU u RH*⁴¹ određeni su nositelji funkcija i odgovornosti. Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata EU (SAFU) nadležna je za cjelokupno upravljanje sredstvima, natječajne procedure, plaćanja te izvještavanja o financiranju čitave nabave u decentraliziranom sustavu provedbe programa⁴² u Hrvatskoj. Glavni je promotor pravila i procedura EU u procesu nabave i poveznica s Delegacijom EU u RH i drugih javnih tijela. Sredinom veljače 2013., Europska komisija ukinula je prethodnu (*ex-ante*) kontrolu iz IPA komponente I, II, III, dok se za komponentnu IV. odobrenje još očekuje. To znači da hrvatske nadležne institucije mogu samostalno nastaviti proces ugovaranja IPA sredstava što predstavlja značajan iskorak prema nastavku korištenja europskih sredstva nakon ulaska u EU. Institucionalni okvir u financijskom razdoblju 2014.-2020. prije svega naglasak stavlja na učinkovitu koordinaciju i upravljanje, snažne kontrolne funkcije te osnaživanje upravnih kapaciteta na svim razinama i u svim tijelima uz relevantnu EU regulativu, dosadašnja IPA iskustva i programski okvir.

⁴¹ Narodne novine br. 97/12. Nadležna tijela: 1) *Koordinacijsko tijelo* (Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU), 2) *Tijelo za reviziju* (Agencija za reviziju sustava provedbe programa EU), 3) *Tijelo za ovjeravanje* (Ministarstvo financija), 4) *Upravljačko tijelo* (resorna ministarstva ovisno o operativnom programu), 5) *Posredničko tijelo 1 i 2* (SAFU).

⁴² Decentralizirano upravljanje vs. centralizirano upravljanje - odnosi se na djelomični prijenos odgovornosti za upravljanje programima pomoći Europske Komisije (dalje EK) na tijela zemlje korisnice. EK zadržava kontrolnu funkciju (u obliku *ex-ante* i *ex-post* kontrole). Više u M. Radnić, *EU fondovi na dohvat ruke* (Zagreb, Folpa 2012.) str. 263.

Tablica 2. Plaćanja iz EU fondova za srednju i istočnu Europu 2007.-2011.
(za Hrvatsku se podatak odnosi na povlačenje sredstava u predpristupnom razdoblju, prosinac 2012.)⁴³



VIII. Povezanost regionalne politike, regionalnog razvoja i razvojne politike

Regionalna politika – predstavlja ukupnost svih ciljeva. To su mjere i postupci usmjereni na smanjenje ili eliminaciju nazadovanja pojedine geografske, upravne ili jedinice statističkog planiranja pri usporedbi s razvojem ostalih jedinica ili određene ekonomsko-političke zajednice. Obuhvaća prilično kratak period u povijesti Mađarske, ali i ostalih europskih zemalja.⁴⁴

Razlozi za primjenu regionalne politike (u Mađarskoj) su između ostalog jaka centralizacija, dominacija sektorskog aspekta i teritorijalne jedinice⁴⁵ koje nisu oblikovane kao regionalne, nego su vezane uz po-

⁴³ Izvor: <http://blogs.lse.ac.uk/euorpblog/2013/01/16/croatia-eu-funding-lessons/>

⁴⁴ Cf. L. Boros, *Kérdések és válaszok az Európai Unióról*. (Budimpešta, Napvilág Kiadó 2012.) str. 24.

⁴⁵ Cf. F. Csefkó, „Területfejlesztés“ *Közigazgatási jog. Különös Rész*. (Pécs, Dialóg campus Kiadó 2011.) str. 93.

jedine okruge u državi. Povećanje razlika između pojedinih zemalja i raznih regija unutar tih zemalja, kao i različit stupanj njihovog ekonomskog (mjerljivog) razvoja podrazumijevaju, s jedne strane, regionalni razvoj (unutar granica te zemlje), dok s druge strane pretpostavljaju primjenu regionalne razvojne politike kojom će vanjski utjecaj ostalih zemalja članica usmjeriti na razvoj regije.

Politika regionalnog razvoja se unutar granica Europske Unije pojavila osnivanjem Europskog fonda za regionalni razvoj (ERDF) (1975), čiji je cilj u potpunosti smanjiti ekonomske i socijalne razlike između regija.

Ciljeve regionalne politike podržava i Mاستrihtski ugovor (1992) u kojem je posebno naglašena važnost smanjenja regionalnih razlika (štoviše, definirana je kao jedan od temeljnih ciljeva). Raspodjela strukturalnih fondova propisana je razinama Europske statističke klasifikacije (NUTS)⁴⁶ kojih je pet, a od presudne su važnosti za regionalnu razvojnu politiku.

IX. Upravljanje strukturalnim fondovima nakon ulaska Mađarske u Europsku uniju

Povećanje Europske unije 1. svibnja 2004. godine rezultiralo je promjenama na području ekonomske i socijalne kohezijske politike. Kao posljedica povećanja Unije znatno su porasle i razlike između zemalja članica. Ovim razvojem događaja, s jedne strane, kontinuirano se opravdava postojanje europske ekonomske i socijalne politike pomoći, dok se s druge strane otežava mogućnost financiranja zbog nedostatka potrebnih sredstava. Prilikom planiranja strukturalnih i kohezijskih fondova u budžetnom razdoblju 2007. - 2013. pažnja je bila usmjerena na činjenicu da će od 2007. fondovi postati dostupni zemljama koje su Europskoj uniji pristupile 2004. Uzevši to u obzir, strukturalni i kohezijski fondovi izmijenjeni su ne samo strukturalno, nego je uslijedilo i redefiniranje njihovih ciljeva. Konvergencija, kao jedan od temeljnih ciljeva

⁴⁶ Nomenclature of *Territorial Units for Statistics* [Europska statistička klasifikacija] – na francuskom: *Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques*. (Razine: NUTS 1.: veće regije većih zemalja ili cijele zemlje, NUTS 2.: planirane statističke regije s populacijom od 1,2 do 2 milijuna ljudi, NUTS 3.: teritorijalne jedinice veličine okruga, NUTS 4.: razina malih regija, NUTS 5.: razina naselja.)

va kohezijske politike, podupire ubrzanje razvoja najmanje razvijenih zemalja članica i regija, sredstvima iz Europskog fonda za regionalni razvoj, Europskog socijalnog fonda i Kohezijskog fonda. U glavne prioritete konvergencije pripadaju regije iz NUTS razine 2.⁴⁷ Cilj broj dva usmjeren je na povećanje regionalne konkurentnosti i zapošljavanja unutar regija. Regijama NUTS razina 3 potporu pruža Europski fond za regionalni razvoj u svrhu jačanja suradnje pograničnih, transnacionalnih i međuregionalnih razina (cilj broj 3).⁴⁸

1. Plan razvoja

Iako Mađarska još od 1989. godine, u sklopu pretpristupnih programa, prima financijsku pomoć iz strukturnih fondova (Phare 1989, SAPARD 2000), kako bi i nakon ulaska u EU mogla primati potporu fondova, morala je definirati svoje razvojne ciljeve u dokumentu *Nacionalni razvojni plan* (2004-2007), te je sukladno svojim planovima morala osposobiti institucije koje bi osigurale provedbu i ostvarivanje istih. Operativne programe⁴⁹ pripremljene na temelju razvojnog plana za primjenu razvojne politike pomoći, također odobrava Europska komisija, te se zatim na temelju istih pripremaju izvedbeni planovi.

Glavni cilj Novog razvojnog plana Mađarske 2007-2010 (NHDP) bio je povećati zapošljavanje te stvoriti uvjete za stalan rast i razvoj. Taj se cilj podudara s ciljevima zadanim od strane EU, a to je povećati razinu zaposlenosti i osigurati uvjete kojima će se poticati i omogućiti kontinuirani napredak i rast. Planirani razvoj zemlje usklađen sa zahtjevima i ciljevima EU, raspoređen je na šest prioriternih područja, a to su:

- ekonomija;
- prijevoz;
- inicijative za socijalnu obnovu;
- zaštita okoliša i energija;

⁴⁷ Financirane regije su one u kojima BDP po osobi nije dosegao 75% prosjeka EU u period između 2000 i 2002.

⁴⁸ Cf. Z. Horváth, *Kézikönyv az Európai Unióról* (Budimpešta, HVG-Orac 2011.) str. 383-384.

⁴⁹ Operativni programi također čine dio razvojnog plana.

- regionalni razvoj; i
- zadaće vezane uz reformu države.⁵⁰

Vlada je *Glavnom direktoratu za regionalnu politiku* predala petnaest operativnih programa u skladu s Novim razvojnim planom Mađarske. Europska komisija u potpunosti je odobrila osam sektorskih operativnih programa (ekonomski razvoj, prijevoz, socijalna infrastruktura, okoliš i energija, elektronska javna uprava, implementacija, državna reforma, socijalna obnova), kao i sedam općih regionalnih operativnih programa. Uz programe, Vlada je također pripremila i izvedbene planove za iste.

The New Széchenyi Plan (NSP) utjecao je na izmjenu i preinaku ciljeva i programa Novog razvojnog plana Mađarske na nekoliko različitih područja. Težište je stavljeno na povećanje zaposlenosti uz održavanje financijske stabilnosti, stvaranje uvjeta za ekonomski rast i povećanje konkurentnosti.⁵¹ U skladu s tim, sektorski i regionalni operativni programi NSP oblikovani su s naglaskom na sedam ključnih područja: zdravstvo, razvoj ekološke ekonomije, politika stambenog vlasništva, razvijanje poslovne okoline, tranzitna ekonomija, znanstvene inovacije i zaposlenja, a programi se nalaze u izvedbenim planovima za budžetni period 2011-2013.

Upravljačka tijela NSP⁵² sudjeluju u finaliziranju operativnih programa, te u pregovorima s Europskom komisijom. Nadalje, važnu ulogu ima u planiranju budžeta i nadzoru provedbe najavljenih projekata kao i centralnih programa uz pomoć svih organizacija čije je sudjelovanje predviđeno programima. Dvadeset i pet organizacija koje sudjeluju primjenjuju sposobnosti i znanja dobivene od upravljačkih tijela. Osim ova dva nacionalna razvojna plana, pripremljeno je i mnoštvo razvojnih dokumenata⁵³ koji se istovremeno odnose i na pojedine sektore i na cjelokupnu ekonomiju i društvo.

⁵⁰ http://www.nfu.hu/uj_magyarorszag_fejlesztési_terv_2.

⁵¹ Cf. Csefkó, op.cit. bilj. 45, str. 92.

⁵² Upravljačka tijela za implementaciju, ekonomski razvoj, ljudske resurse, okoliš, državnu reformu, prijevoz, regionalni razvoj i programe međunarodne suradnje.

⁵³ Program konvergencije, Széll Kálmán Plan, Magyar Programme, Darányi Programme.

2. Sustav institucija

Ministarstvo za nacionalni razvoj zaduženo je za upravljanje po sektorima. Ministar izvršava pripremne aktivnosti u skladu s unaprijed određenim vladinim aktivnostima vezanim uz politiku regionalnog razvoja. Također, ministar priprema analizu utjecaja načinjenu na temelju regionalnih aspekata, no ujedno i koordinira aktivnosti javne uprave vezane uz politiku regionalnog razvoja, te je odgovoran za trošenje sredstava iz fondova Europske Unije.⁵⁴ Vladin odbor za nacionalni razvoj određuje vladinu ulogu po pitanju razvoja i planiranja, a posebno za zadatke vezane uz budžetno razdoblje 2014-2020. Isti odbor zadužen je za nadzor vladinih odluka za regulaciju trošenja sredstava dodijeljenih za provedbu planiranih aktivnosti, organizaciju i upravljanje sustavom institucija nužnim za trošenje financijskih sredstava unutar propisanih okvira.⁵⁵ Vladinom je odlukom 2006. godine osnovana *Nacionalna razvojna agencija* (NRA) koja predstavlja središnju upravljačku organizaciju za sustav institucija na području razvojne politike.⁵⁶ Zadaće Nacionalne razvojne agencije obuhvaćaju izvedbu dugoročnih i srednjoročnih ciljeva razvoja i planiranja vezanih za primjenu i provedbu NSP-a, zatim pripremu planova i operativnih programa potrebnih za prijavu na natječaje EU, kao i uspostavljanje i upravljanje sustavom institucija potrebnih za trošenje dodijeljenih sredstava.

Nacionalna razvojna agencija središnja je agencija kojom predsjedava ministar nadležan za razvojnu politiku, te koja koordinira radom osam upravljačkih tijela, a koja također djeluju pod vodstvom ministarstva i radom nekolicine organizacija predodređenih za sudjelovanje u realizaciji programa.⁵⁷ Upravljačko tijelo (na primjer za ekonomski razvoj, ljudske resurse i programe reforme javne uprave) je tijelo (nacionalnog, regionalnog, lokalnog ili privatnog sektora) kojem je dodi-

⁵⁴ Uredba Vlade br. 212/2010 (VII.1.) o rasponu aktivnosti i područja djelovanja pojedinih ministara i državnog tajnika koji vodi premijerov ured.

⁵⁵ Uredba Vlade br. 140/2012. (VII. 2.) o Vladinom odboru na području nacionalnog razvoja.

⁵⁶ Uredba Vlade br. 130/2006. (VI. 15.) o Nacionalnoj razvojnoj agenciji.

⁵⁷ Sustav institucija koji je organiziran i koji djeluje u skladu s pravom EU (Uredbe Europskog vijeća i Europske komisije) obuhvaća slijedeće sastavnice: upravljačka tijela, organizacije koje sudjeluju prema unaprijed utvrđenom planu, nadzorni odbor i isplatiatelj.

jeljena uloga upravljanja operativnim programima. Organizacije koje sudjeluju u realizaciji programa obuhvaćaju sve ustanove javnog ili privatnog sektora koje svoje usluge u ime upravljačkog tijela pružaju u svrhu izvršenja aktivnosti.⁵⁸ Nadzorni odbori nadgledaju i provjeravaju učinkovitost primjene operativnih programa. Ministar će Regionalnom razvojnom agencijom upravljati kao neprofitnom poslovnom udrugom za pripremu i primjenu razvojnih odluka vezanih uz provedbu razvojnih programa okruga i glavnog grada, kao i za obavještanje regionalnih tijela zaduženih za zadatke regionalnog razvoja, te pomaganje pri provedbi istih.⁵⁹ Zadaci za koje je Agencija, između ostalog, zadužena su: organiziranje primjene regionalnih razvojnih programa, te sudjelovanje u njihovoj provedbi, također je zadužena i za upravljanje programima vezanim za primjene projekata i regionalno planiranje. Uredi *Széchenyi* Programa koje je osnovala Vlada zaduženi su za osiguravanje pravilne primjene i provedbe pravila sustava orijentiranog na prijavitelja, postizanje kvalitete i učinkovitosti (kao što je i predviđeno NSP-om).⁶⁰ Devetnaest okružnih ureda koji rade na području sedam regija pomažu projektnim prijaviteljima i lokalnim korisnicima – unutar okvira nacionalne suradnje – s ciljem promicanja trošenja dodijeljenih sredstava i poticaja. To u praksi znači da savjetnici iz ureda pomažu prijaviteljima i potencijalnim prijaviteljima pri odabiru odgovarajućeg natječaja, prilikom predaje projekta i projektne dokumentacije, te ukoliko se pojave administrativne poteškoće za vrijeme ili nakon evaluacije, savjetnici pomažu pri njihovom brzom otklanjanju. Savjetnici za razvoj nadgledaju cijeli proces prijave projekta, od oblikovanja projektne ideje do sklapanja posljednjeg financijskog ugovora. Savjetodavna aktivnost ureda odnosi se na sve natječaje vezane uz NSP, te uz iznimku natječaja na području javne uprave, i na prijašnje natječaje iz Nacionalnog razvojnog plana.⁶¹ Nacionalna razvojna agencija pomaže Regionalnim uredima pri provedbi svih njihovih obaveza i zadataka.

⁵⁸ U Mađarskoj 25 organizacija sudjeluje u ostvarivanju NSP-a.

⁵⁹ Oredbba XXI iz 1996. o regionalnom razvoju i regionalnom planiranju, § 17 (a).

⁶⁰ Uredba Vlade br. 68/2011. (IV. 28.) o uredima *Széchenyi* Programa.

⁶¹ http://www.szpi.hu/index.php?action=recordView&type=places&category_id=227&id=33311.

3. Ciljevi, projekti i fondovi

U budžetnom razdoblju 2007-2013 Europska je unija iz fondova kohezijske politike u obliku financijske pomoći Mađarskoj dodijelila €24.9 milijuna. Ovoj svoti dodano je još € 4.4 milijuna iz nacionalnih prihoda za fondove.⁶² Vrijednost ukupne financijske pomoći u forintama iznosi 8 200 milijuna HUF. Prema podacima o ukupnom iznosu financiranja iz fondova u sklopu kohezijske politike, upravljačka su tijela prijaviteljima dodijelila sredstva u iznosu većem od €17.7 milijuna do kraja 2011. godine.

Nacionalni strateški referentni okvir (NSRF) je sustav koji služi za povlačenje financijskih sredstava iz fondova EU. Mađarska je definirala petnaest operativnih programa uključujući i sedam sektorskih regionalnih operativnih programa i jedan operativni program koji se odnosi na samu primjenu projektnih ideja.⁶³ Glavni ciljevi Nacionalnog strateškog referentnog okvira u danom razdoblju bili su povećati zaposlenost i promicati trajni razvoj i rast.

Prema zadanim glavnim ciljevima oblikovani su sljedeći *sektorski operativni programi*.

- Operativni program ekonomskog razvoja: potiče kontinuirani rast i razvoj mađarske ekonomije povećanjem konkurentnosti proizvodnog sektora.
- Operativni program prijevoza: poboljšanje prometne povezanosti i pristupačnosti u svrhu porasta konkurentnosti i jačanja socijalno-teritorijalne kohezije.
- Operativni program za okoliš i energiju: smanjenje štetnog utjecaja na okoliš, očuvanje prirodnih staništa i okoline kao osnova za dalji rast, razvoj, povećanje učinkovitosti i primjenu integriranog pristupa pri rješavanju složenih problema.
- Operativni program socijalne obnove: povećanje konkurentnosti na tržištu rada.

⁶² Magyarország Nemzeti Stratégiai Jelentése a 1083/2006/EK 29. alapján [Mađarsko nacionalno strateško izvješće, članak 29. Uredba Vijeća (EC) 1083/2006].

http://ec.europa.eu/regional_policy/how/policy/doc/strategic_report/2012/hu_strat_report_2012.pdf.

⁶³ Ibid.

- Operativni program socijalne infrastrukture: povećanje aktivnosti.
- Operativni program državne reforme: poboljšanje proceduralnih aktivnosti javne uprave.
- Operativni program za stvaranje umrežene javne uprave: poboljšanje infrastrukture u javnoj upravi.
- Operativni program za primjenu i provedbu projektnih ideja: učinkovita i uspješna primjena Referentnog okvira, promicanje potpunog i pravovremenog povlačenja i iskorištavanja dostupnih financijskih sredstava⁶⁴ kroz fondove EU.

Opći ciljevi koji slijede odnose se na sedam Regionalnih operativnih programa (ROP):

- povećanje konkurentnosti;
- pomoć slabije razvijenim regijama u svrhu postizanja većeg stupnja razvijenosti;
- smanjenje socijalnih i ekonomskih razlika u različitim područjima regije;
- povećanje zaposlenosti;
- ekonomska i socijalna inovacija, učinkovita primjena elemenata za provedbu kontinuirane obnove;
- planiranje razvoja u skladu s načelom očuvanja okoliša, primjena pravila održivog razvoja;
- ekonomska i javna infrastruktura i usluge usklađene s uvjetima regije.⁶⁵

4. Priča o uspjehu (?)

O Regionalnoj politici Europske unije obično se govori kao o priči o uspjehu. Nepobitna je činjenica da, ako u obzir uzmemo samo trenutni proračunski period 2007-2013, je inovacijama i malim poduzetnici-

⁶⁴ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-336_hu.htm.

⁶⁵ Cf. Csefkó, loc. cit. bilj. 45, na str. 104.

ma dodijeljen veliki poticaj u obliku ulaganja financiranih u okviru kohezijske politike, te da je znatan napredak očigledan i na području zapošljavanja. Izvješća država članica vezana za najvažnija strateška područja (istraživanje, inovacija, razvoj željeznice, energija, održivi gradski prijevoz, otvaranje radnih mjesta i osposobljavanje) potvrđuju razvoj i napredak.

U posljednjih šest godina u Mađarskoj su uz pomoć sredstava EU realizirane velike investicije, te su izgrađene autoceste, dok su ceste, javne zgrade i kanalizacijski sustavi izgrađeni zajedničkim djelovanjem na lokalnoj razini (unutar manjih regija i mikroregija). Bez obzira na to, može se zaključiti da se unatoč velikim financijskim ulaganjima razlike između regija nisu smanjile, štoviše, u posljednjem desetljeću su se i povećale. Uzevši sve činjenice u obzir, postavlja se pitanje učinkovitosti⁶⁶ razvojne politike EU u današnjoj situaciji ekonomske i financijske krize.

X. Zaključno

Približavanje Republike Hrvatske postaje realnost. U tom smislu, treba se dobro pripremiti za “crpljenje” svih financijskih mogućnosti koje će Hrvatskoj biti stavljene na korištenje. Pri tome, treba voditi računa o pripremljenosti administracije, bolje rečeno njenoj educiranosti za korištenje strukturnih fondova (nužno je vršiti stalno informiranje svih sudionika u korištenju sredstava iz strukturnih fondova), ali i sveopćoj informiranosti. Jedno od najvažnijih pitanja je razina uspješnosti u korištenju fondova, odnosno, problem nedovoljnog korištenja sredstava.

Spomenuti Europski fond za regionalni razvoj koji je usmjeren na infrastrukturne investicije, proizvodne investicije u cilju otvaranja radnih mjesta te na lokalni razvoj i razvoj malog i srednjeg poduzetništva bit će otvoren nakon pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji. Ujednačen i održiv gospodarski i društveni razvoj trebao bi biti postavljen kao imperativ od strane nacionalnih politika. Kohezijskom politikom kao jednom od najvažnijih politika EU svrha jest smanjiti gospodarske, socijalne i teritorijalne razlike koje postoje između EU regija te jačati globalnu konkurentnost europskog gospodarstva. Time

⁶⁶ Ibid., str.105.

je opravdan drugi naziv za kohezijsku politiku, a on glasi “politika solidarnosti”.

Naglašavamo važnost edukativnih aktivnosti, obrazovnih programa na državnoj i županijskoj razini u području planiranja, pripreme projekata i upravljanja sredstvima EU fondova. Za kvalitetnu provedbu projekata i iskorištavanje sredstava iz fondova potrebna je uspostava administrativnih kapaciteta, odnosno zapošljavanje i usavršavanje kvalificiranog i iskusnog osoblja, njihovo zadržavanje kao državnih službenika, te organizacijske pripreme i prilagodba procedura. Istraživanja pokazuju kako su se sve zemlje članice EU susrele s problemom osposobljavanja i zadržavanja visoko kvalificiranog kadra kao državnih službenika. Stoga su otvorenost i suradnja između različitih institucija, uporaba informacijsko-komunikacijske tehnologije, osposobljavanje timova stručnjaka te podizanje nacionalnog IT sustava za praćenje provedbe projekata nužni.

Koje je osnovno značenje EU fondova za hrvatski slučaj? Jedan vid izlaska iz krize, dotok stranog kapitala, određivanje dugoročnih razvojnih prioriteta, poboljšanje infrastrukture, intenzivnija ulaganja u različita područja, poticanje zapošljavanja, doprinos lokalnom i regionalnom razvoju, promicanje istraživanja te jačanje institucionalnih kapaciteta i učinkovite javne uprave. Do kraja godine očekuje se pokretanje javne nabave za devet velikih projekata. Dobar primjer iskorištenosti EU fondova u Hrvatskoj je Istarska razvojna agencija koja je prijavila 26 projekata (realizirano 16 projekata). Veliki problem je premali broj ljudi koji sudjeluje u pripremama projekata, ali i pitanje hoće li i najrazvijenije županije moći osigurati vlastita sredstva za sufinanciranje projekata. Budući da će Hrvatska kao država članica imati na raspolaganju više od milijardu eura godišnje, ključnu ulogu imat će razina pripremljenosti projekata koja podrazumijeva izradu potrebne tehničke dokumentacije. Prioritet Europske komisije pri ocjeni projekata bit će pitanje u kolikoj mjeri oni doprinose povećanju hrvatske konkurentnosti na svakom pojedinom području, tako da trebamo biti na oprezu i ozbiljno shvatiti prilike koje nam stoje na raspolaganju.

Sve europske zemlje ozbiljno prilaze europskim fondovima, a koliko su konkretno imale koristi ovisi o tome koliko je gospodarska i socijalna strategija zemlje bila koherentna i kompatibilna s projektima EU.

Europski fondovi nisu magična formula za brzi izlazak iz dugoročne krize, ali dobro usmjeravaju zemlju prema stvaranju društva znanja te veće primjene tehnoloških i socijalnih inovacije te privlačnosti nacionalnog gospodarstva. Iskustva pokazuju da fondovi imaju akcelera-
cijski potencijal jačanja inovativnog gospodarstva. Kako će i koliko isti imati učinak u Hrvatskoj, ovisi jedino o nama samima. Učeci iz tuđih primjera pouka se odnosi na to da ulazak u EU iskoristimo kao pokretač promjena, jer je članstvo u EU mogućnost, ne jamstvo. U suprotnome, to nas samo može dodatno oslabiti, a ne ojačati. Moramo uzeti potrebno vrijeme u obzir i pretvoriti mogućnosti u realnost, a ne propuštenu priliku u kajanje.

Attila Pánovics*

Rajko Odoša**

Uvjeti aktivnog i učinkovitog sudjelovanja nevladinih organizacija (NVO) u politici regionalnog razvoja

Partnerstvo je već dugo vremena jedan od ključnih načela kohezijske politike Europske unije. Aktivno uključivanje svih dionika u cijelom programskom ciklusu (priprema, provedba, praćenje i evaluacija) je ključno za uspješno korištenje sredstava iz EU, a to je pak neophodno kako bi se osigurao jači i širi utjecaj na korištenje javnog novca.

Prihvatanje partnerstva je zajedničko svim državama članicama EU, no pri tome postoje snažne razlike u primjeni načela partnerstva. Glavni cilj ovog rada je istražiti ulogu nevladinih organizacija (NVO, NGO) koje predstavljaju civilno društvo.

Analiza započinje s kratkim uvodom u koncept partnerstva kao načela kohezijske politike. Nakon toga slijedi pregled definicija izraza „nevladine organizacije“ u pravnom sustavu Mađarske i Hrvatske.

Nevladinim organizacija često nedostaju sredstva u pogledu osoblja i infrastrukture kako bi mogle aktivno sudjelovati u strategijskom planiranju, programiranju i odlučivanju. U radu se analiziraju prepreke aktivnijem uključivanju nevladinih organizacija, kao i novi elementi u Kohezijskoj politici EU za sljedeće programsko razdoblje (2014.-2020.) što imaju potencijal poticati razvoj partnerstva.

Nevladine organizacije također mogu poslužiti kao potencijalni predlagatelji projekata za financiranje iz EU fondova i stoga mogu dati značajan doprinos jačanju apsorpcijskog kapaciteta zemalja članica EU u odnosu prema CFS fondovima. Cilj rada je pružanje potpore izgradnji kapaciteta nevladinih organizacija kao i širenje kvalitetne postojeće suradnje u okviru Južno - transpodunavskog regionalnog operativnog programa (*South-Transdanubian Operational Programme*) za razdoblje 2011.-2013.

* Dr. sc. Attila Pánovics, viši predavač, Katedra za međunarodno i europsko pravo, Pečuh, panovics.attila@ajk.pte.hu

** Izv.prof.dr.sc. Rajko Odoša, izvanredni profesor, Katedra gospodarskih znanosti, Osijek, rodobasa@pravos.hr

I. Novi okvir kohezijske politike EU

Kohezijska politika¹ je politika EU koja daje značajne doprinose i ima vlastiti *raison d'être*: ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju.² Ona se tradicionalno smatra korisnim alatom za ekonomsku integraciju u EU budući da slabije razvijenim europskim regijama pomaže u njihovoj konvergenciji prema snažnije razvijenim područjima. Kohezijska politika se temelji na financijskoj solidarnosti država članica Europske unije čiji se financijski doprinosi u proračun EU usmjeravaju prema manje bogatim regijama i ranjivim društvenim skupinama. Politička i gospodarska važnost ove politike porasla je na početku 1975. godine, a i danas je ključna za osiguravanje konkurentnosti i gospodarski razvoj³ budući da uzima u obzir regionalne specifičnosti. Ne treba sumnjati kako bi se bez kohezijske politike EU gospodarske, socijalne i teritorijalne razlike povećavale u cijeloj EU, pogotovo na štetu slabije razvijenih regija.

Kohezijska politika EU je dobila na proračunskoj važnosti nakon stvaranja Europskog fonda za regionalni razvoj (ERDF) 1975. g.⁴ a danas je jedan od glavnih instrumenata intervencija Unije. *Strukturni i kohezijski fondovi*⁵ (fondovi EU)⁶ danas obuhvaćaju jednu trećinu – 347 milijardi € - tekućeg proračuna EU za razdoblje 2007.-2013. što ih nakon

¹ Zbog svojih karakteristika kohezijska politika se često još naziva regionalna politika ili politika regionalnog razvoja u EU.

² Prema čl. 174. *Ugovora o funkcioniranju Europske unije* (TFEU), Unija će radi ostvarivanja ukupnog uravnoteženog razvoja razviti i sprovesti aktivnosti usmjerene na jačanje ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije, te će osobito nastojati smanjiti razlike u stupnju razvijenosti između različitih regija te zaostalost u najmanje razvijenim regijama kao što su ruralna područja, područja zahvaćena industrijskom tranzicijom, kao i regije koje pogađaju teški i trajni prirodni ili demografski problemi.

³ Nažalost, „planovi“ EU uduvijek su formulirani u skladu s paradigmom ekonomskog rasta koja ističe i daje prioritet kvantitativnoj gospodarskoj ekspanziji.

⁴ Službeni list EZ, br. 73, 21.3.1975., str. 1-7.

⁵ Strukturni fondovi se sastoje od Europskog fonda za regionalni razvoj (ERDF) i Europskog socijalnog fonda (ESF). Kohezijski fond, koji je uspostavljen 1994. g., osigurava sredstva za projekte zaštite okoliša i trans-europskih mreža projekata.

⁶ Europski fond za regionalni razvoj (ERDF), Kohezijski fond (CF), Europski socijalni fond (ESF), Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EAFRD) i Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EMFF).

Zajedničke poljoprivredne politike⁷ čini drugom po veličini stavkom unutar proračuna EU. Upravo je to razlog zbog kojeg je kohezijska politika stalno u središtu rasprave o učinkovitosti proračuna EU.

Strateška dimenzija kohezijske politike EU ostvaruje se temeljem Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006. (dalje Opća uredba), Strateške smjernice Zajednice o koheziji (u daljnjem tekstu: Strateške smjernice),⁸ Nacionalnog strateškog referentnog okvira (NSRFs) i Operativnih programa (OPs).⁹ Struktura Operativnih programa također treba odražavati fokus EU-politika na ciljeve strategije Europa 2020.¹⁰

Kohezijska politika EU ima središnju ulogu na putu k punom ostvarenju ciljeva Europa 2020, premda se javna potrošnja ne može koristiti jedino za sufinanciranje već i za financiranje investicija koje su komplementarne i povezane s projektima koje financira EU. Kohezijska politika EU se sprovodi kroz programe koji se pokreću za vrijeme trajanja sedmogodišnjeg proračunskog ciklusa Europske unije.¹¹ Proračun EU obuhvaća sve aktivnosti Unije te nadopunjuje nacionalne proračune. To je odgovornost država članica EU mora iskoristiti potporu EU na odgovarajući način i poboljšati kohezije u svojim zemljama.

Predstojeći višegodišnji financijski okvir (MFF 2014-2020) predstaviti će proračunske prioritete Unije za razdoblje 2014.-2020. godine. Proces usuglašavanja je započeo 2011. godine s prijedlozima Komisi-

⁷ Proračun EU za razdoblje 2007.-2013. g. iznosi ukupno 975 milijardi.

⁸ Službeni list EU, br. 291/11, 21.10.2006.

⁹ Operativni programi predstavljaju prioritete zemalja i njihovih regija. Provedbu Operativnih programa organiziraju „upravljačka tijela“ („managing authorities“, MAs) u državama članicama.

¹⁰ Cilj *Europe 2020* je da se EU razvije u efikasno, održivo i inkluzivno gospodarstvo koje će osigurati visoke razine zaposlenosti, produktivnosti i socijalne kohezije. Strategija je usmjerena na pet ambicioznih ciljeva na područjima zapošljavanja, inovacija, obrazovanja, smanjenja siromaštva i klimatskih promjena/energetike. Europska komisija: Europa 2020 - strategija za pametan, održiv i uključiv rast, COM(2010)2020

¹¹ *Višegodišnji financijski okvir* (Multiannual Financial Framework – MFF) prenosi u financijski okvir političke prioritete EU za najkraće 5 godina. Čl. 312. *Ugovora o funkcioniranju Europske unije* propisuje da MFF objedinjuje regulaciju usvojenu jednoglasno od strane Vijeća EU i razvijenu uz prethodnu suglasnost Europskog parlamenta. Time se postavlja godišnji limit za izdatke Unije u cjelini kao i za glavne kategorije potrošnje.

sije za nadolazeći financijski okvir (MFF)¹² i budući paket zakona.¹³ Ovi prijedlozi su otvorili razdoblje pregovora koji bi trebali završiti s donošenjem regulacije od strane Europskog parlamenta i Vijeća prije početka 2014. godine.¹⁴ Među područjima politike EU za koje višegodišnji financijski okvir (MFF) predviđa financijska sredstva za razdoblje 2014.-2020. godine kohezijska problematika je najvažnija u smislu raspodjele sredstava i stoga je u dosadašnjim pregovorima najspornije područje.¹⁵

Postupak usuglašavanja za razdoblje 2014.-2020. g. predviđa dva nova i važna elementa, a oni za cilj imaju povećanje učinkovitosti koordinacije između Europske komisije i država članica EU: Zajednički strateški okvir (CSF) na razini EU koji je zamišljen kao sveobuhvatno strateško usmjeravanje, i Ugovor o partnerstvu na nacionalnoj razini koji predlaže država članica i treba dobiti odobrenje od strane Komisije.¹⁶

U svrhu promicanja skladnog, uravnoteženog i održivog razvoja Europske unije, CSF će unijeti smjernice i ciljeve Europe 2020 u konkretne investicijske prioritete kohezijske politike, ruralnog razvoja te pomorske i ribarske politike.¹⁷ Zajednički strateški okvir (eng. *CSF*) sadrži glavne prioritete, a odnosi se na sve EU fondove. Svi ovi fon-

¹² COM(2011) 398 final, Bruxelles, 29. 6. 2011.

¹³ Prijedlog za utvrđivanje zajedničke odredbe o Europskom fondu za regionalni razvoj (ERDF), Kohezijskom fondu (CF), Europskom socijalnom fondu (ESF), Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj (EAFRD) i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo (EMFF), a kojom se utvrđuju opće odredbe o ERDF-a, ESF i CF, COM (2011) 615; Prijedlog Uredbe o posebnim odredbama o ERDF i Investiranju za rast i radna mjesta, COM (2011)614; Prijedlog uredbe o Kohezijskom fondu, COM (2011)612.

¹⁴ Nažalost, cijelo podešavanje i prilično kratki rokovi sasvim jasno pokazuju da će u praksi programski zadatak za razdoblje 2014. - 2020. biti kontinuirana procedura. Operativni programi moraju biti razvijeni paralelno s ugovorima o partnerstvu.

¹⁵ Kako bi se omogućilo da programi započnu u siječnju 2014. g., politički dogovor na najvišoj razini u svezi višegodišnjeg financijskog okvira treba dovršiti ne kasnije od 18 mjeseci prije nego što okvir stupi na snagu. Nedonošenje novog financijskog okvira može znatno zakomplicirati usvajanje novih programa.

¹⁶ Partnerski ugovori za 2014. - 2020. g. će zamijeniti Nacionalne strateške referentne okvire (NSRFs) u tekućem razdoblju.

¹⁷ Za razdoblje 2007. - 2013., kohezijska politika EU fokusirala se na samo tri glavna cilja: 1. konvergencija (solidarnost među regijama), 2. regionalna konkurentnost i zapošljavanje, 3. europska teritorijalna suradnja.

dovi također slijede komplementarne političke ciljeve, a upravljanje s njima je podijeljeno između Komisije i država članica. Kako bi mogli ostvariti svoje ciljeve, fondovi trebaju usmjeriti svoju potporu prioritetima EU i usuglasiti ih s ostalim politikama EU i financijskim instrumentima.¹⁸

II. Načelo partnerstva

Koncept „partnerstva“ ima brojna značenja. Općenito govoreći, koncept se odnosi na zajedničke aktivnosti i upućuje na određeni stupanj angažiranosti i predanosti partnera i razumno međusobno osnaživanje. Partnerstvo je puno više od obične suradnje između različitih sudionika. Uspješna suradnja se mora temeljiti na dugoročnoj perspektivi stvarnog sudjelovanja, te pružanja jednakih mogućnosti za druge partnere kako bi mogli igrati aktivnu ulogu zajedno s javnim ovlastima.

Partnerstvo treba promatrati u uskoj vezi s višerazinskim upravljanjem u EU. Načelo partnerstva se, kao što je to definirano u Strateškim smjernicama zajednice 2007-2013,¹⁹ temelji na osnaženom višerazinskom upravljanju. Upravljanje na više razina - ono ne može biti ograničeno na „inter-institucionalno upravljanje“ - opisuje novi model politike koordinacije između aktera kroz vertikalne i horizontalne mreže na lokalnoj, regionalnoj, nacionalnoj razini te na razini EU. Ova politika pomaže kako bi se smanjili nedostaci u pogledu informacija, resursa i financiranja, te upravne i političke nepovezanosti.²⁰

Višerazinsko upravljanje je potrebno za provođenje partnerstva sa svim društvenim akterima, uključujući i predstavnike civilnog društva, na svim društvenim razinama.²¹ Sustav višerazinskog upravljanja varira između zemalja članica EU, kao i između regija unutar zemalja

¹⁸ Kao što su Horizon 2020, Erasmus ili LIFE.

¹⁹ Postoje i neka druga ključna načela na kojima se temelji kohezijska politika EU: dodatnost, koncentracija i programiranje.

²⁰ Vidi posebno OECD-ov priručnik „Premošćivanje jaza između razina vlasti“, dostupno na <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/43901550.pdf> (10.05.2013)

²¹ *Kohezijska politika - igrajte na kartu partnerstva. Otvoreno pismo Vijeću*, Europski parlament i Europska komisija o načelu partnerstva u zajedničkoj regulaciji. Cjelovitom tekstu pisma može se pristupiti na http://www.eph.org/IMG/pdf/FINAL_Joint_letter_Play_thePartnership_Card_of_061112.pdf (10.05.2013)

članica EU. Naime, nacionalne vlade i subnacionalni akteri imaju različite stupnjeve moći i mogućnosti sudjelovanja u donošenju odluka.

Svi strukturni instrumenti obuhvaćeni EU fondovima vode se prema općim načelima potpore, kao što su: partnerstvo, višerazinsko upravljanje, jednakost između muškaraca i žena, održivost i usklađenost s europskim i nacionalnim pravom. Partnerstvo se ne odnosi samo na „okomito“ partnerstvo u javnoj sferi, tj. na odnose između Europske komisije, država članica, regionalnih, lokalnih i drugih tijela javne vlasti na različitim razinama. Partnerstvo također podrazumijeva blisku i stvarnu suradnju među tijelima javne vlasti na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini te privatnog i trećeg sektora. Štoviše, partneri bi trebali biti aktivno uključeni u cijeli programski ciklus: od pripreme, preko provedbe, do nadzora i evaluacije.

Kao horizontalno načelo, načelo „partnerstva“ zahtijeva učinkovitu i čvrstu suradnju između različitih aktera: EU institucija i tijela, nacionalnih parlamenata i vlada, tijela javne vlasti, službenih savjetodavnih struktura, javnih službi, privatnih aktera, akademskih zajednica (sveučilišta), istraživačkih instituta, masovnih medija, malih i srednjih poduzeća, poslovnih mreža, istraživačkih instituta i udruženja, predstavničkih tijela kao što su npr. socijalni partneri i brojne nevladine organizacije (NVO). No, partnerstvo je također alat za održivi razvoj (održivost) koji predstavlja glavni cilj Europske unije.²² Njegovi se korijeni mogu pronaći već u Ugovoru iz Rima (1957. g.), kada je osnovan i Europski socijalni fond (eng. *ESF*).²³ Glavna načela prema kojima djeluje propisani su kao dio opće reforme strukturnih fondova iz 1988. godine.²⁴

Na početku je partnerstvo bilo usredotočeno tek na tradicionalne gospodarske i društvene aktere, no Uredba Vijeća (EZ) br. 1083/2006/EC²⁵ stavlja značajan naglasak i na sudjelovanje tzv. „civilnog društva“ i njegovih organizacija (CSOs). Partnerstvo uključuje „bilo koja

²² Čl. 3. st. 5. Ugovora o osnivanju Europske unije.

²³ Čl. 124. Ugovora.

²⁴ Uredba EEZ br. 2052/1988.

²⁵ Uredba Vijeća (EZ) br. 1083/2006 od 11. srpnja 2006. donosi opće odredbe o Europskom fondu za regionalni razvoj, Socijalnom fondu i Kohezijskom fondu i ukida Uredbu (EZ) br. 1260/1999.

odgovarajuća tijela koja predstavljaju civilno društvo“: gospodarske i socijalne partnere (sindikate poslodavaca i zaposlenika), ekološke partnere, tijela za promicanje ravnopravnosti spolova.²⁶

Prijedlog Uredbe (eng. *Common Provisions Regulation* - CPR ili Nacrt opće Uredbe) kojom se ukida Uredba Vijeća br. 1083/2006. propisuje pravila za vertikalno (tj. između EU i zemalja članica) i horizontalno (tj. između različitih aktera) partnerstvo. Na temelju Članka 5. nacrta Uredbe, zemlje članice će organizirati partnerstvo sa sljedećim partnerima:

- nadležnim regionalnim, lokalnim, gradskim i drugim tijelima javne vlasti, predstavnicima sveučilišta, obrazovnih ustanova, istraživačkih centara i drugih nacionalnih javnih tijela;
- gospodarskim i socijalnim partnerima (u općim industrijskim i sektorskim organizacijama, nacionalnim gospodarskim komorama i udrugama poslodavaca, kao i ekvivalentnim tijelima organiziranim na nacionalnoj/regionalnoj razini); te
- tijelima koja predstavljaju civilno društvo (uključujući ekološke partnere, nevladine organizacije, institucije nadležne za promicanje socijalne uključenosti, ravnopravnosti spolova i nediskriminaciju).

U skladu s pristupom višerazinskog upravljanja, zemlje članice moraju uključiti partnere u pripremi ugovora o partnerstvu i izvješća o napretku te u pripremu, provedbu, praćenje i evaluaciju programa. Partneri će također sudjelovati u odborima za nadziranje programa. Najmanje jednom godišnje Komisija će se konzultirati s organizacijama koje predstavljaju partnere na razini Unije u svezi implementacije potpora iz CSF fondova.

III. Ograničenja načela partnerstva

Načelo partnerstva čini ključni element regionalnih razvojnih procesa. Ravnoteža između iznosa fondovskih sredstava, broja programa i najprikladnije strukture mora biti razvijena u partnerstvu s akterima u državama članicama te kroz pregovore s Europskom komisijom. Su-

²⁶ Vidi čl. 11. Uredbe Vijeća br. 1083/2006/EC.

djelovanje svih relevantnih partnera je osnovni uvjet učinkovitosti i uspjeha kohezijske politike EU.

Zbog očiglednih prednosti koje pruža partnerstvo, prihvaćanje ovog načela je postalo uobičajeno u svim državama članicama EU, istina negdje u većoj ili manjoj mjeri. Sve su nacionalne vlade svjesne poželjnosti partnerskih struktura, a čini se i kako se implementacija načela partnerstva poboljšala tijekom godina. Partnerstvo koje je iskreno i duboko dovodi do preciznijeg i učinkovitijeg korištenja europskih fondova, a stoga i do uspješnijih projekata.²⁷ Iskustvo, međutim, pokazuje kako postoje velike razlike među državama članicama u primjeni načela partnerstva, ovisno o nacionalnim institucionalnim rješenjima i političkoj kulturi.

Postoji nekoliko čimbenika koji vode do uspjeha ili neuspjeha u primjeni načela partnerstva u kohezijskoj politici EU. Općenito, učinkovitost različitih strukturnih instrumenata ovisi o kvaliteti javne politike, te regulatornog i institucionalnog okvira. Ulaganja mogu imati optimalan učinak jedino ukoliko postoje odgovarajuća politika, te kvalitetan pravni i administrativni okvir.

Korištenje sredstava iz EU fondova u praksi donosi brojne izazove. Ovi problemi su doveli do zajedničkog sustava upravljanja u kojem sudjeluju akteri na europskoj, nacionalnoj i subnacionalnoj (regionalnoj i lokalnoj) razini. Regionalni razvoj zahtijeva vrlo komplicirane procese odlučivanja i široke sposobnosti različitih sudionika.

Nacionalna ministarstva ili izvršne agencije povezane s ministarstvima najčešće su ključne u podršci, koordiniranju i ponekad provjeri procesa pokrenutih u državama članicama u svezi programiranja nacionalne razvojne strategije. To pokazuje strukturiranost dijaloga između visokih i srednjih upravljačkih struktura u različitim ministarstvima na izradi nacionalne strategije razvoja.

Postoje i jasni dokazi o postojanju iskrene želje kod središnjih vlasti u pogledu suradnje s organizacijama civilnoga društva. U nekim specifičnim programskim područjima, uključujući pitanja ravnopravnosti

²⁷ Europski gospodarski i socijalni odbor, *It takes two to tango, EESC studija o razvoju načela partnerstva u Kohezijskoj politici EU*, (2011) str. 10, dostupno na <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/cese-2011-05-en.pdf> (10.05.2013).

spolova ili jednakosti za osobe s invaliditetom, brige za okoliš i razmatranja etničkih manjina, izbor organizacija civilnog društva bio je relativno jednostavan. U navedenim aktivnostima neke su organizacije posebno poznate diljem Europe i uživaju visok javni ugled zbog svojih rezultata. U drugim, horizontalnim ili multisektorskim područjima kao što su gospodarska konkurentnost, obrazovanje, nezaposlenost ili smanjenje siromaštva, izbor organizacije civilnog društva je ponekad teži.²⁸

Na nacionalnoj razini procesi partnerstva mogu biti uključeni:

- kroz sudjelovanje formalnih savjetodavnih mehanizama (kao što su gospodarski i socijalni odbori ili gospodarske komore);
- kroz direktno sudjelovanje; i
- vrlo često kroz mješavinu oba pristupa.²⁹

Stvarno i učinkovito uključivanje svih zainteresiranih strana treba biti provedeno u najranijim fazama izrade i usvajanja programskih dokumenata (ugovori o partnerstvu, operativni programi itd.) a kako bi se preporuke mogle raspraviti između partnera u radnim skupinama i ugrađene u programe prije političke odluke o prihvaćanju od strane nacionalnih vlasti.³⁰ Konačno, posebna pažnja će se posvetiti inovativnim aktivnostima u kontekstu partnerstva, a kontinuirano jačanje kapaciteta partnera je presudno: resursi tehničke pomoći trebaju biti dostupni ekonomskim i socijalnim partnerima i civilnom društvu kod svih operativnih programa (OP).³¹

²⁸ *Governance and partnership in regional policy* [Upravljanje i partnerstvo u regionalnoj politici] Ad hoc zabilješka Odbora Europskog parlamenta za regionalni razvoj, PE 397.245, Bruxelles, 4. 1. 2008., str. 5. Dostupno na http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/pe_397245/_pe_397245_en.pdf (11.05.2013).

²⁹ Ibid.

³⁰ U kohezijskoj politici EU organizacije civilnog društva su privatni partneri a ne javna tijela.

³¹ Mjere tehničke pomoći mogu biti usmjerene k svim partnerima, korisnicima sredstava i široj javnosti.

IV. Nevladine udruge u kohezijskoj politici

Utjecaj organizacija civilnog društva na oblikovanje javnih politika neprekidno raste tijekom proteklih desetljeća. Angažman civilnog društva je bitan za jačanje demokratskih procesa, podizanje odgovornosti sustava i postizanje kvalitetnijih rezultata.

Izraz „civilno društvo“ odnosi se na široku lepezu nevladinih i neprofitnih organizacija koje su prisutne u javnom životu izražavajući interese i vrijednosti svojih članova i drugih, a na temelju drugačijih (kulturnih, političkih, znanstvenih, etičkih, vjerskih itd.) razmišljanja. Civilno društvo je raznoliko u svojoj prirodi i strukturi. Iz tog razloga definicije civilnog društva znatno variraju ovisno o različitim konceptualnim paradigmatama, povijesnim korijenima i zemlji podrijetla. Stoga među organizacijama civilnog društva pronalazimo brojne i različite organizacije, dok je izraz „organizacija civilnog društva“ veoma širok i uključuje udruge, zaklade, zagovaračke grupe, sindikate, autohtone skupine, grupe u zajednici, dobrotvorne organizacije itd.

„Nevladina organizacija“ je još jedan pojam koji se ne koristi dosljedno.³² Kao rezultat nastaje problem definiranja i klasificiranja nevladinih organizacija, a doista postoje brojne i međusobno suprotstavljene definicije i klasifikacije. Ipak, postoji imperativni kriterij prema kojem nevladine organizacije moraju biti neovisne i ne smiju zastupati privatne (osobne, individualne) interese (izrazi „civilno društvo“ ili „treći sektor“ se također često koriste za označavanje razlike prema državi i ekonomskoj sferi). Nevladine organizacije trebaju činiti više nego služiti potrebama usko definirane društvene skupine ili kategorije, kao što su npr. članovi obitelji ili isključivi krug privatnih osoba.

1. Djelovanje nevladinog sektora u Mađarskoj

Danas u Mađarskoj postoji više od 78.000 registriranih organizacija civilnog društva (npr. udruga i zaklada). Nedavno je stupio na snagu novi zakon o neprofitnim organizacijama civilnog društva: Zakon CLXXV od 2011. o slobodi udruživanja, o stjecanju javnog statusa te

³² Postoji mnogo alternativnih ili preklapajućih izraza u upotrebi, uključujući organizacije civilnog društva (OCD), nedržavni akteri, dobrovoljne organizacije, neprofitne organizacije i organizacije trećeg sektora.

o aktivnostima i potporama organizacijama civilnog društva što je integrirao u jedinstveni zakonski instrument nekoliko zakona koji se bave upravljanjem civilnim društvom. Glavni cilj novog zakona je osigurati transparentnost i vraćanje ugleda javnom statusu. Preduvjet za stjecanje ovog statusa je da nevladine organizacije odaberu bilo koju javnu obvezu definiranu u bilo kojem zakonu. Pored ovoga, organizacije civilnog društva moraju dokazati da imaju podršku unutar društva te da posjeduju odgovarajuće resurse.³³

Mađarski institucionalni sustav u svezi kohezijske politike značajno je centraliziran nakon 2007. godine. *Nacionalna razvojna agencija* (NDA)³⁴ je postala glavno tijelo odgovorno za europske programe i njihovo provođenje, a djeluje pod nadzorom Ministarstva za nacionalni razvoj. U načelu, nevladine organizacije mogu sudjelovati u izradi novih mađarskih razvojnih planova (NHDP ili Nacionalni strateški referentni okvir) i njegovih operativnih programa,³⁵ a predstavljeni su u (sub)povjerenstvima za monitoring. U praksi nevladine organizacije nisu bili uključene u potpunosti.³⁶ Ponekad su bile konzultirane, ali uglavnom su bile ignorirane. Sudjelovanje je često bilo vrlo formalno i nije ispunjavalo zahtjev za istinsko partnerstvo.

Nakon izmjena i dopuna Zakona o XXI/1996. o regionalnom razvoju i planiranju korištenja zemljišta za regionalni razvoj, godine 2004. Uredba Vlade³⁷ je pozvala na osnivanje nacionalnog, regionalnih i lokalnih civilnih foruma mirenja kao savjetodavnih tijela koji bi se osnovali kao savjetodavna tijela za razvojna vijeća koja postoje na nacionalnoj, regionalnoj i mikro-razini. Bez ikakve vanjske potpore organizacijama civilnog društva, forumi mirenja ne bi mogli odigrati nikakvu važniju

³³ <http://www.kormany.hu/en/ministry-of-public-administration-and-justice/news/regulation-of-civil-society-in-hungary> (31.5.2013).

³⁴ Sva upravljačka tijela u operativnim programima stavljena su pod kišobran NDA. U suradnji s resornim ministarstvima i regijama, NDA je odgovorna za planiranje i provedbu cjelokupnog NHDP, kao i za obavljanje funkcije tijela nadležnog za upravljanje u odnosu na sve operativne programe.

³⁵ Između 2007. i 2013. godine u Mađarskoj je razvijeno 15 operativnih programa, od kojih je osam sektorskih i sedam regionalnih operativnih programa.

³⁶ Uloga nevladinih organizacija bila je značajna osobito u socijalnom sektoru i u zaštiti okoliša.

³⁷ Uredba Vlade br. 258/2004 (IX. 16.).

ulogu u mađarskoj kohezijskoj politici, a ne bi ni postojale veze između foruma na različitim razinama.

Ljudski i financijski resursi mađarskih organizacija civilnog društva su vrlo promjenjivi. Neke nevladine organizacije npr. zapošljavaju plaćeno osoblje, dok je osoblje kod drugih u potpunosti volontersko. EU subvencije imaju presudnu ulogu u razvoju nevladinog sektora, posebno u izgradnji kapaciteta organizacija, ali svega nekoliko mađarskih nevladinih organizacija ima iskustva u privlačenju europskih sredstava za sufinanciranje projekata.

Nova mađarska vlada je 2010. godine reformirala institucionalni sustav regionalnog razvoja. Ranija razvojna regionalna vijeća su pretvorena u sedam regionalnih razvojnih foruma; njihova je funkcija u davanju savjeta županijskim vladama i županijskim savjetodavnim forumima. Uz to što je cijeli proces pod vremenskim pritiskom, a karakteriziraju ga i poteškoće u koordiniranju i učinkovitom planiranju, nije ni jasno hoće li organizacije civilnog sektora imati neku ulogu u pripremi razvojnih planova tijekom 2013. godine.

2. Uloga nevladinog sektora u Hrvatskoj

U Hrvatskoj postoji gotovo 50.000 organizacija civilnog društva a uglavnom su nastale kao spontani izraz želje za građanskim organiziranjem oko nekih vrijednosti ili interesa. Na razvoj civilnog sektora i rad pojedinih organizacija značajno su utjecale međunarodne organizacije i donatori kroz prijenos potrebnih znanja i vještina („uvezeno civilno društvo“). Većina organizacija hrvatskog civilnog društva (više od 21.000 udruga i najveći dio zaklada i fondacija) nalazi se u glavnom gradu i nekoliko drugih velikih gradova. Broj organizacija i interes za osnivanje udruga polako raste i u manjim mjestima.³⁸

Civilno društvo u Hrvatskoj sastoji se od udruga, zaklada i fondacija, privatnih ustanova i zadruga.³⁹ Sve su ove organizacije oblik izražavanja građanskih prava na slobodu udruživanja i imaju pravnu osobnost

³⁸ G. Bežovan i S. Zrinščak, *Civilno društvo u Hrvatskoj* (Zagreb, Naklada Jesenski i Turk, Hrvatsko sociološko društvo 2007) str. 62-63.

³⁹ Ibid. str. 95-96.

i propisani postupak upisivanja. Registar udruga Republike Hrvatske vodi Središnji državni ured za upravu.

Vladin Ured za udruge osnovan je 1998. godine s ciljem obavljanja stručnih poslova u domeni Vlade RH a u svezi stvaranja uvjeta za suradnju i partnerstvo s nevladinim, neprofitnim sektorom, poglavito s udrugama. Ured usko surađuje sa Savjetom za razvoj civilnoga društva⁴⁰ (savjetodavno tijelo Vlade), te prati provedbu Nacionalne strategije stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva (2012. – 2016. godine). Proračun Ureda kontinuirano se mijenja od njegova osnutka u zavisnosti od novih okolnosti, npr. novih mogućnosti za financiranje projekata i programa organizacija civilnog društva iz EU fondova.⁴¹

Izradu Strategije regionalnog razvoja Hrvatske (2011-2013.)⁴² vodi Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva pri čemu se savjetuje s predstavnicima resornih ministarstava i drugih dionika na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini. Strategija ističe važnost konsenzusa temeljenog na partnerstvu različitih interesnih skupina. Konačni nacrt dokumenta je predstavljen Europskoj komisiji, a tijekom pregovora se raspravljalo o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji (Poglavlje 22: „Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata“).

Međunarodna istraživanja provedena u Hrvatskoj pokazuju da su najkritičnija područja civilnog društva u Hrvatskoj povezana s ograničenim prostorom za djelovanje, kao i s pravnim, političkim i socijalno-kulturalnim okvirom koji je povezan s razvojem civilnog društva. Premda građani općenito imaju pozitivan stav prema organizacijama civilnog društva, nisu još uvijek u dovoljnoj mjeri uključeni u inicijative i programe civilnog društva. Takva situacija je posljedica nedovoljne razvijenosti kulture davanja i volontiranja u projektima i programima od interesa za opće dobro.

⁴⁰ Vijeće ima 27 članova, 12 predstavnika nadležnih tijela državne uprave i ureda, 3 predstavnika zaklada, sindikata i udruga poslodavaca, te 12 predstavnika nevladinih udruga i drugih organizacija civilnoga društva.

⁴¹ <http://www.uzuvrh.hr/stranica.aspx?pageID=227> (21.5.2013.).

⁴² http://www.mrrfeu.hr/UserDocsImages/STRATEGIJA_REGIONALNOG_RAZVOJA.pdf (21.5.2013.).

V. Zaključak

Kohezijska politika EU je glavni alat koji joj stoji na raspolaganju za poticanje rasta, zapošljavanja i konkurentnosti diljem europskih regija, a u skladu sa strategijom Europa 2020 kao i s obvezom fiskalne discipline. EU fondovi određuju strateške smjernice razvoja neke zemlje na svim razinama. U svjetlu trenutne nepovoljne ekonomske situacije i oskudnosti javnih resursa u pojedinim zemljama, od financijskih instrumenata EU očekuje se da igraju još snažniju ulogu u programskom razdoblju 2014. - 2020. godine.⁴³ Zbog toga usporedno raste i potreba za još većim doprinosom organizacija civilnog društva.

Implementacija načela partnerstva odvijala se sporo u cijelom razdoblju od 1988. godine naovamo. Partnerstvo je ključno načelo za programiranje i provedbu kohezijske politike EU, ali su utjecaj ovog načela i njegova implementacija dosad bili ograničeni. Javna vlast uvijek doživljava razvoj partnerstva kao više ili manje problematičan. Kao prvo, razvijeno je mišljenje prema kojem je partnerstvo poželjno i efikasno na razini strateškog planiranja, ali je manje učinkovito kada je u pitanju odlučivanje o aktualnim programima i projektima. Drugo, izgradnja partnerstva se često doživljava kao dugotrajan i zahtijevan proces koji ne donosi mnogo dodatnih koristi.

Partnerstvo se ne treba shvaćati kao ograničenje, već kao pravi način da se stvara nova vrijednost i osigura učinkovitost. Stoga u namjeri mobiliziranja svih koji su uključeni, predstavnici lokalnih i regionalnih dionika, socijalnih partnera i civilnog društva, politiku dijaloga i implementaciju kohezijske politike treba paralelno jačati.⁴⁴ To uključuje jačanje napora na stvaranju društvenih okolnosti pogodnih za udruge, a povećanje njihovih kapaciteta doprinosi učinkovitom obavljanju njihovih zadaća kao punopravnih sudionika.

Nevladine organizacije uvijek pozdravljaju priliku za sudjelovanjem u utvrđivanju prioriteta kao i planiranju te provođenju programa, no

⁴³ Osim toga, EU fondovi će imati ključnu ulogu u podupiranju financijskih instrumenata koji mogu utjecati na privatne investicije i na taj način povećati učinke javnog financiranja.

⁴⁴ *Peto izvješće o gospodarskoj, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji*, izvješće Komisije, studeni 2010, dostupno na http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/Cohesion5/pdf/5cr_en.pdf (31.5.2013).

kapaciteti civilnog društva da odgovori na ove mogućnosti i dalje ostaju ograničeni. Svega nekoliko organizacija ima potrebnu strukturu i kadrove, dok većina nema potrebnih resursa za potpuno sudjelovanje u donošenju odluka. To je razlog zbog kojeg se partnerski procesi općenito moraju poticati i osiguravati od strane najviših državnih razina.

Zakonodavstvo EU je ključno u definiranju opsega i primjeni načela partnerstva, jer partnerstvo je jedan od temelja kohezijske politike EU. U travnju 2012. godine Komisija je predstavila radni dokument o Europskom kodeksu o partnerstvu (dalje: ECCP) kako bi se osigurala snažniju uključenost civilnog društva u svim fazama kohezijske politike (projektiranje, razvoj, praćenje i vrednovanje).⁴⁵ Cilj ECCP nije u postavljanju uvjeta čijim bi se ispunjenjem odnos između nevladinih organizacija i njihovih vlada držao zadovoljavajućim, već u proširivanju „dobre prakse“ u svim zemljama članicama EU i stvaranju win-win situacije za sve aktere.

Kodeks o partnerstvu propisuje nacionalnim vlastima minimalne zahtjeve koje treba ispuniti kako bi se osigurala kvalitetna uključenost partnera. Kodeks neće ostati samo na smjernicama jer će Komisija zadržati mjere kontrole kako bi se osigurala usklađenost s pravilima iz Kodeksa o partnerstvu. Članak 5. stavak 3. CPR-a Komisiji daje prenesene ovlasti⁴⁶ za donošenje ciljeva i kriterija koji daju potporu provedbi partnerstva i olakšavaju dijeljenje informacija, iskustava, rezultata i dobre prakse među zemljama članicama.⁴⁷

Nacrt dokumenta o delegiranju ovlasti određuje strukturu i sadržaj Europskog kodeksa o partnerstvu.⁴⁸ U dokumentu se ističe da države članice trebaju primijeniti načelo partnerstva na transparentan način,

⁴⁵ *The partnership principle in the implementation of the Common Strategic Framework Funds – elements for a European Code of Conduct on Partnership*, radni dokument Komisije, SWD(2012) 106 final, Bruxelles, 24.4.2012.

⁴⁶ Čl. 290. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

⁴⁷ Odredbe Kodeksa neće ni na koji način biti u suprotnosti s mjerodavnim odredbama EU propisa o CSF fondovima.

⁴⁸ *The European Code of Conduct on Partnership – The Delegated Act – Preparatory Fiche No. 1*, 18. 1. 2013., dostupno na http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/pdf/preparation/fiche_code_conduct_2013_01_21.pdf (31.5.2013.)

posebno s obzirom na utvrđivanje partnera i njihov pristup potrebnim informacijama u pogledu obaveza propisanih od strane zemalja članica i upravljačkih tijela zaduženih za zaštitu podataka, povjerljivost i sukob interesa. To znači da zemlje članice EU još uvijek utvrđuju najprikladnije postupke i trenutke kako bi se osiguralo sudjelovanje svih aktera. S obzirom na proces konzultacija one bi trebale:

- osigurati pravovremeno otkrivanje i jednostavan pristup odgovarajućim informacijama;
- osigurati dovoljno vremena partnerima za analizu i komentar ključnih pripremnih radnji ili nacрта dokumenata;
- osigurati dostupnost komunikacijskih kanala kroz koje partneri mogu postavljati pitanja, davati svoje doprinose i primati povratne informacije;
- osigurati širenje ishoda konzultantskih procesa.

ECCP će propisati da će upravna tijela provoditi evaluaciju pridržavanja i učinkovitosti partnerstva za vrijeme programskog razdoblja. Nacrt ECCP-a također uključuje važnost izgradnje kapaciteta, što znači snažnije sudjelovanje partnera u pripremi, provedbi i praćenju kretanja CSF sredstava u svim fazama. Svi partneri moraju značajno pridonijeti aktivnostima u zemljama članicama EU. Nacrt ECCP-a sadrži i tehničku pomoć, ali i određuje odgovarajući iznos CSF sredstava predviđen za izgradnju kapaciteta socijalnih partnera i nevladinih udruga uključenih u programe.

U skladu s odgovarajućim financijskim resursima, jedan od najboljih mađarskih primjera je izgradnja civilne mreže u okviru Južno-transpodunavskog⁴⁹ regionalnog operativnog programa (South-Transdanubian Regional Operational Programme, STROP). U tijeku je izrada novog okvira prvenstveno pod utjecajem regionalnog foruma *Civil Concilia-*

⁴⁹ South Transdanubia je jedna od sedam NUTS 2 regija u Mađarskoj; tri županije čine regiju: Baranya, Somogy i Tolna. To je jedna od siromašnijih regija u cijeloj EU prema brojnim gospodarskim pokazateljima, i periferija u smislu da je na južnoj granici zemlje.

tion uspostavljenog 2004. godine kao savjetodavnog tijela Vijeća za regionalni razvoj.⁵⁰

Budući da STROP i njegovi akcijski planovi⁵¹ nisu namijenjeni tome da se između 2007. i 2010. godine osigura pristup subvencijama za organizacije civilnog društva, na kraju 2009. godine Forum je odlučio pokrenuti kampanju za uključivanje civilne mreže u regionalne operative programe. Uz pomoć brojnih nevladinih organizacija (više od pedeset i pet) dovršen je prijedlog pod nazivom „Razvoj infrastrukturnih uvjeta regionalnih civilnih organizacija“ i usvojen 2010. godine.⁵²

Zbog razgraničenja zahtjeva za financiranjem između različitih operativnih programa (pogotovo operativnih programa za okoliš i energiju, operativnih programa za socijalnu obnovu i šest operativnih programa konvergencije), samo program za razvoj infrastrukture (u okviru dijela STROP-a pod nazivom „The development of human public services“)⁵³ može biti od važnosti za organizacije civilnog društva. Podnositelji zahtjeva mogu zatražiti uključivanje ESF troškova (obrazovanje, trening, itd.) do granice od 30 posto, ali ove aktivnosti moraju biti u izravnoj vezi s provedbom infrastrukturnog projekta. Potpora EU može prijeći i 90 posto od iznosa ukupne potpore.

Sve u svemu, bespovratni iznos od samo 300 milijuna forinti (više od 1 milijun eura) je bio naveden u pozivima za podnošenje ponuda. U konačnici je devet projekata dobilo subvenciju, a svi su ugovori s kori-

⁵⁰ Mađarske regije su statistička, ali ne i administrativna tijela. Županijske i općinski vlade postoje, ali ne postoji regionalna razina u formalnoj državnoj strukturi (ne postoji 'NUTS2' razina), dužnosnici nisu izabrani na bilo koju funkciju na regionalnoj razini. Regionalna razvojna vijeća (RCDS) za svaku regiju stvaraju regionalne razvojne planove kao što je STROP.

⁵¹ STROP je detaljnije opisan u dvogodišnjim i/ili trogodišnjim akcijskim planovima (2007.-2008., 2009.-2010. i 2011.-2013.). To su od Vlade odobreni provedbeni dokumenti, a koji sadržavaju detaljno razrađene intervencije. Akcijski planovi su razvijeni na bazi pet prioriteta uključenih u STROP.

⁵² Javna rasprava o prijedlozima novih pravila bila je samo dvotjedna procedura na internetskoj stranici NDA, a većina preporukama javnosti neće biti prihvaćena.

⁵³ STROP ima pet prioriteta: 1. konkurentno gospodarstvo utemeljeno na razvoju urbanih područja; 2. jačanje turističkog potencijala u regiji; 3. razvoj humanih javnih službi; 4. podrška integriranim aktivnostima urbanog razvoja; 5. poboljšanje dostupnosti i razvoj okoliša.

snicima (šest udruga i tri zaklade) sklopljeni tijekom 2012. godine. Ovi projekti mogu poslužiti kao dobra osnova za još svrhovitiji i sustavniji angažman organizacija civilnog društva i njihov proaktivni pristup i doprinos budućem razvoju regije.⁵⁴

⁵⁴ Na kraju vrijedi spomenuti da je koncem svibnja 2013. godine mađarska Vlada izdala dokument o subvencijama sustavu civilnih organizacija, zatražila je od ministra za ljudske resurse da procjeni moguće doprinose četiriju ministarstava civilnim programima, te također od ministra za nacionalni razvoj zatražila da pripremi izvješće o rezultatima *New Széchenyi* plana prema kojem organizacije civilnog društva mogu biti potencijalni korisnici sredstava iz EU fondova.

**Upravljanje regijama:
jedinice lokalne i regionalne
samouprave**

Anita Blagojević*
Tímea Drinóczi**
Miklós Kocsis***

Transparentnost na lokalnoj i regionalnoj razini u Hrvatskoj i Mađarskoj

Važnost načela transparentnosti je neupitna. Da bismo opravdali ovo stajalište, možda je dovoljno samo reći kako je demokratski proces bez transparentnosti nezamisliv. Kao jedan od pet stupova (europske) dobre vladavine – uz sudjelovanje (participaciju), odgovornost, djelotvornost i usklađenost (koherentnost),¹ definirane u Bijeloj knjizi o europskom vladavinskom sustavu iz 2001. (dalje Bijela knjiga)² – transparentnost se može smatrati jednim od fundamentalnih načela demokracije i vladavine prava, koja mogu poslužiti kao „okvir za prosudbu stanja političkog sustava, odnosno stupnja realizacije ustavnih načela i ustavnih normi u svakoj pojedinoj državi“.³ Načelo transparentnosti i ostala načela dobre vladavine primjenjuju se na sve razine vladavine: globalnu, europsku, nacionalnu, regionalnu i lokalnu, te stoga zahtijevaju napore, ili „usklađeno djelovanje svih europskih institucija, sadašnjih i budućih zemalja članica, regionalnih i lokalnih vlasti, te civilnog društva“.⁴

Iako značenje transparentnosti ovisi o mnogim čimbenicima, uključujući „kontekst u kojemu se upotrebljava, funkciju koju se očekuje da će ispuniti i stoga također i interese koje namjerava štiti“⁵ za potrebe

* Doc. dr. sc. Anita Blagojević, docentica, Katedra ustavnih i političkih znanosti, Osijek, ablagoje@pravos.hr

** Dr. habil. Tímea Drinóczi, izvanredna profesorica, Katedra ustavnog prava, Pečuh, drinoczi.timea@ajk.pte.hu

*** Dr. sc. Miklós Kocsis, viši predavač, Katedra ustavnog prava, Pečuh, kocsis.miklos@ajk.pte.hu

¹ Pri tome valja napomenuti kako je svako načelo važno samo po sebi (ali i da se ista ne mogu ostvariti putem odvojenih djelovanja), te da primjena ovih pet načela učvršćuje načela razmjernosti (proporcionalnosti) i supsidijarnosti.

² European Commission, *European Governance: A White Paper*, Brussels, COM(2001)428, 25.7.2001., dostupno na http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001_0428en01.pdf.

³ B. Smerdel, „Neposredno odlučivanje i njegove ustavne granice“ *Hrvatska pravna revija* 10 (2010)11, str. 1.

⁴ Bijela knjiga, loc. cit. bilj. 2, str. 9.

⁵ S. Prechal i M. E. de Leeuw, „Transparency: A General Principle of EU Law“, u J. Bernitz, et al., ur., *General Principles of EC Law in a Process of Development* (Kluwer Law International, 2008.) str. 202.

ovog rada ograničit ćemo se na transparentnost kao konstitutivni element lokalne demokracije.

Dok transparentnost općenito, prema (vrlo širokoj) definiciji Europskog ombudsmana Jacoba Södermana, podrazumijeva da: (1) postupak putem kojega javne vlasti donose odluke treba biti razumljiv i otvoren; (2) same odluke trebaju biti obrazložene; (3) što je više moguće, informacije na kojima se temelje odluke trebaju biti dostupne javnosti,⁶ transparentnost na lokalnoj i regionalnoj razini može se promatrati kroz prizmu „sredstva koje pomaže lokalnim vlastima da svoj rad učine javnim, da odgovarajuće iskorištavaju svoje mogućnosti, te da budu odgovorne za svoje dnevne aktivnosti“.⁷ Kao vrlo moćan čimbenik, transparentnost može unaprijediti vladavinu, ojačati lokalni i regionalni razvoj, te dati svoj obol borbi protiv korupcije; i *vice versa*.

Imajući u vidu sve navedeno, u prvom dijelu rada fokusiramo se na koncept dobre vladavine (točka 1.1) i načelo transparentnosti (točka 1.2), te naglašavamo značenje i važnost transparentnosti na lokalnoj i regionalnoj razini (točka 1.3). Nastavljamo s analizom različitih aspekata načela transparentnosti na lokalnoj i regionalnoj razini u Hrvatskoj (točka 2.1) i Mađarskoj (točka 2.2), uključujući, *inter alia*, pravo na pristup informacijama, transparentnost procedure donošenja propisa, sudjelovanje javnosti. U zaključku (točka 3), predstavljamo uočene razlike i sličnosti u hrvatskim i mađarskim propisima i praksi.

I. Transparentnost kao načelo

U cilju analiziranja trenutne situacije u vezi različitih aspekata transparentnosti na lokalnoj i regionalnoj razini u Hrvatskoj i Mađarskoj, nužno je najprije se fokusirati na pojašnjenje pojmova dobra vladavina i transparentnost, te na prikaz posebnosti lokalne transparentnosti. Od početka 1990-ih, kada je Svjetska banka uvela koncept dobre

⁶ General Report prepared by the European Ombudsman Jacob Söderman for the 1998 FIDE Congress: *The citizen, the administration and Community Law*, Stockholm, June 3-6, 1998., dostupno na <http://edz.bib.uni-mannheim.de/daten/edz-b/omb/07/fide-1-eng.pdf>.

⁷ *Local Transparency&Public Participation*, A Handbook, supported by USAID, str. 15, dostupno na <http://emi-kosovo.rti.org/repository/docs/Handbook-on-Local-Transparency-and-Pubic-Participation.pdf>.

vladavine,⁸ važne međunarodne organizacije (prije svega mislimo na Svjetsku banku, Međunarodni monetarni fond, Organizaciju za ekonomsku suradnju i razvoj, Ujedinjene narode), političari te, naravno, znanstvenici, dali su svoj doprinos raspravama o dobroj vladavini. Osim toga, u cilju uspostavljanja okvira našeg istraživanja, jedna od središnjih točaka razmatranja bit će dokument Europske komisije Bijela knjiga o europskom vladavinskom sustavu.

1. Dobra vladavina

U skladu s tim, primjerice, možemo navesti kako je u Strategiji Svjetske banke o vladavini i antikorupciji iz 2007., vladavina definirana kao „način na koji javni službenici i institucije stječu i obavljaju vlast kako bi oblikovali javnu politiku i pružali javna dobra i usluge.“⁹

Definicija dobre vladavine Razvojnog programa Ujedinjenih naroda (United Nations Development Programme, dalje UNDP) utvrđena je u njegovom dokumentu iz 1997. „Vladavina za održivi ljudski razvoj“ kako slijedi: „Dobra vladavina je, između ostaloga, participativna, transparentna i odgovorna. Ona je također učinkovita i pravedna. I ona promovira vladavinu prava.“¹⁰ Prema ovom dokumentu, dakle, esencijalne karakteristike dobre vladavine su participacija (sudjelovanje), vladavina prava, transparentnost, odgovornost i strateška vizija.

Vrlo sličnu listu karakteristika dobre vladavine sadrži i definicija Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (Organization for Economic Co-operation and Development, dalje OECD), koja uključuje sljedeća načela: poštivanje vladavine prava, otvorenost, *transparentnost* i odgovornost demokratskim institucijama, pravednost i jednakost u radu s

⁸ Pojam dobra vladavina prvi puta je upotrijebljen u Izviješću Svjetske banke o Sub-saharskoj Africi iz 1989., u kojemu je dobra vladavina okarakterizirana kako slijedi: „Inicijativa privatnog sektora i mehanizmi tržišta su važni, ali oni moraju ići ruku-pod-ruku s dobrom vladavinom – javnim službama koje su učinkovite, pravosudnim sustavom koji je pouzdan, te upravom koja je odgovorna svojoj javnosti“. Vidi: World Bank, *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*, November 1989, str. xii, dostupno na <http://www.wds.worldbank.org>.

⁹ World Bank, *Strengthening World Bank Group Engagement on Governance and Anti-Corruption*, March 21, 2007, str. 3, dostupno na <http://siteresources.worldbank.org>.

¹⁰ UNDP, *Governance for Sustainable Human Development*, January 1997, dostupno na <http://mirror.undp.org/magnet/policy>

građanima, učinkovite i djelotvorne službe, jasne, transparentne i primjenjive propise, konzistentnost i koherentnost u oblikovanju politika, te visoke standarde etičkog ponašanja.¹¹

Godine 2009., Ekonomska i socijalna komisija Ujedinjenih naroda za Aziju i Pacifik (United Nations Economic and Social Commission for Asia and Pacific, dalje UNESCAP) u svojem dokumentu „Što je to dobra vladavina“ identificirala je osam glavnih karakteristika dobre vladavine: „Ona je participativna, orijentirana prema konsenzusu, odgovorna, transparentna, reponzivna, učinkovita i djelotvorna, pravedna i inkluzivna i ona poštuje vladavinu prava. Ona osigurava smanjivanje korupcije, potom da će se uzeti u obzir stajališta manjina i da će se u procesu donošenja odluka čuti glasovi najranjivijih u društvu. Ona je također reponzivna prema sadašnjim i budućim potrebama u društvu.“¹² Kao što se može primijetiti, ova se definicija neznatno razlikuje od naprijed navedene definicije OECD-a.

Godine 1996. Udruga za međunarodno pravo (International Law Association, dalje ILA) osnovala je Odbor o odgovornosti međunarodnih organizacija koji je raspravljao o načelu dobre vladavine u svojem Trećem izvješću iz 2002. godine. Prema ovom Izvješću, dobru vladavinu čine sljedeći elementi: transparentnost u postupku donošenja odluka i u implementaciji institucionalnih i operativnih odluka; visok stupanj demokracije u postupku donošenja odluka; pristup informacijama otvoren svim potencijalnim osobama na koje se odluka odnosi i/ili osobama pogođenim konkretnom odlukom; dobro funkcioniranje međunarodne civilne službe; dobro financijsko upravljanje te odgovarajuće izvješćivanje i evaluacijski mehanizmi.¹³

Osim definicija različitih međunarodnih i drugih organizacija, svoj doprinos boljem razumijevanju dobre vladavine također su dali i neki autori. Primjerice, prema Surendri Munshi, dobra vladavina podrazumijeva „participativni način vladanja koji funkcionira na odgovoran i

¹¹ OECD, *Public Governance and Management*, dostupno na <http://www.oecd.org>.

¹² UNESCAP, *What is good governance*, str. 1, dostupno na <http://www.unescap.org/pdd/ps/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.pdf>

¹³ ILA, *Committee on Accountability of International Organizations, Third Report, Consolidated, revised and enlarged version of recommended rules and practices, 2002.*, dostupno na http://eee-ila-hq.org/html/layout_committee.htm

transparentan način temeljen na načelima djelotvornosti, legitimnosti i konsenzusa u svrhu promoviranja individualnih prava građana i javnog interesa, što ukazuje na izvršavanje političke volje u cilju osiguranja materijalnog blagostanja društva i održivog razvoja sa socijalnom pravdom¹⁴.

Paul Hirst definira dobru vladavinu kao „stvaranje učinkovitoga političkog okvira vođenog privatnom ekonomskom akcijom – stabilni režimi, vladavina prava, učinkovita državna uprava prilagođena ulogama koje vlasti doista mogu provesti i snažno civilno društvo neovisno o državi¹⁵“.

Prema Adrianu Leftwichu, dobra vladavina ima tri temeljne razine značenja koje se mogu definirati kao sustavna, politička i administrativna. Prema prvom, sustavnom gledištu, dobra vladavina podrazumijeva demokratski kapitalistički režim kojemu predsjeda minimalna država koja je dio šire vladavine novoga svjetskog poretka. Drugi, politički smisao dobre vladavine, eksplicitno označava državu koja uživa legitimitet i autoritet, koji proizlaze iz demokratskog mandata i zasnovani su na tradicionalnom liberalnom značenju jasne diobe zakonodavnih, izvršnih i sudskih ovlasti. Konačno, s administrativnog gledišta, dobra vladavina podrazumijeva službu koja je učinkovita, neovisna, odgovorna i otvorena javnosti.¹⁶

Čak i ovaj kratki pregled pokazuje da je koncept dobre vladavine prilično popularan. Međutim, unatoč toj popularnosti, ili baš upravo zbog nje, činjenica je da je velik broj različitih definicija rezultirao „povećanom konfuzijom u pogledu granica koncepta.“¹⁷ S druge strane, unatoč tim različitim značenjima, interpretacijama i definicijama koje nalazi-

¹⁴ Citirano prema: United Nations Economic and Social Council, Committee of Experts on Public Administration, *Definition of basic concepts and terminologies in governance and public administration*, E/C.16/2006/4, 2006, str. 4.

¹⁵ P. Hirst, „Democracy and Governance“, u J. Pierre, ur., *Debating Governance* (Oxford University Press, 2000.) str. 14.

¹⁶ A. Leftwich, *Governance, the State and the Politics of Development, Development and Change*, Vol. 5, Issue 2 (2008) str. 371, dostupno na <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.467-7660.1994.tb00519.x/pdf>

¹⁷ C. Santiso, „Good governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality“, *The Georgetown Public Policy Review*, 7 (2001) 1 str. 4.

mo u literaturi, postoji, u najmanju ruku, „određena vrsta zajedničkog shvaćanja [...] u pogledu temeljnih elemenata dobre vladavine.“¹⁸ Bez ikakve sumnje, to podrazumijeva i načelo transparentnosti, koje je temeljni element skoro svih definicija dobre vladavine.¹⁹

Ovo je također slučaj i s „europskim shvaćanjem“ dobre vladavine. Naime, u europskom kontekstu dobru vladavinu definirala je Europska komisija u svojoj Bijeloj knjizi iz 2001., koja „predlaže otvaranje postupka donošenja politike na način da se više ljudi i organizacija uključi u oblikovanje i prezentiranje politike EU“ i koja „promovira veću otvorenost i odgovornost za one koji su uključeni.“²⁰ Bijela knjiga definira dobru vladavinu kao set pravila i metoda temeljen na pet načela: otvorenost/transparentnost („institucije trebaju raditi na otvoreniji način“), participacija („veća participacija vjerojatno će rezultirati većim povjerenjem“), odgovornost („svaka institucija EU mora objasniti i preuzeti odgovornost za ono što čini“), učinkovitost („politike moraju biti učinkovite i pravovremene“) i koherentnost („politika i djelovanje moraju biti koherentni i lako razumljivi“).²¹ Svako načelo važno je samo po sebi za uspostavu demokratskije vladavine, no ista se ne mogu ostvariti odvojenim djelovanjima. Načela podupiru demokraciju i vladavinu prava u državama članicama, a primjenjuju se na sve različite vladavine – globalnu, europsku, nacionalnu, regionalnu i lokalnu.²² Konačno, primjena ovih pet načela naglašena je s dodatna dva načela: proporcionalnost i subsidijarnost.

¹⁸ F. Weiss i S. Steiner, „Transparency as an element of Good Governance in the Practice of the EU and the WTO: Overview and Comparison“, *Fordham International Law Journal* 30 (2006) 5, str. 1547.

¹⁹ Osim transparentnosti, ostala temeljna načela dobre vladavine uključuju: participaciju, vladavinu prava, odgovornost, odaziv, pravednost, djelotvornost i učinkovitost. Prema *Vladimíri Dvořákovéj*, o hijerarhiji ovih načela može se raspravljati – međutim, možemo se složiti da su najvažnija načela vladavina prava, odgovornost, i transparentnost. Vidi: V. Dvořáková, *The Metamorphosis of Governance in the Era of Globalization, The Scale of Globalization. Think Globally, Act Locally, Change Individually in the 1st Century* (University of Ostrava, 2011) str. 12, dostupno na http://conference.osu.eu/globalization/publ2011/11-16_Dvorakova.pdf

²⁰ Bijela knjiga, loc. cit. bilj. 2, st. 3.

²¹ Ibid., str. 10.

²² Ibid.

2. Načelo transparentnosti

Kao što je prethodno prikazano, načelo transparentnosti je jedan od esencijalnih elemenata dobre vladavine. Iako točno značenje transparentnosti ovisi o mnogim čimbenicima, uključujući „kontekst u kojemu se upotrebljava, funkciju koju se očekuje da će ispuniti i stoga također i interese koje namjerava štiti“²³, a to je onda vjerojatno razlog tome zašto često ostaje nejasno što transparentnost zapravo znači, možemo prepoznati očiglednu „zajedničku jezgru sadržaja pojma transparentnost, naime suprotnost zatvorenosti, složenosti ili čak tajnosti“²⁴.

Kao što ćemo vidjeti, u definiranju transparentnosti „znanstvenici ostaju općeniti i pomalo nejasni“²⁵. Primjerice, prema Craigu i de Búrca pojam transparentnost uključuje „održavanje sjednica u javnosti, pružanje informacija i pravo na pristup dokumentima“²⁶.

Definicija nezavisnog odvjetnika R.J. Colomera u predmetu C-110/03 (Belgija v. Komisija) može se također „smatrati zadovoljavajućom u smislu opisivanja općih obrisa“²⁷ pojma transparentnost. Prema toj definiciji, „transparentnost se bavi kvalitetom jasnoće, vidljivosti i razumljivosti bez sumnje ili dvosmislenosti“²⁸.

Europski ombudsman Jaob Söderman također je dao (vrlo) široku definiciju transparentnosti. Prema njemu, transparentnost znači da: (1) postupak putem kojega javne vlasti donose odluke treba biti razumljiv i otvoren; (2) same odluke trebaju biti obrazložene; (3) što je više moguće, informacije na kojima se temelje odluke trebaju biti dostupne javnosti.²⁹

²³ Vidi bilj. 5.

²⁴ Prechal i de Leeuw, loc.cit. bilj. 5, str. 202.

²⁵ O. Heitling, *The principle of transparency in public procurement* (Maastricht, Maastricht Univeristy, Faculty of Law 2012.) str. 4, dostupno na <http://www.maastrichtuniveristy.nl>

²⁶ Citirano prema Heitling, loc. cit. bilj. 25, str. 4.

²⁷ Prema: V. Karageorgou, *Transparency principle as an evolving principle of EU law: Regulatory contours and implications*, str. 1, dostupno na http://www.idec.gr/iier/new/Europeanization_Paper_PDF.

²⁸ Opinion of Advocate General Opinion od Advocate General Colomer in Case C-110/03 *Commission v. Belgium* [2005] ECR I-02801, t. 44.

²⁹ Vidi bilj. 6.

Janet Mather je također identificirala tri dimenzije transparentnosti: (1) razumljivost i dostupnost informacije; (2) pristup promišljanju koje je dovelo do odluke, te (3) otvaranje postupka donošenja odluka sudjelovanju organizacija civilnog društva.³⁰

Prema Bo Vesterdorfu, predsjedniku Prvostupanjskog suda Europskih zajednica, važno je naglasiti da dok pojam transparentnosti, na što se pozivaju političari, esencijalno uključuje samo pitanje pristupa informacijama za opću javnost, on zapravo obuhvaća puno više od toga – naime, on obuhvaća (barem) četiri načela: (1) pravo na obrazloženje odluke; (2) pravo na davanje mišljenja prije donošenja odluke; (3) pravo stranke na pristup spisu, te (4) pravo javnosti na pristup informacijama.³¹

Transparentnost prema definiciji UNESCAP-a znači da: (1) donošenje odluke i njezina provedba izvršeni su u skladu s odgovarajućim propisima; (2) informacija je besplatno dostupna i izravno pristupačna onima na koje će odluka i njezina provedba utjecati; te (3) dovoljno informacija se pruža u lako razumljivom obliku i medijima.³²

Bijela knjiga Europske komisije definira načelo transparentnosti kako slijedi: „institucije moraju djelovati na otvoreniji način. Zajedno s državama članicama, one trebaju aktivno raspravljati o onom što EU čini, kao i o odlukama koje donosi. Dužne su koristiti govor koji je pristupačan i razumljiv najširoj javnosti. To je posebno važno kako bi ojačalo povjerenje u složene institucije“.³³

Prethodno citirane definicije pokazuju da transparentnost predstavlja više od popularnog ili pomodnog izraza. Važnost načela transparentnosti je neupitna, a da bismo opravdali ovo stajalište možda je dovoljno samo reći da je demokratski proces bez transparentnosti nezamisliv. Kao što naglašavaju Sacha Prechal i Magdalena E. De Leeuw,

³⁰ Navedeno prema W. Davis, *Rights and remedies for public access to documents as an aspect of multidimensional transparency within the European Union*, (Durham theses, Durham University) str. 28, dostupno na <http://etheses.dur.ac.uk/3834>.

³¹ Vidi B. Vesterdorf, „Transparency – Not Just a Vogue Word“ *Fordham International Law Journal*, 2 (1998) 3 str. 902-903.

³² Vidi bilj. 12, str. 2.

³³ Bijela knjiga, loc. cit. bilj. 2, str. 10.

načelo transparentnosti funkcionira na (najmanje) dvije razine: (1) na političkoj ili ustavnoj razini, transparentnost djeluje u odnosu na legislativu i opću politiku postupka donošenja odluka i usko je povezana s načelima demokracije i legitimiteta, te na (2) (konkretnijoj) administrativnoj razini. Nadalje, „najrazvijeniji aspekt transparentnosti je onaj koji je povezan s otvorenom vladavinom, te posebno s pravom na javan pristup dokumentima. Otvorenost u postupku donošenja odluka, a posebno pravo na javan pristup dokumentima koji naglašavaju ovaj postupak, usko su povezani s načelima demokracije i legitimiteta“.³⁴

U kontekstu EU, uska poveznica između transparentnosti i demokracije po prvi puta je jasno prepoznata u Deklaraciji br. 17 o pravu na pristup informacijama, koja je dodana Ugovoru iz Maastrichta i koja naglašava kako „transparentnost postupka donošenja odluka jača demokratsku prirodu institucija i javno povjerenje u administraciju“.³⁵ Ova uska poveznica reafirmirana je od strane glavnog odvjetnika Tesauro u predmetu *Nizozemska v. Vijeće iz 1995. godine*.³⁶ Danas je poveznica između transparentnosti i demokracije dobro uspostavljena i tome posebno svjedoči *case-law*. Primjerice, u mišljenju nezavisnog odvjetnika Madura od 18. srpnja 2007. u predmetu *Švedska v. Komisija* može se pronaći sljedeće objašnjenje: „transparentnost usmjerena pružanju najšireg mogućeg pristupa dokumentima javnosti jamči „veći legitimitet i ujedno je učinkovitija i odgovornija građanima u demokratskom sustavu“, jer građanima omogućuje „obavljanje pravog i učinkovitog nadzora izvršavanja ovlasti koje posjeduju institucije Zajednice.“³⁷

Također, kao što naglašava Vasiliki Karageorgou, određeni aspekti načela transparentnosti također su utemeljeni u načelu vladavine prava. Konkretno, „aspekt transparentnosti koji se odnosi na pravnu jasnoću u pogledu postavljanja jasnih, jednostavnih i razumljivih propisa, može

³⁴ Prechal i de Leeuw, loc. cit. bilj. 5, str. 205.

³⁵ Declaration No. 17 on the right of access to information, dostupno na <http://www.eurotreaties.com/maastrichtfinalact.pdf>.

³⁶ Naime, glavni odvjetnik je smatrao kako je načelo demokracije, koje predstavlja jedan od kamena temeljca Zajednice, temelj prava na pristup dokumentima. Vidi: Opinion of the Advocate General Tesauro of November 1995, Case C-58/94 (*Netherlands v. Council*), t. 14-16.

³⁷ Opinion of Advocate General Maduro of 18 July 2007, Case C-64/05 (*Sweden v. Commission*), t. 41. Za neke daljnje slučajeve, vidi bilj. 18.

se pronaći, čak i neizravno, u načelu „vladavine prava“. Ovo zahvaljujući njegovom uskom odnosu s načelom pravne sigurnosti, koje je prepoznato kao integralan dio načela vladavine prava i koje doprinosi stvaranju ‘predvidljivog’ pravnog okruženja’.³⁸

Analiza prethodnih razmatranja dopušta nam da napravimo određene zaključke u pogledu specifičnih aspekata ili karakteristika transparentnosti. Najpoznatiji i najrazvijeniji aspekt transparentnosti je otvorenost postupka donošenja odluka, te posebno pristup dokumentima. U tom smislu, primjerice, pristup dokumentima je esencijalna komponenta politike transparentnosti implementirane od strane Europskih institucija. Prema Ugovoru o funkcioniranju Europske unije, svi građani EU i svi stanovnici EU uživaju ovo pravo, koje je regulirano Uredbom (EZ) br. 1049/2001.³⁹ Relevantna Uredba odnosi se na „sve dokumente koje čuva pojedina institucija, to jest dokumente koje je sastavila ili zaprimila i koje posjeduje, koji se odnose na sva područja aktivnosti Europske unije“, pri čemu je dokument definiran (široko) kao „svaki sadržaj neovisno o mediju (pisan na papiru ili pohranjen u elektroničkom obliku ili kao zvučna, vizualna ili audiovizualna snimka) koji se odnosi na politike, aktivnosti i odluke iz područja odgovornosti neke od institucija“.⁴⁰ Uredba uspostavlja načelo „najšire mogućeg pristupa dokumentima“,⁴¹ te stoga iznimke javnom pristupu treba tumačiti što je moguće restriktivnije. Prema Uredbi, postoje dvije kategorije iznimki koje ograničavaju ili sprječavaju pristup: (1) obvezne iznimke [čl. 4. st. 1.] – iznimke koje se odnose na javnu sigurnost, obrambena i vojna pitanja, međunarodne odnose, financijsku, monetarnu ili gospodarsku politiku Zajednice ili koje države članice, te (2) diskrecijske iznimke [čl. 4. st. 2.] – iznimke koje se odnose na komercijalne interese fizičke ili pravne osobe, uključujući intelektualno vlasništvo, sudski postupak i pravni savjet, svrhe nadzora, istražnog postupka ili revizije. Osim

³⁸ Karageorgou, loc. cit. bilj. 27, str. 4.

³⁹ Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and the Office of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, dostupno na <http://eur-lex.europa.eu>.

⁴⁰ Čl. 3(a) Uredbe (EZ) br. 1049/2001.

⁴¹ T. Heremas, „Public Access to Documents: Jurisprudence Between Principle and Practice“ *Egmont Papers* 50 (2011) str. 16, dostupno na <http://www.egmontinstitute.be/paperegm/ep50.pdf>.

prava na javni pristup dokumentima, transparentnost u smislu otvorenosti na razini EU uključuje: otvorenost postupka donošenja odluka, jasnoću zakonodavnog postupka, jasnu izradu prijedloga zakona, te obvezu davanja obrazloženja.⁴²

Nadalje, prema standardima UN-ove globalne mreže za bolju javnu administraciju, transparentnost se ogleda u: (1) provođenju zakona o pravu na pristup informacijama; (2) otvorenosti procedure donošenja propisa; (3) televizijskom prijenosu parlamentarnih zasjedanja; (4) objavljivanju izvještaja revizije o radu vlade i parlamenta. Nadalje, transparentnost ugrožavaju: (1) diskrecijske odluke; (2) nepravodobna objavljivanja odluka; (3) nedostatak resursa za objavljivanje informacija; (4) nedostupnost informacija osobama s invaliditetom; (5) nedostatak političke kulture službenika u institucijama koje bi trebale biti usmjerene na pružanje usluga građanima.⁴³

Kao što smo vidjeli, načelo transparentnosti je višeznačan pojam, no za potrebe ovog rada ograničit ćemo se na transparentnost kao konstitutivni element lokalne demokracije. Doista, kao što smo vidjeli, mnogo pozitivnih indikatora povezuje se s transparentnošću. Kao moćna sila, transparentnost može, *inter alia*, pomoći u poboljšanju upravljanja, borbi protiv korupcije, a također može ojačati lokalni i regionalni razvoj i *vice versa*.

3. Transparentnost na lokalnoj i regionalnoj razini

Transparentnost na lokalnoj i regionalnoj razini konceptualno se ne razlikuje od drugih razina. Ipak, postoje neke specifičnosti lokalne i regionalne transparentnosti, koje uključuju, prema Ivanu Kopriću, sljedeće: lokalne i regionalne vlasti su bliže, vidljivije i pristupačnije, čak i fizički; (2) lokalna i regionalna tijela su znatno više polititizirana; (3) veći je interes građana; (4) stupanj decentralizacije – slabija decentralizacija, više mogućnosti za skrivanje kroz ispostave i jedinice središnje države.⁴⁴

⁴² Vidi Prechal i de Leeuw, loc. cit. bilj. 5, str. 206-228.

⁴³ Vidi S. Barić, „Principles of good governance and the Republic of Croatia“, u T. Drinóczi, et al., ur., *Contemporary legal challenges: EU – Hungary – Croatia*, (Pécs – Osijek, Faculty of Law, University of Pécs and Faculty of Law, J. J. Strossmayer University of Osijek, 2012) str. 241.

⁴⁴ Vidi I. Koprić, *Sustav transparentnosti lokalnih vlasti* (Savjetovanje Instituta za

Prema Projektnom uredu UN-a o upravljanju, transparentnost lokalnih vlasti uključuje sljedeće dimenzije: (1) otvorenost – koja uključuje: dostupnost vladinih dokumenata za implementaciju nadzornog sustava „provjere i ravnoteže“; jasne upute za administrativno procesno pravo i pravila glede prava na informaciju i prava građana da znaju; slobodu medija; dijeljenje informacija i znanja između sektora i agencija za ekonomski i socijalni razvoj; različite metode za komunikaciju aktivnosti i funkcija vlade s građanima i lokalnom zajednicom; napore u jačanju povjerenja za stvaranjem kulture vlasništva zajednice i kulture uključenosti i različitosti lokalnih vlasti; (2) participacija (sudjelovanje) – koje uključuje: savjetovanje građana i zainteresiranih sudionika i sudjelovanje u postupku kreiranja, formuliranja, implementacije, nadzora i evaluacije politika; administrativno pravo u pogledu metoda i postupaka sudjelovanja građana; promoviranje i komunikaciju prava vezanog uz sudjelovanje građana; sudjelovanje građana u sustavu nadziranja obavljanja lokalnih vlasti; koalicije građana, poslovne zajednice, društvenih organizacija i organizacija civilnog društva za koordinirani glas protiv korupcije i za pravo građana na pristup informacijama; koalicije građana, poslovne zajednice, društvenih organizacija i organizacija civilnog društva za volontiranje, građansko obrazovanje, te korporativno upravljanje; (3) integritet – koji uključuje: mehanizme nadzora korupcije i javne svijesti o integritetu; profesionalizam i kodeks ponašanja vlasti, društvenih organizacija, organizacija civilnog društva, medija i poslovne zajednice; motivaciju javnih službi; prepoznavanje javnih službenika i čelnika zajednice koji pokazuju integritet; pravila o poštenom ugovoru i postupku pregovaranja.⁴⁵

U cilju analiziranja glavnih dimenzija transparentnosti na lokalnoj i regionalnoj razini u Hrvatskoj i Mađarskoj, u našem istraživanju ograničit ćemo se na sljedeće dimenzije: javnost sjednica vijeća/skupština; otvorenost izvršne vlasti; primjenu zakona o pravu na pristup informacijama; suradnju s civilnim društvom; izravnu participaciju građana u odlučivanju. Našu analizu započinjemo pregledom relevantnog regulatornog okvira u obje zemlje, a nastavljamo, i to temeljem dostupnih

javnu upravu, Zagreb, 16. studenoga 2011.) dostupno na <http://www.slideshare.net/ijuzagreb/kopri-transparentnost>.

⁴⁵ Vidi Local Transparency&Public Participation, loc. cit. bilj. 7, str. 18-19.

rezultata istraživanja, izlaganjem aktualne implementacije mjera i načela transparentnosti.

II. Hrvatska

1. Propisi o „lokalnoj“ transparentnosti

Najvažniji pravni izvor „lokalne“ transparentnosti općenito, odnosno transparentnosti na lokalnoj i regionalnoj razini u Hrvatskoj konkretno, je Ustav Republike Hrvatske.⁴⁶ Naime, novim (temeljem revizije Ustava iz 2010.)⁴⁷ stavkom 4. članka 38. Ustava (konačno) se jamči pravo na slobodan pristup informacijama. Relevantna odredba glasi: „Jamči se pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti. Ograničenja prava na pristup informacijama moraju biti razmjerna naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju te nužna u slobodnom i demokratskom društvu, a propisuju se zakonom.“⁴⁸

Nakon Ustava, pravo na pristup informacijama zaštićeno je Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (člankom 10.).⁴⁹ Nadalje, Hrvatska je također ratificirala Konvenciju o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, koja spaja pristup informacijama i zaštitu okoliša.⁵⁰ Ovdje valja napomenuti kako bi u nekoj sljedećoj fazi svakako valjalo inzistirati na skoroj ratifikaciji Konvencije Vijeća Europe o pristupu službenim dokumentima.

⁴⁶ Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine br. 85/2010, pročišćeni tekst.

⁴⁷ Do tada, prema starom stavku 3. članka 38. Ustava, pravo na slobodu izvještavanja i pristupa informacijama bilo je zajamčeno samo novinarima.

⁴⁸ U kontekstu revizije Ustava iz 2010., unesena su određena važna poboljšanja prava na slobodan pristup informacijama. Međutim, kao što naglašava *Branko Smerdel*, pri tome je „propuštena prigoda da se ojačaju zaštitni mehanizmi za ocjenu javnog interesa kao temelja za odbijanje pristupa informaciji“. (B. Smerdel, „Temeljne značajke ustavnog poretka Republike Hrvatske na 20. Obljetnicu ‘Božićnog Ustava‘“ u *Ustav RH, 16 izdanje* (Zagreb, Informator 2010.) str. 94. Ipak, to je učinjeno u novom Zakonu u pravu na pristup informacijama.

⁴⁹ Sukladno članku 10. Europske konvencije, svatko ima pravo na slobodu izražavanja, a to pravo obuhvaća slobodu primanja i širenja informacija i ideja bez miješanja javne vlasti i bez obzira na granice. Konvencija je dostupna na <http://conventions.coe.int>.

⁵⁰ Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, Narodne novine – Međunarodni ugovori br. 1/07.

„Krovni“ zakon zaštite prava na pristup informacijama je novi Zakon o slobodnom pristupu informacijama, koji je usvojen u veljači ove godine, nakon desetljeća kojega su obilježile izmjene i dopune prethodnog zakona, javne kampanje, kritike i javne rasprave.⁵¹ Nakon desetljeća implementacijskih problema Zakona iz 2003., novi Zakon donio je određene pozitivne promjene. Tako, primjerice, umjesto neadekvatnog položaja prethodnog nadzornog tijela (Agencija za zaštitu osobnih podataka), uvedeno je novo nadzorno tijelo, povjerenik za informiranje, nadležan za promociju i zaštitu slobode informacija. U svrhu razjašnjavanja određenih nejasnoća, ovim se Zakonom također jasno definiraju određeni pojmovi, kao što je pojam „tijela javne vlasti“, koji eksplicitno uključuje tijela jedinica lokalne i regionalne samouprave (stavak 2. članka 5.). Također, vrlo važna promjena odnosi se na potpuni test razmjernosti i javnog interesa, koji može provesti tijelo javne vlasti i povjerenik za informiranje, u slučaju svih pravnih iznimki.⁵²

Zakon iz 2013. je u skladu s Ustavom u pogledu ostvarivanja načela transparentnosti i slobodnog pristupa informacijama. Također, u Zakon je inkorporirana Direktiva 2003/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 17. studenog 2003. o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora.

Transparentnost na lokalnoj i regionalnoj razini u smislu javnosti sjednica vijeća/skupština eksplicitno je propisana člankom 37. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.⁵³

⁵¹ Zakon o pravu na pristup informacijama usvojen je 2003. (Narodne novine br. 172/03). Ovom Zakonu upućene su brojne kritike, prvenstveno usmjerene na neadekvatnu regulaciju testa razmjernosti i javnog interesa, te na potrebu uvođenja novoga nadzornog tijela – povjerenika za informiranje. Vidi primjerice Đ. Gardašević, „Transparentnost javne vlasti na lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini“, u J. Kregar, et. al., ur., *Decentralizacija* (Zagreb, Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo 2011.) str. 135-158.

⁵² Naime, temeljem prethodnog Zakona Agencija za zaštitu osobnih podataka nije obavljala test javnog interesa u slučajevima ograničenja pristupa klasificiranim informacijama, uključujući poslovne tajne, budući da su isti regulirani istim propisom kao i klasificirane informacije (Zakon o tajnosti podataka). Dodatno, u slučajevima u kojima je zahtjev za pristup informacijama odbijen od strane najviših državnih tijela, žalba se mogla uputiti jedino Upravnom sudu. Sudska praksa je, međutim, pokazala da Sud, umjesto obavljanja testa javnog interesa, jednostavno donosi odluku kako je odbijanje zahtjeva za pristup informacijama utemeljeno na zakonskim iznimkama. Vidi: *New FoIA – A Step towards Open Government*, dostupno na www.gong.hr

⁵³ Članak 37. glasi: „Sjednice predstavničkog tijela su javne. Nazočnost javnosti može

Prema Kodeksu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata,⁵⁴ opća načela, standardi i mjere za savjetovanje sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, odgovarajuće se primjenjuju i na tijela jedinica i regionalne samouprave.

Konačno, valja skrenuti pozornost i na podatak da je Vlada Republike Hrvatske u travnju 2012. prihvatila Akcijski plan za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast za razdoblje 2012. - 2013., temeljem kojega je Ministarstvo uprave izradilo Preporuke jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave u cilju podrške načelu transparentnosti na lokalnoj i regionalnoj razini.⁵⁵

2. Transparentnost predstavničkih i izvršnih tijela

Opća ocjena trenutne situacije glede transparentnosti na lokalnoj i regionalnoj razini može se dobiti iz rezultata istraživanja koje je napravila dobro poznata (i priznata) organizacija civilnog društva u Hrvatskoj, GONG, u sklopu projekta LOTUS (eng. *Local, accountable and transparent government and self-government*, odnosno Lokalna, odgovorna i transparentna uprava i samouprava). Predmetno istraživanje, pod nazivom Nalazi istraživanja o transparentnosti i otvorenosti rada jedinica lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj⁵⁶ provedeno je u razdoblju rujna 2011. – veljača 2012., u suradnji s Udrugom gradova Republike Hrvatske. Istraživanjem je obuhvaćeno svih 576 jedinica lokalne i regionalne samouprave (127 gradova, 429 općina i

se isključiti samo iznimno, u slučajevima predviđenim posebnim zakonima i općim aktom jedinice... Na sjednicama predstavničkog tijela glasuje se javno, ako predstavničko tijelo ne odluči da se, u skladu s poslovnikom ili drugim općim aktom, o nekom pitanju glasuje tajno.“ Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine b. 18/13, pročišćeni tekst.

⁵⁴ Narodne novine br. 140/09.

⁵⁵ Navedenim se dokumentom posebno preporučuje objavljivanje dnevnog reda sjednica predstavničkog tijela jedinica lokalne i regionalne samouprave, uključujući i svih materijala za iste, na službenim internetskim stranicama prije sjednice. Preporuke su dostupne na http://www.uprava.hr/UserDocsImages/Lokalna_samouprava/191212_PreporukeJLPS.

⁵⁶ Cjeloviti nalazi istraživanja dostupni su na GONG-ovim internet stranicama http://www.gong.hr/download.asp.?f=dokumenti/LOTUS2011_ISTRAZIVACKIIZVJESTAJ.pdf.

20 županija), s ciljem utvrđivanja sadašnje situacije i, u slučaju gradova i općina, u cilju utvrđivanja napretka u odnosu na prvo istraživanje (provedeno 2009.).⁵⁷

Razina transparentnosti mjerena je kroz analizu 51 pokazatelja i 5 temeljnih dimenzija transparentnosti. Izvori podataka korišteni u istraživanju bili su statuti gradova, općina i županija i poslovници njihovih predstavničkih tijela, službene internet stranice, anketni upitnici poslani svim jedinicama faksom ili e-mailom i telefonski pozivi upućeni na centralni broj telefona svih 576 jedinica lokalne i regionalne samouprave.

2.1. Prema odnosnom Istraživanju, dimenzija *Javnost sjednica vijeća/skupština* sadrži niz pokazatelja, čija analiza pokazuje razinu poštivanja prije spomenutog članka 37. Zakona o lokalnoj i regionalnoj samoupravi. Tijekom istraživanja korišteni su sljedeći pokazatelji: (1) javnost rada razrađena u statutu ili poslovniku; (2) pravo praćenja sjednica od strane građana; (3) najava minimalno jedne sjednice u zadnjih godinu dana na internetu; (4) dnevni red je dostupan uoči sjednice na internetu; (5) aktualni sat definiran je poslovnikom ili statutom; (6) poslovnik/statut propisuje da se aktualni sat održava na početku sjednice; (7) dostava materijala vijećnicima uoči sjednice definirana je poslovnikom/statutom; (8) dostava materijala uoči sjednice drugim zainteresiranim stranama (medijima, političkim strankama ...) propisana je poslovnikom; (9) radni materijali za sjednicu objavljuju se na internet stranici; (10) jedno ili više službenih zapisnika sa sjednica održanih u zadnjih godinu dana objavljeno je na internet stranici; (11) jedno ili više priopćenja sa sjednica održanih u zadnjih godinu dana objavljeno je na internet stranici; (12) za posljednju sjednicu vijeća poslan je poziv medijima; (13) nakon posljednje sjednice vijeća poslano je priopćenje za medije; (14) mediji su nazočili posljednjoj sjednici vijeća; (15) na službenoj stranici postoji cjelovita snimka barem jedne sjednice u zadnjih godinu dana (video ili audio).⁵⁸

⁵⁷ Godine 2009., istraživanje je provedeno u svim gradovima i općinama, a obuhvat je 2011. proširen i na županije. Istraživanje je provedeno u sklopu projekta „Zajedno protiv korupcije“ financiranog iz EU fonda IPA 2008, uz sufinanciranje Vladinog Ureda za udruge i Nacionalne zaklade za razvoj civilnog društva.

⁵⁸ U odnosu na istraživanje provedeno 2009. (samo gradovi i općine), najveći napre-

Analizom dolazimo da podataka da su lokalne i regionalne jedinice ostvarile 54% maksimalno mogućih bodova,⁵⁹ a samo njih 15% zadovoljilo je više od 75% bodova. Segmentirano po tipu jedinica, županije su zadovoljile 75%, gradovi 70% i općine 48% pokazatelja (u prosjeku). Analiza odnosne dimenzije također pokazuje kako se dodatni naponi trebaju poduzeti na području sustavnog pristupa objavljivanju najave sjednice, dnevnog reda, materijala sa sjednice, zapisnika i pripćenja za medije na internet stranicama.⁶⁰

2.2. Dimenziju *Javnost rada i odluka izvršne vlasti* također čini niz pokazatelja: (1) na internet stranici je izravno objavljen statut; (2) na internet stranici je izravno objavljen poslovnik vijeća/skupštine; (3) službeni glasnici dostupni su na službenoj internet stranici ili putem linka; (4) službeni glasnik je dostupan građanima na neki drugi način radi izravnog uvida; (5) na internet stranici je izravno objavljena barem jedna odluka (grado)načelnika/župana donesena u zadnjih godinu dana; (6) načelnik/gradonačelnik/župan ima definirano vrijeme za primanje građana; (7) na internet stranici je izravno objavljen proračun za 2011. u obliku službenog dokumenta; (8) drugi oblici obavještanja građana o proračunu za 2011. korisni za građane; (9) na internet stranici je objavljen prostorni plan; (10) prostorni plan je na neki drugi način dostupan građanima radi izravnog uvida; (11) na internet stranici su objavljeni natječaji za javnu nabavu u posljednjih godinu dana – izravno ili putem linka; (12) na internet stranici je objavljen popis sklopljenih ugovora o javnoj nabavi u posljednjih godinu dana; (13) na internetskim stranicama postoji popis gospodarskih subjekata s kojima lokalne ili regionalne jedinice ne smiju sklapati ugovore o javnoj nabavi; (14) na internet stranici postoje kontakt podaci koordinatora za savjetovanje sa zainteresiranom javnošću, sukladno Kodeksu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću; (15) na internet stranici postoji

dak (20%) postignut je u pokazatelju „dostava materijala uoči sjednice drugim zainteresiranim stranama“.

⁵⁹ Odnosni rezultat ujedno predstavlja najbolji rezultat postignut u okviru svih dimenzija.

⁶⁰ Ovdje valja napomenuti kako je relevantni pokazatelj glasio „najava *minimalno jedne* sjednice u zadnjih godinu dana“. Međutim, da je pokazatelj bio postavljen kao „sustavno najavljivanje“, rezultati bi zasigurno bili znatno lošiji.

barem jedno očitovanje zainteresirane javnosti, sukladno Kodeksu savjetovanja.⁶¹

U okviru ove dimenzije jedinice lokalne i regionalne samouprave ostvarile su 42% maksimalno mogućih bodova, a samo njih 5% ostvarilo je više od 75% bodova. Segmentirano po tipu jedinica, županije su zadovoljile 53%, gradovi 60% i općine (samo) 36% pokazatelja (u prosjeku). Analiza odnosne dimenzije pokazuje kako bi se znatno više napora trebalo investirati u objavljivanje službenih biltena i odluka izvršnog tijela u okviru relevantnog dijela njegove internet stranice. Također, jedan od najlošije rangiranih pokazatelja, „internet stranica sadrži dodatne informacije o proračunu korisne za građane“, zapravo bi vrlo jednostavno mogao biti poboljšán. Konačno, znatno više napora trebali bi investirati u implementaciju Kodeksa o savjetovanju sa zainteresiranom javnošću.

3. Primjena Zakona o pravu na pristup informacijama

Dimenzija *Primjena Zakona o pravu na pristup informacijama* sadrži sedam pokazatelja: (1) telefonskim pozivom na centralu dostupno je ime i prezime ili broj službenika za informiranje/osobe zadužene za pitanja građana; (2) jedinica lokalne i regionalne samouprave je imenovala službenika za informiranje; (3) na internet stranici je izravno naveden kontakt službenika za informiranje ili osobe za kontakt s građanima; (4) na internet stranici postoji kontakt obrazac; (5) jedinica lokalne i regionalne samouprave ima katalog informacija sukladno Zakonu; (6) katalog informacija je izravno objavljen na internet stranici; (7) na internet stranici postoje informacije o pravu građana na pristup informacijama – izravno navođenje Zakona o pravu na pristup informacijama.⁶²

⁶¹ U odnosu na istraživanje provedeno 2009., gradovi i općine postigli su viši postotak bodova (33% u 2009. – 51% u 2011./12.). Najveći napredak postignut je u pokazatelju „na internet stranici je objavljen prostorni plan“ (2009. – 29%, 2011./12. – 61%). Jedino pogoršanje odnosi se na pokazatelj „drugi oblici obavješćavanja građana o proračunu“ (-8%).

⁶² U odnosu na istraživanje provedeno 2009., u ovoj dimenziji su gradovi i općine postigli minimalan napredak (25% u 2009., 32% u 2011./12.). Najveći napredak ostvaren je u pokazatelju „na internet stranici je izravno naveden kontakt službenika za informiranje ili osobe za kontakt s građanima“ (21%). Jedini nazadak odnosi se na pokazatelj „telefonskim pozivom na centralu dostupno je ime i prezime ili broj službenika za informiranje/osobe zadužene za pitanja građana“ (-8%).

U okviru odnosne dimenzije jedinice lokalne i regionalne samouprave ostvarile su 47% maksimalno mogućih bodova. Samo 13% jedinica ostvarilo je više od 75% mogućih bodova. Segmentirano po tipu jedinica, županije su zadovoljile 62%, gradovi 60%, a općine 41% pokazatelja (u prosjeku). Sasvim sigurno, ovo nisu zadovoljavajući rezultati, posebno imajući u vidu činjenicu da se radi o zakonskoj obvezi i da poboljšavanje situacije zapravo zahtijeva jednostavne aktivnosti i minimalne resurse (primjerice, stavljanje kontakt obrasca na internet stranicu). Analiza odnosne dimenzije također pokazuje kako bi znatno više napora trebalo investirati u educiranje jedinica lokalne i regionalne samouprave o pitanjima implementacije.

4. Suradnja s organizacijama civilnog društva

U okviru dimenzije *Suradnja s organizacijama civilnog društva* postignuti su najlošiji rezultati. Kao relevantni pokazatelji za analizu poslužili su: (1) postoji važeći dokument koji formalizira suradnju lokalnih vlasti i organizacija civilnog društva (dalje OCD); (2) tijekom 2010. i 2011. proveden je barem jedan natječaj za udruge; (3) na internet stranici postoje informacije o natječaju ili tekst natječaja za OCD provedenog u posljednje dvije godine; (4) na internet stranici postoji popis OCD s iznosima ostvarenih financijskih potpora jedinica lokalne i regionalne samouprave u posljednje dvije godine; (5) na razini grada/općine postoji Savjet mladih konstituiran u skladu sa Zakonom; (6) predstavnici vijeća održali su barem jedan sastanak ili omogućili predstavnicima Savjeta mladih sudjelovanje na barem jednoj sjednici vijeća/skupštine u zadnjih godinu dana; (7) predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave je tijekom sadašnjeg mandata tražilo i dobilo barem jedno očitovanje Savjeta mladih o pitanjima iz njegovog djelokruga rada; (8) na razini grada/općine postoji još neko savjetodavno tijelo sastavljeno od predstavnika OCD-a i/ili gospodarstva.⁶³

U okviru odnosne dimenzije prosječno ostvarenje iznosi svega 29% mogućih bodova. Samo 4% jedinica lokalne i regionalne samouprave ostvarilo je više od 75% maksimalno mogućih bodova. Segmentirano

⁶³ U odnosu na istraživanje iz 2009., može se zapaziti kako su rezultati skoro nepromijenjeni. Ipak, najveći napredak može se vidjeti u pokazatelju „proveden je barem jedan natječaj za udruge“ (2009. – samo 13%, 2011./12. – 33%).

po tipu jedinica, županije su zadovoljile 50%, gradovi 51%, a općine samo 15% pokazatelja (u prosjeku). Generalno loši rezultati u okviru ove dimenzije vjerojatno su rezultat, *inter alia*, činjenice da svega 14% lokalnih i regionalnih jedinica ima dokument kojim formalizira svoju suradnju s organizacijama civilnog društva.

5. Izravna participacija građana u odlučivanju

Dimenzija *Izravna participacija građana u odlučivanju* uključuje samo gradove i općine, a istu čini pet pokazatelja: (1) statut općine/ grada definira ustroj mjesne samouprave; (2) unutar zadnje četiri godine održani su izbori za mjesnu samoupravu; (3) mjesni odbori na razini grada/općine su trenutno konstituirani; (4) na internet stranici postoje kontakt informacije o mjesnoj samoupravi; (5) u posljednje dvije godine proveden je barem jedan savjetodavni referendum.⁶⁴

U okviru odnosne dimenzije jedinice su ostvarile 48% mogućih bodova. Samo 18% jedinica lokalne samouprave ostvarilo je više od 75% maksimalno mogućih bodova, a segmentirano po tipu jedinica, gradovi su ostvarili 63%, a općine 43% pokazatelja. Analiza relevantne dimenzije pokazuje su kriteriji koji su u najvećoj mjeri zadovoljeni formalni kriteriji, dok je u praksi situacija ipak malo drugačija – primjerice, unatoč činjenici da 97% gradova i općina ima statut kojim je definiran ustroj mjesne samouprave, samo je 65% onih koji su u posljednje četiri godine proveli izbore za mjesnu samoupravu. Kao što se moglo pretpostavljati, najlošiji pokazatelj je onaj vezan uz savjetodavni referendum, koji je održan u svega tri općine i jednom gradu u posljednje dvije godine.

6. Razina transparentnosti?

Sasvim sigurno, rezultati ovog istraživanja predstavljaju vrijedan doprinos evaluaciji razine transparentnosti lokalne i regionalne samouprave. Iako je situacija nešto bolja u usporedbi s rezultatima istraživanja iz 2009., još uvijek ne možemo govoriti o zadovoljavajućoj razini

⁶⁴ U odnosu na istraživanje iz 2009., rezultati su malo lošiji (2009. – 65% mogućih bodova, 2011./12. – 60%). Najveći nazadak odnosi se na pokazatelj „mjesni odbori na razini grada/općine su trenutno konstituirani“ (-7%), dok je najveći napredak ostvaren u pokazatelju „na internet stranici postoje kontakt informacije o mjesnoj samoupravi“ (+5%).

istih. Razina transparentnosti još uvijek pokazuje značajni potencijal za napretkom, posebno imajući u vidu općine. Naime, istraživanje je pokazalo, *inter alia*, da: (1) 70% jedinica lokalne i regionalne vlasti nije dostatno transparentno; (2) samo 6% jedinica lokalne i regionalne samouprave su izrazito transparentne; (3) najviša razina transparentnosti postignuta je u gradovima;⁶⁵ (4) najniža razina zabilježena je u općinama;⁶⁶ (5) županije su se dokazale kao transparentne; (6) razina transparentnosti je prvenstveno pitanje političke volje i shvaćanja vrijednosti i važnosti transparentnosti, a manje pitanje financijskog ili institucionalnog kapaciteta;⁶⁷ (7) većina jedinica lokalne i regionalne samouprave skoro uopće ne poduzima nikakve napore da uključe građane u proces donošenja odluka, te (8) kriterij koji je zadovoljen u najvećoj mjeri je formalni kriterij.⁶⁸

Dakle, možemo zaključiti kako se i u slučaju načela transparentnosti na lokalnoj i regionalnoj razini potvrđuju dva već dobro poznata problema hrvatskoga pravnog sustava: (1) relativno dobri i/ili prihvatljivi propisi, ali vrlo problematična provedba; te (2) još uvijek prevladavajuća „kultura administrativne i političke tajnosti“, u kojoj javna administracija zaboravlja kako je njezina svrha služiti građanima.

⁶⁵ Dvanaest najtransparentnijih gradova (pri čemu je maksimalan broj bodova bio 10) su: Rijeka (9,43), Samobor (9,10), Labin (9,10), Pula (9,00), Opatija (8,98), Zaprešić (8,75), Slavonski Brod (8,55), Kutina (8,53), Novi Marof (8,50), Osijek (8,45) i Čakovec (8,45).

⁶⁶ Rezultati su pokazali kako 85% općina nije transparentno, dok je postotak netransparentnih gradova (27%) i županija (5%) znatno niži.

⁶⁷ Naime, iako postoji (neizravna) veza između razine transparentnosti i proračunskih sredstava, istraživanje je pokazalo da se izrazito transparentnih vlasti ima i među gradovima, i među općinama, i među županijama, što nas upućuje na zaključak da je transparentnost prvenstveno vezana uz njezino shvaćanje kao nečega što je korisno za zajednicu, a manje uz financijske i druge kapacitete. Primjerice, grad Split, unatoč činjenici da ima drugi najveći proračun u državi, ima lošiji rezultat nego općina Krnjak, čiji proračun u odnosu na splitski iznosi 0,57%.

⁶⁸ Istraživanje je pokazalo da su najzastupljeniji pokazatelji oni koji se odnose na formalne mehanizme, nešto manje zastupljeni su oni vezani uz transparentno objavljivanje relevantnih odluka i dokumenata, dok su najmanje zastupljeni pokazatelji oni koji omogućuju pravu participaciju građana u postupku donošenja odluka.

III. Mađarska

U Mađarskoj odredbe o „lokalnoj transparentnosti“ nalazimo u Temeljnem zakonu Mađarske.⁶⁹ Ovaj dokument sadrži – osim deklaracije načela vladavine prava i demokracije [članak B] – najvažnije odredbe vezane uz lokalne vlasti i transparentnosti državnih tijela – uključujući tu i lokalna tijela. Osim navedenoga, valja imati na umu i sljedeće pravne propise: Zakon o lokalnoj samoupravi Mađarske (dalje Zakon o lokalnoj samoupravi),⁷⁰ Zakon o pravu na informativno samoopredjeljenje i pravu na informacije,⁷¹ Zakon o zakonodavstvu i Zakon o javnoj participaciji u razvoju zakonodavstva.⁷²

1. Propisi o „lokalnoj“ transparentnosti

Prema članku 31. st. 1., u Mađarskoj su uspostavljene lokalne vlasti radi upravljanja javnim poslovima i izvršavanja javnih ovlasti na lokalnoj razini; relevantne odredbe – kao što je to određeno stavkom 3. spomenutog članka – bit će uređene organskim zakonom. Člankom 32. st. 6 propisano je da je imovina lokalnih vlasti javna imovina koja služi za obavljanje njihovih ovlasti.

Temeljni zakon, osim „javne imovine“, također uvodi i koncept „nacionalnog dobra“; članak 38 st. 1. propisuje kako su imovina države i lokalnih vlasti nacionalna dobra. Upravljanje i zaštita nacionalnih dobara imaju za cilj služiti javnom interesu, zadovoljiti zajedničke potrebe i zaštititi nacionalne resurse za potrebe budućih generacija. Uvjeti očuvanja, zaštite i odgovornog upravljanja nacionalnim dobrima definirani su organskim zakonom.⁷³

Također je važan članak 39. st. 2. koji propisuje kako je svaka organizacija koja upravlja javnim sredstvima obvezna podnijeti račun upravljanja javnim sredstvima javnosti. Javnim sredstvima i nacionalnim

⁶⁹ Pročišćeni tekst na snazi u vrijeme završavanja pisanja rada – uključujući sve amandane – objavljen je u Službenim novinama 1. travnja 2013. Vidi *magyarkozlony.hu/pdf/16526*

⁷⁰ Zakon CLXXXIX iz 2011. o lokalnoj upravi Mađarske.

⁷¹ Zakon CXII iz 2011. o pravu na informativno samoopredjeljenje i pravu na informacije.

⁷² Zakon CXXX iz 2010. i Zakon CXXXI iz 2010.

⁷³ Zakon CXCVI iz 2011. o nacionalnim dobrima.

dobrima upravlja se u skladu s načelima transparentnosti i uklanjanja korupcije. Podaci vezani uz javna sredstva i nacionalna dobra su podaci o javnog interesa.

Prema članku (N) Temeljnog zakona, Mađarska primjenjuje načelo uravnoteženog, transparentnog i održivog upravljanja proračunom; za primjenu odnosnog načela primarno su odgovorni Parlament i Vlada. Međutim, prema stavku (3), Ustavni sud, sudovi, lokalne vlasti i druga državna tijela dužni su se pridržavati ovog načela u obavljanju svojih dužnosti. Također valja napomenuti kako država, skladu sa člankom XXVI., nastoji koristiti posljednja tehnička rješenja i postignuća znanosti u cilju učinkovitosti svojih radnji, povećanja standarda javnih službi, *poboljšanja transparentnosti javnih poslova*, te promicanja jednakih mogućnosti.

Općenito, Zakon o lokalnoj samoupravi, koji sadrži odredbe o lokalnim vlastima, ima nekoliko odredbi vezanih uz transparentnost. Istovremeno, možemo spomenuti §2 (2), prema kojemu u obavljanju lokalnih poslova lokalne vlasti izražavaju i realiziraju lokalnu javnu volju demokratski, *stvarajući široki raspon javnosti*. S druge strane, prema § 114, lokalne vlasti imaju informacijski sustav – koji je povezan s državnim informacijskim sustavom – koji osigurava da se financijski, upravljački, administrativni i drugi temeljni zadaci obavljaju temeljem jedinstvenih pravila i transparentno, a koji (sustav) također funkcionira kao sredstvo kontinuiranoga financijskog nadzora države. Raspon podataka koji se obavezno moraju zabilježiti u sustavu definiran je zakonom.⁷⁴

Nakon revizije propisa, može se reći kako je – s formalnog aspekta i generalno gledajući – načelo transparentnosti nazočno u mađarskom

⁷⁴ Prilikom razmatranja javnosti implementirane u sustav lokalne vladavine, najprije valja razjasniti pojam javnog interesa, kako bismo mogli dati tumačenje potrebe za javnošću koja je s njim povezana. U ovom relacijskom kontekstu, stvaranje i osiguravanje javnosti podrazumijeva postojanje lokalne metode za izravan kontakt između aparata lokalnih vlasti i društva u jedinici. O pitanju na koji se komunikacijski kanal misli pod tom metodom uvijek se odlučuje prema pravilima organizacije i rada konkretnoga predstavničkog tijela. Kis Mónika Dorota, *A közmeggallgatás helyi önkormányzati jogintézménye*, (Pécs, PTE ÁJK Doktoriskolája Pécs 2012.) dostupno na: http://doktori-iskola.ajk.pte.hu/files/tiny_mce/File/Vedes/Kiss_M_D/ertekezes_nyilv_kiss_md.pdf, str. 14., 17.

pravnom poretku. U pogledu evaluacije specifičnih detaljnih pravila i praktične implementacije, određenu pomoć nam može dati analiza koja slijedi u nastavku rada.

2. Javnost lokalnih tijela

2.1. Članak 46. st. 1. Zakona o lokalnoj samoupravi propisuje kao opće pravilo da su sjednice predstavničkog tijela javne. Iznimke su navedene u stavku 2, prema kojemu predstavničko tijelo:

a) održava sjednicu u tajnosti kada raspravlja službena pitanja općine, pitanja koja se odnose na sukob interesa, nečasno ponašanje, nagradu za uređenje, pitanja disciplinske kazne, ili kada vodi postupak u vezi imovinskih izjava;

b) održava sjednicu u tajnosti kada raspravlja izbore, imenovanja, razrješenja, daje ili oduzima određeni izvršni zadatak, inicira disciplinski postupak, te kada raspravlja personalna pitanja koja zahtijevaju zauzimanje stava kada se zainteresirana stranka protivi javnoj raspravi;

c) može održati sjednicu u tajnosti kada raspravlja o raspolaganju svojom imovinom, te kada definira uvjete i raspravlja pitanja natječaja koji objavljuje, ako bi javna rasprava ugrozila poslove interese lokalne vlasti ili drugih zainteresiranih osoba.

Birači – uz iznimku koja se odnosi na tajne sjednice – mogu nadzirati prijedloge predstavničkog tijela i zapisnike s njihovih sjednica. Mogućnost ostvarivanja prava na pristup informacijama od javnog interesa i javnim informacijama osigurana je čak i u slučaju tajnih sjednica. Odluke predstavničkog tijela donesene na tajnoj sjednici također se objavljuju.⁷⁵

2.2. Nedavnim istraživanjem koje je prilično temeljito elaboriralo praktične aspekte teme ustanovljeno je kako su zainteresirane osobe obično uključene u donošenje odluka kao vanjski sudionici, dok regionalni predstavnici, čelnici manjinske samouprave, čelnici institucija, te, u nekoliko naselja, također i čelnici građanskih organizacija i počasni građani, obično sudjeluju u postupku kao stalni gostujući participan-

⁷⁵ Zakon o lokalnoj samoupravi, § 52 (3).

ti.⁷⁶ Na temelju *ispitanog uzorka*,⁷⁷ sudionici istraživanja su zaključili kako su uvjeti koji se odnose na participaciju stanovnika na sjednicama utvrđeni svugdje – uz dvije iznimke – u pravilima organizacije i rada, štoviše, na takav način da su stanovnici također ovlašteni davati komentare o stvarima na dnevnom redu bez prethodne najave. U tom smislu, razvijene su različite prakse: u nekim mjestima predstavničko tijelo mora glasati o davanju riječi, u drugim mjestima se za te namjere odvajaju određeni dio vremena, a izvan toga riječ se također može dobiti temeljem odobrenja gradonačelnika na zahtjev zainteresirane osobe. Inače se – također uz dvije iznimke – pravila koja uređuju red na sjednici predstavničkog tijela i odbora nalaze u pravilima organizacije i rada lokalnih vlasti.⁷⁸

Također možemo spomenuti drugo istraživanje temeljeno na *značajnom uzorku*, koje je internet stranice mađarskih lokalnih vlasti podvrgnulo mnogostrukoj analizi.⁷⁹

Sudionici ovog istraživanja pokazali su da iako točka II/8 Standardne publikacijske liste sadržane u Zakonu CXII iz 2011. o pravu na informativno samoopredjeljenje i pravu na informacije propisuje obvezu koja se odnosi na objavljivanje zapisnika sa sjednice, zapisnici lokalnih tijela bili su dostupni u samo 35% pregledanih internet stranica.⁸⁰ Može se uočiti značajna razlika između pojedinih tipova naselja. Zapisnici su dostupni od strane skoro svih okruga u Budimpešti i županija, međutim u samo nešto više od 20% sela.⁸¹ Što se tiče zapisnika,

⁷⁶ *A helyi önkormányzatok működésének átláthatósága – kérdőívés felmérés tükrében – Esettanulmány* Project № HUSK/0901/1.5.1/0246. (dalje Istraživanje), dostupno na <http://www.transparency.hu/uploads/docs/esettanulmany.pdf>, str. 7.

⁷⁷ Istraživanje je provedeno u dva “kruga”; u prvoj fazi pitanja su postavljena čelnicima trideset naselja, a kasnije čelnicima daljnjih četrdeset naselja, te je sveukupno primljen dvadeset i jedan odgovor.

⁷⁸ Istraživanje, bilj. 76, str. 7.

⁷⁹ *Korrupciós kockázatok, törvényisztelet és a világháló. A magyar önkormányzatok törvényszegő magatartásának vizsgálata 417 önkormányzat honlapjának elemzése alapján – 2012. I. Ripor.* (Corruption Research Centre of the Institute for Sociology and Social Policy of the Corvinus University of Budapest, Budapest, 2013.) (dalje Izvješće), dostupno na http://www.crc.uni-corvinus.hu/download/onk_honlapok_2012_elemzes_130221.pdf.

⁸⁰ Izvješće, bilj. 79, str. 25.

⁸¹ Ibid.

istraživači su također ispitivali „ažuriranje“: 25% nedavno objavljenih zapisnika odnose se na sjednice održane prije 2012. – godine kada je provedeno istraživanje.⁸² Prema točki II/9 Standardne publikacijske liste iz Zakona o pravu na informacije, lokalne vlasti objavljuju „zapisnike i prijedloge podnesene na javnoj sjednici vijeća općinskih vlasti“ slijedeći vrijeme podnošenja s trenutnim učinkom. Prema citiranom istraživanju, najava dnevnog reda sjednice tijela lokalne vlasti može se pronaći na samo 6% pregledanih internet stranica.

Također valja spomenuti kako se prema § 60 Zakona o lokalnoj samoupravi, u pogledu sazivanja, rada, javnosti, kvoruma i donošenja odluka na sjednici odbora, implementacije njihovih odluka, isključenja članova odbora i sadržaja zapisnika sa sjednica odbora, primjenjuju pravila koja se odnose na predstavničko tijelo. Kao što navode autori Izvješća, ukupno 6% ispitanih lokalnih vlasti objavilo je najmanje jedan zapisnik sa sjednice odbora.⁸³

Prema njihovom sažetom zaključku, „u pogledu odredbi Zakona o javnoj nabavi, Zakona o pravu na informacije i Zakona o ‘staklenom džepu’, odredbe koje karakteriziraju rad lokalnih vlasti u Mađarskoj u 2012. ne predstavljaju poštivanje prava, nego kršenje prava“.⁸⁴

3. Javnost implementacije

U pogledu javnosti postupaka koji se odnose na implementaciju odluka lokalnih vlasti, analogno se primjenjuju pravila koja se odnose na donošenje odluka. Važno je da potpuna javnost odluka lokalnih vlasti – uključujući obvezu objavljivanja odluka predstavničkog tijela donesenih na tajnoj sjednici – predstavlja osnovu za omogućavanje poduzimanja praćenja i nadzora implementacije. Najvažnije pravne institucije

⁸² Izvješće, bilj. 79, str. 26.

⁸³ Izvješće, bilj. 79, str. 28. Autori na početku kažu kako se Zakon o pravu na informacije ne primjenjuje na odbore. Međutim, unatoč pozivanju – točnom – na odredbu Zakona o lokalnoj samoupravi citiranu u glavnom tekstu, oni su također proveli ispitivanje u odnosu na sjednice odbora; prema njihovom objašnjenju, „odbori su mjesta gdje se poduzima profesionalni rad i gdje se detaljno raspravlja o pitanjima. Iz kategorije zapisnika sa sjednica odbora uzeli smo u obzir one koji – u odnosu na strukturu odbora danog naselja – najčešće raspravljaju postupke javne nabave (financijska pitanja, ekonomska pitanja, javna nabava, upravljanje imovinom)“. Izvješće, bilj. 80, str. 28.

⁸⁴ Izvješće, bilj. 79, str. 36.

socijalne „kontrole“ su postupci koji osiguravaju izravnu participaciju građana koju ćemo detaljno elaborirati u točki 3.6. ovog poglavlja.

4. Primjena pravnog materijala vezanog uz pristup informacijama

U okviru gore spomenutog istraživanja, Centar za istraživanje korupcije Instituta za sociologiju i socijalnu politiku Sveučilišta Corvinus iz Budimpešte ispitivao je internet stranice mađarskih lokalnih vlasti s aspekta prirode informacija koje sadrže, njihovog rada, te s posebnih naglaskom na njihovom trošenju i dokumentaciji o postupcima javne nabave.⁸⁵

Internet stranice odabranih lokalnih vlasti analizirane su temeljem 86 *pred-selekcijских kriterija*. Kodna uputa za navedenu analizu internet stranica vjerojatno se oslanjala na odredbe tri zakona: Zakona o javnoj nabavi, Zakona o pravu na informacije i Zakona o „staklenom džepu“. Većina analiziranih pitanja formulirana je prema ovim zakonima, a istraživanjem je ispitivana usklađenost s navedenim zakonima. Kodna uputa je također sadržavala neka „meka“ („soft“) pitanja, pod kojima su podrazumijevana pitanja koja nisu utemeljena na bilo kojem zakonu parlamenta, ali koja bi mnogo toga mogla otkriti o transparentnosti internet stranica i o tome koliko je lako pronaći informaciju koju potencijalna osoba traži.⁸⁶ U vrijeme pikupljanja informacija, 60 naselja nije imalo internet stranice (tipično vrlo mala sela), te su ta naselja zamijenjena drugim naseljima iste veličine i geografskog položaja. Na kraju, zabilježeni su podaci o lokalnim vlastima 417 naselja, što je predstavljalo brojku promatranu i uključenu u datoteku podataka, te je u tom opsegu i učinjena analiza. Ukratko, istraživanje je *zaključilo* kako su lokalne vlasti imale mogućnost objaviti različite količine informacija na svojim internet stranicama prema pravnim odredbama koje su na snazi, te su stoga one ispunile zahtjeve transparentnosti na različite načine (i u različitoj mjeri).⁸⁷

⁸⁵ Izvješće, bilj. 79, str. 8.

⁸⁶ Primjerice, „postoji li na stranici mapa stranice“?

⁸⁷ Za detaljan opis istraživanja, vidi stranice 10-11. Izvješća, bilj. 79.

5. Suradnja s civilnim društvom

U pogledu socijalnog dijaloga, Zakon CXXX iz 2010. o zakonodavstvu (dalje Zakon o zakonodavstvu) propisuje da će nacionalne ili lokalne vlasti i druge organizacije dati svoje mišljenje o pravnoj odredbi ako su za to izričito ovlaštene zakonom i čak u ovom slučaju, to mogu jedino učiniti u pogledu nacрта zakona vezanog uz njihov pravni položaj ili nadležnosti. Detaljna pravila nalaze se u Zakonu XXXI iz 2010. o javnoj participaciji u razvoju zakonodavstva (dalje Zakon o javnoj participaciji); prema njemu, nacrt, koji se dostavlja na savjetovanje vladinim agencijama, će biti objavljen – u skladu sa ciljem i stupanjem na snagu nacрта – na takav način da omogući dovoljno vremena za substantivnu procjenu nacрта, kao i za tumačenje mišljenja, te za razmatranje komentara i preporuka od strane onih koji pripremaju nacrt.⁸⁸ U okviru postupka općeg savjetovanja svatko može komentirati nacrt i koncepciju objavljenu za javno savjetovanje putem e-mail adrese dostupne na internet stranici donositelja propisa.

Prema § 53 (3) Zakona o lokalnoj samoupravi, predstavničko tijelo određuje – u svojim pravilima organizacije i rada – samoorganizirajuće zajednice čiji su predstavnici ovlašteni, u okviru svojih nadležnosti, na pravo savjetovanja na sjednicama predstavničkog tijela i njegovih odbora. Ono također propisuje redoslijed foruma (seoski ili gradski forum, gradsko-okružna konferencija, seoski sastanak, itd.) koji imaju svrhu izravno informirati stanovništvo i društvene organizacije, te ih uključiti u proces pripremanja važnih odluka. Predstavničko tijelo se obaviještava o stajalištima zauzetim na forumima, kao i o mišljenjima koja su na tim forumima ostala u manjini. U pogledu implementacije odnosnih pravila *ne postoji dostupno empirijsko istraživanje*.

6. Izravna participacija građana u odlučivanju

Jednu od najznačajnijih pravnih institucija lokalnih vlasti vezanu uz participaciju građana predstavlja *javna rasprava*.⁸⁹ Relevantne mađar-

⁸⁸ Zakon o javnoj participaciji, § 10 (1).

⁸⁹ Druga institucija je lokalni referendum, ali u vrijeme pisanja rada (travanj 2013.), *de facto* ne postoji efektivni zakon koji se na njega odnosi, zbog promjena izbornog sustava i odnosnih propisa. Ova je institucija regulirana starim – još uvijek primjenjivim – Zakonom o izbornom postupku, ali ne i novim zakonom – jedino se u završnim

ske pravne odredbe o instituciji javne rasprave na razini lokalne samouprave razvijene su na razinama Temelnog zakona, zakona parlamenta i odluka lokalne samouprave.⁹⁰

Prema § 54 Zakona o lokalnoj samoupravi, predstavničko tijelo najmanje jedanput godišnje održava javnu raspravu, najavljenju unaprijed, kada lokalni stanovnici i predstavnici organizacija koje imaju interese vezane uz lokalno mogu postaviti pitanja i iznijeti prijedloge vezane uz lokalne javne poslove. Na podnesena pitanja i prijedloge moraju se dati odgovori na javnoj raspravi ili u roku od petnaest dana od rasprave.

Pozivajući se na prije citiranu disertaciju Mónike Dorote Kis,⁹¹ valja napomenuti kako je mađarska lokalna samoupravna institucija javne rasprave uvedena 1990. godine. Lokalno upravljanje samo po sebi i također teoretski podrazumijeva element izravne participacije, čiji je jedan od oblika javna rasprava. Do danas, prema javnim raspravama razvijen je generalno negativan stav. U vezi s tim, stručnjaci obično spominju riječ iluzija, koja daje pogrdan značaj ovoj pravnoj instituciji. Prema njihovom mišljenju, javne rasprave nisu ostvarile relevantna demokratska nadanja, stope odaziva su premale da bi se javne rasprave mogle smatrati oblikom prave participacije u lokalnoj vlasti, štoviše, nije niti moguće ući u trag rješenju problema vezanog uz aktivnu ulogu participacije u javnim poslovima. Stoga, javna rasprava predstavlja sustav foruma koji je izgubio svoj sadržaj i funkciju, te koji ne može ispuniti zahtjeve demokracije.⁹²

odredbama navodi kako će se usvojiti novi zakon koji će regulirati lokalni referendum, a do tada se primjenjuje stari Zakon o izbornom postupku. Prema Temeljnog zakonu, lokalni referendum može se održati o bilo kojem pitanju unutar odgovornosti i nadležnosti lokalnih vlasti definiranih zakonom [članak 31(2)].

⁹⁰ Za više detalja o tome, vidi Kis, op. cit. bilj. 74.

⁹¹ Kis, op. cit. bilj. 74.

⁹² Kis, op. cit. bilj. 74, str. 30. U isto vrijeme, prema Nadezdi Chuchelini (menadžer za odnose s javnošću, Rusko zakonotvorno društvo), vezano uz rusku instituciju javne rasprave, dvije trećine ispitanika smatralo se zainteresiranima za javnu raspravu. S druge strane, na pitanje da li rezultati javne rasprave imaju pravi utjecaj na donositelje odluka, samo 9% njih odgovorilo je afirmativno. Neki su smatrali kako nije bilo moguće postići bilo kakve rezultate putem javne rasprave. Stoga, pojedinci obično vjeruju kako ne mogu imati ikakav utjecaj; s druge strane, ruska državna tijela smatraju kako javna rasprava može biti učinkovit instrument. Istovremeno, ne postoji poseban pravni instrument koji regulira javnu raspravu, ne postoje financijska sredstva niti kadrovi, a

Mónika Dorota Kis navodi kako se specifične odredbe u vezi pravne institucije mogu naći u propisima lokalnih vlasti, a u isto se vrijeme propisi lokalnih vlasti koji uređuju ovo područje mogu smatrati standardiziranima. Može se smatrati tipičnim rješenjem lokalnih donositelja odluka da usvajaju pravnu regulativu drugih naselja, u mnogim slučajevima bez poduzimanja potrebnog postupka procjene. Bez ikakve sumnje, ovakvo rješenje predstavnička tijela biraju zbog „praktičnih“ razloga, međutim to može dovesti do konfuzije u praksi. Posljedica ovog dogmatskog rješenja je činjenica da su odredbe o javnoj raspravi sadržane u relevantnim propisima uniformirane, a samo nekoliko relevantnih propisa sadrži odredbu koja se specifično temelji na lokalnim okolnostima. S druge strane, točno je da se ova pravna institucija ne može regulirati na mnoge različite načine, jer je većina činjeničnih elemenata kogentna, a broj elemenata koji mogu uključeni u opseg regulacije prema diskreciji predstavničkih tijela može se smatrati beznačajnim.⁹³

V. Sažetak i zaključak

1. U ovom radu nastojali smo dati pregled implementacije i realizacije načela transparentnosti na razini lokalne samouprave u Hrvatskoj i Mađarskoj. Da bismo to ostvarili, najprije smo napravili konceptualni okvir prikazujući različite konceptualne elemente transparentnosti,

postoji samo jedna predsjednikova uredba koja govori o održavanju javne rasprave u pogledu saveznog zakonodavstva koje se odnosi na ljudska prava. U Rusiji su uspješne javne rasprave organizirane u slučaju nacrtu zakona koji se odnose na policiju, obrazovanje i amaterski ribolov, možda zbog toga što se ove teme tiču svakodnevnog života pojedinaca. Međutim, čak i u takvim slučajevima, sudionici su aktivni jedino prvi dan, dok kasnije ovakve aktivnosti prestaju. U isto vrijeme, nedostatak je činjenica da ne može svatko razumjeti tekst nacrtu; ponekad čak i stručnjaci imaju teškoće s tim. Kao prijedlog za rješenje spomenuto je kako će Rusija trebati jedinstveni zakon o javnoj raspravi, koji bi također trebao sadržavati pravila o feedbacku. Promicanje uporabe interneta također se nameće kao rješenje, no pristup internetu i njegova uporaba u Rusiji su daleko od poželjnoga. Bolja suradnja između civilnog društva i lokalnih vlasti, te zakonodavca bi također mogla pozitivno utjecati na učinkovitost funkcioniranja javne rasprave u budućnosti. Izloženo na Desetom kongresu Međunarodnog udruženja za zakonodavstvo (IAL, <http://www.ial-online.org/>) pod nazivom „Regulatory reform in Russia – Implementation and Compliance”, Veliky Novgorod, Rusija, 28.-29. lipnja 2012.

⁹³ Kis, op. cit. bilj. 74, str. 31.

a potom smo naše istraživanje fokusirali na načelo transparentnosti i njegove komponente koje se trebaju implementirati na lokalnoj razini. Ovo posljednje odnosi se na otvorenost, participaciju, te integritet. To su temelji našeg fokusiranja (pravo na pristup informacijama, transparentnost postupka odlučivanja, participacija) za analizu prakse implementacije transparentnosti od strane lokalnih vlasti. Prilikom istraživanja praktičnih aspekata, oslonili smo se na dostupna empirijska istraživanja, budući da u okviru ovog rada nismo imali niti priliku, niti mogućnost za poduzimanje svojeg istraživanja. Očigledno, i u Hrvatskoj i u Mađarskoj postoje dostupni rezultati različitih istraživača, u smislu vrste, kao i metoda; bez obzira na to, ovi rezultati doveli su nas do određenih zaključaka, kao i, iz usporedne perspektive, do ocjene sličnosti i različitosti. Na ovo nije utjecala činjenica da je mađarsko istraživanje u usporedbi s hrvatskim – koje je bilo usredotočeno (temeljeno na pokazateljima), sveobuhvatno (pokrivalo je sve lokalne vlasti) i rekurentno (nakon 2009., također i 2011. - 2012.), te poduzeto od strane jedne organizacije (GONG) – fragmentirano, ne temelji se na uzorku koji pokriva cijelu zemlju (geografski položaj, uzorak, orijentirano na internet stranice), a niti pristupi nisu zajednički. Međutim, na temelju tih mađarskih rezultata, ipak se može dobiti jasna slika ostvarivanja mađarske lokalne transparentnosti. Da bismo procijenili ostvarenu razinu transparentnosti, neminovno je poznavati regulatorni okvir. Stoga smo naše istraživanje započeli izlaganjem relevantnih pravnih propisa, a nastavili analizom praktične implementacije prema slijedećim razmatranjima: transparentnost predstavničkih i izvršnih tijela, suradnja s organizacijama civilnog društva, izravna participacija građana u odlučivanju. Kao što se može primijetiti, osnova našeg istraživanja bilo je koherentnije i složenije hrvatsko istraživanje, dok smo do mađarskih rezultata došli nakon „podešavanja“ mađarskog istraživanja s hrvatskim. To je ujedno razlog zašto je bila moguća situacija da ne postoje dostupni pouzdani empirijski podaci u pogledu implementacije nekih pravnih odredbi, primjerice u slučaju mađarske odredbe da predstavnicima samoorganizirajućih zajednica trebaju biti uključeni u pripremanje važnijih odluka i da lokalno predstavničko tijelo treba biti informirano o stajalištima zauzetim na forumima, kao i o tamo zauzetim mišljenjima koja su ostala u manjini.

2. Uspoređujući *pravne propise* o lokalnoj transparentnosti, primijetili smo kako je ista – ali s različitim naglaskom – adekvatno regulirana na ustavnoj razini u obje zemlje. Dok je sveobuhvatno pravo na pristup informacijama tek odnedavno dio hrvatskog Ustava, ono je komponenta mađarske ustavne regulacije od promjene režima.⁹⁴ Osim toga, mađarski Temeljni zakon sadrži više odredbi o transparentnosti u financijskim i ekonomskim (menadžment) pitanjima koje nisu bile dijelom prethodnog Ustava. Što se tiče Mađarske, može se reći kako je ekonomija (menadžment) lokalne vlasti snažnije nadzirana od strane središnje administracije nego prije, međutim, u isto vrijeme obuhvat je više ekonomski nego više transparentan menadžment u ekonomiji. Državna tijela, agencije mogu lakše dobiti informacije o ekonomiji (menadžmentu) lokalnih vlasti, no „status“ javnosti je nepromijenjen, te još uvijek postoji nedostatak pravila u prilog veće transparentnosti (ovdje postoji i iznimka: neki podaci moraju se osigurati na godišnjoj osnovi).

Hrvatska država slično regulira gore spomenutu materiju. U obje zemlje postoji Zakon o pravu na pristup informacijama i postoji neki oblik tijela/agencije (Mađarska) ili povjerenika (Hrvatska) koji nadziru ostvarivanje ovog prava. Razlike u statusu su značajne: mađarski ombudsman je postao agencija, dok je hrvatska agencija postala povjerenik za informacije (koji, doduše, nema status ombudsmana), kojega bira Sabor. Savjetovanje je također regulirano u obje zemlje; međutim, njegova odgovarajuća implementacija je još uvijek upitna.⁹⁵ Čini se da barem na razini političke komunikacije postoji opredjeljenje prema otvorenoj vladavini/zakonodavstvu.

3. Možemo zaključiti kako je transparentnost najmanje realizirana od strane predstavničkih i izvršnih tijela općina, a dostupnost izvješća i materijala sa sjednica, kao i realizacija pravila o savjetovanju, je problematična. Što se tiče prava na pristup informacijama – koje je vrlo povezano s ovim pitanjem – također možemo zaključiti kako postoje općine koje ga ostvaruju na odgovarajući način, tako da bi se više

⁹⁴ To nije promijenjeno niti Temeljnim zakonom.

⁹⁵ Postoje neki opći implementacijski problemi: često nema feedbacka, građani su nezainteresirani, nacrt o kojemu treba biti savjetovanje često nije dostupan na internet stranici, itd.

pažnje trebalo posvetiti treningu i edukaciji o pravu na pristup informacijama (Hrvatska); i mađarske odredbe bi također mogle biti koherentnije i jasnije; uzmimo za primjer sljedeće: „lokalne vlasti nemaju mogućnost objaviti različite količine informacija na svojim internet stranicama prema pravnim propisima na snazi, te, shodno tome, oni udovoljavaju zahtjevu transparentnosti na različite načine (i u različitom opsegu)“⁹⁶. S tim možemo povezati pitanje jesu li transparentnost i pravo na pristup informacijama adekvatno zajamčeni zainteresiranim osobama, da bi građani mogli imati informirano mišljenje o radu lokalnih predstavničkih tijela. Važnost treninga i edukacije, kao i podizanja svijesti, također bi se mogla navesti i u kontekstu mađarskih propisa. I Hrvatska, i Mađarska prilično loše stoje kada je riječ o suradnji s civilnim društvom; ne postoje dostupni relevantni mađarski podaci o tome, ali do takvog zaključka možemo doći temeljem opće implementacije Zakona o savjetovanju. Što se tiče izravne participacije građana, dostupni podaci se razlikuju najviše, jer smo koristili rezultate hrvatskog istraživanja o lokalnim izborima i plebiscitu/referendumu i mađarske rezultate i mišljenja koje smo pronašli u literaturi o javnim raspravama. Razlog tome leži u mađarskom pravnom fenomenu koji nas je doveo do nepostojanja istraživanja o lokalnom plebiscitu/referendumu.⁹⁶ Ipak, možemo sa sigurnošću zaključiti kako nijedna država ne uzima vrlo ozbiljno u obzir izravno sudjelovanje građana (ovdje ne mislimo na lokalne izbore).

4. Kao sažetak, možemo utvrditi kako su formalni kriteriji, kao što su zakonske ili druge pravne mjere, ostvareni u obje zemlje, ali njihova praktična implementacija je uzrok određenim sumnjama, lokalne vlasti većih teritorijalnih jedinica su transparentnije, no ne postoje posebni naponi usmjereni boljoj uključenosti građana u postupak odlučivanja, ne postoji adekvatna politička kultura koja bi promovirala bolje ostvarivanje transparentnosti i prava na pristup informacijama. U Hrvatskoj, vjerojatno zahvaljujući i GONG-ovom istraživanju iz 2009., se započelo s određenim substantivnim promjenama; odnosne promjene se mogu vidjeti ne samo kroz izmjene pravnih propisa, nego i u istraživanju poduzetom 2011. i 2012. godine. Ova istraživačka metoda mogla bi doista biti *mutatis mutandis* najbolji prilagodljivi primjer dobre prakse.

⁹⁶ Vidi bilj. 89.

Boris Bakota *
Adrián Fabián **
Boris Ljubanović ***

„Bezgranična“ suradnja općina u Hrvatskoj i Mađarskoj

I. Moguća suradnja lokalnih vlasti u EU

Na temelju članka 32. stavak 1. točka (k) Temelnog zakona Mađarske, mađarska lokalna vlast surađuje s lokalnim vlastima drugih zemalja po pitanjima koja spadaju u njihovu nadležnost i postaju član međunarodne organizacije lokalnih vlasti.

Mađarske lokalne vlasti igraju aktivnu ulogu u dvjema od mnogih europskih organizacija lokalne vlasti (sa sličnim ciljevima, karakteristikama, smještenim u sličnim makro regijama, itd.). Jedna od njih je *Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Europe* (u daljnjem tekstu: CLRAE), koji je osnovalo Vijeće ministara Europske komisije 1994. g. s ciljem nadzora uspješnosti lokalnih vlasti, demokracije i ljudskih prava na lokalnoj razini vezano uz lokalnu demokraciju u zemljama članicama Vijeća Europe.¹

Druga organizacija slične važnosti je *Odbor regija* koji je osnovala EU 1991. g. na *summitu* u Maastrichtu. Odbor regija je savjetodavno tijelo koje pomaže u radu Europskog parlamenta, Vijeća Europe i Europske komisije. Odbor regija čine članice regionalnih i lokalnih tijela koje imaju mandat kao izabrani predstavnici regionalnih ili lokalnih tijela ili imaju političku odgovornost prema biračkom tijelu. U slučajevima opisanim Sporazumima i u svim ostalim slučajevima – a pogotovo u slučajevima na koje utječe prekogranična suradnja – kada bilo koja

* Izv.prof.dr.sc. Boris Bakota, izvanredni profesor, Katedra upravnih znanosti, Osijek, bbakota@pravos.hr

** Dr. habil. Adrián Fabián, izvanredni profesor, Katedra upravnog prava, Pečuh, fabian.adrian@ajk.pte.hu

*** Izv.prof.dr.sc. Boris Ljubanović, izvanredni profesor, Katedra upravnih znanosti, Osijek, ljboris@pravos.hr

¹ G. Csalótzky, “Az Európa Tanáccsal megvalósuló kapcsolatok szerepe a magyar önkormányzatiság kialakulásában és működésében”, u *A magyar önkormányzatok tízenöt éve 1990-2005* (Budapest, BM 2005) str. 74.

institucija smatra razumnim, Europski parlament, Vijeće Europe ili Europska komisija, konzultiraju se s Odborom regija.²

Europska unije je željela unaprijediti i podržati teritorijalnu suradnju među regijama uz granice Europske unije i među regijama susjednih zemalja, prvo putem programa INTERREG (1991. - 1994.; 1994. - 1999.; 2000. - 2006.). Osim Euroregija – koje su također osnovane u Mađarskoj – prekogranična suradnja ima različite oblike. Euroregija je formalna suradnja koju ima neovisna organizacija. Njezin cilj je razviti regije i unaprijediti prekogranične odnose.

Osim što postoji nekoliko slučajeva suradnje duž granice, poput Radne zajednice Alpe – Adria (1978.), članice su, među ostalima, Hrvatska i četiri županijske uprave iz Mađarske. Ova suradnja je manje formalna, ona je informacijski forum bez pravne osobnosti. Različite vrste suradnje duž granice dodaju određenu fleksibilnost ostvarenju suradnje, međutim problemi potječu iz nedostatka pojedine pravne regulative te se također događaju budući da je puno puta (djelomično ili u potpunosti) suradnja ovih organizacija regulirana međunarodnim pravnim sporazumima.³

Kao korak u cilju promicanja, poticanja i ujedinjenja regulative o suradnji među lokalnim vlastima, donesena je regulativa (EC) br. 1082/2006 Europskog parlamenta i Vijeća Europe (u daljnjem tekstu: EGTC) od 5. srpnja, 2006. o *Europskom grupiranju za teritorijalnu suradnju (EGTC)*.

Cilj, kao harmonični razvoj cjelokupnog teritorija zajednice, te veća gospodarska, društvena i teritorijalna kohezija, impliciraju jačanje teritorijalne suradnje. Zbog toga je prikladno prihvatiti mjere nužne za poboljšanje uvjeta provedbe aktivnosti teritorijalne suradnje.

Glavne karakteristike grupiranja za teritorijalnu suradnju:

- ima pravnu osobnost, u svakoj zemlji članici ima najveće pravne ovlasti koje se dodjeljuju pravnim osobama prema nacionalnim zakonima zemalja članica;

² Službeno glasilo, 2010/C 83/01; Usuglašene verzije Sporazuma o Europskoj uniji i Sporazuma o funkcioniranju Europske unije, članak 300. st. 1. i st. 3. i članak 307.

³ E. Soós i Z. Feje, “A határon átnyúló együttműködések intézményesültsége Magyarországon” 9 *Európai Tükör* (2007).

- preusmjeravanje na EGTC bi trebalo biti proizvoljno;
- ono obavlja svoje aktivnosti s ili bez financijskog doprinosa Zajednice;
- nužno je za EGTC da donese statut i da uspostavi vlastite organe kao i pravila za svoj proračun i za provedbu financijske odgovornosti;
- prihvaćanje mjera Zajednice koje dopušta stvaranje EGTC ne bi trebalo isključiti mogućnost da tijela iz trećih zemalja sudjeluju u EGTC koje je osnovano prema ovoj regulativi, a gdje zakoni treće zemlje ili sporazumi među zemljama članicama i trećim zemljama to dopuštaju;
- EGTC se treba osnovati unutar granica zajednice;
- cilj EGTC bit će pokretanje i promicanje prekogranične, međunacionalne i međuregionalne suradnje, među svojim članicama, s ekskluzivnim ciljem jačanja gospodarske i društvene povezanosti;
- članice mogu biti: zemlje članice; regionalne vlasti; lokalne vlasti; tijela koja se vode prema javnom zakonu u skladu s drugim odlomkom članka 1. st. 9. Direktive 2004/18/EC [6] Europskog parlamenta i Vijeća Europe od 31. ožujka 2004. o koordinaciji postupaka za dodjeljivanje ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavi i ugovora o javnim uslugama.

EGTC će se sastojati od članica smještenih na području najmanje dvije zemlje članice.

Odluka o osnivanju EGTC će se uvrstiti u inicijative potencijalnih članica. Svaka potencijalna članica će: a) obavijestiti zemlju članicu prema čijem zakonu je osnovana o svojoj namjeri sudjelovanja u EGTC i b) poslati zemlji članici kopiju predložene konvencije i statuta na koje se poziva u člancima 8. i 9.

Slijedom obavijesti potencijalnih članica, odgovarajuća zemlja članica će, uzimajući u obzir svoju strukturu tijela, odobriti sudjelovanje potencijalnoj članici u EGTC, osim ako smatra da takvo sudjelovanje nije u skladu s ovom regulativom ili nacionalnim zakonom, uključuju-

jući prava i obveze potencijalne članice, ili da takvo sudjelovanje nije opravdano iz razloga javnog interesa ili javne politike te zemlje članice. U takvom slučaju, zemlja članica će dati izjavu o svojim razlozima uskraćivanja odobrenja. Zemlja članica će, u pravilu, donijeti odluku u roku od 3 mjeseca od dana primitka prijave o pristupanju.

Statut EGTC i bilo kakve naknadne izmjene iz toga će se evidentirati i/ili objaviti u skladu s važećim nacionalnim zakonima zemlje članice, gdje spomenuti EGTC ima svoj registrirani ured. EGTC će steći pravnu osobnost na dan registracije ili objave, štogod se dogodi prvo. Članice će obavijestiti zemlje članice kojih se to tiče i odbor regija o konvenciji i registraciji i/ili objavi statuta.

EGTC će izvršiti zadatke koje mu daje članice u skladu s ovom regulativom. Njegovi zadaci će biti definirani konvencijom koju će dogovoriti njegove članice. EGTC će djelovati u granicama zadataka koji su mu dani, a koji će se ograničiti na pokretanje i promicanje teritorijalne suradnje u cilju jačanja gospodarske i društvene povezanosti, te će biti određen od strane svojih članica na temelju činjenice da su oni svi u nadležnosti svake članice prema njihovom nacionalnom zakonu.

Posebno, zadatci EGTC će biti ograničeni primarno na provedbu programa teritorijalne suradnje ili projekata koje sufinancira zajednica kroz Europski fond za regionalni razvoj, Europski društveni fond i/ili Kohezijski fond. Zemlje članice mogu ograničiti zadatke koje EGTC-ovi mogu provoditi bez financijskog doprinosa Zajednice. Međutim, ti zadaci će uključivati barem aktivnosti suradnje navedene u članku 6. Regulacije (EC) br. 1080/2006.

Zadaci koje EGTC-u daju njegove članice neće se ticati provođenja ovlasti koje ima po javnom zakonu ili obveze čiji je cilj sačuvati opće interese države ili drugih javnih tijela, poput policije i regulatornih organa, pravosuđa i vanjske politike.

EGTC će se voditi konvencijom koju jednoglasno donesu njegove članice. Statut EGTC će se prihvatiti na temelju konvencije njegovih članica koje djeluju jednoglasno. EGTC će snositi odgovornost za svoje dugove, na koji god način oni nastali.

Gdje EGTC provodi bilo kakve aktivnosti u kršenju odredbi zemlje članice o javnoj politici, javnoj sigurnosti, javnom zdravstvu ili jav-

nom moralu, ili se krši javni interes zemlje članice, nadležno tijelo zemlje članice može zabraniti takvu aktivnost na svom teritoriju ili zahtijevati od tih članica koje su ustanovljene po njihovom zakonu da se povuku iz EGTC ako EGTC ne prestane sa spornom aktivnošću.

Bez obzira na odredbe o razrješenju koje su navedene u konvenciji, o primjeni bilo kojeg nadležnog tijela s legitimnim interesom, nadležni sud (tijelo) zemlje članice, gdje EGTC ima registrirani ured, će narediti EGTC-u da prestane s radom ako smatra da EGTC više nije u skladu sa zahtjevima navedenim u ovoj regulativi ili, pogotovo, da EGTC djeluje izvan ograničenja zadataka navedenim u članku 7.

EGTC regulativa će biti obvezujuća u potpunosti, te će se izravno primjenjivati u svim zemljama članicama, međutim, regulativa obvezuje zemlje članice da donesu takve odredbe koje su prikladne za osiguranje učinkovite primjene ove regulative. (EGTC regulativa će se primjenjivati od 1. kolovoza 2007., s izuzetkom članka 16. koji će se primjenjivati od 1. kolovoza 2006.)

EGTC regulativa ne zaobilazi već postojeće institucije i organizacije i ne suprotstavlja im se, te osigurava odgovarajuću neovisnost za prekograničnu (lokalnu vlast) suradnju.⁴

Regulativa nužna za provedbu EGTC regulative u Mađarskoj je određena zakonom XCIX/2007 o Europskom grupiranju za teritorijalnu suradnju. Temeljem ovog zakona, Europsko teritorijalno udruženje (mađarski naziv za EGTC) ne može se osnovati kako bi obavljao gospodarske aktivnosti, te ne može vršiti javnu vlast.

U Europskom teritorijalnom udruženju, odgovornost lokalne vlasti, partnera lokalne vlasti s pravnim statusom i organizacija lokalne vlasti ne može prelaziti omjer njihovog materijalnog doprinosa (ograničena odgovornost).

Grupiranje će početi postojati registracijom na sudu. Registracijski postupak je neobvezni postupak pod isključivom nadležnošću općinskog suda. Pravno zastupanje je obvezno u postupku. Registracija ne može biti odbijena ako su sporazum i pravilnik u skladu s odredbama EGTC

⁴ E. Soós i Z. Fejes, “A határon átnyúló együttműködések intézményesültsége Magyarországon”, 8 *Európai Tükör* (2007).

regulative i ovim zakonom, a sve članice imaju odobrenja slijedom stavka 3, članka 4. EGTC regulative.

Grupiranje će voditi svoje financije neovisno, uzimajući u obzir provedbu cilja navedenog u sporazumu. Grupiranje može obavljati poslovne aktivnosti u svrhu promicanja konkurentnosti područja u skladu s odredbama pravilnika, uz uvjet da ne ugrožava cilj grupiranja.

Članica čije pravo ili interes bude prekršen rezolucijom koju prihvati grupiranje ili organizacijska jedinica istoga, može osporiti takvu rezoluciju na općinskom sudu unutar roka od 30 dana od njegovog prihvatanja, nakon toga pravo istječe.

Ako Državni revizorski ured otkrije bilo kakvo nezakonito djelovanje grupiranja u opsegu svog financijskog vođenja, isto nakon toga zahtijeva vraćanje statutarne uvjeta. U slučaju težeg kršenja zakona, ili ako grupiranje ne uspije ispuniti takav zahtjev, odvjetnik može napraviti podnesak općinskom sudu za ukidanje grupiranja na temelju zahtjeva predsjednika Državnog revizorskog ureda.

Europska usporedba pokazuje da do svibnja 2012., dvadeset osam udruženja je registrirano u EU, većina njih u Francuskoj i Mađarskoj (11). (Mađarske članice su lokalne vlasti, gotovo isključivo, a u pola udruženja oni surađuju sa slovačkim partnerima, uz rumunjske i slovenske partnere.) Većina EGTC-ova se temelji na bilateralnim sporazumima i tipično je da je temelj EGTC suradnje prethodna suradnja lokalnih vlasti, koja se općenito temelji na više od jednog zadatka (npr. regionalni razvoj, gospodarski razvoj, obrazovanje, turizam, zaštita okoliša), a njezine članice osnivaju svoj EGTC na neodređeno vrijeme bez iznimke.⁵

U veljači 2012., Odbor regija, na temelju prijedloga Europske komisije o izmjeni EGTC regulative, donosi prijedlog preporuka koje se tiču revizije regulative. Odbor regija je zatražio od komisije, između ostaloga, da više uzimaju u obzir EGTC kao odabrano sredstvo za provedbu politike europske teritorijalne suradnje i da uskladi EGTC sa

⁵ http://egtc.kormany.hu/egtc.kormany.hu/download/e/49/50000/Presentation_The_EGTC_and_EGTC_Roadmap_INTERACT_December_2012.pdf

zakonskim mjerama koje se odnose na kohezijsku politiku od 2014. – 2020. (MIŠLJENJE Odbora regija, COTER-V-022)

II. Vijeće Europe i prekogranična suradnja

U svojim naporima da promiče i potiče suradnju među europskim zemljama, Vijeće Europe je otvorilo *Europski nacrt konvencije o prekograničnoj suradnji među teritorijalnim zajednicama ili tijelima* (CETS br. 106) u Madridu, 21. svibnja, 1980. Konvencija je stupila na snagu 22. prosinca 1981. Od tog vremena, Europa je svjedočila ogromnim političkim promjenama i danas, od 47 zemalja članica Vijeća Europe, ova konvencija je stupila na snagu u 37 zemalja. Cipar, Island i Malta su samo potpisali, ali nikad nisu ratificirali ovu konvenciju, dok ju 7 zemalja (Andora, Estonija, Grčka, Makedonija, San Marino, Srbija i Ujedinjeno Kraljevstvo) čak nije ni potpisalo. U Mađarskoj je stupila na snagu 22. lipnja, 1994., a u Hrvatskoj 18. prosinca, 2003. Cilj konvencije je potaknuti i pokrenuti zaključivanje prekograničnih sporazuma među lokalnim i regionalnim tijelima u opsegu njihovih ovlasti. Takvi sporazumi mogu pokrivati regionalni razvoj, zaštitu okoliša, poboljšanje javnih usluga, itd., te mogu uključivati osnivanje prekograničnih udruženja ili konzorcija lokalnih vlasti. Kako bi se omogućile varijacije u pravnom i ustavnom sustavu zemalja članica Vijeća Europe, konvencija navodi raspon modela sporazuma kako bi omogućila lokalnim i regionalnim vlastima, kao i državama, da prekograničnu suradnju stave u kontekst koji najbolje odgovara njihovim potrebama. Prema obvezama konvencije, države se obvezuju iznaći načine uklanjanja zapreka za moguću suradnju i odobriti tijelima uključivanje u međunarodna udruženja, u čemu bi oni uživali u isključivo nacionalnom kontekstu. Konvencija ima samo 11 članaka plus popis modela međudržavnih sporazuma i nacrt sporazuma, statut i ugovore među lokalnim vlastima.⁶

Model međudržavnih ugovora pokriva širok raspon područja: promicanje prekogranične suradnje; regionalno prekogranično savjetovanje; lokalno prekogranično savjetovanje; ugovorna prekogranična suradnja među lokalnim vlastima; organi prekogranične suradnje među lokal-

⁶ B. Bakota, *Prekogranična suradnja, s osobitim naglaskom na Euroregionalnu suradnju 'Dunav-Drava-Sava'* (Osijek, Pravni fakultet 2001.).

nim vlastima; međuregionalna i/ili međuopćinska gospodarska i društvena suradnja; međuvladina suradnja u području prostornog uređenja; međuregionalna i/ili međuopćinska prekogranična suradnja u području prostornog uređenja; stvaranje i upravljanje prekograničnim parkovima; stvaranje i upravljanje prekograničnim ruralnim parkovima; prekogranična suradnja u pitanjima koja se tiču cjeloživotnog obrazovanja, informacija, zapošljavanja i radnih uvjeta; promicanje prekogranične i međunacionalne školske suradnje; prekogranična i međuteritorijalna suradnja glede korištenja zemlje uz pogranične rijeke; prekogranična suradnja Grupiranja koja imaju pravnu osobnost.

Nacrt sporazuma (NS), statuti i ugovori među lokalnim vlastima su: NS o osnivanju savjetodavne grupe među lokalnim vlastima; NS o koordinaciji u upravljanju prekograničnim lokalnim javnim poslovima; NS o osnivanju privatnog zakonskog prekograničnog udruženja; nacrt ugovora (NU) za određivanje nabave ili usluga među lokalnim vlastima u pograničnim područjima (privatnog tipa); NU za određivanje opskrbe ili usluga među lokalnim vlastima u pograničnim područjima (javnog tipa); NS o osnivanju organa prekogranične suradnje među lokalnim vlastima; model ugovora (MU) za međuregionalnu i/ili međuopćinsku gospodarsku i društvenu suradnju; MU u međuregionalnoj i/ili međuopćinskoj prekograničnoj suradnji u području prostornog uređenja; MU o stvaranju i upravljanju prekograničnim parkovima; MU o stvaranju i upravljanju prekograničnim ruralnim parkovima; MU o stvaranju i upravljanju prekograničnim parkovima među privatnim pravnim udruženjima; MU među lokalnim i regionalnim vlastima o razvoju prekogranične suradnje u civilnoj zaštiti i međusobna pomoć u slučaju katastrofa koje se dogode u pograničnim područjima; MU o međunacionalnoj suradnji među školama i lokalnim zajednicama; MU o instituciji prekograničnog školskog kurikulumu; MU o prekograničnoj međuteritorijalnoj suradnji glede korištenja zemlje uz pogranične rijeke; MU o prekograničnoj suradnji koji utvrđuje statut prekogranične suradnje Grupiranje s pravnom osobnošću.

Osim regulative Europske Unije koja je obvezujuća za njezine članice, dokumenti Vijeća Europe su fleksibilniji, ne samo kod prihvaćanja, nego i kod njihove realizacije. Stoga, moguće je, u skladu s stavkom članka 2. i 5. članka 3. da potpisnice izraze svoju rezerviranost na koja

će se tijela primjenjivati izraz „teritorijalne zajednice ili tijela“ i koja po svojim nacionalnim zakonima imaju pravo provoditi kontrolu ili nadzor teritorijalnih zajednica i tijela. Dok Hrvatska nije iskoristila to pravo, 16 članica, uključujući Mađarsku, jest: Mađarska je proglasila da će teritorijalne zajednice ili tijela implicirati komunalnu, urbanu, financijsku i svoju regionalnu i županijsku samoupravu i općinski ured javne uprave i županijski ured javne uprave. Posljednja dva su također navedena kao ona koja su ovlaštena za provedbu kontrole ili nadzora.

Dodatni protokol Europskom nacrtu konvencije o prekograničnoj suradnji među teritorijalnim zajednicama ili vlastima (CETS br. 159) je otvoren za potpisivanje u Strasbourgu 9. studenog 1995., a stupio je na snagu 1. prosinca 1998. Do danas je 23 države potpisalo i ratificiralo dodatni protokol, dok ga je 6 zemalja samo potpisalo. Hrvatska i Mađarska su među 18 zemalja koje nisu napravile nikakvu aktivnost glede dodatnog protokola. Dodatni protokol ima za cilj jačanje nacrtu konvencije tako što izričito prepoznaje, pod određenim uvjetima, pravo teritorijalnih zajednica da sklapaju sporazume o prekograničnoj suradnji, važenje prema nacionalnim zakonima odredbi i odluka iz okvira ugovora o prekograničnoj suradnji i pravnoj osobnosti bilo kakvog udruženog tijela koje nastane takvim sporazumom.

Protokol br. 2 Europskog nacrtu konvencije o prekograničnoj suradnji među teritorijalnim zajednicama ili tijelima glede međuteritorijalne suradnje (CETS, br. 169) je otvoren za potpisivanje u Strasbourgu 5. svibnja, 1998., a stupio je na snagu 1. veljače 2001. Do danas ga je 22 države potpisalo i ratificiralo, dok ga je 5 država samo potpisalo. Hrvatska i Mađarska su među 20 zemalja koje ga nisu ni potpisale niti ratificirale. Protokol br. 2 ima za cilj ojačati međuteritorijalnu suradnju među europskim zemljama slijedom deklaracije Vijeća Europe sa *summita* u Beču, 1993., kako bi se putem prekogranične suradnje stvorila tolerantna i prosperitetna Europa. Dva prethodna pravna dokumenta su se ticala odnosa susjednih zajednica koje imaju zajedničku granicu. Oni su bili uspješni i *twinning* sporazumi su se počeli pojavljivati među udaljenijim područjima. Protokol br. 2 će služiti kao pravni tekst za pokrivanje ovih novih sporazuma, priznajući pravo tijela da izrađuju takve sporazume i donosi pravni okvir za izradu istih.

Protokol br. 3 Europskog nacrtu konvencije o prekograničnoj suradnji među teritorijalnim zajednicama ili tijelima glede Euroregionalne suradnje grupiranja (ECG) (CETS br. 206) je otvoren za potpisivanje u Utrechtu, 16. studenog 2009., a stupio je na snagu 1. ožujka 2013. Do sada ga je samo 5 država (Francuska, Njemačka, Slovenija, Švicarska i Ukrajina) i potpisalo i ratificiralo. Još 8 zemalja ga je samo potpisalo, dok su Hrvatska i Mađarska među 34 zemlje koje ga nisu ni potpisale niti ratificirale. Njegov cilj je osigurati pravni status, stvaranje i djelovanje „Grupiranja Euroregionalne suradnje“. Cilj grupiranja, sačinjenog od lokalnih vlasti i ostalih javnih tijela od ugovornih strana, je da se prekogranična i međuteritorijalna suradnja počne prakticirati među njihovim članicama, u opsegu njihovih nadležnosti i načela. Prema ovom protokolu, moguće je da Vijeće Europe izradi model nacionalnih zakona za poticanje prihvaćanja odgovarajuće nacionalne legislative za omogućavanje učinkovitog rada grupiranja Euroregionalne suradnje.

Dunav – Drava – Sava Euroregionalna suradnja je osnovana u Pečuhu, 28. studenog 1998. Članice osnivači su: Osječko-baranjska županija, Grad Osijek i Hrvatska gospodarska komora – Županijska komora u Osijeku (Hrvatska), Županija Baranja, sjedište županije u Pečuhu i Gospodarsko-industrijska komora Pečuško-baranjske županije (Mađarska), Kanton Tuzla – Podrinje, Općina Tuzla i Gospodarska komora tuzlanskog kantona (Bosna i Hercegovina). Do danas su nove članice s hrvatske strane: Virovitičko-podravska županija, Koprivničko-križevačka županija, Grad Koprivnica, Požeško-slavonska županija, Grad Požega, Hrvatska gospodarska komora – Županijska komora u Požegi, Vukovarsko-srijemska županija, Grad Vukovar, Hrvatska gospodarska komora – Županijska komora u Vukovaru i Brodsko-posavska županija. Dodatne članice s mađarske strane su: Županija Somogy, Grad Barcs, sjedište županije u Szekszárdu, a s bosansko-hercegovačke strane su: Distrikt Brčko i Županija Posavina. Općine iz Srbije (Apatin, Bač, Sombor i Subotica) imaju status promatrača od 2002. g. Ova Euroregionalna suradnja pokriva 26.257 km² s približno 2.300.000 stanovnika. Članice upravljaju Euroregijom putem svojih tijela: Skupštine (koju čine predstavnici svih članica), predsjednika i tri potpredsjednika (jedan za svaku državu) koji čine koordinacijsko tijelo zvano Predsjedništvo, izvršnog odbora koji bira Skupština i radnih tijela koja

osniva Izvršni odbor. Euroregionalni statut detaljno određuje rad svih ovih tijela.

Iako su očekivana velika postignuća i rezultati kada je osnivana Euroregionalna suradnja Dunav – Drava – Sava, pošteno je reći da njezin potencijal nije ispunjen. Moguće je očekivati da bolja suradnja, ne samo u ovoj Euroregiji, nego i općenito bude ostvarena od 1. srpnja, 2013. kad Hrvatska ulazi u Europsku uniju.

Druga Euroregija koja obuhvaća neke hrvatske teritorijalne jedinice je Jadransko-jonska Euroregija koja je osnovana 30. lipnja 2006. u Puli. Ova Euroregija predstavlja međunacionalnu, prekograničnu i međuregionalnu suradnju koja uključuju 26 članica – lokalnih i regionalnih jedinica iz Albanije, Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Grčke, Italije, Crne Gore i Slovenije. Ideja je bila da se ova Euroregija transformira u makroregiju koja bi pokrivala oko 450.000 km² te populaciju od 60.000.000 stanovnika.

Hrvatski *Zakon o lokalnoj i regionalnoj samoupravi*,⁷ u svojim člancima 14. – 17., regulira moguću suradnju općina, gradova i županija s jedinicama lokalne i regionalne samouprave u drugim državama. Odluka o osnivanju suradnje s nekim stranim jedinicama je donesena od strane predstavničkog tijela jedinice. Legitimnost ove odluke i sve pripadajuće dokumente će kontrolirati Ministarstvo uprave Republike Hrvatske. Ako Ministarstvo uprave smatra da odluke ili dokumentacija nisu u skladu sa Zakonom, ono će predložiti Hrvatskoj Vladi poništenje odluke. Ako Vlada ne odluči u roku od 30 dana, smatrat će se da je odluka donesena u skladu sa Zakonom. Ako Vlada smatra da je odluka u suprotnosti sa Zakonom, teritorijalna jedinica može podnijeti ustavnu tužbu na vladinu odluku pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske. Hrvatski ustav ne spominje ništa glede moguće suradnje hrvatskih jedinica lokalne i regionalne samouprave s drugim jedinicama iz stranih zemalja.

⁷ Narodne novine, br. 19/03.

III. Zaključak

Sustav povezivanja EU, zemalja članica i njihovih organizacija je vrlo diferenciran. Ovi odnosi su vidljivi u donošenju odluke, početku odlučivanja, kod izrade zakona zajednice i primjene odluke i međunarodne koordinacije politike zajednice.⁸

Najvažniji izazov od promjene režima mađarske lokalne vlasti je integriranje Mađarske u Europsku uniju. Integracija utječe na rad naše lokalne uprave na mnoge načine. „Vrlo je važno da lokalne vlasti znaju i pravilno primjenjuju Zakon zajednice tijekom rada različitih tijela javne uprave. Poznavanje i prihvaćanje Zakona zajednice, koji se integrira u nacionalni zakon je temeljni zahtjev.“⁹

Ovo, međutim, ne isključuje opću mogućnost da lokalna vlast poduzme određene pojedinačne akcije glede donošenja odluka koje utječu na EU zakon. Budući da je Sud pravde Europske unije istaknuo npr.: *članak 49. Europske komisije mora se tumačiti na način da ne proturječi legislativi zemlje članice tako da u pitanju u glavnom postupku, koji se savjetuje s lokalnim tijelima, široka diskrecija u omogućavanju da odbiju odobrenje za otvaranje kasina, zabavnog parka ili dvorane za bingo na temelju „značajnog nesklada s interesima Države i stanovnika konkretnog administrativnog područja“.* Uz uvjet da takva legislativa uistinu ima namjeru smanjiti priliku za kockanjem i ograničiti aktivnosti u toj domeni na dosljedan i sustavan način, ili osigurati održavanje javnog reda i sve dok nadležna tijela provode svoje ovlasti na transparentan način, tako da se nepristranost postupaka odobrenja može nadzirati (EU Sud pravde C-470/11).

Uz unaprjeđenje i primjenu zakona, postoji nekoliko područja gdje se lokalna vlast povezuje ili može povezati s institucijskim sustavom EU. Danas nakon pravnog usklađivanja, mi smatramo da lokalna vlast može prije svega računati na institucije Europske unije po pitanju financiranja njihovog razvoja.

⁸ A. Batory, “The National Coordination of EU Policy in Hungary: Patterns of Continuity and Change”, 4 *Public Administration* (2012.) str. 922.

⁹ M. Orova, “Felkészülés az Európai Unióhoz való csatlakozásra önkormányzati szemszögből” 1-2 *Magyar Közigazgatás* (1999.) str. 55.

Nakon mnogih turbulentnih stoljeća koja se karakterizirali stalni ratovi i pokušaji zadržavanja ili čak širenja nadležnosti nad određenim teritorijem, europske države su ušle u mirno razdoblje. Državne granice vrlo često razdvajaju članove određenih naroda. To je bio jedan od glavnih razloga da je tijekom sredine 20. stoljeća došlo do projekta prekogranične suradnje. Prekogranična suradnja je pokušala povezati stanovnike s različitih strana granice, kako bi se surađivalo i riješilo svakodnevne probleme s kojima se suočavaju, a pogotovo probleme koje je bilo teško riješiti unutar svojih granica. Drugi vrlo značajan čimbenik je bila činjenica da su pogranične regije u svakoj državi nedovoljno razvijene. Svaka država je pokušavala izbjeći ulaganje u regije koje bi mogle biti pogođene eventualnom invazijom druge države. Ovi razlozi su bili ključni čimbenici u promicanju prekogranične suradnje.

Republika Hrvatska će pristupiti Europskoj uniji 1. srpnja 2013. Iako je hrvatski pravni sustav gotovo u potpunosti usklađen s EU, ipak će biti mnogo iznenađenja nakon službenog pristupanja. Većina ključnih igrača u regionalnoj, a pogotovo na lokalnoj razini će se morati suočiti s puno izazova, ali nemojmo zaboraviti da će biti puno prednosti i mogućnosti za korištenje i upotrebu. Iako su sustavi lokalne i regionalne razine pod nadležnosti zemalja članica, svaka jedinica će se definitivno trebati prilagoditi ogromnim prilikama za suradnju. Novoizabrana lokalna i regionalna vlast (svibanj – lipanj 2013.) će morati shvatiti da će njihov način funkcioniranja biti vrlo različit i zahtjevan na mnogo načina.

Zsombor Ercsey*

Emina Jerković**

Renata Perić***

Csaba Szilovics****

Financije jedinica lokalne i regionalne samouprave

I. Uvod

Cilj je svake državne decentralizacije pronaći način kako prepoznati i zadovoljiti javne potrebe te kako ohrabriti lokalni i regionalni razvoj. Samo ostvarivanjem navedenih ciljeva država može motivirati i zadovoljiti potrebe svojih građana kako bi i sami doprinijeli ispunjenju javnih potreba.

Ideja lokalne samouprave postoji stoljećima u tradiciji Europe. Iako su pojmovi lokalni suverenitet (samoodređenje) i zadaci vlasti različitog značenja (tj. različitih pogleda), oba se pojavljuju u konceptu skandinavskog sustava (lokalitet; materijalizirani izraz lokalne samouprave u ranom srednjem vijeku)¹ i britanskog „prijenosa“ vlasti (decentralizacija središnje vlasti). Označene razlike i razgraničene karakteristike mogu se uočiti i u vodoravnoj i u okomitoj strukturi postojeće lokalne samouprave u pojedinim europskim zemljama koje su razvijene s različitim karakteristikama. Sustavi koji imaju jedinstvene osobine mogu biti kategorizirani u skladu s razvojem lokalne vlasti;

* Dr. sc. Zsombor Ercsey, mladi predavač, Katedra financijskog prava, Pečuh, ercsey.zsombor@ajk.pte.hu

** Emina Jerković, mag.iur., asistentica, Katedra financijskih znanosti, Osijek, ekon-jic@pravos.hr

*** Prof.dr.sc. Renata Perić, redovita profesorica, Katedra financijskih znanosti, Osijek, rperic@pravos.hr

**** Dr.habil. Csaba Szilovics, izvanredni profesor, Katedra financijskog prava, Pečuh, szilovics.csaba@ajk.pte.hu

¹ Vidjeti: A. Kecskés, “John Austin félig megélt élete és félig megírt jogbölcsélete” [Napola proživljen život i napola napisana teorija o pravnoj Johna Austina], *Jogtudományi Közlemény* June-August (2007) str. 345-351.; Vidjeti još: A. Kecskés, “John Austin gondolatai a jogról, a jogon kívüli tényezőkről és a szankciókról” [Misli o pravu I terminima van prava te Johna Austina], u I. L. Gál i Sz. Hornyák ur., *Tanulmányok Dr. Földvári József 80. születésnapja tiszteletére* [Zbornik radova vezan uz 80. rođendan Dr. Józsefa Földvárija] (Pécs, PTE-ÁJK 2006) str. 113-127.

moгу se svrstati po njihovim oblicima, povijesti i srodnim osobinama. Prema tome, europski razvojni sustav lokalnih vlasti izrađuje tri glavna modela samouprave: sjeverni, napoleonski (latinski) i srednji model.²

Modeli se mogu razlikovati prema stupnju autonomije. Sjeverni (nordijski) model javne uprave, koji se temelji na jačoj lokalnoj samoupravi te tradicionalno ispunjava veći broj i značajnije javne ovlasti, tj. šire ovlasti, pruža znatnu autonomiju i omogućuje veću fleksibilnost (ovaj model obuhvaća, između ostalog, Švedsku, Dansku, Norvešku, Belgiju, Nizozemsku, Veliku Britaniju i Irsku).³ Napoleonski (latinski) model označava ograničen stupanj autonomije lokalne samouprave (npr. Francuska, Španjolska, Italija, Grčka i Portugal). Srednji model za ostvarivanje lokalne samouprave nalazi se između ove dvije vrste modela (kao što su Njemačka, Austrija, Švicarska i Belgija).

Od navedena tri osnovna tipa samouprave, mađarski i hrvatski sustavi državne samouprave pripadaju srednjem modelu, u skladu s ekonomskom autonomijom i aspektima financiranja. I mađarski i hrvatski model slijede europske trendove otkako su se primaknuli jedan prema drugome, što je rezultat europskog ujedinjenja. Elementi koji su se mogli razdvojiti ranije konvergiraju jedan prema drugome zbog načela ujedinjenja. Različiti modeli lokalne samouprave, iako pokazuju određen broj razlika, također pokazuju i određene sličnosti s obzirom da se neke tradicionalne vrijednosti pojavljuju u svim zemljama. Pojedine vrijednosti su određene zakonskom regulativom svake države članice Europske unije, a iste se mogu pronaći u Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi (dalje Povelja), prihvaćene od strane Vijeća Europe.

Članak 9. koji obuhvaća osam poglavlja – (Financijska sredstva lokalnih vlasti) najduži je dio Povelje koji regulira financije lokalne vlasti. On pruža detaljne smjernice o lokalnoj samoupravi i sadrži sljedeća načela financijskog i gospodarskog upravljanja:

² E.K. Nyitrai, ur., *Helyi önkormányzatok és pénzügyeik* [Lokalna vlast i njeno financiranje] (Budapest, Municipium Magyarország Alapítvány 2003) str. 3-6.

³ A. Torma, *Edited version of habilitation lecture held in the University of Miskolc on 2 May, 2002*, dostupno na http://www.uni-miskolc.hu/~wwwallin/kozig/hirek/eukozig/onk_reform.pdf (24.6.2010).

- načelo prihoda: lokalne vlasti imaju pravo na svoje vlastite finansijske resurse o kojima mogu slobodno raspolagati u okviru svojih ovlasti;
- lokalne vlasti - finansijska sredstva će biti razmjerna odgovornosti predviđenim ustavom i odgovarajućim zakonom (načelo prava na finansijska sredstva za odgovarajuće odgovornosti);
- načelo oporezivanja lokalnih vlasti (lokalna prava oporezivanja, pravo uvođenja drugih lokalnih obveza plaćanja, dio najmanjih finansijskih sredstava lokalnih vlasti mora proizlaziti iz lokalnih poreza i naknada od kojih, u granicama zakona, mogu utvrditi stopu);
- smanjenje finansijske razlike između jedinica lokalne samouprave (tzv. načelo izjednačavanja);
- uporaba sredstava po zakonskim okvirima (načelo izdataka);
- koliko je to moguće, subvencije lokalnim vlastima neće biti namijenjene financiranju specifičnih projekata (ograničenje namjenskih sredstava);
- autonomija upravljačkih odluka unutar svoje nadležnosti (načelo diskrecijske ovlasti);
- sudjelovanje u središnjem odlučivanju o financijama lokalne samouprave (načelo sudjelovanja).

Smatramo da je najvažniji princip pravo na odgovarajuće finansijske resurse, što znači da volumen komunalnih sredstava mora biti razmjernan opsegu odgovornosti lokalne samouprave, utvrđene odgovarajućim zakonom koji se mora donijeti u zakonodavnom postupku s jedne strane,⁴ a s druge strane, iznosi sredstava lokalne samouprave mogu se smatrati potrebnim ako će držati korak s troškovima obavljanja svojih zadataka (st. 4. članka 9. Povelje).

To je u skladu s jedinstvenim europskim načelima i ujedinjavajućim trendovima, te je Republika Mađarska razvila zadatke sustava u skladu sa zahtjevima Europske unije koji teže harmonizaciji, a treba i napo-

⁴ St. 2. čl. 9. Povelje.

menuti da je Republika Hrvatska usvojila rješenja koja koriste većina europskih zemalja. Postojeći mađarski porezni sustav može se promatrati kroz dvije, a hrvatski kroz tri fiskalne razine. Ovaj rad posebno naglašava porezne prihode lokalne i regionalne samouprave uz predodženu načina ostvarivanja poreznih prihoda, ubiranja i naplate poreza te nadalje zadovoljavanja javne potrebe države, županije i grada.

Uspostava poreznog sustava Republike Mađarske i porezne reforme 1988. godine slične su promjenama u Hrvatskoj, gdje su problemi i teškoće tijekom mirne političke tranzicije u parlamentarnu demokraciju⁵ te promicanje k tržišnom gospodarstvu, imali sličnu osnovu. Nadalje, promjene u vezi s usklađivanjem potreba i poreznog zakonodavstva pokazale su nekoliko rješenja koja su se također koristila u Republici Hrvatskoj.

Od proglašenja nezavisnosti, RH je počela temeljitu rekonstrukciju svog poreznog sustava. Zbog susreta sa zahtjevima novog političkog sustava nakon završetka rata kao i izazovima tržišne ekonomije, zatvarajući socijalistički karakter.⁶ Bitne porezne reforme dovele su sustav bliže sustavima država članica EU, odnosno uskladile su ga s poreznim sustavima razvijenih europskih zemalja.

II. Djelokrug ovlasti jedinica lokalne i regionalne samouprave i njihovi prihodi

Lokalna samouprava je razina vlasti javnih financija koja ispunjava određene javne obveze utemeljene na svojim приходima. Javne obveze, na koje se troše prihodi jedinica lokalne samouprave, su sljedeći.

1. Mađarska

Sustav jedinica lokalne samouprave, koji predstavlja lokalnu razinu javnih financija te je utemeljen kao rezultat političkih promjena, prošao je kroz nekoliko nadopuna i reformi u posljednje 23 godine. Izme-

⁵ Cf. V. Halász i A. Kecskés, “La Porta Magyarországra látogat? – Rafael La Porta profesor és munkaközössége kutatásai és értékelési szempontjai a magyar jog tükrében” [Posjećuje li La Porta Mađarsku? – istraživanja i kriterij za ocjenu prof. Rafael La Porta i njegove povezanosti s mađarskim pravom], *Európai jog* (2013) str. 18-31.

⁶ Cf. A. Kecskés, “Corporate Governance” (Budapest, HVG-ORAC 2011) str. 59-67.

đu ostalog, jedan od najvažnijih modela koji se zasnivao na četiri pod-sustava zasnovanih Zakonom XXXVIII iz 1992. zamijenjen je 2001. godine, na način da otad jedinice lokalne samouprave funkcioniraju po sasvim novim pravilima. Značajne promjene donijele su, kad je u pitanju sustav funkcioniranja samih jedinica, ponovno uspostavljanje sustava područja,⁷ preuzimanje dugova⁸ i promjena obrazovnog sustava.

Funkcionalna razina jedinica lokalne samouprave koje preuzimaju ovlasti državne razine igraju značajnu ulogu kako u životu države tako i u životu njezinih građana. Približno 3,200 jedinica lokalne samouprave zapošljava značajan broj javnih službenika i vladinih ureda, pri čemu su najveći poslodavci u državi. Dakle, javno mnijenje o mađarskom administrativnom sustavu determinirano je kvalitetom rada jedinica lokalne samouprave, odnosno kvalitetnim ispunjavanjem javnih potreba. Jedna od karakteristika mađarskog lokalnog sustava, s financijskog aspekta jest da formira lokalnu razinu javnih financija. Snažna granica razdvajanja se ne može uspostaviti između lokalne i državne razine kad su u pitanju obveze i odgovornosti. Obje razine se nadopunjuju, ispunjavaju svoje dužnosti oslanjajući se jedna na drugu s financijskog i informativnog gledišta u novom poreznom sustavu.

Nameće se nekoliko osnovnih pitanja povezanih s funkcionalnom stranom financijskog upravljanja jedinica lokalne samouprave. Prvo, budući da jedinice lokalne samouprave predstavljaju lokalne interese, oporezivanje na lokalnoj razini je ispunjavanje zadataka povjerenih od strane države. Od 1990. godine jedinicama lokalne samouprave u Mađarskoj godine dodijeljeni su vlastiti prihodi, ali na slobodno raspolaganje tim prihodima utječe se putem nužnog financiranja obveznih zadataka, državnih subvencija te proračunskih obveza vezanih uz fiskalni kapacitet koji proizlazi iz lokalnih poreza.⁹

Prijašnjim su sustavom, koji je na snazi bio do 2012. godine, jedinice lokalne samouprave bile ranjive, s obzirom na činjenicu da se novčana

⁷ Zakon XCIII iz 2012 o modifikaciji administrativnih jedinica.

⁸ Članak 8. Zakona CXIII iz 2012.

⁹ Sličan je sustav usvojen i u Slovačkoj. Vidjeti više: A. Bencsik, „A szlovák önkormányzati rendszer” [Slovački sustav jedinica lokalne samouprave], u A. Fábíán ur., *Válogatott európai önkormányzati modellek* [Izabrani europski sustavi jedinica lokalne samouprave] (Budapest-Pécs, Dialóg-Campus Kiadó 2012) str. 91-92.

sredstva nisu dodjeljivala u skladu s njihovim financijskim potrebama. Novi sustav koji je na snazi od 1. siječnja 2013. godine oslanja se na vlastite prihode jedinica lokalne samouprave. Promjene su započete još 1998. godine, s pojačanom primjenom lokalnog oporezivanja, čak i vršeći pritisak na jedinice lokalne samouprave da uvedu lokalne poreze te ih maksimalno i efektno iskoriste. Istina je da su lokalni porezi jedan od najbitnijih čimbenika oporezivanja pogotovo kad su javni prihodi u pitanju, ali se mora i priznati da se ovom strukturom javnih prihoda različito utječe na siromašne i na bogate jedinice lokalne samouprave. Lokalnim se porezima formira značajan prihod jedinica lokalne samouprave koje imaju velik gospodarski potencijal, ali predstavljaju samo teoretski prihod za mnoge jedinice lokalne samouprave, koje nisu tako gospodarski prosperitetne, koje nemaju razvijenu proizvodnju i industriju, tržište nekretnina i gdje je zaposlenost niska. Te se stvari treba uzeti u obzir te se sukladno tome treba vršiti i financiranje jedinica lokalne samouprave, jer može doći do značajnih razlika čak i između gradova koji su izjednačeni brojem stanovnika. Na primjer, godišnji proračun grada Szegeda, s 170,000 stanovnika jest otprilike za jednu trećinu veći od proračuna grada Pečuha s 1650,000 stanovnika. Čak se može ukazati i na veće razlike kad je u pitanju uspoređivanje proračuna Pečuha i Budaorsa ili Tiszaujvarosa. Osim toga, glavni grad Mađarske Budimpešta ima potpuno drugačiji tretman pogotovo kad je oporezivanje u pitanju, pri čemu kao primjer možemo navesti porez na motorna vozila.

Vjerujemo da decentralizacija jedinica lokalne samouprave ne može biti primjenjiva bez apsolutnog raspolaganja nad sredstvima potrebnima za njeno izvršenje.¹⁰ Samoodređenje je moguće samo ukoliko je omogućena financijska samostalnost, uvjet na kojem se temelji postojanje proračunskog upravljanja, koji je opet na temelju odluka jedinica lokalne samouprave u skladu s raspoloživim sredstvima kao i pravo raspolaganja vlastitim приходima. Gospodarska je samostalnost jedinica lokalne i regionalne samouprave osigurana i Ustavom Republike Mađarske. Prema članku 32., jedinice lokalne samouprave mogu raspolagati vlastitom imovinom kako bi zadovoljili javne potrebe. Jedini-

¹⁰ Potvrđeno je zakonom o lokalnoj samoupravi te Zakonom o dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi kojima se definiraju lokalne javne potrebe.

ce lokalne samouprave imaju pravo donijeti vlastiti proračun te odlučivati o lokalnim porezima. Također smiju odlučivati o rashodima na način kojim se ne ugrožava ispunjavanje dužnosti povjerenih od strane državne vlasti. Ovaj se pristup može smatrati kao bitna restrikcija autonomije, s obzirom na činjenicu da je obvezno ispunjavanje povjerenih poslova od strane države regulirano zakonom. Samim time jedinica lokalne samouprave prisiljena je i obvezna ispuniti određene dužnost koristeći se pritom vlastitim prihodima (jer često državne potpore nisu dovoljne) čime je mogućnost upravljanja vlastitim prihodima u vlastite svrhe umanjena. Ovim se pristupom nenamjerno uspostavlja hijerarhija javnih ciljeva i potreba. Jedinice lokalne samouprave imaju pravo na državne potpore i ostala sredstva financijske pomoći proporcionalno sa svojim obvezama, dužnostima i moći, u skladu s člankom 34. Ustava Republike Mađarske.

Slične su odredbe uključene i u Ustav Republike Austrije,¹¹ a Ustav Republike Estonije¹² propisuje da će dužnosti povjerene od strane države biti financirane iz državnog proračuna. Slične su mjere predviđene i Ustavom Republike Francuske.¹³ Njemački Ustav¹⁴ propisuje da, ukoliko se jedinici lokalne samouprave povjeri određeni posao na obavljanje, u skladu s time taj se posao i treba financirati iz državnog proračuna. Suprotno tome, portugalski i talijanski ustavi propisuju uspostavljanje mehanizma ravnoteže s obzirom na gospodarske razlike između jedinica lokalne samouprave.

Europska povelja o lokalnoj samoupravi usvojena je u Strasbourgu 1985. godine te je implementirana u mađarsko zakonodavstvo Zakonom XV 1997. godine. Povelja predviđa teoretske uvjete za europske jedinice lokalne samouprave,¹⁵ pri čemu je u središte zanimanja stavljena uspostava ostvarivanja financijskih mogućnosti.

¹¹ Pododjeljci 116(1) i 116(2) Ustava Republike Austrije.

¹² Pododjeljak 154(2) Ustava Republike Estonije.

¹³ Pododjeljak 72(2) Ustava Republike Francuske.

¹⁴ Pododjeljak 104/A(2) Ustava Republike Njemačke.

¹⁵ Članak 9. Povelje.

2. Hrvatska

U Republici se Hrvatskoj decentralizacija primjenjuje kroz tri razine vlasti. Najvišu razinu vlasti predstavlja država, srednju razinu vlasti predstavljaju županije (njih 20), dok se najniža razina vlasti odnosi na općine i gradove (njih 556). Svaka od te tri razine vlasti ima svoja prava i obveze.

Zakon o lokalnoj i regionalnoj samoupravi¹⁶ odvojeno regulira djelokrug ovlasti gradova i općina od djelokruga ovlasti županija. Članak 19. Zakona propisuje da općine i gradovi u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima i to osobito poslove koji se odnose na prostorno i urbanističko planiranje, uređenje naselja i stanovanje, socijalnu skrb, odgoj i osnovno obrazovanje, itd.

2.1. Djelokrug rada županije

Županije obavljaju poslove od područnog (regionalnog) značaja, a koji nisu Ustavom i zakonima dodijeljeni državnim tijelima. Djelokrug rada županija može biti izvorni (samoupravni) i povjereni (poslovi državne uprave).

Županija u svom samoupravnom djelokrugu obavlja poslove koji se odnose na:

- obrazovanje;
- zdravstvo;
- prostorno i urbanističko planiranje;
- gospodarski razvoj;
- promet i prometnu infrastrukturu;
- održavanje javnih cesta;
- planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova;

¹⁶ Zakon o lokalnoj i regionalnoj samoupravi, Narodne novine br. 117/93, 33/00, 73/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03, 132/06, 73/08.

- izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju te provedbu dokumenata prostornog uređenja za područje županije izvan područja velikog grada;
- ostale poslove sukladno posebnim zakonima.

Odlukom predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave (odnosno općine ili grada) u skladu s njenim statutom i statutom županije, mogu se pojedini poslovi iz samoupravnog djelokruga općine ili grada prenijeti na županiju. Povjereni poslovi odnose se na poslove državne uprave koje obavljaju županije, a određuju se zakonom. Troškovi obavljanja tih poslova podmiruju se iz državnog proračuna.

2.2. Djelokrug rada općine/grada

Općine i gradovi u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom i zakonom dodijeljeni državnim tijelima i to osobito poslove koji se odnose na:

- uređenje naselja i stanovanje;
- prostorno i urbanističko planiranje;
- komunalno gospodarstvo;
- brigu o djeci;
- socijalnu skrb;
- primarnu zdravstvenu zaštitu;
- odgoj i osnovno obrazovanje;
- kulturu, tjelesnu kulturu i šport;
- zaštitu potrošača;
- zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša;
- protupožarnu i civilnu zaštitu;
- promet na svom području;
- ostale poslove sukladno posebnim zakonima.

Kako bi ispunile svoje obveze, općine, gradovi i županije moraju se pobrinuti za sredstva financiranja koja u pravilu proistječu iz javnih prihoda. Kada je u pitanju financiranje jedinica lokalne i regionalne sa-

mouprave najčešće se vodi računa o njihovoj snazi i fiskalnom kapacitetu. Fiskalna snaga jedinica lokalne i regionalne samouprave uvelike se razlikuje, osobito kad su u pitanju općine i gradovi.

III. Prihodi jedinica lokalne i regionalne samouprave

Financiranje jedinica lokalne i regionalne samouprave u decentraliziranim državama od velikog je značaja, kako za razvoj ukupnog gospodarstva, tako i za razvoj jedinica lokalne i regionalne samouprave koje snose teret policentričnog razvoja. Kako bi ovaj postulat bio zadovoljen potrebno je iznaći optimalnu metodu financiranja.

Kako bi ispunile svoje dužnosti jedinice lokalne i regionalne samouprave, moraju osigurati prihode u svom proračunu koji proporcionalno odgovaraju rashodima, i to iz vlastitih izvora, zajedničkih poreza, državnih dotacija te u Republici Hrvatskoj i iz državnog proračuna.

1. Mađarska

1.1. Vlasništvo jedinica lokalne samouprave

Ako vlasništvo nad imovinom jedinica lokalne samouprave smatramo uvjetom za ostvarivanje vlasti jedinica lokalne samouprave,¹⁷ možemo reći da postoje značajne razlike unutar podsustava jedinica lokalne samouprave. Preispitivanje upravljanja jedinicama lokalne samouprave kao i proračunsko financiranje također su dio reforme samouprave. Sljedeće bi probleme upravo zato trebalo pažljivo razmotriti.

Prvi jest normativno financiranje. Osnovni problem leži u činjenici da ono nije dovoljno za ispunjavanje predočenih zadataka. Mišljenja stručnjaka podijeljena su glede udjela normativnog financiranja.¹⁸ Normativno financiranje ne pravi razliku između različitih gospodarskih sila, zato što je objektivno povezano s pokazateljima dužnosti.¹⁹

¹⁷ Cf. Z. Ercsey, *Az Szja- és az Áfa-szabályozás igazságossága a magyar adórendszerben* [Pravednost poreza na dohodak i PDV-a u mađarskom poreznom sustavu] (Pécs, doktorska disertacija 2013) str. 69-72. dostupno na http://doktori-iskola.ajk.pte.hu/files/tiny_mce/File/Vedes/Ercsey/ercsey_nyilv_ertekezes.pdf (8.7.2013).

¹⁸ I. Ivancsics tvrdi da normativno financiranje pokriva 40% troškova državnog budžeta. Vidi: I. Ivancsics, *Önkormányzati közigazgatás* [Upravljanje općinama] (Pécs, PTE ÁJK 1995).

¹⁹ Vidjeti još: S. Varga: „Stabilizáció a helyi önkormányzatok költségvetésében“ [Sta-

Drugi problem je što bi lokalna samouprava trebala upravljati zadacima, koji ovise o državnom financiranju, i što bi se pokazalo učinkovitijim kad bi se financiralo isključivo putem državnih potpora (npr. školstvo, zdravstveni sustav, interna sigurnosna politika).²⁰ Ovo je pokrenuo Zakon broj 1023/1995. (III.22.) koji pomaže stabilnosti upravljanja jedinica lokalne samouprave.

Treći problem je preispitivanje lokalnog oporezivanja, koje bi trebalo biti smješteno u novu poreznu strukturu, s većim značenjem. Bilo bi mnogo učinkovitije kada bi lokalna samouprava imala više moći u tome području, i kad bi također bila povezana s državnim porezima, zbog konteksta i uzajamne međuovisnosti između poreznog obveznika i jedinica lokalne samouprave koja može biti prikazana.

Četvrti problem je povezan s obvezom lokalne samouprave, tako da se pruži prilika lokalnoj samoupravi da neovisno upravlja svojim dobrima. Zakonodavni okvir ovoga ekonomskoga utjecaja i učešća treba biti razjašnjen, ravnoteža između lokalnih i državnih izvora treba biti postignuta, i odgovarajuća razina prihoda mora biti određena, s kojom je moguće ostvariti prihod, ali isto tako nije na teret jedinicama lokalne samouprave da ih izlaže riziku. Osnovni je zadatak da izvori, koji su stečeni na ovaj način, moraju biti korišteni samo za dodatne troškove i za poboljšanje kvalitete u operativi, ali ne i za financiranje primarnih dužnosti.

Budući da je status glavnoga grada i nekih gradova u zemlji (Debrecen, Szeged, Győr, Szekesfehérvár) izvanredan u mnogo čemu, može biti proglašeno da se prednost upravljanja za stotine malih gradova ograničava upravljanjem nekih dobitaka u odsutnosti važnijih. Dok god neki gradovi imaju utjecajan dobitak, upravljanje gradskim tvrtkama i poduzećima je teško prihvatljivo za ostale gradove. Vlasništvo jedinica lokalne samouprave se sastoji od nekretnina (urbane parcele, obradive parcela i zgrade), pokretnina (strojevi, vozila, metalna roba) i vrijed-

bilizacija u korelaciji s proračunom jedinica lokalne samouprave] 3 *Pénzügyi Szemle* (1996) str. 184.

²⁰ M. László, „Az önkormányzatok feladatai és finanszírozás” [Imovina i financiranje jedinica lokalne samouprave], u F. Csefkó i Pálné ur., *Tények és vélemények a helyi önkormányzatokról* [Činjenice i mišljenje o lokalnoj samoupravi] (Pécs, MTA RKK 1993) str. 215.

nosnih prava i kamata (najam, obveznice i posjedovanja). Vlasništvo jedinica lokalne samouprave uspostavljeno je nakon promjene režima i bazirano je na transferu državne imovine. Ovaj se proces događa u pravnim okvirima (čin prijelaza imovine) te bi mogao odgovarati reformama lokalne samouprave u 2012.²¹

Vlasništvo lokalne samouprave se može teoretski podijeliti u dva dijela. Prvi je onaj koji se naziva osnovnim vlasništvom, koje služi upravljanju i nosi osnovne zadatke lokalne samouprave. Obzirom na ovu funkciju, ova imovina nije otuđiva, naplativa niti dozvoljena za uporabu. Zbog tih ekonomskih ograničenja nazvali smo ih neutrživima, ili ograničeno utrživima, što je ograničeni domet samo po sebi. U ovoj skupini mogle bi biti državne ceste te sve što one uključuju (mostovi, pločnici), državna zemljišta te većina zgrada korištena od strane lokalnih samouprava. Dok god neutrživi dijelovi vlasništva nisu otuđivi ili opteretivi, njihova vrijednost se ne može smanjiti nikakvim pravnim postupkom, te su ograničeni utrživi elementi trenutno grupa s nekom vrstom upravljačke zaštite. Njihov status je određen zakonom ili lokalnom uredbom. Ovi dijelovi vlasništva pripadaju grupi. Ova klasifikacija znači da ti dijelovi vlasništva mogu biti izopćeni iz grupe zaštićenog vlasništva vanjskim inicijativama ili gradskom odlukom te bi mogli postati utrživi detaljnom procedurom, koju donosi lokalna samouprava. Jako je važno da lokalna samouprava uspostavi pravila koja pokrivaju sav proces provizije u tim dijelovima imovine. U odsutnosti takvog regulacijskog sustava sami čin povezan s dijelom imovine mogao bi biti ništavan. Tako bi ograničeni utrživi dijelovi imovine mogli biti prebačeni u grupu poduzeća u vlasništvu lokalne samouprave.

Dio vlasništva lokalne samouprave, koji ne može biti klasificiran u dvije prethodno navedene skupine može biti upravljan neovisno, tako da je klasificiran kao poduzeće. Lokalna samouprava može upotrebljavati, opteretiti ili otuđiti ovu vrstu vlasništva vlastitom odlukom, ali samo na zakonom propisan način. Važno je naglasiti da se za ove aktivnosti primjenjuju načela javnog financiranja/državnog proračuna: ponajprije načelo javnosti i kontrole.

²¹ Vidjeti npr. preobrazbu školskih centara, preuzimanje duga i sl.

Sudionici mađarskog lokalnog samoupravnog sustava su sudjelovali u mnogo riskantnih aktivnosti u posljednje dvadeset i dvije godine kao npr. osnovali su i vodili industrijske parkove, upravljali zračnim lukama i riječnim lukama, osnovali javne tvrtke za lokalnu populaciju, ili su davali imovinu u *leasing*. Može biti zaključeno da je doseg poduzetnih aktivnosti veoma širok, ali njihova efikasnost, utrživost i produktivnost različita u ovisnosti o mjestu, starosti i lokalnim samoupravama. Mogu biti utvrđene prepreke tih lokalnih samouprava. Prvo ograničenje, koje je također određeno zakonom, je to da lokalna samouprava može samo provoditi riskantne aktivnosti za ispunjavanje javnih potreba,²² ali s druge strane teško ju je kontrolirati. Druga prepreka je da se poduzetna aktivnost ne može ugroziti ispunjavanje osnovnih dužnosti lokalne samouprave. Treća je da lokalna samouprava može preuzeti rizik ograničen njihovim interesom tako da ne može sudjelovati u nikakvoj vrsti trgovačkog društva gdje bi trebala preuzeti neograničenu odgovornost. Ovo pravilo je potrebno jer zakonom nije predviđena nikakva iznimka ili dopuštenje koje bi dozvoljavalo lokalnoj samoupravi da ne sudjeluje u gubitku u riskantnim aktivnostima, tako da imaju jednaku poziciju s njihovim gospodarskim partnerima. Lokalne samouprave trebale bi snositi posljedice njihovih odluka upravljanja, tako da je to razlog zbog kojega bi trebala postojati ograničena vrsta i razina riskantnih aktivnosti lokalnih samouprava.²³ Postoji mnogo primjera u posljednje dvadeset i dvije godine za loše i preuranjene odluke, što je uzrokovalo značajna oštećenja za lokalne samouprave. Kao primjer se mogu navesti investicije lokalne samouprave Sopron, hotelska investicija Globex Holding i također investicija linije četiri podzemne željeznice u Budimpešti, ili CET izložbeni centar, nadalje u Pečuhu investicije u zgradu zračne luke, ili EXPO centar. Svi su ovi projekti uzrokovali značajne gubitke i dugovanja za te lokalne samouprave. Ove loše, nepromišljene odluke često ograničavaju ekonomske mogućnosti gradskih vlasti, gradova i građana kroz desetljeća, zbog njihovog četverogodišnjeg kruga izbora

²² Pododjeljak 3. odjeljka 80. Zakona LXV iz 1990, nadalje pododjeljak 2. odjeljka 111 Zakona CLXXXIX iz 2011.

²³ Neograničavanje građanskih i administrativnih slučajeva u korelaciji s javnom samoupravom kao strankom pravnog procesa. Cf. L. Király, *Polgári Eljárásjog II. Szakvizsgára felkészítő segédkönyv* [Građansko procesno pravo, II. priručnik] (Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó 2006) str. 382.

u lokalnim samoupravnim sustavima. Ipak, upravljanje bankrotom je regulirano posebnim zakonom. Tvrtke lokalnih samouprava nisu izuzete od propadanja na tržištu.²⁴

Konačno treba reći da model poduzeća lokalnih samouprava može biti dostupan samo za malu skupinu lokalnih samouprava. Može se reći da riskantne aktivnosti lokalne samouprave mogu biti prihvatljive, ali njihova osnovna dužnost nije riskantna aktivnost jer samo malo lokalnih samouprava ima potrebno ekonomsko, kadrovsko i tržišno znanje za takve pothvate. Ustvari, model poduzeća lokalnih samouprava, koji je bio podržavan dugo vremena ima ograničenu veličinu uslijed smanjenja tržišta i u odsutnosti sposobnosti, ali svejedno za većinu lokalnih samouprava poduzetne aktivnosti nikada nisu bile stvarna, dostupna mogućnost.

1.2. Proračun lokalnih samouprava

Načela (jedinstva, periodičnosti proračuna, transparentnosti) također su važeća/autoritativna u povezanim sustavima proračuna lokalnih samouprava. Usprkos malim razlikama, mnoge sličnosti mogu biti zapažene između procesa pripreme, usvajanja, izvršenja proračuna lokalnih samouprava državnog proračuna. Neke osnovne razlike proračuna lokalne samouprave i državnoga proračuna mogu biti određene u povezanosti s veličinom proračuna, vremenski prihvaćanjem, imenovanje korisnika.

Godišnji proračun lokalnih samouprava je središnji element djelovanja i temelj jedinica lokalne samouprave, te također okvir osnivanja lokalnih samouprava, što je prihvaćeno od strane gradskih vijeća. Gradska uredba o proračunu kronološki prati usvajanje državnog proračuna jer državni proračun određuje dužnosti djelovanja lokalnih samouprava, kao na primjer pravo, ocjena dužnosti u povezanosti sa skupinom i visinom prihoda koji se dodjeljuje. Moglo bi se reći da se pomoć u okvirima državnih proračuna određuje prema stanju upravljanja lokalnim samoupravama.²⁵ Na primjer, specifična veličina i vrsta normi je

²⁴ Zakon XXV iz 1996. o procesu rješavanja dugova jedinica lokalne samouprave.

²⁵ Ovisi o stvarnom stanju državnog proračuna. Pogledati: L. Király, „Jövedéki módosítások” [Amendments of excise] 9 *Tájéko* (2000) str. 6-7.

određena dopunom 3 i 4 državnih proračuna do 2013. Nakon 2013. dopuna 2 državnih proračuna određena je ovlaštenjem i određivanjem podupiranja lokalnih samouprava.

Članak 11. Zakona o mađarskoj lokalnoj samoupravi proglašava da se zadaci lokalnih samouprava temelje na godišnjem proračunu. Ipak dodaje se da je proračun lokalnih samouprava dio državnog proračuna. Definira proračun kao vezu lokalne i državne vlasti. Dokaz ove veze nalazi se u paragrafu 3 članka 112. Zakona o mađarskoj lokalnoj samoupravi, koji kaže da je proračun lokalnih samouprava također reguliran državnim proračunom. Javni je bilježnik odgovoran za objavljivanje detalja zadataka lokalnih samouprava domaćoj populaciji minimalno jedanput godišnje. Odgovornost uspostavljanja proračuna lokalne samouprave jedna je od najvažnijih dužnosti lokalne samouprave jer ako tome nije tako, ne može se dobiti državna pomoć.

U proračunu lokalnih samouprava neovisne proračunske vlasti sastavljaju proračunske članke. Proračun lokalnih samouprava temelji se na planovima, tako da možemo razgovarati o povezanom prilagođavanju proračuna, koje je u vezi s državnim proračunom. Na primjer, lokalna samouprava mora na stranu staviti rezerve dok se ne uspostavi provedba lokalnog proračuna u povezanosti sa sličnim pravno reguliranim postupcima kao što su otkazivanje i pregrupiranje. Lokalni proračun sadržava određivanje prihoda i rashoda, i može sadržavati razne operacije i točne prihode, nadalje, također, proračunska pozicija također mora biti ograničena, jer u proračunskoj regulaciji ne može biti planirana deficitom.

Pripremu i usvajanje lokalnog proračuna vodi javni bilježnik. S ovom dužnošću povezan je i najvažniji zadatak, priprema nacрта proračuna do 30. studenog prošle godine, njegovo predstavljanje gradskom odboru i lokalnoj manjini, te je važno dobiti njihova mišljenja. Gradonačelnik bi trebao predstavničkom tijelu dostaviti prijedlog proračuna, koji bi trebao biti prihvaćen nakon rasprave. Predstavničko tijelo je odgovorno za provedbu zadataka lokalnih samouprava, gradonačelnik je odgovoran za pravilno upravljanje, a javni bilježnik je odgovoran za zakonitost.

Na lokalnoj razini pripremanja proračuna, dužnost je pripremiti proračun uspostavljaajući ekonomske studije, nadalje predstavničko tijelo je vezano za njihov dugoročni koncept razvijanja proračunskog planiranja. Upravljački program ili razvojni plan bio bi naziv ureda predstavničkog tijela. Ovaj razvojni plan je prikladan razini javnih usluga, razvojnom planu i reviziji postojećega plana. Gradonačelnik bi trebao dostaviti pripremljen nacrt pravila i povezane dokumente predstavničkom tijelu četrdeset i pet dana nakon dana objavljivanja državnoga proračuna. Ako predstavničko tijelo odbije, lokalna samouprava ima obvezu rasprave i usvajanja privremenog upravljanja. Lokalna samouprava također ima dugoročnu dužnost objavljivanja i kontrole. Zakon propisuje da je gradonačelnik dužan informirati lokalne predstavnike o stanju proračuna nekoliko puta godišnje. Osnovna je dužnost gradonačelnika napraviti nacrt proračuna koji će predstaviti. Slično godišnjim računima državnog proračuna, gradonačelnik je dužan davati izvještaje tijekom i na kraju godine o planiranom i učinjenom.²⁶ Lokalna samouprava izrađuje nacрте godišnjih izračuna o izvršenju lokalnih proračuna, koji moraju biti dostavljeni predstavničkom tijelu do kraja travnja naredne proračunske godine.²⁷

1.3. Upravljanje dugovima lokalnih samouprava

Dug lokalnih samouprava postao je jedan on najvećih problema u sustavu mađarske lokalne samouprave na kraju prvoga desetljeća 21. stoljeća. Pristup gradova prema financijama se promijenio nakon 2011. godine, nakon što odgovarajući zakon opterećuje gubitke lokalne samouprave. Proglašeno je da državni proračun nije odgovoran za gubitke lokalnih upravljanja. Ovaj pristup je reflektiran u odredbi u kojoj se kaže da lokalne samouprave ne mogu planirati deficit u njihovim proračunima.²⁸ Iz perspektive proračuna ovo znači da prihodi lokalnih

²⁶ Treba naglasiti da je u povezanosti s javnim interesom, koji je povezan s normalnim upravljanjem lokalnom samoupravom, da je kontrola Revizijskog suda dio nadzora nad lokalnom samoupravom u VB. Cf. A. Bencsik, “Az angol önkormányzati rendszér” [Engleski sustav lokalne samouprave], u A. Fábián ur., *Válogatott európai önkormányzati modellek* [Izabrani sustavi europske lokalne samouprave] (Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó 2012) str. 56.

²⁷ Čl. 23-29. novog Zakona o državnom proračunu.

²⁸ 2011. évi CXXXIX Möt. 111. § (4) bekezdés Subseciton 4 of Section 111 of Act CXXXIX of 2011 on Modified Act on Local Governments.

samouprava nisu dostigli razinu rashoda tako da je došlo do deficita. Ovo također pokazuje da grad nije mogao osigurati dovoljna sredstva za financiranje zadataka iz svoje ovlasti s obzirom na tri osnovne kategorije prihoda iz djelokruga njihovih operacija.

Povećanje dugova uzrokovano je zbog nekoliko razloga. Prvi je to što se lokalna samouprava ne može kontinuirano osloniti na prikupljanje prihoda ispunjavanjem njihovim svakodnevnih zadataka, jer se lokalni porezi prikupljaju dva puta godišnje (u ožujku i u rujnu) sukladno Zakonu o lokalnim porezima. Ovi porezi omogućavaju najveće prihode, ali troškovi (plaće, kupovanje imovine) zahtijevaju kontinuirano financiranje, tako da su lokalne samouprave prisiljene uzimati kredite kako bi otklonile trenutni nedostatak sredstava. Nedostatak samodoprinosu većim investicijama može biti napomenut kao drugi razlog. Nadalje, pomoć dostavljana od države je zamrznuta, a treći razlog je utjecaj vanjskog financiranja prema lokalnim samoupravama, kako bi se mogli financirati zadaci i kako bi se preuzeli projekti i razvoj. Zbog toga su izdane obveznice i dignuti su krediti od banaka. Korištenje ovih financijskih mjera uzrokovalo je porast duga. Razina duga postala je toliko kritična da, kada su gradovi prodali vlasništvo koje je bilo utržiivo, postalo je jasno da dobivena sredstva nisu uspjela pokriti preuzeti kredit. Situacija je postala još ozbiljnija kada su se mogućnosti lokalnog oporezivanja smanjile u 2008. uslijed ekonomske krize, a razina prihoda opadala zajedno s nominalnom vrijednošću, a kao posljedica toga lokalne samouprave nisu mogle koristiti 10-40 % njihovih proračuna, jer je veliki dio odlazio na otplaćivanje kredita. Prihvaćanje problema natjeralo je mađarske jedinice lokalne samouprave da objave program za preuzimanje dugova lokalnih samouprava što je rezultiralo činjenicom da je 50-60% dugova većih jedinica lokalne samouprave preuzeto. Ove mjere značajno su smanjile financijsko opterećenje gradova. Uzimajući sve ovo u obzir, može se reći da svi elementi financijskih zadataka lokalnih samouprava ne mogu biti jasno definirani na početku 2013. i točna ravnoteža uvedenih mjera i dalje nedostaje.

1.4. Financijski izvori lokalnih samouprava

Jedinice lokalne samouprave u Mađarskoj stječu tri osnovne skupine prihoda, ovisno o gospodarskoj snazi, broju stanovnika i lokaciji. Prva i najvažnija skupina je vlastiti prihod, druga su državne subvencije, a

treća je zajednički ili dodijeljeni prihod. Ovaj je način stjecanja prihoda opisan novim Zakonom o lokalnim samoupravama kojim se lokalnoj samoupravi omogućava ispunjavanje obveza iz vlastitih prihoda, zatim iz prihoda dobivenih iz drugih gospodarskih organizacija, te na kraju od državnih subvencija. Udio besplatnih izvora razlikuje se značajno od jedinice do jedinice. Osnovno je pravilo da što je manja gospodarska snaga lokalne samouprave, važniju ulogu igra državna subvencija.

1.4.1. Državna subvencija

Državne subvencije su izvori prihoda koji uglavnom određuju funkciju lokalne samouprave. Prihodi su dodijeljeni lokalnim upravama u veličini ovisno o stupnju lokalnog i državnog proračuna, ovisno kako jedinice izvršavaju i obavljaju državne funkcije i zadatke načinom određenim od strane državnoga proračuna u određenim slučajevima pa zbog toga oni imaju pravo na subvenciju proporcionalno težini zadatka. Način financiranja određen je i definiran Zakonom o državnom proračunu i novim Zakonom o lokalnim samoupravama. Konkretni godišnji iznos subvencije ne utječe izravno na jedinice lokalne samouprave. Mnoge su promjene i dopune uvedene u ovome području subvencija u 2013. godini. Vlada je ukinula sustav normativnog financiranja, koji je korišten prije 2013. Bivši način financiranja se temeljio na praksi da su poslove određene u dodatku Zakona o proračunu oslabio prema godišnjem iznosu, izdaci za to što je besplatno ili obvezani državnim proračunom za jedinice lokalne samouprave. Iznosi subvencije bili su vezani uz zadatke jedinica lokalne samouprave u korelaciji s objektivnim indeksnim brojem- iznos na temelju broja korisnika, broja stanovnika. Ovaj je sustav ukinut 2012. U skladu s novim sustavom resursi se mogu dobiti od strane lokalnih vlasti prema natječajima od koji je jedan dio vezan uz samodoprinos. Osim toga, pod određenim uvjetima, državni proračun omogućio je također ad hoc pomoć, npr. za lokalne samouprave koje su završile u nezavidnom financijskom položaju, uslijed čimbenika izvan njihove kontrole. Novi je sustav predstavljen u 2013. godini, zadaci i funkcije lokalnih samouprava su modificirane, a tako i financiranje lokalnih samouprava. Država je predstavila potporu koja se temelji na dužnostima. Dužnosti je morala obaviti lokalna samouprava. Prema novim odredbama, ministar nadležan za lokalne samouprave objavljuje oblik i dopune subvencija za jedinice lokalne

samouprave, nacionalne općine i lokalne udruge do 5. siječnja proračunske godine. Iznos se plaća od mađarske državne riznice svakoga mjeseca s neto financiranja. Vrlo važan element u novom sustavu je činjenica da je gradonačelnik odgovoran za upravljanje jedinicama lokalne samouprave, a subvencije koje su dobivene bez odgovarajućeg odobrenja (nelegitimno) su sankcionirane.

1.4.2. Vlastiti prihodi

Najvažniji izvori prihoda lokalnih samouprava koje su u nadležnosti lokalne samouprave su oni na temelju vlastitih odluka, a odnosi se na lokalna gospodarska događanja, stoga je ova vrsta prihoda nametnuta i prikupljena od strane lokalne samouprave. Najvažniji element su porezi, što je regulirano Zakonom C iz 1999., koji regulira lokalne poreze uniformno u posljednje dvadeset i tri godine s manjim izmjenama. Glavna je karakteristika lokalnog poreza da se lokalna samouprava može odlučiti na tu opciju u okviru navedenoga zakona. Važnost i udio vlastitih prihoda razlikuje se u svakoj općini. Očito je da su one lokalne samouprave koje imaju veću gospodarsku aktivnost i u većoj prednosti. Nažalost, mnoge lokalne samouprave u Mađarskoj ne mogu ostvariti visok udio lokalnih poreza, a mnoge imaju nikakav ili zanemariv prihod od lokalnih poreza.

Lokalni porez, od njegova uvođenja 1991., igrao je značajnu ulogu u velikom broju lokalnih samouprava. Šezdeset posto lokalnih samouprava primjenjuje lokalne poreze, dok više od 95 % gradova koriste neki oblik lokalnog poreza. Udio prihoda od lokalnih poreza nastavlja s rastom u financijskom upravljanju lokalnih samouprava, u Mađarskoj to je bilo 1,8 % u 1994., dok je u zemljama OECD-a 12 % u 1985. godini. Ove brojke pokazuju da su u ovom području samouprave pomalo rezervirane.

Druga velika skupina od vlastitih prihoda sastoji se od kazni koje dolaze s lokalnih područja. Vrste tih kazni lokalne samouprave određene su stavcima 33. Zakona CCIV 2012. na 2013. središnjeg proračuna Mađarske. Jedinice lokalne samouprave dobivaju 100% od okolišnih kazni koje naplaćuje javni bilježnik, preko 30% od iznosa okolišnih kazni naplaćuju razni inspektorati. Samouprava dobiva 100% od prihoda prekršajnoga novca, od kazni koje se plaćaju na licu mjesta, ovi-

sno o prekršaju, te od kršenja procedura i inventara sukladno Zakonu iz 2012. Samouprava također dobiva 40% od kazne koja se mora platiti u slučaju kršenja Zakona o cestovnom prometu. Ovo također uključuje 100% od kazne izrečene od strane lokalnih komunalnih redara.

Čitav prihod od prodaje prava lova odnosi se na lokalnu samoupravu, zajedno u okviru financiranja - od medicinske skrbi OEP-a može se pojaviti u proračunu lokalne samouprave. Uz vlastite prihode lokalne samouprave treba spomenuti kredite i vrijednosne papire. Dobročinstvo, nasljeđe i darovi ponuđeni od strane pojedinaca, tvrtki, poduzeća mogli bi biti značajan prihod samouprave.

1.4.3. Zajednički porezi

Najmanji izvor prihoda lokalne samouprave je takozvani zajednički prihod. Zajednički se porez dodjeljuje jedinicama lokalne samouprave, ali parlament propisuje stopu financijskih elemenata, način prijenosa povezan sa Zakonom o proračunu svake godine. Samouprave su dobile ove prihode iz državnoga proračuna, a nisu imale izravan utjecaj na njegov iznos. Lokalne samouprave dobivaju dva od tri glavna prenesena prihoda, porez na dohodak i naknadu iz proračuna, dok treći dio poreza na motorna vozila same prikupljaju.

1.4.4. Prihodi koji proizlaze iz poreza na dohodak

Prva i osnovna stavka bila je preneseni dio poreza na dohodak do 2013. To je značilo da su jedinice lokalne samouprave vratile iz proračuna prikupljeni porez na dohodak u njihovom području nakon što ga prikupe. Posljednjih godina taj postotak bio je 100%, 50% i 40%, ali u 2012. došlo je do proširenja od 8% poreza na dohodak. Od 1996. distribucijski sustav poreza na dohodak funkcionira na takav način da jedinice lokalne samouprave ne prime puni iznos poreza na dohodak što je njihov, ali proračun primjenjuje balansirani mehanizam u korist manjih lokalnih samouprava. Uglavnom, prikupljeni iznos pojavljuje se u tri skupine od stane vlade. 10-15% od prvoga iznosa ostao je gdje je formiran, dok se druga skupina distribuira normativno, treća skupina favorizirala je manje i ekonomski slabije lokalne samouprave. U 2012. distribucijska stopa proširena je za 8% poreza na dohodak, jedinice lokalnih samouprava već su dobile dvije skupine. Dio od 4,1% dodijeljen

je sektoru radnih mjesta, dok je dio 3-9% raspoređen na sveukupnu pomoć. U 2013. vlada je raskinula sustav kako bi se smanjio jaz između dohodaka.

1.4.5. Porez na motorna vozila

Porez na motorna vozila nije lokalni porez, jer parlament i proračun određuju njegovu stopu. Nesporazum leži u činjenici da je prikupljan i korišten od strane lokalnih samouprava. Porez na motorna vozila, koji je prvo bio znan kao težinski porez, ostajao je samo u dijelu od 50% lokalnim vlastima kao prihod. Od 2003. ukupan iznos je dodjeljivan lokalnim samoupravnim jedinicama i u posljednjim se godinama temelji na osnovi snage motora, a ne težine vozila. Njegove je udio iznosio oko 45 milijardi forinti ukupnog sustava prihoda lokalnih samouprava. U 2013. došlo je do promjena u vidu smanjenja postotka prikupljenog prihoda koji ide jedinicama lokalne samouprave. Zakon iz 2012. godine je odredio 40%, što je iznos od oko 29,4 milijarde dolara u 2013., koji je vraćen kao opći izvor lokalnim samoupravama.

1.4.6. Prihod iz prijenosa poreza

Treći, znatno ranije preneseni prihodi proizašao je iz sredstava naknada koje je nametnula NAV, tako da su uprave dijelile 50 % nameta prometa ili zamjene motornih vozila. Treba napomenuti da su ovdje razne kompenzacijske komponente pretvorene u vraćanje investicije, kako bi ih dobile se ne samo lokalne vlasti, ali i županija i središnje vlasti. Cijeli dio od tih vrsta naknada koji išao vladinom sustavu u 2012., odnosno 12,3 milijardi forinti.

1.4.7. Dodijeljeni prihod koji proizlazi iz poreza na dohodak od zakupa poljoprivrednog zemljišta

Dodijeljeni prihod koji proizlazi iz poreza na dohodak plaća se u zakup poljoprivrednoga zemljišta. Najmanja stavka među prenesenim prihodima u 100% od poreza na dohodak od najma zemljišta prikupljenoga od strane vlasti, koje su te uprave mogle dobiti, na kojima se nalazi zemljište.²⁹ S tim u vezi treba uzeti u obzir da to nije značajan prihod

²⁹ Pododjeljak 2 odjeljka 32.

jedinica lokalnih samouprava, jer Zakon o porezu na dohodak kaže da je ugovor duži od 5 godina oslobođen je od poreza.³⁰

2. Hrvatska

Prihodi jedinica lokalne i regionalne samouprave:

- prihodi od pokretnih i nepokretnih stvari u njihovom vlasništvu;
- prihodi od poduzeća i drugih pravnih osoba u njihovom vlasništvu te prihodi od koncesija koje odobrava jedinica lokalne samouprave;
- prihodi od prodaje nepokretnih i pokretnih stvari u njihovom vlasništvu;
- darovi, nasljedstva i legati;
- općinski, gradski i županijski porezi i naknade te takse čije stope, u granicama određenim zakonom, utvrđuju samostalno;
- pomoć i dotacije RH predviđene u državnom proračunu, odnosno posebnim zakonom;
- naknade iz državnog proračuna za obavljanje poslova državne uprave koji su preneseni na njih;
- drugi prihodi utvrđeni zakonom.³¹

Zakonom o financiranju jedinica lokalne i regionalne samouprave utvrđeni su izvori sredstava i financiranje poslova iz samoupravnog djelokruga županije, općine i grada.

2.1. Vlastiti prihodi županije³²

Prihodi od vlastite imovine:

³⁰ 9.4.1. točka o oslobođenjima od plaćanja poreza Dopune 1 Zakonu CXVII iz 1995. o porezu na dohodak.

³¹ V. Srb i R. Perić, *Javne financije* (Osijek, Pravni fakultet Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku 2004) str. 91.

³² Vidjeti Zakon o financiranju jedinica lokalne i regionalne (područne) samouprave, Narodne novine br. 117/93, 33/00, 73/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03, 132/06, 73/08.

- a) prihodi od nepokretnih i pokretnih stvari u vlasništvu županije;
- b) prihodi od poduzeća i drugih pravnih osoba u vlasništvu županije;
- c) prihodi od prodaje nepokretnih i pokretnih stvari u vlasništvu županije;
- d) nasljedstva, legati, darovi.

Županijski porezi:

- a) porez na nasljedstva i darove;
- b) porez na cestovna motorna vozila;
- c) porez na plovne objekte;
- d) porez na automate za zabavne igre.

Novčane kazne i oduzeta imovinska korist za prekršaje koje same propišu. Drugi prihodi utvrđeni posebnim zakonom.

2.2. Vlastiti prihodi općine/grada³³

Prihodi od vlastite imovine:

- a) od nepokretnih i pokretnih stvari u njihovom vlasništvu;
- b) prihod od poduzeća i drugih pravnih osoba u njihovom vlasništvu;
- c) prihodi od koncesija koje odobrava jedinica lokalne samouprave;
- d) prihodi od prodaje nepokretnih i pokretnih stvari u njihovom vlasništvu;
- e) darovi, nasljedstva i legati.

Općinski, odnosno gradski porezi:

- a) prirez porezu na dohodak;
- b) porez na potrošnju;

³³ Zakon o financiranju jedinica lokalne i regionalne (područne) samouprave, Narodne novine br. 117/93, 33/00, 73/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03, 132/06, 73/08.

- c) porez na kuće za odmor;
- d) porez na tvrtku ili naziv;
- e) porez na korištenje javnih površina.

Novčane kazne i oduzeta imovinska korist za prekršaje koje samo propišu.

Upravne pristojbe u skladu s posebnim zakonom. Boravišne pristojbe u skladu s posebnim zakonom. Komunalne naknade za upotrebu općinskih ili gradskih postrojenja i ustanova. Komunalne naknade za upotrebu javnih općinskih ili gradskih površina. Drugi prihodi utvrđeni posebnim zakonom.

2.3. Zajednički porezi

Postoji jedna izuzetno važna kategorija javnih prihoda koju moramo naglasiti, a to su zajednički porezi. Zajednički su porezi porez na dohodak i porez na promet nekretnina. Posebno je važno naglasiti kad su zajednički porezi u pitanju njihovu pripadnost, odnosno čiji će proračun puniti prihod prikupljen tim porezima.

Kad je porez na promet nekretnina u pitanju podjela je sljedeća:

- država - 40%
- grad - 60%.

Međutim, porez na dohodak je jedan od najvažnijih javnih prihoda pogotovo kad su u pitanju općine i gradovi. Prihod od poreza na dohodak raspodjeljuje se, i to:

- udio općine, odnosno grada – 56.5%
- udio županije - 16%
- udio za decentralizirane funkcije - 12%
- udio pozicije za pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije - 15,5%.³⁴

Decentralizirane funkcije su socijalna skrb, obrazovanje, zdravstvena skrb i vatrogastvo. Međutim, važno je naglasiti da putem prihoda pri-

³⁴ Zakon o financiranju jedinica lokalne i regionalne (područne) samouprave, Narodne novine br. 117/93, 33/00, 73/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03, 132/06, 73/08.

kupljenih na ime poreza na dohodak zapravo financiraju materijalni troškovi vezani za obavljanje decentraliziranih funkcija. Kad su u pitanju dohodci osoba zaposlenih pri obavljanju ovih decentraliziranih funkcija, oni se isplaćuju iz državnog proračuna. Materijalni se troškovi odnose na infrastrukturne troškove, opremu, namještaj i sl.

2.4. Nenaplaćeni prihodi i stanje lokalnih financija

Na dan 31. 12. 2011. lokalne jedinice su imale 8,6 mlrd. kuna nenaplaćenih potraživanja. S 5,4 mlrd. dominiraju potraživanja za prihode poslovanja, a ostalo su potraživanja od prodaje (nefinancijske) imovine. Od 5,4 mlrd. kuna najveći dio se odnosi na potraživanja za administrativne pristojbe (oko 60%), slijede potraživanja za prihode od imovine (24%), a najmanja su potraživanja za prihode od poreza koji čine tek 16% ukupnih potraživanja prihoda poslovanja.³⁵

Problemi naplate vezani su uz slabu suradnju u razmjeni informacija između Porezne uprave i lokalnih jedinica. Većina lokalnih jedinica je ovlasti za naplatu prihoda prenijela na Poreznu upravu, koja za to uzima proviziju u iznosu od 5% naplaćenih prihoda. Uz takvu proviziju, lokalnim bi jedinica bilo bolje da samostalno obavljaju naplatu. Porezna uprava u pravilu dostavlja lokalnim jedinicama mjesečna izvješća o obračunatim i naplaćenim porezima, a uopće ne dostavlja podatke o obveznicima (dužnicima), izdanim rješenjima i mjerama naplate. Za Poreznu upravu je sporan članak 8. Općeg poreznog zakona prema kojem je porezno tijelo dužno kao poreznu tajnu čuvati sve podatke koje obveznik iznosi u poreznom postupku te sve druge podatke u vezi s postupkom.

Nadalje, lokalne jedinice ne informiraju građane o učinkovitosti naplate proračunskih prihoda, njihovoj namjeni, korištenju i utjecaju na gospodarski razvoj i poboljšanje uvjeta života. Svi podaci o potraživanjima i učinkovitosti naplate lokalnih prihoda trebali bi biti objavljeni na internetskim stranicama gradova, općina i županija.

Velik je broj jedinica lokalne samouprave otpisao svoj dug, što nije razumno ponašanje pogotovo u vrijeme ekonomske krize. Utvrđeno

³⁵ A. Bajo i T. Primorac, *Neučinkovitost naplate prihoda lokalnih jedinica* (Aktualan osvrt br. 52, Institut za javne financije Zagreb 2013).

je da 49% od 556 lokalnih jedinica nije uvelo sve prihode koje su mogli uvesti prema propisima, a 29% lokalnih jedinica nije poduzimalo mjere naplate dospjelih potraživanja.³⁶ Problem postaje ozbiljniji kad se sagleda cijela situacija i uzme u obzir činjenica da je velik broj jedinica lokalne samouprave otpisao svoj dug, a onda od države zahtijeva pomoć u vidu donacija, financijske potpore subvencija i dotacija iz državnog proračuna.

IV. Zaključak

Autonomija jedinica lokalne samouprave, s konceptualne točke gledišta i posebice s praktičnog pristupa jest procjena gospodarskih mogućnosti, iznosa i struktura sredstava te sloboda uporabe tih sredstava. Stvarni operativni uvjeti svakog sustava ne ovise samo o pravnoj regulativi, već i o lokalnim gospodarskim okolnostima jedinica lokalne samouprave, njihovom utjecaju na lokalni gospodarski razvoj te o gospodarskoj i fiskalnoj politici države. Sustavi se jedinica lokalne samouprave kategoriziraju različito (npr. Francuska, Italija, Španjolska te grčki i turski sustavi lokalne samouprave), ovisno i o gospodarskom razvoju (SAD), te sustavima socijalne skrbi (npr. Njemačka, Velika Britanija i zemlje Skandinavije).³⁷

Jedinice lokalne samouprave dviju zemalja koje su obrađene u ovom radu imaju sličnu strukturu prihoda, upravljaju svojim financijama iz istih izvora te obavljaju obvezne i fakultativne dužnosti navedene u trećem poglavlju sa sličnom vrstom sredstava. Vrste prihoda su iste, odnosno jedinice lokalne samouprave iznalaze sredstva za ispunjavanje javnih potreba iz vlastitih prihoda, zajedničkih poreza, različitih potpora i subvencija koji potječu iz državnog proračuna.

Kako suvremeni porezni sustavi europskih zemalja pokazuju puno sličnosti i malo različitosti tako su i načela oporezivanja te trendovi u oporezivanju poprilično slični. U proteklim desetljećima, jedna od najvažnijih europskih tendencija kad je oporezivanje u pitanju jest porezni rez, smanjivanje poreznog opterećenja te u određenim slučajevima i

³⁶ Ibid.

³⁷ M. Goldsmith, „Local autonomy. Theory and practice“, u D. King i J. Pierre, ur., *Challenges to Local Government* (London, Sage 1990) str. 18-32.

flat tax reforme. Drugi važan trend jest uspostavljanje kooperativne porezne administracije kao i rast uloge lokalnih i regionalnih poreza. Po našem mišljenju i hrvatsko i mađarsko zakonodavstvo prate europske zakonodavne trendove. Odlučujući elementi poput porezne osnove, poreznog obveznika, kao i metoda izračuna poreznih stopa slično su određene i u mađarskom i u hrvatskom zakonodavstvu. Također u obje se države lokalni porezi prikupljaju od strane lokalnih vlasti.

Stanovite razlike između dvije države postoje kad su u pitanju gradski (lokalni) odnosno županijski (regionalni) porezi te njihovo mjesto u sustavu raspodjele. Mađarska struktura jedinica lokalne samouprave bliža je CLIENTIST MODELU- što znači da postoji izuzetna centralizirajuća tendencija od strane države, većina lokalnih sredstava dolazi od strane države koja uvjetuje i način i svrhu njihovog trošenja – tako da je razina gospodarskog razvoja jedinica lokalne samouprave na niskoj razini. Nasuprot tome hrvatski je model, zahvaljujući važnosti županijskih i općinskih/gradskih poreza, bliži modelima lokalne samouprave koji su povezani uz socijalnu skrb i gospodarski razvoj³⁸ u kojima je osim ovisnosti o središnjoj vlasti, zasnovana i struktura koja jedinicama lokalne samouprave omogućuje viši stupanj aktivnosti u pružanju javnih usluga.

U EU porez na motorna vozila smatran je potencijalnom zaprekom za stvaranje zajedničkog tržišta već tijekom 1960-ih. Europska je komisija, kako bi eliminirala diskriminaciju i monopol na tržištu, pripremila prijedlog kako bi harmonizirala oporezivanje poslovnih motornih vozila 1968. godine, ali sve do ranih 1990-ih ta harmonizacija nije nastupila. Iako je EU postigla značajan uspjeh pri harmonizaciji na polju oporezivanja poslovnih automobila, harmonizacija oporezivanja privatnih motornih vozila još je nedovršen zadatak. Trenutačna porezna regulativa uvelike prepušta tu vrstu oporezivanja članicama EU. Prema prijedlogu Europske komisije harmonizacija oporezivanja na registriranje auta treba se plaćati u obliku poreza na promet u svim članicama EU postupno smanjujući godišnje premije osiguranja.

³⁸ U modelu socijalne skrbi, jedinice lokalne samouprave ispunjavaju svoje obveze uz jaku ovisnost o središnjoj vlasti, fokusiraju se na pružanje usluga, i imaju manje utjecaja na razvoj lokalnog gospodarstva, čime se u pravilu bavi središnja vlast.

Harmonizacija oporezivanja privatnih motornih vozila još uvijek je pitanje od velikog značaja. U osnovi to pitanje još uvijek nije u potpunosti zaživjelo u svim članicama EU. To je pitanje rasprostranjeno u mnogim zemljama s obzirom na činjenicu da su velike razlike u visini stopa između zemalja članica čime zapravo nije zadovoljen zahtjev pravednosti.³⁹

Mađarsko zakonodavstvo ovlašćuje jedinice lokalne samouprave da uvedu porez na imovinu i porez na gradnju kao poreze na bogatstvo. Jedinice lokalne samouprave same biraju kako široko postaviti poreznu osnovicu kad su ovi porezi u pitanju: ili u skladu s četvornim metrima nekretnine ili prema tržišnoj cijeni nekretnine. Međutim odluka će se uniformno donijeti za obje vrste poreza. Oba se poreza plaćaju jednom godišnje neovisno o promjene osobe vlasnika tijekom godine. Porez na turizam jest također porez koji postoji u poreznom sustavu Mađarske pri čemu se oporezuju kuće za odmor koje se nalaze na području jedinice lokalne samouprave. I u hrvatskom poreznom sustavu također postoji sličan porez - porez na kuće za odmor.

Samim time možemo zaključiti da u poreznim sustavima Mađarske i Hrvatske postoji porez na kuće za odmor, porez koji je sadržajem isti, ali imenom različit u obje države. Porezni obveznik i objekt oporezivanja kao i porezna osnovica potpuno su identično regulirani. Razlika je u činjenici da mađarske odredbe određuju gornju granicu poreza, dok hrvatske odredbe određuju okvir koji određuje i gornju i donju granicu oporezivanja po četvornom metru. Također u porez na kuće u Hrvatskoj pretpostavlja i širok krug oslobođenja, dok mađarski zakon uopće ne predviđa oslobođenja od te vrste poreza.

Porez na nasljedstva i darove razlikuju se kad je u pitanju pripadnost poreza. U Hrvatskoj je to županijski porez dok se u Mađarskoj taj porez dijeli između države i jedinica lokalne samouprave. U Hrvatskoj je zakonom određena maksimalna porezna stopa, a na županijama je da same odluče koju će visinu porezne stope primjenjivati. Županija sama također odlučuje o poreznim oslobođenjima unutar zakona koji

³⁹ T. Öry ur., *Az Európai Unió adójoga* [Porezno pravo EU] (Budapest, Osiris Kiadó 2003) str. 403-405.

regulira porez na nasljedstvo i dar. U Mađarskoj takve mogućnosti za jedinice lokalne samouprave nisu predviđene.

Po našem mišljenju, kako bi zajamčili četiri temeljne slobode na tržištu EU⁴⁰ i kako bi osigurali optimalnu razinu ispunjenja⁴¹ na međunarodnom tržištu, sustav lokalnog oporezivanja trebao bi biti standardiziran na području EU: trebalo bi ustanoviti specificiran popis lokalnih poreza, jasno unificirane porezne stope, ili bi makar trebalo ustanoviti minimalnu i maksimalnu poreznu stopu, te na kraju harmonizirati porezna oslobođenja. Različite metode nametanja poreza, različito određivanje porezne osnovice te značajne razlike glede poreznih stopa utječu na natjecanje među članicama EU te onemogućuju slobodno kretanje ljudi i kapitala upravo radi nepredvidivog poreznog okoliša. Upravo zato EU treba poduzeti mjere koje se tiču harmoniziranja ovog polja prava, te može u najmanjoj mjeri omogućiti unificiran okvir za oporezivanje od strane jedinica lokalne samouprave.⁴²

Unatoč tome, normativna raspodjela jest zajednički zahtjev financijskih sustava, pri čemu država objavljuje ciljeve i prioritete koje želi ostvariti, kao i parametre i uvjete, koji određuju odluku o redistribuciji u skladu s normativnom moći, uzimajući u obzir da je državna raspodjela uvijek utemeljena na političkim odlukama i vrijednosnim preferencama.⁴³

Temeljan je problem i mađarskog i hrvatskog državnog, županijskog i gradskog oporezivanja, što je ujedno i tendencija u cijelom svijetu, što unatoč sve većem djelokrugu državnih i lokalnih dužnosti, nove je vrste javnih prihoda nemoguće iznaći kako unutar državnog tako i unutar lokalnog oporezivanja, kojim bi se mogao povećati prihodi kojima se financiraju ne samo državne usluge. Nema druge mogućnosti nego

⁴⁰ Cf. Á. Mohay i E. S. Szalayné ur., *Az Európai Unió joga* [Pravo EU] (Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó 2011) str. 229.

⁴¹ Misli se na slobodno kretanje ljudi, dobara usluga i kapitala u Europi bez granica.

⁴² Usvoji li se takva pravna mjera, trebat će se posvetiti pažnja izboru pravilne pravne osnove pri harmoniziranju, jer bi u suprotnom moglo doći do novih izazova koji bi doveli do ništavosti pravnog akta. Vidjeti: Á. Mohay, „*Az Európai Parlament részvétele az uniós jogalap-vitákban*“ [Sudjelovanje Europskog parlamenta u debatama vezanim uz pravnu osnovu EU] vo. 12 *Európa Jog* (2012) str. 1-14.

⁴³ C.G. Hockley, *Fiscal policy* (London, Routledge 1992) str. 19.

uskladiti ove sustave na pažljiv način te tako smanjiti otpor koji se javlja pri oporezivanju. Upravo je zato od velike važnosti što bolje razumjeti teoretske i praktične probleme funkcioniranja poreznog sustava.

Upravljanje regijama: povijesni pristup

Zsuzsanna Peres *

Miro Gardaš **

Jelena Roškar ***

Veleposjed u Baranji tijekom 18. i 19. st. ****

I. Uvod

Nakon što je područje između Drave i Save oslobođeno od turske vlasti u ratu od 1683. do 1699., bilo je očito da nije bio očuvan kontinuitet društveno-povijesnih tokova u okvirima feudalnog uređenja i da je konstituiranje i funkcioniranje kasnofeudalnih vlastelinstava moralo biti zasnovano na novim temeljima. To je vrijedilo u znatnoj mjeri i za oslobođeno područje Ugarske između Blatnog jezera i Dunava (Zadunavlje), te se i na području Baranje (u sklopu šireg prostora Zadunavlja), smještenoj na jugoistočnom kraju dunavsko – dravskog međuriječja, očituju podudarnosti sa zbivanjima na susjednom slavonskom tlu.¹ Ovdajšnja kasnofeudalna vlastelinstva pokazuju mnoga srodna obilježja sve do raspada Habsburške Monarhije 1918., npr. utjecaj zajedničkog državnog okvira, u znatnoj mjeri jednakog upravno-političkog ustrojstva, itd., ali i odgovarajuće različitosti u razdoblju od 18. do 20. stoljeća.

Krajem 17. stoljeća praktično je čitav mađarski državni teritorij oslobođen turske vlasti, te na njemu dolazi do uspostave novog sustava, odnosno oživljavanja mjesnih uprava.² Nakon reintegracije državnog

* Dr. sc. Zsuzsanna Peres, viša predavačica, Katedra za pravnu povijest, Pečuh, peres.zsuzsanna@ajk.pte.hu

** Izv. prof. dr.sc. Miro Gardaš, izvanredni profesor, Katedra pravno-povijesnih znanosti, Osijek, mgardas@pravos.hr

*** Jelena Roškar, mag.iur., asistentica, Katedra pravno-povijesnih znanosti, Osijek, jroskar@pravos.hr

**** Dio članka koji je napisala Zsuzsanna Peres omogućen je zahvaljujući Collegium Hungaricum Wien Scholarship of 2013/07. Za arhivsko gradivo korišteno u tekstu članka posebne zahvale Dr. István Fazekas, mađarskom delegatu Doma suda i Državnog arhiva u Beču.

¹ I. Karaman, Osnovna obilježja imanja Belje i Darda u sastavu kasnofeudalnih / kapitalističkih zemljoposjeda na baranjsko-slavonskom tlu do 1918, *Tri stoljeća Belja* (Osijek, JAZU 1986.) str. 82.

² Oslobođeni se krajevi smatraju „novostečenom” imovinom (*neoaquisticum*).

teritorija pojavila se potreba za reorganizacijom uprave. Ta potreba dovela je do ideje da se ponovno ustanovi nekadašnji plemićki sistem. Odbor na čelu s Leopoldom Kollonichem nadbiskupom Esztergoma kao članom i vođom na mađarskoj strani pripremio je u 15 mjeseci skicu na više od 500 strana pod nazivom „*Einrichtungswerk des Königreichs Ungarn*”³ na koji je 1699. Baltazar Patačić, savjetnik mađarskog ordinarijata, napisao memorandum na zahtjev hrvatskog Bana, kao i Podunavskog kapetana Adama Batthyányja.⁴ Budući da nije došlo do uspostavljanja stare mađarske uprave (županija), trebalo je reformirati sveukupan politički i ekonomski život, a taj je zadatak bečki dvor povjerio grofu Leopoldu Kollonicsu. Iako je Kollonics svojim planom nastojao učvrstiti apsolutističku i centralističku politiku bečkog dvora, on je također osigurao i znatne olakšice smanjenjem vojnog pritiska i davanjem građanske uprave što je dovelo do izgradnje moderne državnosti.⁵ Kraljevskom uredbom od 11. kolovoza 1690. predviđeno je osnivanje komisija za ustanovljenje tzv. «prava na novostečena imanja» ili posjede⁶, ali članak XX zakona iz 1741. ukida ove komisije te rješavanje tekućih imovinsko-pravnih sporova predaje u nadležnost redovnih sudova.⁷ Osim *Einrichtungswerk*-a novi je odbor, vođen tadašnjim palatinom Paulom Esterházyjem i nadbiskupom Esztergoma Georgom Széchenyjem, napravio novu skicu pod nazivom „Mađarski *Einrichtungswerk*”.⁸ Oslobodilački rat, kojega je predvodio Franjo Rački privremeno je suspendirao poslove reorganiziranja, međutim nastavili su se nakon potpisivanja mirovnog sporazuma u Szatmáru 1711. Na glavnoj skupštini, iz perioda 1712.-1715., ustanovljeno je takozvano „sistemsko povjerenstvo” s ciljem da napravi skicu reforme

³ J. Kalmár i J. J. Varga, *Einrichtungswerk des Königreichs Hungarn (1688-1690)* (Stuttgart, Franz Steiner Verlag 2000.) str. 9, 23-27.

⁴ J. J. Varga, *Államhatalmi és rendi kísérletek a közigazgatás és az igazságszolgáltatás reformjára a török kiűzésének időszakában (1688.-1723.)* u M. Font i I. Kajtár, ur. *A magyar államiság első ezer éve* (Pécs, 2000.), str. 147-159. u ovom slučaju str. 148; 154., Kalmár i Varga, op.cit. bilj 3. str. 44-47.

⁵ P. Rajczi *Pravno ustrojstvo i funkcioniranje Dardanskog i Beljskog vlastelinstva od nastanka do 1918., Tri stoljeća Belja* (JAZU, Osijek 1986.) str.169.

⁶ Članak X. Zakona iz 1715. predviđa postavljanje tri takve komisije: u Požunu, Košicama i Zagrebu.

⁷ Varga, op. cit. bilj. 4, str. 150, Kalmár i Varga, op. cit. bilj. 3, str. 33-44.

⁸ Rajczi, op. cit. bilj. 5, na str. 169, 170.

upravnog i pravosudnog sistema. Rezultat ovoga posla bilo je ustanovljeno Mađarsko kraljevsko *locum tenens* vijeće (Consilium Regium Locumtenentiale Hungaricum) kao novi središnji upravni organ 1723.

Plemićke obitelji koje su svojevremeno posjedovale zemljište na reintegriranom području pozvane su da predoče pisane dokumente kojima će potvrditi svoje prethodno vlasništvo, međutim samo je nekolicina obitelji uspjela povratiti svoju imovinu na ovaj način. Razlog je bio taj što je većina plemićkih obitelji izumrla tijekom rata protiv Turaka, ili su izgubili svoje obiteljske dokumente. Kraljevske pisane darovnice sačuvane u kraljevskim knjigama nisu bile dostupne jer su brodovi koji su ih prevozili potonuli tijekom piratske zasede brodova kraljice Mary od Habsburga blizu Esztergoma (Mary je bila žena Luja II preminulog u Mohačkoj bitci ploveći brodom od dvorca u Budimu do Beča). Ostaci broda koji su navodno sadržavali golemo blago navodno su pronađeni prije nekoliko godina, međutim do sada ne postoje točni podatci o pronađenim reliktima.⁹ Zbog ove nesretne činjenice za neke je obitelji bilo nemoguće dokazati prethodno vlasništvo tako da je kralj dobio mogućnost da ga daruje kome god želi po svojoj slobodnoj volji. Neki od plemića koji su primili darovnicu za svoje zasluge bili su stranog podrijetla te su morali postati mađarski plemići u cilju stjecanja plemićkog posjeda. Prvo su nacionalizirani putem procesa koji su zajednički provodili kralj i mađarska skupština, a koji se zvao *indigenatio sollemnis*. U tu su svrhu plaćali velike poreze Mađarskoj kraljevskoj komori i na kraju dobili titulu mađarskih plemića, tj. na taj način su članovi obitelji Veterani mogli dobiti kraljevsku darovnicu na teritoriji Mađarskog kraljevstva.

Novi vlasnici zemljišta nisu živjeli na svojim imanjima, a spomenutim su donacijama označena sela ili nenaseljena mjesta.

Osnovna karakteristika vlastelinskih posjeda u razdoblju 18. st. bila je vezana uz malen broj posjednika i prostrane latifundije koje su obuhvaćale velik broj podložnih seljačkih gazdinstava. Što se tiče uređenja vlasničkih odnosa, veleposjedi su se razlikovali ovisno o tome jesu li bili komorski, crkveni ili svjetovni (plemićki) posjedi. Podaci kojima

⁹ http://hvg.hu/tudomany/20080812_dunakanyar_elsullyedt_hajo_kincs_maria, (21.6.2013).

raspoložemo odnose se na regulaciju urbarijanih odnosa u vrijeme Marije Terezije te u skladu s tom regulacijom, na obilježja kasnofeudalnih posjeda u Baranji 1767.¹⁰ Prema stanju u Baranji u doba terezijanske regulacije, beljsko imanje bilo je pod komorskom upravom, dardanško je evidentirano kao posjed nasljednika grofa Karolyja Esterhazyja, a najveći opseg posjeda na današnjem mađarskom području Baranje imali su knez Karoly Batthyany i Miklos Esterhazy. Najkrupnije crkvene posjede držali su opatija Pecsvarad, pečuška biskupija, pečuški kapitol i pečuška stolna crkva.¹¹ Nakon reintegracije teritorije Baranjske županije tijekom vladavine Marije Terezije grad Pečuh postao je slobodni kraljevski grad (1780.), ali tek nakon smrti Georgea Klima,¹² pečuškog biskupa koji je uživao veliko poštovanje na kraljevskom dvoru. Iz tog razloga Carica nije željela izvući grad iz biskupove jurisdikcije i dopustila mu da zastupa grad do svoje smrti 1777.

Kako su posjednici imanja na području Baranje uglavnom strane bogate obitelji, neposredno nakon uobličenja veleposjeda na njima se organizira intenzivna proizvodnja s ciljem ostvarivanja financijske dobiti. Uvođenjem novih metoda obrade tla i proizvodnje, veleposjedi su posredno utjecali i na poboljšanje kvalitete življenja okolnog pučanstva, a još je značajniji njihov utjecaj na približavanje baranjskog područja srednjoeuropskom kulturnom i gospodarskom krugu.

Revolucija 1848./49. u cijeloj Habsburškoj monarhiji rezultirala je uklanjanjem feudalnih odnosa, ali je proces stvarne likvidacije feudalizma u pojedinim pokrajinama potrajao više desetljeća. Iako su tijekom revolucionarnog razdoblja i za vrijeme Bachovog apsolutizma (patenti iz 1853. i 1857.) doneseni normativni akti usmjereni na oslobađanje podložnog seljaštva od obveza prema feudalnim zemljoposjednicima, stari propisi i dalje su regulirali većinu društvenih odnosa. Borba između bivših feudalnih gospodara i njihovih podložnika - dijelom se radilo o pokušajima veleposjednika da zadrže neke oblike feudalnih davanja od strane seljaštva, a dijelom o njihovim nastojanjima oko prisvajanja obradivih

¹⁰ Karaman, op. cit. bilj. 1, na str. 85.

¹¹ Az urberes birtokviszonyok magyarszagon maria terezia koraban- I. kotet Danantul (Budapest, Akademiai Kiado 1970.) str. 7.

¹² Vidi više detalja o životu Biskupa Klima u E. Schmelczer-Pohánka, *A pécsi püspöki könyvtár története (1774-1945)* (Pečuh, 2012.).

površina za izgradnju novih kapitalističkih imanja - ostala je prisutna još dugo vremena nakon što su patentima i drugim aktima postavljeni pravni temelji za razrješavanje ovih pitanja.¹³

Pravni život (jurisdikcija) vlastelinstva može se podijeliti u tri etape:¹⁴

1. od postanka do 1848. godine kada dolazi do ukidanja urbarija;
2. od 1848. do 1918. - stvaranje neotuđivih imanja, majorata;
3. razdoblje od 1918. do 1945. godine.

II. Vlastelinstvo Darda

Prvi feudalni posjednici vlastelinstva Darda, koje se smjestilo uzduž lijeve obale rijeke Drave, bili su Johann i Friedrich Veterani, koji su imanje stekli dijelom zaslugama za bečki Dvor, a dijelom novčanom kupovinom. Darovnicom carice Marije Terezije članovi mađarskog velikaškog roda Esterhazy, 1749. preuzimaju veleposjed i raspolažu njime oko stotinu godina kada 1842. navedeno imanje kupnjom prelazi u ruke knezova Schaumburg-Lippe. U okviru tog zemljoposjeda nalazi se starosjedilačko hrvatsko i mađarsko žiteljstvo, a novodoseljeni su i pojedinci srpske i njemačke nacionalnosti. Brojnošću, ovo je vlastelinstvo zaostajalo za susjednim Beljem. Vidjet ćemo u nastavku kako je i po pitanju gospodarskog značaja i razvoja susjedno vlastelinstvo prednjačilo od razdoblja formiranja do konačnog pripajanja s Beljem 1917. godine.

U Mađarskoj je svim zemljištem raspolagao kralj, koji je prema pravu Svete krune, imao dužnost darovati posjede zaslužnim mađarskim predstavnicima koji su na taj način postali članovima mađarskog plemstva, bez obzira na njihovo porijeklo. Darovani vlasnici nisu stanovali na svojim imanjima, a navedene donacije su bila imenovana naselja ili nenaseljena mjesta (pustare). Takvim donacijama u južnoj Baranji raspolagali su János i Fridrih Veterani i njihovi nasljednici, u čijem posjedu se nalazila Darda i okolina, te vojvoda Eugen Savojski u Bellyu i okolini (Bilje). Karlo VI. je darovao Dardu s okolnim područjem Fri-

¹³ Karaman, op. cit. bilj. 1, na str. 87.

¹⁴ P. Rajczi, *Pravno ustrojstvo i funkcioniranje Dardanskog i Beljskog vlastelinstva od nastanka do 1918., Tri stoljeća Belja* (Osijek, JAZU 1986.) str.172.

driču Veteraniju i njegovim potomcima po muškoj lozi, a nakon što je Veterani poginuo u lugoškoj bici 1695., registriranje imovine tražila je njegova udovica i sin Julije, što je izvršeno naredbom pečuškog kap-tola 7. listopada 1717. godine.¹⁵ Čini se da je cijeli posjed preminulog Friedricha Veteranija bio uništen na početku 18. stoljeća, jer se u kra-ljevskim knjigama može pronaći dokument kojega je 8. svibnja 1713. izdao Charles III. u kojemu izdaje naredbu nasljednicima Fridricha Ve-teranija da poprave i održavaju imanje te mostove koji su prethodno bili uništeni.¹⁶

Poveljom carice Marije Terezije članovi mađarske aristokratske obi-telji Esterhazy preuzeli su veleposjed 1749. te raspomagali njime oko stotinu godina.¹⁷

Prema dokumentima sačuvanim u kraljevskim knjigama grof John-Ju-lius Veterani Mallenthein je 1798. prodao cijelo imanje Darda sa svom pripadajućom imovinom grofu Charlesu Esterházyju od Galántha za 165000 forinti od Rajne (*florenorum Rhenensium*).¹⁸ Godine 1884. grof Cassimere Esterházy od Galántha prodaje ga Georgu-Williamu princu od Schaumburg-Lippea za 1,5 milijuna „*gulden konventions münze*”.¹⁹

¹⁵ Kraljevska naredba koja je data Kaptolu nakon smrti Fridricha Veteranija govori da dugovi fiskusa iznose 7000 forinti i u ime toga porodica dobiva Dardu i okolinu.

¹⁶ MOL (Mađarska narodna arhiva) A 57 - *Magyar Kancelláriai Levéltár*, Libri regii – vol. 30, str. 35-36.

¹⁷ Dokument izdaje Lord načelnik pravosuđa George Erdödy de Monyorókerék 29. srpnja 1749. u kojima stoji kako je Julije Veterani-Mallenthein prodao svoju imovinu Darda za 165.000 forinti Ivanu Esterházy od Galántha. MOL (Mađarska nacionalna Arhiva) 57 - *Magyar Kancelláriai Levéltár* Libri regii - vol. 59, str. 565–567.

¹⁸ „...*totale et integrum Dominium et Castellum meum Dárda cum universis eo spectan-tibus possessionibus, praediis item et appertinetiis signanter vero possessionibus Dárda, Láskaľalu Karancs; Benge; Ivány; Bezedek; Marok; Pócsa; Illocska; Magyarbo-ja; Beremend; Kapad; Gordicsa; Haraszti; Matty; Dravaszentmartony; Ujtóó alias Ispítal; Torjancz; Petarda; Bolmány et Kácsfalu; praediis item Arky; Rév; Venecsen; Csat; Lapancsa; Ráczoja; Fehérľalu; Balo; Bejke; Telek; Magyaros; Györös; Old; Ódnoga; Bisztriczze; Eltsén-Hencse; Kispetarda; Mais; Letnek; Csemén; Szurok et Sze-mitra omnia in praedeclarato Comitatu de Baranya existens...*“ MOL (Mađarska na-rodna arhiva) A 57 - *Magyar Kancelláriai Levéltár*, Libri regii – vol. 59, str. 564-569.

¹⁹ Danu kraljevsku suglasnost izdao je Ferdinand V. 18. siječnja 1844. MOL (Mađar-ska narodna arhiva) A 57 - *Magyar Kancelláriai Levéltár*, Libri regii – vol. 67, str. 390-395.

Osim Darde s okolnim područjem, porodica Vetrani dobiva i imanja Monjorosd, Drávaszentmárton te Görösgal po cijeni od 5000 forinti. Davanje donacija se odvija „jure Armor et Naoaquistici titulo“. (Ini dokumenti ovu formaciju nazivaju „jus Turcicum“).²⁰ Podrijetlo kraljevskih darovnica stjecanih na ovakav način i s tom titulom bilo je u to vrijeme poprilična novina. Uručeno je svega nekoliko darovnica u kojima se spominje takva titula. Iz toga razloga pravna terminologija u kojoj kralj spominje davanje darovnice s titulom *jus regium*, a ne s titulom *jus armorum* bila je vrlo rijetka. (*placuit non juris regi...verum jus armorum adoptare*).²¹ Ovu novu titulu prihvatio je Leopold I. koji je odrastao na ideologiji Grotiusova „obimnog posla“ „*De iure belli ac pacis*“ u kojem tvrdi da sve teritorije okupirane vojskom postaju isključivo vlasništvo okupatora. Među suvremenim pravnim spisima jedva da možemo pronaći autora koji prihvaća ovu titulu „*jus armorum*“ kao postojeću titulu stjecanja. Niti Stephanus Huszty,²² niti Joannes Szegedy,²³ nisu priznali pravne stručnjake toga vremena koji se spominju u njihovim djelima pisanim tijekom 18. stoljeća. Izraz je dobio svoje mjesto tek u nekoliko kasnije napisanih radova, kao na primjeru u radu Emericusa Kelemena²⁴ i Ignatiusa Franka.²⁵

Navedene donacije primjenjuju vlastelinsko patronatsko pravo, odnosno prihvaćaju obavezu da na području svog vlastelinstva sagrade crkvu i školu i brinu o materijalnom zbrinjavanju popa i učitelja. Navedeno pravo je analogno kraljevskom patronatskom pravu mađarskih kraljeva koje je polazilo od toga da je materijalno zbrinjavanje

²⁰ *Protocollum Venerabilis Capituli Chatedralis Ecclesiae quinque Ecclesiensis Tom. III.*, str. 27-30.

²¹ Ovaj se izraz koristio u darovnicama koje su izdane za Paula Kraja de Topolyja u vezi sa imanjem pod nazivom Topolya u županiji Bač 8. travnja 1800. Vidi E. Kelemen, *Institutiones Juris Privati Hungarici, Libri II. de Rebus Vol. I.*, (Pest, Joannes Trattner 1814.) str. 625., Kalmár i Varga, op.cit. bilj. 3. str. 44.

²² S. Huszty, *Jurisprudéntia Practica seu commentarius Novus in Jus Hungaricum Agriae, Typis Francisci Antonii Royer, Episcopalis Typographi Anno 1758.*

²³ J. Szegedi, *Tripartitum Juris Hungarici Tyrocinium juxta Ordinem Titulorum Operis Tripartiti, Sacris Canonibus Accomodatum. Tyrnaviae, 1751.*

²⁴ E. Kelemen, *Institutiones Juris Privati Hungarici.* [Institucija mađarskog privatnog prava], *Libri II. de Rebus Vol. I.* (Pest, Joannes Trattner 1814.).

²⁵ I. Frank, *Specimen elaborandum institutionum Juris Civilis Hungarici* (Cassovia, Otto Vigand 1825.)

crkve od svetog Stjepana kraljeva briga, a da je njegovo pravo da bira i postavlja crkvene dostojanstvenike.²⁶ Budući da u početku formiranja vlastelinstava njihovi gospodari nisu boravili na imanjima, župe se formiraju relativno polako i kasno, pa tako i Dardanska župa koja je osnovana 1717. godine. Dardansko vlastelinstvo je imalo patronatstvo nad školama i župama u Dardi, Beremendu i Németsmároku, a pored toga još je i preuzelo obavezu prema pravoslavnoj crkvi na svom teritoriju. Utemeljitelj župe bio je grof Vinko Veterani. Godine 1715. sagrađena je crkva i podignuta župa, koju su vodili osječki kapucini sve do 1722. Župa je ostala u svom prvotnom stanju sve do 1790. godine, kada su bile odijeljene filijale Čemincac, Jagodnjak, Kozarac i Karanac te je podignuta nova kraljevska župa u Čemincu s pripojenim filijalama. Pravo patronata vršio je grof Kazimir Eszterhazy de Galantha, koji je stolovao u Požunu. Većinsko stanovništvo bilo je katoličke vjeroispovijesti, no postojala je cijela općina grčkog nesjedinjenog obreda s posebnom crkvom, školom i popom. Pripadnici reformatske vjeroispovijesti bili su bez pripadajućih službenika, a kalvini su pohađali crkveni nauk u susjednom Bilju,²⁷ Židovi su imali vlastitu sinagogu, rabina i školu.²⁸

U dobivenim selima i naseljima, kmet²⁹ je bio dužan izvršavati svoje urbarijalne obaveze prema vlastelinu, a ako je živio na imanju vlastelina spadao je pod sudsku nadležnost vlastelinskog suda dotičnog gospodara, tzv. gospodske stolice. Seljaci-kmetovi za zemlju su vlastelinu plaćali devetinu, snosili su obvezu kuluka u okviru vlastelinstva, plaćali državni porez, a crkvi izdvajali desetinu. Obrtnici, trgovci i bezemljaši plaćali su određene iznose u novcu kao svoj prilog opstojnosti vlastelinstva. Naselja u Baranji koja su pripadala vlastelinstvu Veterani, kao npr. Hrastina, Karanac, Darda, Jagodnjak, itd. također su spadala pod nadležnost gospodske stolice, odnosno imala su kmetovske obaveze.

²⁶ Pravo vlastelinstva da predlože biskupu svećenika kojeg žele postaviti. Npr. Barbara Esterhazy prezentira za župnika u Dardi Papanek Jozsefa (Pecsi Puspoki Leveltar Tribunaliai iratok, 1803.) str. 217.

²⁷ Vidi infra, na str. 10.

²⁸ S. Sršan, *Visitationes Canonice- Baranja, Liber II. (1829.-1845.)*, (Osijek, Državni arhiv u Osijeku, 2004.) str. 43.

²⁹ Pojam seljak i kmet nisu istovjetni. Seljak je kmet koji obrađuje zemlju. Kmet predstavlja pojam pravnog statusa.

Za razdoblje prije 1848. godine karakteristično je djelovanje gospodske stolice, pravne institucije nastale u Mađarskoj u 14. stoljeću, koja je u svom prvobitnom obliku bila kaznena institucija. No, nakon pojave županija koje sve više traže za sebe nadležnost u području pravosuđa i županijskih sudova (sedrija), Marija Terezija donosi uredbu kojom prenosi urbarijalne sporove pod nadzor županija. Županije su davale namjesničkom savjetu izvještaj o zatvorenicima koji su bili u zatvorima gospodske stolice s pravom «mača»,³⁰ a također i izvještaje o tekućim kaznenim i građanskim sporovima. U nadležnosti vlastelinstva s pravom «mača» bili su i sporovi pokrenuti protiv plemića koji su privremeno boravili na tom teritoriju. Dužnost predsjedavanja gospodskom stolicom ispunjavao je kotarski načelnik, a u vrlo rijetkim slučajevima i sam vlastelin. Kao branitelj vlastelinskih interesa u svakom kaznenom postupku, bio je prisutan i pravni zastupnik vlastelinstva, dok je građanina varošice (na ovom području to je bila Darda) zastupao predstavnik gradske uprave. Pravo žalbe, koja se podnosila županijskoj sudskoj stolici, sedriji, odnosilo se samo na imovinsko-pravne sporove.³¹ Akti su se u navedenom postupku predavali prisutnom načelniku koji ih je proslijedio županiji, a ova sedriji.^{32,33} Osim gospodske stolice i sedrije, funkciju sudstva vršila je i biskupska sveta stolica koja je bila nadležna za rješavanje bračnih sporova.

Darda je kao varošica imala pravo održavanja sajмова i pravo biranja savjeta (magistrata) iz svoje sredine, preko kojeg je stanovništvo bilo povezano s vlastelinom. Budući da je selo bilo osnovna politička zajednica i institucija javne uprave (to može biti i varošica, palanka, kmetsko selo), kao viši nadređeni organi uprave postojali su županijski organi, odnosno u prvom redu kotarevi na čelu s kotarskim na-

³⁰ Imanje Savojskih (beljsko imanje) raspolaže tzv. pravom mača što predstavlja kazneni sud gospodske stolice (*jus gladii* –pravo predložiti i izvršiti smrtnu kaznu).

³¹ U vlastelinstvu s pravom „mača“ (Bellye) osuđenika su držali u zatvoru, a Dardanskom vlastelinstvu koje nije imalo to pravo kazna se izvršavala na licu mjesta, jer je to obično bila tjelesna kazna.

³² ŽAB- Zapisnici sedrie 1812. (Nastali uglavnom između 1790. i 1797. prilikom formalnog nadzora presuda vlastelinskog suda – gospodske stolice.).

³³ Krajem 18. stoljeća dolazi do promjene funkcija institucije prava mača i gospodske stolice, dok na Dardanskom imanju bez prava mača sve više raste utjecaj županije i namjesničkog savjeta.

čelnicima, te u drugom redu administrativni aparat glavne skupštine županije koja je bila sastavljena uglavnom od predstavnika vlastelinstva. Na taj su način, u razdoblju prije 1848. godine, upravni organi vlastelinstva i javna uprava županije bili organski povezani. Iako su županijski organi javne uprave obavljali upravljanje imanjem, a općinski rukovoditelji bili izvršni organi vlastelinstva, kao najviši organ uprave javlja se porodični savjet, budući da su donacije pripadale porodici, a ne pojedincu. U okviru navedene uprave, imanje je pripadalo kotaru Mohacs-Branjin Vrh iz kojega je oko 1850. godine nastao dardanski kotar.

Da bi se shvatila bit pravnog života vlastelinstva, potrebno je analizirati unutrašnju organizaciju najnižih organa javne uprave općina (sela).³⁴ U selu se ništa bitno nije moglo dogoditi bez vlastelinovog znanja i mimo njegove volje, te je sve to rezultiralo činjenicom da je seoska uprava postala sredstvom za ostvarenje i izvršavanje vlastelinovih interesa.³⁵ Urbarijalnom naredbom iz 1767. godine potvrđeno je navedeno stanje, jer je određeno da je vlastelin prvostupanjski organ vlasti u selu (općini), a kao drugostupanjski organ navodi se županija, ukoliko vlastelin zanemari vršenje ove dužnosti.³⁶

Seoski knez, kao glavna ličnost seoske uprave (općine), birao se na prijedlog vlastelina, te je uobičajeno bilo da uprava vlastelinstva dade tri kandidata od kojih se birao knez. Izborno pravo su imali svi odrasli muškarci, a same izbore je nadzirao upravnik imanja koji je nakon toga i potvrdio izbor seoskog kneza. No, često se događalo da je sam vlastelin imenovao kneza. Mandat kneza trajao je godinu dana, te je on morao biti uvažena ličnost i čovjek od autoriteta. Bio je zadužen za čuvanje pečata sela te je zajedno s još jednim prisežnikom potpisivao akte i dokumente koje je sastavljao i pripremao seoski bilježnik.

Selo je, također, biralo bez prethodne kandidature i prisežnike (porotnici ili seoski suci) čiji je izbor potvrđivala uprava imanja. Osim što su seoski knez i poglavari (članovi općinskog poglavarstva) bili izvršni

³⁴ G. Wenzel, *Magyarország mezogazdaságanak története* (Budapest, 1887.) str. 27.

³⁵ L. Ruzsas, *A baranyai parasztság elete es kuzdelme a nagybirtokkal 1711-1848* (Budapest, 1969.) str. 62.

³⁶ Odredbe o seoskoj i lokalnoj upravi sadržava članak IX. zakona iz 1836. godine.

organ vlasti u seoskoj (općinskoj) upravi, oni su ubirali poreze i druga davanja, utjerivali najamnine za vlastelina koje je on prepuštao selu i tako im omogućio da pribave sredstva za javne troškove. U zajedničkim javnim radovima seoska je uprava imala samostalnost te je raspolagala sredstvima uz pomoć kneza, dok je uprava imanja imala pravo nadzora trgovina, tržnica odnosno povremeno održanih sajмова. Prvi trgovci koji se pojavljuju na području vlastelinstva bili su Židovi. Ovo vlastelinstvo je bilo jedino koje je dopuštalo nastanjivanje židovskih obitelji prije negoli su, u drugoj polovici 19. stoljeća, stekli ravnopravnost s ostalim vjeroispovijestima (Baranjska županija 1746. zabranjuje statutom da se Židovi naseljavaju u Baranji).^{37, 38} Najbrojnija židovska zajednica nalazila se na vlastelinstvu Esterhazy, u čijem je vlasništvu Darda, te se već 1788. godine 21 židovska porodica vodi kao porezni obveznik u Dardi.³⁹ Također, uprava imanja izvršavala je i neke obaveze s područja javnog zdravstva, budući da su bile učestale epidemije kuge. Slijedom toga dolazi do uspostavljanja sanitarnog kordona, a u slučaju potrebe bili su angažirani i vlastelinski ljekari, tj. mohački i dardanski.

To razdoblje feudalnog sistema vlastelinstva su proživjela praktično bez ikakvih promjena. Događaji koji su uslijedili 1848. godine označavaju početak korjenitih promjena jer dolazi do ukidanja urbarijalnih i njima sličnih ugovora te se ukida i vlastelinska pravna vlast – privremeno – dok se ne uspostavi nova, opća jurisdikcija. Sada već bivša kmetska sela odnosno varošice neovisno o vlastelinstvu, u pravnom smislu, formiraju svoju javnu upravu. Upravljanje imanjem postaje interno i od nje se odvaja državna javna uprava i pravosudna funkcija.⁴⁰ U drugoj polovici 18. stoljeća započinju procesi oko odvajanja imanja te je bilo neophodno utvrditi točne granice vlastelinstava i bilo

³⁷ ŽAB – Zapisnici sa Glavnih skupština, god. 1750., br. 79.

³⁸ Z. Šimončić-Bobetko, *Agrarna reforma i kolonizacija u Hrvatskoj 1918. – 1941.* (Zagreb 2000.) str. 105.

³⁹ J. Schweitzer, *A pecsi izr. hitkoszag tortenete* (Budapest, 1966.). U isto vrijeme u Bellyu ih je samo 20.

⁴⁰ Rajczi, op. cit. bilj. 5, na str. 178.

je nužno uspostaviti gruntovnu evidenciju.^{41,42} Ostaci postojećih odnosa kmet-vlastelin predstavljali su zapreke na putu kapitalističke proizvodnje. U razdoblju neposredno nakon ukidanja feudalnih odnosa bilo je nužno odvojiti vlastelinske od seljačkih posjeda ne bi li došlo do formiranja građanskih zemljoposjeda. Seljačko stanovništvo je s nepovjerenjem prihvatilo popisivanje i premjeračku djelatnost općinskih odbora sumnjajući da će u posjedovnom opsegu biti zakinuto. Unatoč opiranju seljaštva, popis stanovništva konačno je zaključen 1852. godine. Povod popisu bila je težnja bivših vlastela da bi nadležni odbori što prije mogli ustanoviti sumu odštete koju trebaju dobiti na ruke po prestanku feudalnih davanja, na osnovu točnih podataka. Dardansko gazdinstvo brojalo je ukupno 883 $\frac{1}{4}$ feudalnih parcela i 795 žerilskih parcela⁴³ u 22 općine. Prosječan broj parcela u općinama Dardanskog gazdinstva bio je 40. To je nešto manje od Beljskog prosjeka, ali nadmašuje prosjek parcela u Baranjskoj županiji.⁴⁴ Carski patent o feudalnom zemljištu iz 1853. odredio je da zemljište feudalnog karaktera u rukama kmetova i želira prelazi u njihovo vlasništvo. Tako im je bilo u interesu da ih ne zadesi oštećenje u brojnom stanju parcela te su se trudili da sva zemlja, poznata i korištena, uđe u popis njihove imovine. Za nastajanje građanskih društvenih odnosa nisu bili dovoljni zakoni i naredbe kojima se ukida feudalno uređenje. Bilo je potrebno u svakodnevnoj praksi postepeno ukidati zaostale pojave iz feudalnih odnosa. Vlasnici veleposjeda vrlo brzo su potraživali svoje zahtjeve u vezi s izgubljenim davanjima koja su ima ranije pripadala. Vlastele su se nastojale obeštetiti iz svote koju su dobili na osnovu davanja s bivših feudalnih posjeda. Godine 1853. ustanovljeno je naređenje prema kojem je uređena svota po jednoj parceli koja se uzimala kao temelj za

⁴¹ Dardansko vlastelinstvo je na osnovu fassie iz 1749. godine kraljevskom darovnicom dato porodici Esterhazy, a što je i uvedeno u vlasnički registar 7. kolovoza 1798.

⁴² A. Rosz, *Veleposjed i seljačko privređivanje u nekadašnjim općinama Beljskog i Dardanskog gazdinstva od oslobođenja kmetova do 1914., Tri stoljeća Belja*, (Osijek, JAZU 1986.) str. 212. Carski i kraljevski poglavar Baranjske županije dao je 1850. naređenje da se u općinama gazdinstva izvrši popis vlastelinskih parcela i manjih kuća.

⁴³ *Inkvilin* ("fraiman" ili želir): to je bila kategorija feudalnih podložnika koji, za razliku od kmetova, nisu obrađivali selište (okućnicu, oranicu, livade, šumu), nego su bili bezemljaši ili korisnici sasvim malih parcela.

⁴⁴ Rosz, op. cit. bilj. 42, na str. 212-213.

utvrđivanje iznosa obeštećenja.⁴⁵ Tako je nadvojvoda Albrecht zatražio «prema pravu» odštetu od kotarskog načelnništva u Mohaču s parcela i malih kućanstava s područja Beljskog vlastelinstva, a isto to je učinio i prema drugim kotarskim načelništvima u čijim je općinama ranije nešto posjedovao. Iako su podaci koji se odnose na obeštećenje za općine Beljskog vlastelinstva deficitarni, nešto ih je više kada je u pitanju vlastelinstvo Darda.⁴⁶

Tijekom primjene zakona donesenih 1848. godine, dardansko vlastelinstvo se protezalo zapadno od granica Beljskog vlastelinstva, otprilike do linije Magyarboly-Beremend (granica na jugu bila mu je Drava). Budući da su dardansko vlastelinstvo sa sjedištem u Dardi posjedovali stranci, ono je stalno bilo u zakupu i često mijenjalo vlasnike da bi se na kraju vojvodstvo Schaumburg- Lippe odlučilo na prodaju dobra 1916. godine Mađarskoj agrarnoj rentnoj banci u Budimpešti. Ova banka je upravljala imanjem po opće prihvaćenim običajima, ali i ona ubrzo odlučuje prodati 22. kolovoza 1917. tzv. „Gazdinstvo u Magyarbolyu“ i „Šumsko gospodarstvo u Magyarbolyu“ Beljskom imanju.⁴⁷ Na taj način dolazi do spajanja beljskog dobra s dardanskim dobrom i kao takvo ono ulazi u novu jugoslavensku državu kao jedinstveno dobro. Dardansko dobro, koje je ušlo u likvidaciju uoči rata, sastojalo se od mjesta: Bezedek (pripalo Mađarskoj), Kolman, Darda, Ilocska (Iloča- pripalo Mađarskoj), Iván Dárda (Mađarskoj), Jagodnjak, Karanac, Tvrdavica, Lippó (Lapanča - pripala Mađarskoj), Čeminac, Magyarbóly (Mađarskoj), Németsmárton (Mađarskoj), Pocsá (Mađarskoj), Bermend (Mađarskoj), Alsószentmárton (Mađarskoj), Old (Mađarskoj), Baranjsko Petrovo Selo, Torjanci i Novi Bezdán.⁴⁸

⁴⁵ Parcele su prema kakvoći, tj. prihodu sa zemlje podijeljene u tri razreda. U županiji Baranja za parcelu prvog razreda ustanovljen je iznos od 600, drugog od 550, a trećeg razreda 500 forinti.

⁴⁶ Rosz, op. cit. bilj. 42, na str. 212. Za vojvodu Schaumburg- Lippe propisali su platni nalog za obeštećenje od ukupno 553 575 forinti: 883 ¼ parcela u 22 općine i 795 parcela malog kućanstva, a za parcele želira pripalo mu je 39 750 forinti.

⁴⁷ ŽAB – Dokumenti vlastelinskog zastupništva. Kupoprodajni ugovor datira od 22. kolovoza 1917. (Tome je priložena punomoć o neograničenom ovlaštenju guvernera vlastelinstva Maier Emila).

⁴⁸ K. Mery, *Razvoj industrije i trgovine na teritoriju beljsko-dardanskog gospodarstva od polovine 19. stoljeća do Prvog svjetskog rata, Tri stoljeća Belja* (Osijek, JAZU

III. Posjed „Belje“

Pravno gledano, u razdoblju od nastanka pa do 1941. godine, posjed „Belje“ može se podijeliti na dva velika razdoblja i to razdoblje od nastanka pa sve do 1918. godine, u kojem je posjed „Belje“ uređen kao vlastelinstvo i u vlasništvu je kuće Habsburg - Teschen 1848. godine. U tom se periodu formiraju veliki poljoprivredni pogoni u užem smislu, stvaraju se neotuđiva imanja, tzv. fideicommissum. U razdoblju između 1918. - 1941. značajne su mnoge promjene koje se teritorijalno odnose na južni dio Baranje, a od kojih su najznačajnije one koje reguliraju pravni položaj „Belja“. One su najvećim dijelom posljedica razgraničenja nastalog Trianonskim ugovorom, ali i politike koja je nastojala iskoristiti prirodna bogatstva ovog kraja, ponajviše posjed Belje za postizanje što većih državnih prihoda.

1. Vlastelinstvo „Belje“ od nastanka do 1918.

Nakon teškog poraza kod Nagy-Harsanya, 12. rujna 1687. austrijska carska vojska oslobodila je Baranju osmanske vlasti.⁴⁹ Oslobođena područja došla su pod upravu Bečkog dvora, odnosno komore (riznice). Isti je slučaj bio i s područjima južne Baranje, koja u to vrijeme nisu imala živog vlasnika. Komora je popisala posjedovni inventar, odredila stanovništvu visinu poreza te uvela upravu na oslobođenom području.

Darovnicom (Donation Leopoldiana) iz 1698. g. Leopold I. hrvatsko-ugarski kralj (1640.-1705.) uvodi Eugena Franju Savojskog (Principes Eugenius de Sabauda)⁵⁰ u posjed 13 sela, 22 napuštena dobra, darivajući mu više od 109.000 katastarskih jutara: oranica, livada, pašnjaka, šuma, vinograda, voćnjaka, ribnjaka, mlinove, carinarnice, kao i pravo patronata i mača.⁵¹ Vrijednost darovanog posjeda procijenjena je na iznos od 80 tisuća rajnskih forinti. Beljski je posjed nakon oslobođenja od turske vlasti bio zapušten i nerazvijen. Velike šume, močvarno tlo,

1986.) str. 119.

⁴⁹ Kalmár i Varga, op. cit. bilj. 3, str. 23.

⁵⁰ Koji se istaknuo u bitci kod Sente 1697. godine kada je Turska navedena na sklapanje mira s Austrijom i priznanje linije Save kao granice prema Slavoniji, dok je u Srijemu granična linija išla od utoka Bosut-Sava do utoka Tisa-Dunav. Tako je zaključeno mirom u Karlovcima 1699.

⁵¹ D. Getz, „Zaštita prirode Beljskog lovišta“ *Šumarski list* 5-6 (1998.) str. 245.

mali broj stanovnika i slaba gospodarska razvijenost temeljna su obilježja posjeda sve do kraja 17. st., iako većih ulaganja u posjed nije bilo sve do 18. st., on se ipak konsolidirao. Princ je 1707. podigao dvorac u Bilju (Bellye) pa je cijelo imanje bilo vođeno po tim imenom, a Bilje će tokom više od jednog stoljeća biti upravnim središtem veleposjeda, točnije do 1827. godine, kada će sjedište postati Lak (Feherceglak), današnje Kneževo.⁵² Po izgradnji dvorca u Bilju, Eugen Savojski na vlastelinstvo je postavio upravitelja koji je započeo s organizacijom posjeda na zapadnoeuropski način. Posjed je tada podijeljen na gospodarske okruge (biljski, branjinvrški, zmajevački i villanyski). Neposredno zatim započeo je proces naseljavanja stanovnika, osobita sa zapada. Nove plodne površine dobivale su se krčenjem šuma, isušivanjem močvara i zaštitom od poplavnih voda. Smrću Eugena Savojskog (koji se nije ženio, niti je imao nasljednike) 1736. pa sve do 1780. imanje je pripadalo kraljevskoj ugarskoj komori, odnosno članovima nadvojvodskog roda Habsburg, u čijem će vlasništvu, neposrednim ili posrednim nasljeđivanjem, biti sve do raspada Austro- Ugarske. Kao kameralno carsko dobro izdano je u zakup Lazaru Lukešu i Izaku Kišu za godišnju zakupninu od 62000 forinti. Taj je zakup trajao do 1780. godine.⁵³

U evidentiranim podacima koji se prema urabrijalnoj regulaciji iz 1767. odnose na baranjsku županiju stoji kako vlastelinstvo „Belje“ čine: 28 naselja, 2544 podložnih gospodarstava/ domaćinstava, 1066.07 selišta i 38 640 jutara urbarijalnog zemljišta. Vlastelinstvo „Belje,, time čini baranjski feudalni veleposjed gornjeg dijela veličinske ljestvice.⁵⁴

Kupovinom imanja 1784. vlasnicom postaje nadvojvodkinja Marija Kristina.⁵⁵ Prema testamentnim odredbama vlasnice i njezinog supru-

⁵² *Arhiv Belja u Kneževu* (dalje ABK) Indikatori - opći podaci za Belje, 1923. god., str. 4. Nadvojvoda Karl Ludvig 1827. podigao je dvorac u Kneževu kao vlastelinsko sjedište, koje ujedno postaje upravno sjedište ovog kasno feudalnog veleposjeda.

⁵³ Op.cit. bilj. 38.

⁵⁴ Karaman, op. cit. bilj. 1, na str. 85.

⁵⁵ Gospodarstvo „Belje“ gruntovno je provedeno na bračni par Marija Christina i Albrecht-Sasko-Teschen. Istovremeno s pretvaranjem dobra u obiteljski posjed gospodarstvo je podignuto najviši stupanj što se može zaključiti iz izvršenih premjera zemljišta, uredno vođenih zemljišno-posjedovnih knjiga, statistike lova i drugih dokumenata. Službeno preuzimanje imanja uslijedilo je 1784. godine.

ga vojvode od Sachsen- eschena dobro je preneseno nadvojvodi Karlu Ljudevitu 1822., koji je na istom ustanovio feudalno dobro - feud 1822. Vojvoda je prenio sjedište iz Bilja u Kneževo, koje time postaje novo upravno središte ovog kasnofeudalnog, a kasnije i kapitalističkog veleposjeda. Nadvojvoda Karlo Ljudevit je spojio Beljsko imanje s imanjem u Magyarovaru i osnovao majorat, čime ova dva imanja čine jednu organizacijsku cjelinu.⁵⁶

Smrću nadvojvode Karla (1847.) stupio je u posjed najstariji sin, nadvojvoda Albreht, koji je ostao u posjedu do svoje smrti 1895. Tada je imanje pripalo nadvojvodi Friedrichu i ostat će njegovim posjedom sve do 1918. kada je srpska vojska u dogovoru sa saveznicima ušla u Baranju i zaposjela cijelu županiju do Pečuha.

Dobrom „Belje“ do 1918. godine upravljali su brojni članovi obitelji Habsbug-Teschen.⁵⁷ Vladavinom Habsburgovaca „Belje“ je postalo jednim od najvećih gospodarstava u Europi. Ekonomskom procvatu vlastelinstva doprinijela su, osim spomenutih ljudskih čimbenika, i sama prirodna bogatstva posjeda. Beljsko vlastelinstvo ima dobru klimu, pogodan geografski položaj, dobru zemlju za gotovo sve vrste kultura. Povoljan je uzgoj žitarica, razvitak voćarstva, stočarstva, ribarstva i šumarstva. Ljudski su čimbenici početkom 19. stoljeća oplemenili i razvili prirodna bogatstva beljskog posjeda. Jednom postavljena dobra i napredna gospodarska organizacija početkom 19. stoljeća dalje se razvijala i davala velike plodove cijelo jedno stoljeće, upravo do 1918. godine.

⁵⁶ Rajczi, op. cit. bilj.5, na str. 174. Jedna od karakteristika mađarskog nasljednog prava je institucija avicitas. Poslije Turaka, prema zapadnom uzoru pojavljuju se majorati, neotuđiva imanja koja podliježu određenom pravilu nasljeđivanja. Ta pravila su proistekla donatorovom voljom, a ne iz tradicionalnog nasljednog prava. Kraljevska donacija je obiteljska i ona se dijeli i nasljeđuje u okviru obitelji. Institucija avicitas značajno je otežavala kapitalistički razvoj imanja jer su se obiteljska dobra dijelila među nasljednicima prema stalešom sustavu što je dovelo do usitnjavanja imanja, a majorati su imali upravo to spriječiti.

⁵⁷ *Arhiv Belja u Kneževu* (dalje ABK): Indikatori- opći podaci za Belje, 1923. god., str. 4.

2. „Belje“ nakon 1918.

Do 1918. godine došlo je do spajanja između beljskog i dardanskog dobra (1917. Belje je kupilo zemlju Dardanskog vlastelinstva kneza Schaumbur-Lippea, koje je 1916. stavljeno u prodaju.) Tako ujedinjeno dobro ulazi u novu jugoslavensku državu s tim da je od beljskog dobra oduzet zapadni dio koji je pripadao mađarskoj državi (Trinonski sporazum).⁵⁸

Kraj I. svjetskog rata i raspad Austro-Ugarske Monarhije izravno su utjecali na promjenu pravnog položaja „Belja“. Na osnovi članka 208. Saintgermainskog ugovora, potpisanog 10. rujna 1919., sva krunska dobra dinastije Habsburg, a tako i „Belje“ trebala su pripasti državi u sastavu koje su se zatekla poslije razgraničenja. Na teritoriju koji je pripao Kraljevni SHS nalazile su se tri petine dobra „Belje“, dok su dvije petine ostale u granicama Mađarske.⁵⁹ Detaljnije je položaj „Belja“ regulirao Trianonski sporazum potpisan 4. lipnja 1920. Tim je sporazumom utvrđeno konačno razgraničenje između Kraljevine SHS i Mađarske. Prije definitivnog razgraničenja s Mađarskom cjelokupno dobro «Belje» iznosilo je 110.385 katastarskih jutara, a definitivnim povlačenjem granice 24.108 katastarskih jutara pripali su Mađarskoj. Prema tome, veličina „Belja“ nakon Trianonskog sporazuma iznosila je 86.227 kat. jutara ili oko 590 kvadratnih kilometara. To je činilo 30% bivše baranjske županije, a sada je postalo sastavnim dijelom

⁵⁸ Z. Šimončić-Bobetko, *Agrarna reforma i kolonizacija u Hrvatskoj II* (Zagreb, 2000.) str. 106. Beljsko dobro je prema nomenklaturi iz 1910. imalo mjesta: Brabovac, Popovac, Branjih Vrh, Šumarina, Suza, Vardarac, Eugenovo, Hecegsentmarton (pripalo Mađarskoj), Kneževi Vinogradi, Kozarac, Batina, Kamenac, Lug, Lipova (pripalo Mađarskoj), Nagyyarad i Szabar (Pripalo Mađarskoj) i Udvar. Dardansko dobro, koje je ušlo u likvidaciju uoči rata, sastojalo se od mjesta: Bezedek (pripalo Mađarskoj), Kolman, Darda, Ilocska (Iloča- pripalo Mađarskoj), Iván Dárda (Mađarskoj), Jagodnjak, Karanac, Tvrđavica, Lippó (Lapanča - pripala Mađarskoj), Čeminac, Magyarbóly (Mađarskoj), Németmárok (Mađarskoj), Pocsá (Mađarskoj), Bermend (Mađarskoj), Alsószentmárton (Mađarskoj), Old (Mađarskoj), Baranjsko Petrovo Selo, Torjanci i Novi Bezdán.

⁵⁹ Obitelj Habsburg-Teschen izgubila je Mirovnim ugovorom u Saint-Germainu (Francuska) temeljem čl. 208. 86.277 kj površine, praktično južni dio Baranje, glasovito lovište i poznato obitavalište ptica, današnji Park prirode i Posebni zoološki rezervat „Kopački rit“.

Kraljevine SHS. Jugoslavenskoj strani pripale su gotovo sve tvornice, a ostala je bez određenog dijela oranica i pašnjaka.⁶⁰

Novo teritorijalno uređenje je osim administrativnih reformi u sustavu državne uprave zahtijevalo i prestrukturiranje „Belja“. Budući da je na osnovi klauzule o krunskim dobrima ukinut sekvestar, „Belje“ je krajem 1920. godine došlo pod punu nadležnost Generalne direkcije državnih dobara u sastavu Ministarstava Kraljevine SHS. Uredba o organizaciji i uređenju državnog dobra „Belje“⁶¹ zamijenjena je zakonom 31. 12. 1921., kojim se „Belje“ proglašava državnim vlasništvom, a svoje poslovanje nastavlja pod imenom „Državno dobro Belje“. Uredbom je utvrđeno da su veliko državno dobro „Belje“ u Baranji i Šećerana u Branjinom Vrhu, kao nerazdvojni dio toga dobra, postali državno vlasništvo koje obrađuje i eksploatira država u svojoj režiji. Cilj rada na ovom državnom dobru jest postizanje što boljih rezultata i prihoda za državu.⁶²

Razgraničenje nastalo Trianonskim mirom rezultiralo je postavljanjem brojnih zahtjeva za razdiobom i podjelom površine „Belja“ agrarnim interesentima i optantima koji su 1921. došli u Baranju iz područja što je pripalo Mađarskoj, no članak. 28 Saintgermainskog ugovora jasno je odredio kako sva dobra bivše vladajuće kuće imaju pripasti državi u kojoj se nađu nakon razgraničenja.⁶³ Posljedica Trianona jest i spor koji je pokrenut 1928. i trebao je riješiti pitanje vlasništva „Belja“. Bivši vlasnik „Belja“, nadvojvoda Fridrich tužio je jugoslavensku državu zbog prisvajanja Belja i Topolovca,⁶⁴ tvrdeći da su oba dobra njegovo imanje, da se Saintgermainski ugovor na njih ne može primijeniti te da prema Trianonskom ugovoru (članak 250.) imanje treba vratiti, a štetu nadoknaditi.

⁶⁰ M. Kolar-Dimitrijević, „Belje između dva svjetska rata. Uloga politike u organizaciji beljskog gospodarstva od 1918.-1941.“ *Časopis za hrvatsku povijest* 3/30 (1998.) str 507.

⁶¹ Službene novine br. 195/1921, 03.06.1921.

⁶² S. Novaković, *Državno dobro «Belje» od 1918.-1941., Tri stoljeća Belja* (Osijek, JAZU 1986.), str. 246.

⁶³ Šimončić-Bobetko op. cit. bilj. 38, na str. 107.

⁶⁴ Kolar-Dimitrijević, op. cit. bilj. 60, na str. 513. Zakonom iz 1921. Belje je postalo državno dobro, administrativno ujedinjeno s dobrom Fridricha Habsburškog, Topolovcem pokraj Siska.

Slijedom događaja, 1941. godine, neposredno nakon kapitulacije Kraljevine Jugoslavije u II. svjetskom ratu mađarska vojska je okupirala Baranju. Tada je „Belje“ došlo pod upravu nadvojvode Albrechta, sina Fridricha Habsburškog, koji je državno dobro „Belje“ samovoljno pripojio svome imanju koje se nalazilo u Mađarskoj. Nadajući se povratu imovine, Albrecht upućuje zamolbu ministru pravosuđa Bardossyju, koji 1942. godine donosi rješenje kojim se Državno dobro „Belje“ prenosi s državnog erara Kraljevine Jugoslavije na državni erar Kraljevine Mađarske zbog čega nastaje imovinsko-pravni spor s Albrechtom koji nije riješen do završetka Drugog svjetskog rata.⁶⁵

U razdoblju 1941.-1944., za vrijeme trajanja okupacije, „Belje“ je maksimalno eksploatirano, u njega ništa nije ulagano, a ni obnovljeno. Velik dio imovine odnesen je na imanje Albrechta Habsburškog u Mađarskoj, naročito potkraj rata. Stočni fond u potpunosti je uništen, a zemljište iskorišteno do krajnjih granica. U takvim je prilikama „Belje“ po okončanju II. svjetskog rata ponovno postalo dijelom SFRJ. Valja napomenuti da je za vrijeme trajanja mađarske okupacije Glavna direkcija državnog dobra „Belje“ poslovala i djelovala u Beogradu.

3. Obilježja vlastelinstva Belje

Ustrojstvo vlastelinstva Bellye u razdoblju do 1848. u pogledu upravne i sudbene nadležnosti uvelike je odgovaralo pravnom ustroju vlastelinstva Darda prikazanom na prethodnim stranicama rada. Razlog je to ponovnom pozivanju na pojedine institute vlastelinstva Darda, ali i pretpostavka boljem razumijevanju posebnosti koje se odnose na vlastelinstvo Bellye, a prikazane su u nastavku.

Za pravnu nadležnost u postupcima u razdoblju prije 1848. karakteristična institucija je gospodarska stolica, koja nastaje u Mađarskoj u 14. stoljeću. Svoj uspon doživljava u vrijeme alodijalne privrede između 16. i 18. stoljeća. Tada je veleposjednik bio „mali kralj“ na svome imanju. Većina pravnih poslova se sklapala u usmenom obliku, zapostavlja se pisanje dokumenata. Posljedica toga jest veliki broj sudskih procesa, osobito za vrijeme vladavine Marije Terezije i Josipa II. u kojima stran-

⁶⁵ U Arhivu Belja u Kneževu danas postoji elaborat o tom sporu iz 1932. na mađarskom jeziku.

ke zahtijevaju pisane dokaze svojih prava, no oni ne postoje. „Kako su postupci pred vlastelinskim sudovima vođeni vrlo sporo, zatvorenici su bespotrebno tavorili u zatvorima čekajući na završetak procesa, a često su bili izloženi šikaniranjima vlastelinskih službenika. Stoga se često od strane županija, tj. županijskih sudova, traži da se postupci koji nakon protoka određenog roka nisu riješeni od strane vlastelinskih sudova, prebace u njihovu nadležnost.“⁶⁶ Nakon pojave županija sve češće nadležnost u sudskim sporovima na Beljskom (kao i na vlastelinstvu Darda) imanju preuzimaju županijski sudovi - sedrije. Osobit je to slučaj za vrijeme vladavine Marije Terezije koja je sve sporove iz urbarijalne nadležnosti prenijela pod nadzor županija. Vlastelinstva koja su raspolagala s pravom mača, bila su nadležno i za sporove pokrenute protiv plemića koji su makar samo privremeno boravili na tom području.

Važna karakteristika vlastelinstva Bellye u ovom razdoblju činjenica je postojanja kraljevskog patronatskog prava.⁶⁷ To je pravo obvezivalo vlastelinstva na gradnju i održavanje škola i crkva. Iako se župa, zbog odsutnosti gospodara s imanja Bellye, razvila relativno kasno, tek 1758., sama potreba održavanja tog dijela društvenih odnosa postala je teret imanju.⁶⁸ Ovo je vlastelinstvo imalo patronatsko pravo u deset naselja,⁶⁹ u kojima je održavalo škole i crkve te isplaćivalo plaće učiteljima i župnicima. Prvu kapelicu za održavanje bogoslužja podigao je 1720. Eugen Savojski kako bi tamošnje stanovništvo, koje je prvenstveno kalvinske vjeroispovijesti naselio rimokatolicima. Tek 1775. podigla je Visoka komora ugarskog kraljevstva ondje crkvu i župni dom. Župa je podijeljena na četiri filijale.⁷⁰ Pravo patronata uži-

⁶⁶ M. Gardaš, *Ustrojstvo sudova u Austrijskoj Carevni i Austro-Ugarskoj Monarhiji od 1687. do 1918. godine. S osobitim osvrtom na područje srednjovjekovne Slavonije* (Osijek, 1999.) str. 166.

⁶⁷ Izvodi se iz kraljevske milosti svetog Stjepana, a polazi od teze da je materijalno zbrinjavanje crkve kraljeva obveza, a njegovo je pravo da bira i postavlja crkvene dostojanstvenike. Ovo se pravo primjenjuje uglavnom zato da se državi omogući raspolaganje crkvenim imanjima.

⁶⁸ Karaman op. cit. bilj. 1, na str. 85.

⁶⁹ Bar, Branjin Vrh, Batina, Bellye, Topolje, Gajić, Luč, Nagynyarad, Villany, Zmajevac.

⁷⁰ To su bile filijale Lug, Mece, Vardarac, Kopačevo.

vao je carsko kraljevski princ u nadvojvoda Karlo i to putem Autuna de Vittmanua de Denglatzu, vrhovnog opunomoćenog upravitelja svih kraljevskih dobara. Što se tiče crkvenih prihoda, značajno je sljedeće: biljska crkva primala je donacije od časnog Vlastelinstva.⁷¹ Što se tiče škole, 1791. izgrađena je pučka škola povezana s učiteljevom kućom, na teret vlastelinstva, a uzdržavala ju je općina. Postojao je samo jedan razred, a iz izvora koji su nam na raspolaganju zaključujemo kako su ju pohađali isključivo predstavnici rimokatoličke vjeroispovijesti, dok su predstavnici kalvinske vjeroispovijesti imali odvojenu školu u Bilju i filijalama.⁷²

Da bismo razumjeli organizaciju upravnih organa, a time i nadležnost u pravnim odnosima vlastelinstva u nastavku rada prikazat ćemo čvrstu povezanost u odnosima između uprave vlastelinstva i županijske javne uprave te unutrašnju organizaciju organa javne uprave. Najniža jedinica u upravnom ustrojstvu vlastelinstva bilo je selo, a viši nadležni organi bili su županijski organi uprave. Tu spadaju u prvom redu kotarevi koje zastupaju kotorski načelnici, a potom administrativni aparat glavne skupštine županije, kojeg izabire glavna skupština, a ima funkciju državne uprave. Glavna skupština uglavnom je sastavljena od predstavnika vlastelinstva, a osnovna nadležnost njezinih administrativnih organa bila je vezana uz upravljanje vlastelinstvom.⁷³

Vlastelinstvo je u razdoblju do 1848. bilo podijeljeno na nekoliko okruga,⁷⁴ na čelu svakog bila je činovnička stolica, dok je za poslove upravljanja cijelim imanjem ustrojena centralna činovnička stolica. Na temelju poznatog gradiva možemo zaključiti kako je poslovima upravljanja imanjem zapravo rukovodio sam vlastelin, a nadležnost stolice bila je ograničena isključivo na poslove vezane uz ekonomsku evi-

⁷¹ Sršan, op. cit. bilj 28, na str.14-15. Tri jutra zemlje bez pridržaja. Za podignuće ili popravak crkve župljani su davali ručne radove i podvoze. Crkva je imala glavnicu od 127 forinti i 67 novčića uloženih kod Visoke kraljevske komore (godišnji prihod od kamate iznosio je 2 for. i 33 krajc. kamata). Kod svakog zvonjenja s trima zvonima crkva je primala 10 krajcara, a s dva zvona 6 krajcara. Za svijeće pod misom dobiva se 15 krajcara, od milostinja, koja se prikupljala nedjeljama i blagdanima, godišnje se primilo oko 100 forinti. Od časnog Vlastelinstva primala je 26 forinti za ulje.

⁷² Sršan, op. cit. bilj 28, na str. 11.

⁷³ Karaman op. cit. bilj. 1, na str. 85.

⁷⁴ Beljski, branjinvrški, zmajevački i njaradski okrug.

denciju gospodarstva. Seoska uprava u periodu do 1848. uglavnom je sredstvo ostvarivanja vlastelinovih interesa. Krajem 18 st. izdana je uredba prema kojoj je vlastelin prvostupanjski organ vlasti u selu, dok je županija kao drugostupanjski organ odlučivala u nekom pravnom slučaju samo ukoliko je vlastelin propustio donijeti odluku u nekoj pravnoj stvari. U 18. st. nositelj upravnih ovlasti u selu je knez, biran na prijedlog vlastelina.⁷⁵ Novoizabrani knez bio je obavezan položiti prisegu pred gospodarskom stolicom ili pred upravnikom. Knez je čuvao pečat sela te potpisivao akte i dokumente koje je pripremao seoski bilježnik.

Vlastelinstvo Bellye (i Darda) cijeli feudalni poredak nisu bitno mijenjala svoju strukturu i pravni okvir. Početak 1848. obilježen je radikalnim promjenama koje su posljedica ukidanja feudalnih odnosa, a prema paragrafu 4. ukinuta je i vlastelinska pravna vlast, doduše, samo privremeno, dok se ne uspostavi opća jurisdikcija. Do tada su u općim i redovitim građanskim sporovima uređivali kotarski načelnici, a u krivičnim sporovima županijski sud. U ovom razdoblju mijenja se i nadležnost vlastelinstva u pravnim odnosima s obzirom da upravljanje imanjem postaje interno, a on njega se odvaja državna javna uprava i pravosudna funkcija. Ono što je prethodno spomenuto na primjeru vlastelinstva Darda, a odnosi se i na Belje jest postupak odvajanja vlastelinskih od kmetovskih posjeda koji se provodio u parnicama uređivanja davanja između nadvojvode Albrechta i općina vlastelinstva Belje nakon 1848. godine. U postupcima se očitovala namjera i težnja vlastelinstva za afirmacijom gospodarskih interesa koji su očito štetili seljaštvu i nastojali osigurati kvalitetnije površine radi povećanja ekonomije i prihoda posjeda Belje. U razdoblju između 1853. i listopada 1854. vlastelinstvo Belje započelo je postupke u ukupno 34 općine radi uređenja davanja. U slučaju prijateljske nagodbe postupak je trajao kraće, u nekim slučajevima, parnice su trajale do nekoliko desteljeća.⁷⁶

U vrijeme kada je vlastelinstvo postalo kraljevskim, odnosno nadvojvodskim imanjem pravno upravljanje bilo je identično pravnoj upravi

⁷⁵ Karaman op. cit. bilj. 1, na str. 85. Biran je na razdoblje od godine dana između odraslih muškaraca u selu. Preimanje, tj. preuzimanje dužnosti obavljalo se svake godine na dan Svih svetih.

⁷⁶ Vidi: supra str. 3.

na fiskalnim imanjima. U periodu do 1848. pravnu upravu su vodili vlastelinski, odnosno fiskalni pravnici i advokati. Na čelu čitave upravne organizacije stajala je kraljevska pravna uprava (Causarum regali-um directoratus). Ovakvu organizaciju je zadržao i apsolutistički režim do 1854.

Godine 1867. pri vlastelinskoj upravi organizirano je pravno zastupništvo koje je imalo voditi pravne poslove imanja.⁷⁷ Zastupništvo je bilo nadležno za rješavanje pravnih poslova koji su zadirali u život vlastelinstva: zastupanje imanja u parnicama i izvanparničnim poslovima, naplaćivanje potraživanja sudskim putem, postupci u rješavanju imovinsko-pravnih sporova ... Pravni zastupnik je u djelokrugu svog ovlaštenja bio potpuno samostalan. Pravniku Beljskog imanja je jedini nadležni organ bila glavna uprava u Beču, kasnije u Požunu.⁷⁸

Beljsko imanje je bilo kraljevsko-vojvodsko pa se godine 1909. u njegovom pravosuđu pojavljuje novi organ, Glavni dvorski sud Mađarske u Budimpešti. Prije osnivanja Glavnog dvorskog suda Mađarske, apelacijske je postupke vodila Kraljevska kurija - drugostupanjski kraljevski sud, dok je u ostalim parnicama postupak bio pokrenut pred mohačkim ili dardanskim kotarskim sudom. U slučajevima apelacije nadležan je bio Kraljevski sud u Pečuhu, tj. apelacijski sud. Teritorijalna podjela između Kraljevine SHS i Ugarske 1918. uvjetovala je i novo administrativno uređenje države. Za sve pravne sporove vlastelinstva Belje nastale prije razgraničenja, odnosno prije potpisivanja Trianonskog mira, nadležni su bili kotorski sudovi u Dardi i Mohaču. Žalbeni sud je bio u Pečuhu. Kako je 1922. donesena Uredba o podjeli zemlje na oblasti, cijelo područje države podijeljeno je na 33 oblasti, a područje Baranje dodijeljeno je Bačkoj oblasti. Oblasti su se sastojale od kotareva, a područje Baranje uključeno je u dva kotara: Dardu i Batinu.⁷⁹ Prema Uredbi, administrativno i pravno sjedište Bačke oblasti bio je Sombor. Time sud u Somboru postaje nadležan za sve eventualne sporove koji su se odnosili na „Belje“. Godine 1929. Kraljevna SHS podijeljena je na banovine. Nakon što je Baranja ušla u sastav Dunavske

⁷⁷ Rajczi, op. cit. bilj. 5, str. 178.

⁷⁸ Rajczi, op. cit. bilj. 5, str. 180.

⁷⁹ J. Vrbošić, „Reintegracija istočne Hrvatske (Srijema i Baranje) u hrvatski državno-pravni sustav tijekom 19. i 20. st.“ 6 *Zbornik Pravnog fakulteta Zagreb* (2000) str. 930.

banovine sa sjedištem u Novom Sadu, novo administrativno i pravno sjedište postaje Novi Sad.

IV. Zaključno

Na primjeru veleposjeda Darda i Belje nastojali smo prikazati razvoj kasnofeudalnih imanja nastalih na teritoriju županije Baranja u razdoblju nakon oslobođenja tog područja Habsburške monarhije od turske vlasti. Kako su veleposjedi utemeljeni uglavnom na darovnicama zaslužnim pojedincima zbog uloge u oslobodilačkom ratu, kao takvi predstavljaju novu kategoriju posjedovnih odnosa. S obzirom na značajnu ulogu feudalnog posjednika u regulaciji pravnih odnosa na imanju pretpostavili smo da će razlike u sustavu upravljanja veleposjedima biti značajne, no prateći pravnu regulaciju veleposjeda u tri različita razdoblja kasnofeudalne povijesti zaključujemo kako su oba veleposjeda formirana u isto vrijeme, na istom pravnom temelju i sa zanemarivim razlikama u sustavu funkcioniranja organa vlasti.

Višnja Lachner*

Zsuzsanna Peres**

Josip Vrbošić***

Geneza i evolucija lokalnih samouprava u Hrvatskoj i Mađarskoj tijekom perioda dualizma

I. Uvod – povijesni korijeni administrativnog sustava u Hrvatskoj i Kraljevini Mađarskoj

S obzirom na određenje da je lokalna jedinica dio ukupnog upravnog sustava, lokalne jedinice u Hrvatskoj javljaju se s pojavom državne organizacije na ovom prostoru.¹ Budući da se povijesno lokalna samouprava javlja, te je nužno vezana uz lokalne zajednice oblikovane u sociološkom smislu, tako i lokalnim jedinicama u Hrvatskoj prethode i njihov su prvi izvor lokalne zajednice utemeljene na plemenskoj državnoj organizaciji i prostornom razmještanju. Sukladno tome, tako je i ranofeudalna hrvatska država bila, prema Konstantinu Porfirogenetu, podijeljena na 11 županija čije su izvorište bile starohrvatske župe kao prve teritorijalne organizacije prostora koji su nastanjivali Hrvati. Dakle, od tada je moguće pratiti razvitak županija kao temelja političko-teritorijalne organizacije i njene mijene koje su joj davale različite značajke. Na taj je način moguće uočiti tri razvojna tipa županija:² kraljevske županije sredine X. stoljeća,³ plemićke županije s razvij-

* Višnja Lachner, mag.iur., asistentica, Katedra pravno-povijesnih znanosti, Osijek, vlachner@pravos.hr

** Dr.sc. Zsuzsanna Peres, viša asistentica, Katedra za pravnu povijest, Pečuh, peres.zsuzsanna@ajk.pte.hu

*** Prof.dr.sc. Josip Vrbošić, redoviti profesor, Katedra pravno-povijesnih znanosti, Osijek, jvrbosic@pravos.hr

¹ D. Brunčić, *Sustavni pristup županijskom ustrojstvu u Republici Hrvatskoj s primjenom na županiju Osječko-Baranjsku* (Osijek, 1995) str. 14.

² B. Babac, „O nekim općim problemima uobličavanja političko-upravnog ustrojstva u svezi s ostvarivanjem nacionalnih strategija razvoja Hrvatske i hrvatskog građanskog društva – Teorijske i istraživačke osnove“, 2 *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* (1992) str. 205.

³ I. Perko-Šeparović, „Faktori i razvoj administrativno-teritorijalne podjele u Jugoslaviji“, u I. Perko-Šeparović i J. Hrženjak, ur., *Organizacija teritorija i samoupravljanje* (Zagreb, Informator 1982) str. 57.

nom samoupravom u odnosu na kraljevsku vlast te županije kao dio modernog upravnog ustrojstva u razdoblju od 1886. do 1918. godine. U drugoj polovini 14. stoljeća, starohrvatske županije ujedinjuju se u veće teritorijalne jedinice istoga naziva te se u tom trenutku unutar njih javljaju kotari koji područjem pokrivaju dotadašnje županije. Tada se u Hrvatskoj, paralelno sa županijom, javljaju i razvijaju gradske i seoske općine te gradovi, najčešće izvan vlasti Županija, a pod neposrednom vlašću kralja.

Stoga, ono što je naročito isticalo Hrvatsku jest relativno snažna tradicija regionalne samouprave još od najranijih feudalnih vremena, a u obličju tzv. županija, ali koje nisu fingirale samo kao regionalne upravne jedinice nego baš kao teritorijalne samoupravne korporacije sa svojom javno-pravnog tijela.⁴

Rušenjem feudalizma u Hrvatskoj 1848. godine i za lokalnu samoupravu nastaju značajne promjene. Tako već administrativnim reformama Josipa II, zasnovanim na načelima centralizacije, ukinut je samoupravni karakter županija te su one svedene na administrativno značenje. Car županije pretapa u okruge koji se dijele na distrikte, zatim distrikti na kotareve, a ovi na glavne općine i podopćine. Paralelno postoji Vojna krajina koja se dijeli na generalate, regimente (pukovnije) i kompanije (satnije).⁵ U tim upravnim reformama nestaje i teritorijalno-upravne cjelovitosti i zaokruženosti Hrvatske. Naime, upravnom organizacijom od 1850. godine Hrvatska i Slavonija podijeljene su na 6 županija (zagrebačku, varaždinsku, križevačku, riječku, osječku i požešku) i 20 kotara, dok je reformom iz 1854. godine broj županija u Hrvatskoj smanjen na 5 (ukinuta je križevačka), a povećan broj kotara s 20 na 54.⁶ Ovakva upravna organizacija u Hrvatskoj i Slavoniji ostaje do kraja apsolutističkog razdoblja i zamijenjena je tek početkom 1861. godine, odnosno povratkom Ustava, kada teritorijalne jedinice ponovno stječu samoupravni (municipalni karakter) koji su prethodnim reformama izgubile. Na temelju „Naputka za privremeno uređenje županijah, slo-

⁴ B. Babac i Z. Lauc, *Regija i regionalizacija u Hrvatskoj – ustavnopravne i političko upravni aspekti* (Osijek, Pravni fakultet 1989) str. 23-24.

⁵ Perko-Šeparović, op.cit. bilj. 3, str. 58.

⁶ M. Smrekar, *Priručnik za političku upravnu službu u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji*, Knjiga I (Zagreb, 1899) str. 14, 19.

bodnih kotarah, slobodnih i kraljevskih gradovah, povlaštenih trgovištah i seoskih obćinah“ u Kraljevini Hrvatskoj, Slavoniji i Dalmaciji osniva se 7 županija (zagrebačka, križevačka, varaždinska, riječka, požeška, virovitička i srijemska) koje se dijele na okružja, okružja na kotare, a ovi na općine.⁷ Naputak je omogućio restauraciju starih historijskih županija kao temelja obnovljenog ustavnog života Hrvatske te je ostavio ujedinjenu političko-sudbenu upravu u Hrvatskoj.⁸

Organizacija mađarskog upravnog sustava bila je vremenski koherentna s osnivanjem mađarske države, kao što je bio slučaj i s Hrvatskom i Slavonijom. Tijekom patrimonijalnog kraljevstva naš prvi kralj, Sveti Stjepan, stvorio je kraljevski županijski sustav kako bi se održala snažna kraljevska vladavina, te je na čelo postavio župane. Županije su nekada bile teritorije koje su potpadale pod vlast župana, a njihova teritorija mogla se odvojiti od teritorije ostalih županija te se sastojala od zemlje koja je pripadala kralju ili njegovim namjesnicima koji su živjeli na kraljevskom dvoru, kraljevskog dvorskog sustava sa zemljom koja je pripadala njima, zemljišnih posjeda mađarskih slobodnjaka, te teritorije u vlasništvu crkve.⁹ U tom sistemu nije bilo traga samoupravi, sve vodeće činovnike dvora i županije imenovao je kralj - bili su predstavnici kraljeve volje i teritorijalni izvršitelji kraljevih naredbi. U drugoj trećini 13. stoljeća sistem kraljevskog dvora i kraljevskih županija počeo se dijeliti te se osnivanjem nadležnosti županijskog suda unutar okvira feudalne države započeo razvijati samoupravni sistem.¹⁰ Samoupravljujuća plemićka županija razvila se iz sistema autonomnog županijskog suda, te kasnije, tijekom feudalne države, dobila naziv „postojanost ustavnosti”.¹¹ Odnos plemićke županije spram središnje

⁷ Smrekar, cf. *ibid.* bilj. 6, str. 21.

⁸ H. Sirotković, „Organizacija uprave u Hrvatskoj i Slavoniji u njenom građanskom razdoblju (1848-1918)“, u S. Vranjican, ur., *Hrestomatija povijesti hrvatskog prava i države* (Zagreb, Pravni fakultet 1998) str. 293-307.

⁹ G. Béli, *Az ún. királyi vármegye és várszervezet – vázlat* [Takozvana kraljevska županija i dvorska organizacija - skica] (rukopis) str. 3.

¹⁰ Vidi više: G. Béli, *A nemesek négy bírója, a szolgabírók működésének első korszaka 1268.-1351.* [Četiri suca iz redova plemića, prvi period djelovanja judices nobelium 1268.-1351.] (Pécs, Dialóg-Campus, 2009).

¹¹ Ime je nastalo u Zakonu 16 iz 1848. koji je županiju nazvao “brzina ustavnosti u Mađarskoj i njezinim partnerskim državama”. I. Stipta, *Az első polgári kori vármegyetörvény* (1848:XVI. tc.) [Prvi buržoazijski županijski zakon. Zakon 16 iz 1848.],

vlasti temeljio se na pasivnom otporu koji je županija vršila na provedbu nezakonitih naloga te kasnijih patenata kralja. Zamjenici plemićkih županija dali su većinu vojske donjeg doma mađarske glavne skupštine, te su plemići županija mogli ostvariti politički pritisak kroz zakonodavstvo.¹² Najučinkovitiji pritisak na centralnu vlast vršili su porezi i vojska, jer samo je glavna skupština mogla izglasati poreze, a županije su ih mogle nametati i prikupljati, bili su također i organi koji su davali vojnike za vojsku. Ako bi županija otkrila da se kraljeva naredba kosi sa zakonima i običajima zemlje, mogli su odbiti izvršenje naredbe na temelju prava omogućenog Zakonom 33. iz 1545. (*vis inertiae*).¹³

Pobjeda kod Mohača utjecala je na sistem plemićkih županija u Mađarskoj jer su plemićke županije prestale postojati na području okupiranom Turcima. Postojanje plemićkih županija bilo je ograničeno na postojeće područje mađarskog kraljevstva. Uvedena je posebna uprava na područjima okupiranim Turcima, a na temelju turskog modela, dok su na području ustanovljene Kneževine Transilvanije Mađari, Sekleri i Sasi, koji su tamo živjeli, održavali svoj prethodni upravni sistem. Nakon reintegracije državnog teritorija pojavila se potreba za reorganizacijom uprave. Ta potreba dovela je do ideje da se ponovno ustanovi nekadašnji plemićki sistem. Prema kraljevskoj naredbi Leopolda I. od 10. lipnja 1688. ustanovljen je odbor čiji je zadatak bio pripremiti plan o reorganizaciji uprave reintegriranog područja. Odbor na čelu s Leopoldom Kollonichem, nadbiskupom Esztergoma, pripremio je u 15 mjeseci nacrt na više od 500 stranica pod nazivom „*Einrichtungswerk des Königreichs Ungarn*”, na koji je 1699. Baltazar Patačić, savjetnik mađarskog ordinarijata, napisao memorandum na zahtjev hrvatskog bana, kao i Podunavskog kapetana

Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae, Acta Juridica et Politica Tomus XLII. Fasc. 5. (Szeged, 1992) str. 3; Z. Magyary, *Magyar közigazgatás*, [Mađarska uprava] (Budapest, Királyi Magyar Egyetemi nyomda 1942) str. 65.

¹² M. I. Szijártó, A vármegye és a jómódú birtokos köznemesség a 18. században. [Županija i bogato plemstvo u 18. stoljeću.], *Aetas* 2-3. (1998), dostupno na http://epa.oszk.hu/00800/00861/00009/98_2-3-05.html (12.6.2013); G. Ferdinándy, *A magyar alkotmányjog tankönyve*. [Zbirka tekstova o mađarskom ustavnom pravu.] (Budapest, Franklin Társulat, 1911) str. 174.

¹³ Ferdinándy, op. cit. bilj. 12, str. 252-253.

Adama Batthyányja.¹⁴ Osim Einrichtungswerka novi odbor je, vođen tadašnjim palatinom Paulom Esterházyjem i nadbiskupom Esztergoma Georgom Széchenyijem, napravio novu skicu pod nazivom „Mađarski Einrichtungswerk”.¹⁵ Oslobodilački rat, kojega je predvodio Franjo Rački privremeno je suspendirao poslove reorganiziranja, međutim nastavili su se nakon potpisivanja mirovnog sporazuma u Szatmáru 1717. Na glavnoj skupštini, iz perioda 1712.-1715., ustanovljeno je takozvano „sistemsko povjerenstvo” s ciljem da napravi skicu reforme upravnog i pravosudnog sistema. Rezultat ovoga posla bio je ustanovljeno Mađarsko kraljevsko *locum tenens* vijeće (Consilium Regium Locumtenentiale Hungaricum) kao novi središnji upravni organ 1723.¹⁶ Župan, kojega je imenova kralj, bio je na čelu plemićke županije, ali je pravi upravni poglavar bio podžupan, kojega je biralo županijsko vijeće. Od četiri kandidata koje je imenovao župan prema Zakonu 59. iz 1723. podžupana je biralo županijsko vijeće. Zajednički organ koji personalizira županijsku samoupravu bila je županijska skupština koja je dobila pravo da kreira statute. Županijska skupština je izabirala županijske činovnike kao i županijske zamjenike pri glavnoj skupštini, a imala je i pravo izdavati naredbe zamjenicima na koji način glasovati. Također se mogla baviti ostalim poslovima, te biti u korespondenciji s ostalim županijama.¹⁷

Spomenuti plemićki županijski sistem trajao je do 1848. Kao posljedica buržoazijske prijelazne politike i stvaranje ustavne monarhije, upravni je sistem također zahtijevao moderniziranje. Neki od Zakona iz travnja 1848. također su se ticali i uprave. Kao posljedica novih Zakona (zakoni 16, 23, 25, 26, i 27 iz 1848.) županija je prestala biti „plemička”, a

¹⁴ J. J. Varga, „Államhatalmi és rendi kísérletek a közigazgatás és az igazságszolgáltatás reformjára a török kiűzésének időszakában (1688-1723)” [Državni i feudalni pokušaji reforme upravnog i pravosudnog sistem u periodu protjerivanja Turaka (1688-1723)], u M. Font i I. Kajtár, ur., *A magyar államiság első ezer éve*. [Prvih tisuću godina Mađarske države] (Pécs, 2000) str. 147-159, u ovom slučaju str. 148, 154.

¹⁵ Varga op. cit. bilj. 14, str. 150.

¹⁶ Varga op. cit. bilj. 14, str. 156.

¹⁷ Ferdinándy, op cit. bilj. 12, str. 253; G. Béli, *Az ún. nemesi vármegye (kézirat)* [Takozvana plemićka županija - rukopis].

na temelju Zakona 5 iz 1848. o općem pravu na glasovanje nije više mogla slati zamjenike na glavne skupštine.¹⁸

Reorganizacija i modernizacija županijske uprave suspendirana je kao rezultat oslobodilačkog rata, a nastavila je s radom tek nakon Nagodbe s Austrijom (1867.) iz 1870. Car je ukinuo samoupravni sistem tijekom neoapsolutizma i izgradio centralističku upravu koja se temeljila na državnim činovnicima koji su govorili njemački.¹⁹ Tek je Listopadska diploma izdana 20. listopada 1860. donijela upravi privremene promjene time što je dopustila ponovnu uspostavu županijskog sistema koji je postojao prije 1848.

II. Županije i gradovi s municipalnim pravima u Hrvatskoj i Mađarskoj nakon Nagodbe

Temeljni ustavni akt nagodbenog razdoblja predstavlja Hrvatsko-ugarska nagodba kojom je utvrđena podjela nadležnosti između zajedničkih i autonomnih organa vlasti te autonomni i zajednički poslovi s Ugarskom. Oni poslovi koji Nagodbom nisu bili određeni kao zajednički, svaka je država vodila samostalno. U „zajedničke poslove“ zemalja krune Sv. Stjepana ulazila su financijsko-ekonomska pitanja, autorsko trgovačko, mjenično, rudarsko i pomorsko pravo; pošte i željeznice; luke, brodarstvo, državne ceste i rijeke te pitanja domobranstva.²⁰ Nagodbom su financije bile utvrđene kao predmet zajedničke nadležnosti, što je imalo teške posljedice na hrvatsku autonomiju.²¹ Kao najvažniji zajednički organi predviđeni su Hrvatsko – ugarski sabor (Zajednički sabor) te Središnja vlada, u čijem sastavu je predviđen i Hrvatsko – slavonski ministar. Nagodbom je dana Hrvatskoj posebna autonomija u unutarnjim poslovima (osim državljanstva), pravosuđu, bogoštovlju

¹⁸ Ferdinándy op. cit. bilj. 12, str. 254; Stipta, op. cit. bilj. 11, str. 5-6

¹⁹ Silvesterski patent iz 31. prosinca 1851.

²⁰ Navedena su u pragrafima od 6. do 10. Nagodbe. Zakonski članak I. (1868), *Zakoni o Ugarsko-hrvatskoj nagodbi* (Zagreb, naklada Knjižare Mirka Breyera, Zagreb 1911) str. 9-13.

²¹ Znakovita je konstatacija Račkoga da su nagodbeni prihodi Hrvatske bili veći od prihoda Kneževine Srbije – a gospodarski, društveno, kulturno i politički nemjerljivo zaostajala, ali neovisnija, Srbija je nesmetano provodila modernizaciju institucija po uzoru na zapadne ustave. J. Šidak, *Studije iz hrvatske povijesti XIX. stoljeća* (Zagreb, Institut za hrvatsku povijest 1973) str. 302.

i nastavi. Pitanja građanskih prava Nagodba nije tematizirala jer su ta pitanja, s obzirom na podjelu nadležnosti, bila unutarnja pitanja Hrvatske.²² Tim autonomnim poslovima rukovodila je, samostalno, autonomna Hrvatsko – slavonsko zemaljska vlada, ban i Sabor.

Nakon prihvaćanja Hrvatsko-ugarske nagodbe, bilo je potrebno provesti reforme radi usklađivanja unutarnjeg ustrojstva s odredbama sadržanim u nagodbi pa je u tu svrhu, u studenome 1868., ponovno nastavljeno saborsko zasjedanje na kojem su vođene rasprave o raznim pitanjima (izbor Kraljevinskih odbora za rješavanje riječkog pitanja; izbor zastupnika u Zajednički sabor i hrvatskog ministra pri Ugarskoj vladi; imenovanje bana, itd). Nakon kraće pauze Sabor Trojedne kraljevine ponovno se sastao u ožujku 1869. na kojem je nastavljena saborska rasprava o nacrtu zakonske osnove o Hrvatsko-slavonskoj zemaljskoj vladi, nakon čega je u kolovozu 1869. uslijedila kraljeva sankcija Zakonskog članka II/1869.²³

Prema odredbama zakona zemaljska vlada predstavlja vrhovnu upravnu oblast na čelu s banom. Budući da je ustrojena Zemaljska vlada, trebalo je organizirati i novo upravno-teritorijalno ustrojstvo, te je Sabor 1870. prihvatio novi *Zakon ob ustrojstvu županija*, kojim je potvrđen dotadašnji broj županija.²⁴ Županije i dalje ostaju samostalni municipiji te imaju pravo na svoju samoupravu i na raspravljanje o svim pitanjima važnim za stanovništvo njihova područja. Također, imale su pravo upućivati predstavke Zemaljskoj vladi i slati peticije Saboru. U nadležnosti županija bilo je donošenje županijskog proračuna, sudstvo prve molbe, promet, gradnja crkva i škola, itd. Upravu županije sačinjavale su županijska skupština kao središnji organ i županijski magistrat kao izvršni organ. Na čelu županije stajao je veliki župan, kojeg je postavljao kralj na prijedlog bana. Isto tako, veliki župan je stajao na čelu županijskog magistrata. Podžupan je rukovodio upravom županije

²² D. Čepulo, „Hrvatsko – ugarska nagodba i reforme institucija vlasti“, Vol. 22 *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* (2001) str. 117-148.

²³ Zakonski članak II:1869. o ustrojstvu autonomne hrvatsko-slavonske-dalmatinske zemaljske vlade, *Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju 1869.* (Zagreb, Brzotiskom narodne tiskarnice dra. Ljudevita Gaja 1869) str. 7-12.

²⁴ Zakonski članak XVII:1870. Sabora kraljevina Dalmacije, Hrvatske i Slavonije ob ustrojstvu županija., u *SZ* (Zagreb 1871.) str. 51-65.

i bio izvršni organ županijske skupštine. Svaka županija se dijelila na kotare, kojima je na čelu stajao kotarski sudac odgovoran za upravne poslove velikom županu, odnosno podžupanu.²⁵ Dakle, ovaj zakon je predstavljao pokušaj uređenja županija modernizacijom municipalne osnove te se zasnivao na kompromisu između modernih i načela municipalne uprave. Počivao je na tradicionalnim municipalnim okvirima, ali uz bitno suženo autonomiju već i stoga što je vlada, poučena iskustvom, nastojala spriječiti stvaranje zaštićenih oporbenih jezgri u županijama.²⁶ Ovaj zakonski članak je zapravo predstavljao početak tendencije ograničavanja tradicionalne municipalne samouprave u Hrvatskoj.

Kao što je gore u tekstu navedeno, središnji organ bila je županijska skupština koja je zasjedala dva puta godišnje (početkom veljače i tijekom kolovoza). S obzirom na to, u upravnim poslovima zamjenjivao ju je upravni odbor, čiju su jednu polovicu činili županijski činovnici, dok je drugu polovicu birala županijska skupština iz svojih redova. Iako su županije zadržale samoupravni djelokrug nadležnostima županijske skupštine, one su, prvenstveno s obzirom na položaj činovništva, u osnovi prestale biti samostalne samoupravne jedinice te su postale drugostupanjski ili prvostupanjski organi u upravnoj hijerarhiji.²⁷ Naime, imenovanjem županijskih činovnika od strane bana i velikog župana (više je imenovao ban na prijedlog velikog župana, dok je niže imenovao veliki župan) narušeno je jedno od temeljnih i najbitnijih prava autonomije županija, koje su do tada same birale svoje činovništvo. Posljedica toga je bila da su županijski činovnici izjednačeni s državnim činovnicima, odnosno uvršteni su u upravni hijerarhijski sustav, polagali su prisegu vladaru, postali su stegovno odgovorni velikim županima, uz nadzor bana i odgovorni za štetu počinjenu u obav-

²⁵ Godine 1875. će u sklopu Mažuranićevih reformi biti donijet Zakon o ustroju političke uprave i više drugih zakona kojima je upravna organizacija postavljena na posve nove temelje, uključujući osnivanje zametaka javnih službi. D. Čepulo, „Dioba sudstva i uprave u Hrvatskoj 1874. godine – institucionalni, interesni i poredbeni vidovi“, *1 Hrvatska javna uprava* (1999) str. 254.

²⁶ M. Gross i A. Szabo, *Prema hrvatskome građanskome društvu* (Zagreb, 1992), str. 244; M. Polić, *Parlamentarna povijest kraljevina Hrvatske, Slavonije i Dalmacije s bilješkama iz političkog, kulturnog i društvenoga života* (Zagreb, 1900) str. 142.

²⁷ F. Vrbanić, *Rad hrvatskoga zakonotvorstva na polju uprave od god. 1861. do najnovijega vremena* (Zagreb, 1889) str. 41, 56.

ljanju službene dužnosti, a morali su biti stručno osposobljeni, službu su dobivali načelno doživotno i plaćani su iz sredstava državnog erara jer su županije izgubile pravo razrezivanja lokalnih poreza.²⁸ Na taj je način županijski aparat stavljen u funkciju provođenja vladine politike.

Također, i neki suvremenici su primijetili da postoje razlike u ovlaštenjima županija kao samoupravnih organa s dotadašnjim županijama i u skladu s time tvrde da se „djelokrug ovaj bitno razlikuje od dosadašnjeg djelokruga, jer se županije po ovoj četvrtoj organizaciji nisu više smatrale kao posebni samostalni samoupravni organi“. One su imale „samo oblik organa samoupravnih u toliko, što su se svi poslovi rješavali u skupštini, odnosno sjednici odbora. Vlada je, međutim, mogla i mimo županijske skupštine provesti stanovite poslove, jer je podžupan, koji je bio prvi činovnik županije, bio dužan izrađivati i obavljati sve poslove koje mu je naročito povjerila vlada ili veliki župan.“²⁹ Budući da je vlada imala vrhovni nadzor nad radom županija, sve je to omogućilo vertikalnu organizaciju vlasti, spojenost sudstva sa županijskom upravom, a što je još više ojačalo središnju vlast i njezin utjecaj nad lokalnom. Iako je ova reforma očuvala samoupravni okvir te unatoč određenim poboljšanjima, hibridnost toga rješenja, nestručno činovništvo i unionistička vlada, spojenost uprave sa sudstvom te loša teritorijalna podjela kotara uzrokovat će probleme u praksi i dovesti do izmjene takvog sustava.³⁰

Radikalne promjene u upravi i županijskom sustavu bit će provedene za vladavine bana Ivana Mažuranića 1875. godine kada bude donijet novi Zakon o ustroju političke uprave i više drugih zakona temeljem kojih će upravna organizacija biti postavljena na posve nove osnove.³¹ Ovaj zakon donesen je za vrijeme trajanja drugog saborskog razdoblja Mažuranićeve vlasti od 5. kolovoza 1874. do 25. listopada 1874., a koje je ujedno bilo i najvažnije. U navedenom razdoblju vlada je predložila osnove iz područja školstva, uprave, pravosuđa i izdržavanja kazne, tiska, gospodarstva i zdravstva. Od svih predloženih osnova najvažni-

²⁸ Čepulo, op. cit. bilj. 22, str. 141.

²⁹ Smrekar, op. cit. bilj. 6, str. 29.

³⁰ D. Čepulo, „Izgradnja hrvatske moderne uprave i javnih službi 1874-1876“, 3 *Hrvatska javna uprava* (2001) str. 93.

³¹ Čepulo, op. cit. bilj. 25, str. 254.

ja je bila *Osnova zakona o ustroju političke uprave* koja je, nasuprot hrvatskoj municipalnoj tradiciji, počivala na koncepciji centralizacije uprave, i prema kojoj su veliki župani postali izvršni organi vlade, a županijski činovnici dobili položaj zemaljskih činovnika.³² Zakon je polazio od načela diobe vlasti, tj. odvajanja političke uprave i sudstva. Na čelu zemaljske političke uprave je bio ban ili njegov zamjenik. Na temelju novog teritorijalno-upravnog sustava područje građanske Hrvatske i Slavonije dijelilo se na osam županija, a u sklopu svake županije postojali su upravni kotarevi – podžupanije. Ovlasti podžupanija su bile jako male i one su bile u nemogućnosti samostalnog izvršavanja odluka. Na čelu županije nalazio se veliki župan, kojeg je imenovao kralj na prijedlog bana. Podžupane, koji su bili na čelu podžupanija, i županijske činovnike imenovao je ban na prijedlog velikog župana. Osim podžupanijskih skupština, pod predsjedanjem podžupana, postojale su i županijske skupštine na čelu s velikim županom, koje su se održavale jedanput godišnje.

Budući da je Mažuranić smatrao da se moderna i efikasna uprava može ustrojiti napuštanjem elemenata municipalnog sustava, ovim je zakonom centralizirao cjelokupnu upravu i stavio je pod ingerenciju vlade. Tako su na temelju ovog zakona upravne jedinice postale podžupanije (bile su u biti u položaju upravnog kotara) i obavljale su sve političko-upravne poslove, i to u prvom stupnju, ili, kako se tada govorilo, u „prvoj molbi“, a drugu molbu nije kao do tada imala županija, nego izravno Zemaljska vlada.³³ One su se u svom djelokrugu strogo razlikovale od županija jer one „ne bijahu samoupravni organi već oblasti u sustavu ministerijalnom kraljevina Hrvatske i Slavonije, pa su stoga obavljale svoju upravnu zadaću bez ikakva sudjelovanja žiteljstva. Organi podžupanije postadoše državni činovnici.“³⁴ Dakle, podžupanije su bile državni organi koje su izvršavale naloge županija i vlade.

Djelokrug političke uprave županija i podžupanija obuhvaćao je unutarnje poslove, nastavu, bogoštovlje, ali i druge, pa i zajedničke poslove koje im je povjerila vlada u Budimpešti. U nadležnosti podžupanija

³² „Osnova zakona o ustroju političke uprave“, u *SZ* (Zagreb 1874) str. 425-434.

³³ Smrekar, op. cit. bilj. 6, str. 31.

³⁴ Smrekar, op. cit. bilj. 6, str. 32.

ulazili su poslovi poput ustroja i arondiranja općina, izdavanje raznih dopuštenja za promet nekretnina, određivanje općinskih nameta, uzimanje zajma, prijepori između općina, nadzor nad radom općinskih odbora, izbor zastupnika u županijsko vijeće, izvođenje javnih radova, podizanje građevina i prometnica itd.³⁵ Stoga, iz ovog popisa se vidi da su to sve bili tekući upravno-politički i tehnički poslovi te se može i zaključiti da je samoupravni djelokrug županijskih skupština bio jednak ništici.

Premda je osam hrvatsko-slavonskih županija zadržalo samoupravu jedino u postojanju županijske skupštine, ni one nisu imale mnogo veća ovlaštenja na svojim zasjedanjima. Naime, rješavale su razne sporove između podžupanija i općina, sve ono što nije potpadalo pod redovne sudove, sve upravno-političke poslove, dopisivanja, posredovanja, predstavke na vladu, bana i sabor itd. Dakle, županije su u razdoblju između 1875. i 1886. bile isključivo upravni organi.³⁶

S obzirom na to da su podžupanije kao prvostupanjske upravne vlasti bile teritorijalno suviše velike, a u međuvremenu je došlo i do reintegracije Vojne krajine s Bansom Hrvatskom 1881. godine, bilo je nužno izvršiti i posljednju, šestu reorganizaciju hrvatske uprave. Međutim, u pitanju preustrojstva uprave javno mišljenje je bilo podijeljeno: jedni su smatrali da je, uz sve nedostatke, dotadašnja uprava u temeljima dobra i da je treba samo nadograđivati te su isticali štetne posljedice čestih promjena preustrojstva oblasti; dok su drugi držali da je treba reorganizirati. Usprkos tome, središnje vlasti su započele izrađivati novu osnovu Zakona o ustroju županija, a zatim je i 6. veljače 1886. donesen Zakon ob ustroju županija i uređenju uprave u županijah i kotarih. Prema odredbama ovog zakona županije opet počinju djelovati kao samoupravni organi koji se teritorijalno ponovno dijele na kotareve, umjesto na podžupanije, s tim da su kotarevi bili znatno manji. Ovim zakonom povećao se broj županija, ali se smanjio teritorij prijašnjih podžupanija s prosječno 1163 km² na prosječnu veličinu kotara od 708 km². Tako-

³⁵ D. Pavličević, „Županije u Hrvatskoj i Slavoniji u prijelaznom razdoblju od 1848. do 1881.“, u F. Mirošević, ur., *Hrvatske županije kroz stoljeća* (Zagreb, Školska knjiga 1996) str. 90.

³⁶ I. Beuc, *Povijest institucija državne vlasti kraljevine Hrvatske, Slavonije i Dalmacije – pravnopovijesne studije* (Zagreb, 1985) str. 291.

der, smanjio se i broj stanovnika s 55 000 stanovnika podžupanije na 29 000 stanovnika kotara. Hrvatska se dijelila na osam županija, i to: Ličko-krbavsku, Modruško-riječku, Zagrebačku, Varaždinsku, Bjelovarsko-križevačko, Požešku, Virovitičku i Srijemsku. Prema raspoloživim statističkim podacima o kretanju žiteljstva, Hrvatska je 1890. godine imala 2 168 410 stanovnika, a 1900. godine 2 440 766, a 1910. godine 2 602 544 žitelja.³⁷

Iako je prema novoj političko-upravnoj organizaciji iz 1886. godine, županija ustrojena kao tijelo dvostruke uloge – samoupravne i oblasne, ona nije imala posebnu izvršnu vlast.³⁸ Organ samouprave u županijama bila je županijska skupština koja se sastojala od polovice biranih članova i polovice najvećih poreznih obveznika koji imaju pravo birati saborske zastupnike i koji ne podliježu izboru. Pri tome se nekim kategorijama građana visina cjelokupnog izravnog poreza računala dvostruko (intelektualna i slobodna zanimanja – svećenici različitih vjeroispovijesti, viši činovnici, liječnici, ljekarnici, javni bilježnici, sveučilišni profesori i drugi). Broj članova skupštine ovisio je o broju stanovnika županije, jer se na svake 2000 stanovnika birao jedan član skupštine. Upravni kotari bili su izborne jedinice, a broj izabranih predstavnika trebao je biti razmjernan stanovništvu kotara. Mandat izabranih predstavnika u županijskoj skupštini mogao je trajati ukupno 6 godina, s tim da se svake treće godine birala polovica novih skupština. Glasanje je bilo javno i usmeno. Takav sastav županijske skupštine i način biranja omogućavao je banu Khuenu Hedervaryju neposredan utjecaj na županijsku samoupravu.³⁹

Djelokrug županijske skupštine koja se sastajala dva puta godišnje (u proljeće i u jesen) ili na izvanredno zasjedanje na traženje župana/podžupana ili 1/3 članova obuhvaćao je donošenje statuta kojima se ne smije zadirati u općinsku samoupravu i koji moraju biti u skladu

³⁷ *Političko i sudbeno razdieljenje kraljevinah Hrvatske i Slavonije po posljedicalah popisa 1890* (Zagreb, 1892) str. 3.

³⁸ B. Vranješ-Šoljan, „Županijsko uređenje u posljednjoj fazi postojanja (1881-1918)“ u F. Mirošević, ur., *Hrvatske županije kroz stoljeća* (Zagreb, Školska knjiga 1996) str. 104.

³⁹ *Saborski dnevnik kraljevinah Hrvatske, Slavonije i Dalmacije, godina 1884-1887.*, svezak II. (Zagreb 1887) str. 1325-1326.

sa zakonima i naredbama vlade, raspravljanje o stvarima javnog interesa, slanje peticija Saboru, raspravljanje i donošenje odluka o promjenama općinskih granica, upravljanje županijskom imovinom i njoj povjerenih zaklada i zavoda, uzimanje zajma, kupoprodaja županijskih nekretnina za čiju je valjanost potrebno odobrenje vlade, nadzor općinske, kotarske i županijske uprave. Protiv zaključka županijske skupštine moglo se uložiti žalbu Zemaljskoj vladi, a njezino je rješenje bilo konačno.⁴⁰ Iz navedenog ustroja županije proizlazi da je ona bila ograničena u svojoj samoupravnoj autonomiji i da izvršni organi ipak nisu mogli konačno i autonomno odlučivati jer su hijerarhijski i disciplinski bili pod vladom. Županijska je skupština samo formalno vršila samoupravnu ulogu jer je izvršenje zaključaka skupštine bilo povjerenost samo jednome članu županijske oblasti – podžupanu, koji je stajao na čelu županijske oblasti, rukovodio upravom i izvršavao zaključke županijske skupštine. Dakle, županijska skupština je donosila zaključke, ali nije imala kompetenciju provedbe. Iz navedenog proizlazi da je izvršna vlast bila posve u nadležnosti oblasti, bez ikakve samoupravne kompetencije županije. Isto tako, i pravo nadzora nad općinskom i oblasnom upravom bilo je samo formalno jer ni sama županijska skupština nije imala izvršne vlasti niti zasebnoga, sebi odgovornoga izvršnoga organa.

U poslovima uprave, pa i autonomne, znatan djelokrug imalo je još jedno kolegijalno tijelo, upravni odbor koje je imala svaka županijska skupština. Jedan dio članova upravnog odbora (šest članova) na dvije godine birala je županijska skupština s tim da se svake godine ždrijebom mijenjala polovica članstva, dok su ostali članovi bili određeni funkcijom koju su vršili. Po svojoj funkciji u upravni odbor ulaze: veliki župan, podžupan, liječnik, inženjer, nadšumar, školski nadzornik, narodno-gospodarski izvjestitelj i porezni nadzornik. Budući da je predsjednik upravnog odbora bio veliki župan, upravni odbor ni u jednom svom djelokrugu nije imao konačne odluke jer je on svaki sporni predmet mogao podnijeti vladi, a onda bi vlada o tom predmetu donosila odluku u konačnoj instanci. Zaključci upravnog odbora bili su obvezni za sve upravne i općinske poslove, ali se protiv rješenja upravnog odbora kao prvostupajnskog organa nezadovoljna stranka

⁴⁰ Cf. *ibid.* bilj. 39, str. 1325-1344.

mogla žaliti Zemaljskoj vladi. Na sjednicama upravnog odbora koje su se održavale jednom mjesečno raspravljalo se o poslovima uprave, financijskim i disciplinskim poslovima.⁴¹ Stoga, u njegovoj nadležnosti raspravljalo se o stanju i poteškoćama u radu pojedinih upravnih organa, odobravalo proračune općina i trgovišta, ako nisu imala magistrature, i u slučajevima kada je općinski namet prelazio 20% izravnog poreza. Upravni odbor odobravao je općinske namete do 40% izravnog poreza, potvrđivao općinske račune, odobravao kupoprodaju općinskih pokretnih i nepokretnih dobara, uzimanje zajma općina, rješavao o žalbama protiv rada kotarskih i županijskih namještenika, brinuo se o šumama i pošumljavanju, školstvu i rješavao kao drugostupanjski organ o odlukama općinskih organa.

Veliki župan, kojeg je na prijedlog bana, imenovao kralj, stajao je na čelu županije kao predstavnik egzekutivne vlasti i pouzdanik vlade. Kao takav, nadzirao je samoupravu županije, cjelokupnu upravu županije i kotara. On je mogao, zbog hitnosti, samostalno donositi odluke umjesto upravnog odbora, ali je o tome morao naknadno obavijestiti upravni odbor. Također, bio je predsjednik županijske skupštine i pred njom je polagao zakletvu.⁴² Velikog župana je u njegovoj odsutnosti zamjenjivao podžupan, koji je bio zadužen za rukovođenje cjelokupnom upravom županije, izvršavanje zaključaka županijske skupštine i naredaba vlade.

Vladinom naredbom od 30. lipnja 1886. županije su podijeljene na kotare, koji nisu imali samoupravu, nego su bili isključivo upravni organi. Na čelu kotara stajali su kotarski predstojnici, koje je postavljao ban na prijedlog velikog župana. U djelokrug kotara pripadala je briga oko provođenja zakonskih propisa, osiguranje javnog reda i mira, briga o održavanju prometnica, mostova i kanala, radu školstva i zdravstva, poslovi zavičajnosti, obavljanje poslova državnog redarstva, odobravanje općinskih nameta do 20 % izravnog poreza itd.

Dakle, najšira upravna ovlaštenja imala je županijska oblast koja je u pravilu predstavljala srednju upravnu stepenicu, dok je kotarska oblast

⁴¹ F. Žigrović, *Upravno pravo kraljevine Hrvatske i Slavonije s obzirom na Ustav* (Bjelovar 1911) str. 98-102.

⁴² Saborski dnevnik, op. cit. bilj. 39, str. 1330-1332.

djelovala kao prvostupanjski upravni organ. U nadležnosti županijske oblasti bila je sva javna uprava, ako nije pripadala vladi, županijskoj skupštini, upravnom odboru županije ili kotarskoj oblasti. Ona je u biti bila posredna oblast između kotarske oblasti i vlade, ustrojena s namjerom da se uz njezinu pomoć barem u nekim elementima obnovi stari municipalni sustav.⁴³ Također, pojedine upravne stručne službe u županiji i kotaru organiziraju se prema resornoj podjeli Zemaljske vlade, sa stručnim referentima na čelu. „Razvija se pojam upravne službe, time da pojedine stručne djelatnosti poprimaju oblik vertikalno povezanih upravnih organizacija, počevši od vlade preko županija, pa u većini slučajeva do kotara.“⁴⁴

U međuvremenu i u Mađarskoj je došlo do upravnih promjena. Zakon 4 iz 1869. o sudbenoj vlasti odvojio je javnu upravu od pravosudnog sistem, a Zakon 31 iz 1871. sažeo je općinske (ili županijske) sudove. Ovim zakonom županije i gradovi s municipalnim pravom postali su lokalne vlasti javne uprave, te je samo njihovo prethodno pravo na odbijanje skupljana poreza i slanja novaka u vojsku bilo sačuvano prema Zakonu 42 iz 1870. i to u slučaju da o njima nije bilo zakona koji je odobrio Sabor.⁴⁵ Ovim zakonom objavljeno je da župan također može biti smijenjen. Zakon 21 iz 1886. o organizaciji općina razlikovao je dva tipa općina: općine i gradovi s municipalnim pravom. Njihov pravni status bio je jednak, ali se njihova organizacija znatno razlikovala. Na području mađarskog kraljevstva bilo je 70 županija i 27 gradova s municipalnim pravom uključujući i Budimpeštu i Rijeku.⁴⁶

U općinama je postojalo tri vrste vlasti: samoupravna, državna upravna i politička vlast. „Svojom samoupravnom vlašću općine su mogle upravljati svojim unutarnjim poslovima, te su mogle usvojiti općinske

⁴³ Vranješ-Šoljan, op. cit. bilj. 38, str. 107.

⁴⁴ E. Pusić, *Nauka o upravi* (Zagreb 1968) str. 42.

⁴⁵ S. Frank, *Magyar közjog* [Mađarski javni zakon] (Budimpešta, Politzer Zsigmond 1900) str. 493-494.

⁴⁶ Ferdinándy, op. cit. bilj. 12, str. 255; Nagy Ernő u svom radu pod nazivom „Magyarország közjoga“ [Mađarski javni zakon] spominje 63 županije i 25 grada s municipalnim pravom. E. Nagy, *Magyarország közjoga (Allam jog)* [Javno mađarsko pravo (Državni zakon)] (Budimpešta, Eggenberg 1897) str. 334-335.

statute.⁴⁷ U sklopu svoje državne uprave općine su bile pod nadzorom Državnog tajnika unutarnjih poslova koji je u bilo koje vrijeme imao pravo istražiti općinsku javnu upravu, a izvršno i nadzorno tijelo županije bio je župan. Što se tiče političke vlasti, u slučajevima kada bi primijetila da su neke vladine uredbe nezakonite, županija je preko dožupana mogla pisati memorandum županu, a preko župana Državnom tajniku unutarnjih poslova. Ako bi Državni tajnik zadržao te uredbe, županijska skupština je mogla podnijeti prigovor Upravnom sudu protiv odluke Državnog tajnika. Ako bi Upravni sud odbacio prigovor, županija je bila dužna primijeniti uredbu. Međutim ako bi prigovor bio prihvaćen Sud bi svojom presudom uredbu poništio ili izmijenio.

Župan je bio poglavar općine (županije). Imenovao ga je i smjenjivao Kralj uz supotpis Državnog tajnika unutarnjih poslova. Gradonačelnik je bio ekvivalent županu u gradovima s municipalnim pravom. Župan je bio vladin povjerenik, imao je pravo vršiti široki nadzor i inspekciju. Mogao je istraživati rad upravnih organa, imati uvid u bilo koji dokument, te je o svojim istraživanjima morao podnositi izvješće Državnom tajniku. Imao je pravo predlagati osobe različitim županijskim uredima i vršiti inspekciju nad njihovim radom. Svojim pravom prokuratora mogao je narediti istragu činovnika te ga u slučaju dokazane krivice privremeno suspendirati ili zamijeniti.⁴⁸ Općinski je odbor bio najvažniji zajednički organ općina koji je u ovisnosti od teritorije općine i njezine populacije mogao brojati od 120 do 600 članova. Isti odbor u gradovima s municipalnim pravom imao je od 48 do 400 članova.⁴⁹ Polovica članova izabirala se na 6 godina, s rotiranjem na svake tri godine,⁵⁰ dok su drugu polovinu sačinjavali visoki porezni obveznici

⁴⁷ Ferdinándy, op. cit. bilj. 12, str. 258.; Nagy, op. cit. bilj. 46, str. 335; K. Kmety, *A magyar közjog tankönyve* [Zbirka tekstova o mađarskom javnom zakonu] (Budimpešta, Politzer 1905) str. 413.

⁴⁸ Ferdinándy, op. cit. bilj. 12, str. 261-262; Nagy, op. cit. bilj. 46, str. 341-343; Magyar, op. cit. bilj. 11, str. 285-288.

⁴⁹ Nagy, op.cit bilj. 46, str. 338.

⁵⁰ 24 godina, mađarsko državljanstvo, sposobnost čitanja i pisanja bili su potrebni za kandidaturu, a kandidati nisu smjeli biti pod zaštitom vlasti, morali su živjeti dvije godine na istom mjestu i plaćati lokalni porez. Isključeni su bili svi oni koji su bili kazneno osuđivani i bankrotirani. Nagy, op. cit. bilj. 46, str. 338

županije ili grada. Svi glavni državni činovnici također su bili i članovi općinskog odbora.⁵¹

Na čelu skupštine bio je župan, a u slučaju kada ga je trebalo zamijeniti njegovu ulogu preuzimao je podžupan. Najvažniji zadatak općine bio je odobravanje općinskih statuta i izbor općinskih činovnika. Njezina vlast se također protezala na nadzor javnih radova, podizanje zgrada i održavanje javnih i komunalnih usluga, uzimanje zajmova, stjecanje i otkup javnog vlasništva, izrada županijskog proračuna i prisvajanja, smjena suspendiranog podžupana ili načelnika, nadzor županijskih činovnika, pokretanje postupka protiv činovnika, odobravanje činovničkih plaća, izgradnja i ukidanje ureda, inspekcija županijske blagajne, razmatranje drugostupanjskih žalbi, te odgovaranje na zahtjeve i podnošenje pritužaba.⁵² Skupština se obično održavala dva puta godišnje, ali u hitnim situacijama župan je imao pravo sazvati izvanrednu sjednicu.⁵³

Općina je također imenovala i birala činovnike. Izabrani činovnici birani su na mandate od 6 mjeseci, a birani su između tri kandidata na prijedlog župana. Podžupan, gradski službenik, službenici, tužitelji, pravni savjetnici županije i pravni zastupnici kraljevske riznice, načelnik kurije i njegovi procjenitelji bili su izabirani činovnici. Župan je prema svojoj volji mogao imenovati medicinskog nadzornika, okružnog liječnika, arhivara, kurijskog registranta, upravne vježbenike, okružnog aktuara, županijsko pomoćno osoblje i šefa policije u gradovima.⁵⁴

Županije su bile podijeljene na okruge na čelu s visokim predstojnikom. Njezin rad potpomagali su predstojnici, upravni vježbenici, okružni revizor, okružni aktuar, okružni liječnik i veterinar. Okrug je bio viša instanca od sela osim gradova s organiziranim vijećem.⁵⁵

⁵¹ U gradovima s municipalnim pravom bili su sljedeći dužnosnici: gradonačelnik, javni bilježnik te glavni javni bilježnik, šef policije, vijećnici, tužitelji, načelnik kurije i njegovi procjenitelji, medicinski nadzornik, glavni inženjer, računovođe, arhivari, gradonačelnici gradova s organiziranim vijećem i načelnik županijskog arhitektonskog ureda. Nagy, op. cit. bilj. 46, str. 337.

⁵² Nagy, op. cit. bilj. 46, str. 341.

⁵³ Ferdinándy, op. cit. bilj. 12, str. 255-266.

⁵⁴ Ferdinándy op. cit. bilj. 12, str. 256; Nagy, op. cit. bilj. 46, str. 343-345.

⁵⁵ Ferdinándy op. cit. bilj. 12, str. 257.

Svaka je županija imala javni upravni odbor, posebni hibridni organ koji se sastojao dijelom od činovnika samoupravnih organa, županijskog činovnika i kraljevskih službenika središnje vlade. Organizacija i funkcioniranje javnih upravnih odbora bilo je regulirano Zakonima 6 iz 1876. i 20 iz 1882. Župan je bio na čelu a kraljevski povjerenik za obrazovanje, kraljevski porezni službenik, i načelnik državnog arhitektonskog ureda, kraljevski tužitelj, upravni sudac, dožupan, visoki povjerenik, županijski tužitelj i načelnik kurije također su prisustvovali skupštinama. Deset članova biralo je općinsko vijeće. Odbor je održavao sjednice na početku svakoga mjeseca. Imao je ulogu posrednika između državne uprave i županijske samouprave, rješavao je žalbe i bio prokurator pojedinim županijskim činovnicima.⁵⁶

Budimpešta je imala poseban status među županijama. Kao glavni grad države bila je ujedinjena Zakonom 36 iz 1872. a činili su je gradovi Budim, Pešta i Obuda. Prema svojoj organizaciji razlikovala se od ostalih županija. Gradonačelnik je bio na čelu. Njegova vlast može se usporediti s vlašću župana. Imenovao ga je kralj na supotpisan prijedlog Državnog tajnika unutarnjih poslova na mandate od 6 godina. Njegovi dužnosnici bili su: načelnik, donaćelnik, vijeće, okružni župani i dužnosnici glavnoga grada. Vijeće je imalo ulogu izvršnog tijela glavnog grada, bilo je odgovorno za provođenje zakona te je upravljalo gradskim budžetom. Glavni je grad bio podijeljen na okruge s okružnim načelnicima i okružnim odborima kao rukovodećim organima. Okružni se odbor sastojao od 24 člana. Glavni je grad također imao općinske odbore s 400 članova. Polovica članova je birana, dok se druga polovica sastojala od visokih poreznih obveznika. Članovi su također bili i činovnici glavnoga grada.⁵⁷

III. Gradovi i municipalna sela u Hrvatskoj i Mađarskoj

Neki su gradovi u Hrvatskoj i Slavoniji do 1850. godine, koristeći kraljevske privilegije, kao slobodni kraljevski gradovi (*civitates liberae regiae*) uživali status plemstva, odnosno plaćali porez neposredno kralju, bili izuzeti ispod vlasti feudalca i imali pravo glasa u državnom

⁵⁶ Ferdinándy, op. cit. bilj. 12, str. 262-263.

⁵⁷ Nagy, op. cit. bilj. 46, str. 350-352.

saboru. Kao jurističke osobe, na svom su području uživali sve regalne beneficije kao i plemići te bili izuzeti ispod županijske sudbenosti. Građanima je sudio slobodno izabrani gradski magistrat koji je, uz sudjelovanje građana, donosio statute koji nisu smjeli biti u suprotnosti sa zemaljskim zakonima, a važili su samo unutar gradskog područja. Takvi gradovi su bili, kao i županije, posebni samostalni municipiji. Nakon ukidanja feudalizma slobodni kraljevski gradovi u Hrvatskoj i Slavoniji kao feudalna pravna institucija prestaju postojati.⁵⁸ Tako su carskim patentom od 7. rujna 1850. godine privremenim općinskim redom za grad Osijek (i glavni grad Zagreb) postavljena nova upravna načela za ova dva grada, dok je za ostale gradove i trgovišta s uređenim magistratom važila privremena banska naredba od 19. kolovoza 1851. Osječki i zagrebački općinski redovi davali su viši stupanj autonomije nego što je to bio slučaj u ostalim gradovima s magistratom.

Organi gradske uprave bili su: gradski načelnik, gradsko zastupstvo i magistrat (gradsko poglavarstvo). Kao organ gradske samouprave koji je zastupa i brine se o pravima i dužnostima bilo je gradsko vijeće, zastupstvo. Ono je biralo gradskog načelnika na mandat u trajanju od tri godine, a njegov izbor je potvrđivala banska vlada (gradskog načelnika Osijeka i Zagreba potvrđivao je kralj). Gradski načelnik se nalazio na čelu magistrata koje je imalo neposrednu upravnu vlast u okviru poslova općine i njene imovine, a bio je i pod nadzorom gradskog vijeća. Ovakva organizacija gradova potrajala je do 1861. godine kada je 16. siječnja iste godine odobren Naputak za privremeno uređenje županija, slobodnih kotara, slobodnih kraljevskih gradova, povlaštenih trgovišta i seoskih općina. Prema Naputku, gradovi su postali samoupravni municipiji, kao što su i bili do 1848. godine – samostalni poput županija u obavljanju političko-upravnih poslova i sudstva. No, s obzirom na to da je izostalo donošenje potrebnih provedbenih propisa uz ovaj Naputak, ostali su i dalje na snazi mnogi stari propisi iz 1850. godine, pa je tako i nadalje važio općinski red iz 1850. za Osijek (i Zagreb), a za ostale gradove privremena naredba iz 1851. godine.

Donošenjem Zakona o odvajanju sudstva od uprave dokinute su sudske ovlasti gradova, a to je zahtijevalo i dalje promjene u ustrojstvu

⁵⁸ D. Čengić, *Gradsko poglavarstvo Zagreb: 1850.-1945.: inventar* (Zagreb, Državni arhiv 2003.) str. 9.

gradova te je zato 28. siječnja 1881. godine donesen Zakon o ustrojstvu gradskih općina u kraljevinama Hrvatskoj i Slavoniji, temeljem kojeg gradska uprava na području Hrvatske i Slavonije dobiva jedinstven zakon. Ovim zakonom pokušao se sačuvati kontinuitet organizacijske strukture uprave od 1850. godine, tj. on nije mnogo dirao u postojeće uredbe o gradskoj upravi tamo gdje je to bilo moguće.⁵⁹ Od novina trebalo bi izdvojiti uvođenje općeg aktivnog biračkog prava za sve građane bez obzira na spol, odnosno tim su zakonom prvi put i žene imale aktivno biračko pravo. Pasivno biračko pravo imali su samo muškarci koji su uživali zavičajni status.

I dalje, općinski organi su načelnik, poglavarstvo i zastupstvo. Gradsko zastupstvo, organ samouprave, samostalno je (bez ičije privole i potvrde) izabiralo članove izvršnog organa – gradskog poglavarstva, osim gradskog načelnika u Osijeku (i Zagrebu) kojega je potvrđivao kralj, a u ostalim gradovima ban. Izbori za gradsko zastupstvo su bili slobodni, a i gradski činovnici nisu bili podvrgnuti ni vladi ni oblastima, već su djelovali autonomno. Ukoliko odnosi između gradskog zastupstva i izvršnih organa nisu bili regulirani zakonom, uređeni su gradskim statutom kojeg donosi zastupstvo. Autonomija u obavljanju poslova iz stvarnog djelokruga bila je ograničeno jedino u slučajevima donošenja i mijenjanja postojećih općinskih statuta, statusu i plaćama gradskog osoblja i otuđenja općinskog vlasništva.⁶⁰ Osim toga, Zemaljskoj vladi se morao svake godine dostavljati na uvid gradski budžet i popis općinske imovine. Zapravo, vlada je nastojala spriječiti sve što eventualno ne bi bilo u skladu s državnim interesom. Isto tako, ona je i dalje vršila nadzor neposredno ili preko svojih organa. Budući da je u praksi bilo poteškoća glede provedbe nadzora te u cilju pojačanja istog nad organima gradske uprave i samouprave, donesen je 5. veljače 1886. godine Zakon kojim su preinačene neke odredbe spomenutoga zakona iz 1881. godine. Njime se osniva poseban nadzorni organ, odnosno uvodi institucija vrhovnog načelnika za glavni grad Zagreb, a u ostalim gradovima veliki gradski župan kao organ vrhovnog nadzora, kojeg je na prijedlog bana imenovao kralj. Vrhovni načelnik, odnosno

⁵⁹ M. Smrekar, op. cit. bilj. 6, str. 461.

⁶⁰ D. Jelaš, „Funkcioniranje gradske uprave i statuti Osijeka 1809.-1945.“, u S. Sršan, ur., *Glasnik arhiva Slavonije i Baranje* (Osijek 2009) str. 73.

veliki gradski župan kao izvršni organ vlade nadzirao je poslove gradske samouprave te javne uprave prenesene u djelokrug gradskog poglavarstva. Bio je ovlašten izdavati gradskom načelniku naloge u vezi rada upravnih organa, suspendirati činovnike te sazivati i predsjedavati sjednicama gradskog zastupstva. Ovom dopunom zakona bila je bitno sužena gradska samouprava. Ovaj zakon propisuje i osnivanje dva upravna odbora u Zagrebu i Osijeku za porezne i karnosne (disciplinske) poslove. Ostali gradovi bili su u poslovima prenesenog djelokruga i poreznim poslovima podređeni županijskim upravnim odborima, a u poslovima vlastitog djelokruga vladi.

Prema mišljenju prof.dr.sc. D. Čepule, u cjelini gledano, glavno obilježje Zakona o uređenju gradova bilo je uspostavljanje ravnoteže između jamstava samouprave gradova te vladinog nadzora u funkciji općeg interesa kao i uključivanja gradova u sustav državne uprave.⁶¹ Ipak, zakon je u nekim stvarima predstavljao iskorak s obzirom na hrvatske prilike (kao npr. izborno pravo za žene).

Zbog nelogičnosti da su kotarevi, kao teritorijalno i stanovništvom veće jedinice podređeni županijama, a gradovi neposredno Zemaljskoj vladi postojeće stanje trebalo se izmijeniti.⁶² Dakle, glavna zamjerka je bila velik broj gradova koji su izravno podređeni Zemaljskoj vladi, a da za to nije bilo opravdanog razloga s obzirom na njihov broj stanovnika i teritorijalni opseg. Stoga, jer se zakon iz 1881. godine pokazao manjkavim, ubrzo se pristupilo novoj upravnoj organizaciji. Donesen je 1895. godine novi Zakon ob ustroju gradskih općina u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji,⁶³ koji je odredio tri vrste gradova, svaki s posebnim pravnim statusom. Najbitnija promjena bila je podređivanje većine gradova županijskoj vlasti, dok su samo oni veći (gradovi su se dijelili na veće preko 10 000 stanovnika – koji su u mogućnosti samostalno obavljati poslove gradskih municipija) i to Zagreb, Osijek, Varaždin i Zemun izravno podložni Zemaljskoj vladi. Ovim zakonom ponovno se ograničava i aktivno biračko pravo samo na muškarce, ali

⁶¹ D. Čepulo, Položaj i ustroj hrvatskih gradova prema Zakonu o uređenju gradskih općina 1881. godine, 1 *Hrvatska javna uprava* (2000) str. 118.

⁶² D. Klarić, *Razvitak ideje samouprave u svijetu i u nas i njeno realiziranje na tlu Slavonije i Baranje* (Osijek 1987) str. 131.

⁶³ Smrekar, op. cit. bilj. 6, str. 463-464.

glasati mogu i oni koji nisu imali zavičajnost u gradu Osijeku, a plaćaju najmanje 10 forinti izravnog godišnjeg poreza. Tim je zakonom ukinuto i biračko pravo za siromašne i uzdržavane osobe, a suženo je i pasivno biračko pravo – isključivalo je nepismene osobe. Vlada je i dalje mogla nadzirati izbore preko svoga povjerenika, a i izborna tijela su bila formirana tako da je manjina vladala nad većinom jer su dva izborna tijela imala pravo na jednak broj zastupnika, ali u jednom su bili birači koji su plaćali najveći iznos izravnog poreza limitiranog vrlo velikim iznosom. Isto tako, vlada je imala ovlasti raspustiti gradsko zastupstvo te postaviti povjerenika s ovlastima zastupstva i načelnika. Nadzor nad poslovanjem gradske uprave u Osijeku, Varaždinu i Zemunu vršio je veliki gradski župan, dok se na čelu grada Zagreba nalazio vrhovni načelnik. Sve njih imenovao je kralj na prijedlog bana. Osim gradskog načelnika, važan gradski funkcionar bio je gradski kapetan, ujedno redarstveni izvjestitelj, kojeg je u gradovima neposredno podređenima Zemaljskoj vladi imenovao ban, a u ostalim gradovima to je činio veliki župan.

Prema Zakonu o ustroju gradskih općina iz 1895. godine, osim gradova prve vrste koji su bili izravno podređeni Zemaljskoj vladi, ustanovljeni su i gradovi druge vrste⁶⁴ koji su se nalazili u okviru županijske oblasti i bili joj podređeni u upravnim i poreznim poslovima; te gradovi treće vrste koji su faktično imali položaj seoskih općina (tzv. titularni gradovi).

Temeljem zakona, organi koji obavljaju poslove gradske općine su: gradsko zastupstvo, gradski načelnik i gradsko poglavarstvo. Unutrašnje ustrojstvo gradova moralo je biti regulirano gradskim statutom odobrenim od strane Odjela za unutarnje poslove kraljevske hrvatsko-slavonsko-dalmatinske Zemaljske vlade. Gradsko zastupstvo, kao organ gradske samouprave, bilo je izborno tijelo, sastavljeno prema veličini grada od 12 do 15 članova. Dakle, broj zastupnika u gradskim zastupstvima je različit, npr. za Zagreb 50, Osijek 40, Varaždin i Zemun 30; dok je u ostalim, manjim gradovima, gradsko zastupstvo brojalo do 2000 stanovnika 12 zastupnika, od 2000 do 4000 stanovnika 16 zastupnika, od 4000 do 6000 stanovnika 20 zastupnika, a preko

⁶⁴ Gradovi druge vrste u Hrvatskoj bili su: Senj, Bakar, Sisak, Karlovac, Petrinja, Koprivnica, Bjelovar, Križevci, Požega, Brod, Mitrovica, Karlovc i Petrovaradin.

6000 stanovnika 24 zastupnika. Izborni mandat gradskih zastupnika trajao je 6 godina, s tim da se svake treće godine birala polovica članova. Na čelu gradskog zastupstva nalazio se gradski načelnik, kojeg su zastupnici birali između sebe. Gradskom zastupstvu nije pripadala izvršna vlast, ali je u poslovima vlastitog djelokruga ono moglo donositi meritorne zaključke, dok su nadležni upravni organi imali tzv. pravo državnog nadzora. Gradsko poglavarstvo kojemu je na čelu bio gradski načelnik, kao izvršni organ obavljalo je poslove vlastitog djelokruga (unutarnje općinske poslove) i poslove prenesenog djelokruga (poslovi javne uprave). Inače, gradski načelnik bio je odgovoran za poslovanje gradskog poglavarstva gradskom zastupstvu, ali i višoj oblasti. S obzirom na to da je gradski načelnik bio na čelu i gradskog zastupstva i gradskog poglavarstva, on je na taj način objedinjavao samoupravnu i upravnu funkciju.

Sve do 1848. godine, gotovo svako mjesto ili selo imalo je prema urbarskim propisima iz 1836. unutarnju organizaciju i status općine. Na čelu općine stajao je sudac, knez (*iudex loci*) kojeg je između trojice, po vlastelinu određenih muškaraca, biralo selo. Prisežnici (*iurati locorum*) i podsuci (*subiudices*), birani su kao i suci od strane seljaka na jednu godinu, s tim da njih nisu predlagali vlastelini. Općinski sudac bio je zadužen za objavljivanje oblasnih ili vlastelinskih naredaba, osiguranje radne snage za javne radove, brigu o javnom redu i miru; dok upravljanje zajedničkom seoskom imovinom, njezino davanje u zakup, kao i zaduživanje seoske općine nije bilo moguće bez znanja vlastelina.

Do velikih promjena došlo je 1848. godine kada je Sabor potvrdio ukinuće kmetstva proglašeno banskim pismom od 25. travnja iste godine. Oktroirani ustav iz 1849. godine, kojim su općinama osigurana neka prava, kao npr. izbor svojih zastupnika, samostalnost u upravljanju vlastitim poslovima, zamijenjen je carskim patentom 31. prosinca 1851. godine apsolutističkom vladavinom, pa je novine u odnosu na predrevolucionarno razdoblje donijela tek privremena „banska naredba od 19. kolovoza 1851. za vođenje općinskih poslova u vanjskim općinama krunovine Hrvatske i Slavonije, koje nemaju uređene magistrature.“⁶⁵ Prema ovoj naredbi, na čelu općine stajao je općinski odbor koji se u

⁶⁵ Klarić, op. cit. bilj. 62, str. 120.

općinama do 2000 stanovnika sastojao od 6 odbornika, dok se na svakih 500 stanovnika više odbor povećavao za jednog odbornika. Iz svojih redova, odbor je birao na tri godine općinskog načelnika, zamjenika i poreznika, a njihov je izbor potvrđivao podžupan. Vlada je mogla raspustiti općinski odbor zbog važnih razloga, a iz čega proizlazi njegova nesamostalnost. Ovakvo uređenje potrajalo je do 1861. godine kada se ponovno vraća na staro uređenje iz 1836. godine. Međutim, nakon sklapanja Hrvatsko-ugarske nagodbe, zahtjevi efikasnosti i racionalnosti na planu uprave i samouprave zahtijevali su promjene, pa je Sabor 1870. usvojio *Zakon o uređenju seoskih općina i trgovištah koje ne imaju uređenog magistrata*.⁶⁶ Ovim zakonom se najprije definiralo tko može biti „općinar“ (stalni pripadnik općine), a uvjet za status općinara bili su hrvatsko-slavonsko državljanstvo i sveza s općinom u obliku osobe ili imovine.⁶⁷ Općinskog suca (kneza) i bilježnika kao izvršne samoupravne organe, birao je općinski odbor na prijedlog višeg upravnog organa. Tom je odboru bio odgovoran općinski sudac za poslove iz samoupravnog djelokruga. Općinski odbor sastojao se od 12 - 24 člana, ovisno o veličini pojedine općine, a čiji je mandat trajao tri godine. Općina je imala vlastita sredstva i pravo na vlastite namete, no oni su stajali pod nadzorom viših organa. Poslovi vlastitog djelokruga seoskih općina odnosili su se uglavnom na uzdržavanje osnovnog školstva, organizaciju javnog reda, socijalnu pomoć, održavanje općinskih građevina, cesta i mostova itd.⁶⁸ Vrhovni nadzor nad radom općinskih organa vršio je veliki župan i to djelomično neposredno slanjem svojih izaslanika, a djelomično preko kotarskih organa.

Regulacija organizacije sela i pravni status dogodio se nakon Austro-Ugarske Nagodbe, a svoje finalno ustrojstvo dobili su Zakonom 22 iz 1886. Prema tom Zakonu možemo spomenuti tri vrste sela: gradove s organiziranim vijećem, velika i mala sela. Svi zajedno tvore županiju. Cjelokupna teritorija države morala je pripadati barem selu.⁶⁹ Gradovi

⁶⁶ Zakonski članak XVI:1870. o uređenju seoskih općina i trgovištah koje ne imaju uređenog magistrata., *SZ* (Zagreb 1871) str. 37-50.

⁶⁷ Čepulo, op. cit. bilj. 22, str. 143.

⁶⁸ A. Milušić, *Izborni sistemi za lokalna predstavnička tijela u staroj Jugoslaviji s osvrtom na jugoslavenske zemlje prije njihova državnog ujedinjenja 1918* (Zagreb 1976) str. 73-77.

⁶⁹ Magyary, op. cit. bilj. 11, str. 303.

s organiziranim vijećem bili su direktno pod vlašću županije dok su ostala sela potpadala pod vlast okruga. Velika sela obično su mogla sama ispunjavati zadatke nametnute Zakonima, dok su se mala sela morala udruživati s ciljem izvršavanja obaveza.⁷⁰ Sela su također imala i samoupravne organe. Mogli su odobriti seoske statute, imali su svoje službenike i seoskog načelnika. Financije su vodili odvojeno, mogli su nametati seoske poreze, održavati seoske putove i promet, organizirati obrazovanje u selu, voditi računa o javnom redu i sigurnosti te siromašnim zakonom.⁷¹ Njihove odluke o seoskim porezima, otuđenju i kupovini seoske imovine, uzimanju zajmova te osnivanju novih ureda zahtijevalo je odobrenje županije. Seoska skupština bila je samoupravno tijelo koje je imalo od 10 do 200 članova u ovisnosti od populacije sela. Polovica članova je birana, dok su ostali bili visoki porezni obveznici sela.⁷² Na čelu skupštine malih i velikih sela nalazio se sudac, dok se na čelu grada s organiziranim vijećem nalazio gradonačelnik. Javni bilježnik, načelnik policije, vijećnici, tužitelj, kurijski procjenitelji, rizničar, računovođa, javni skrbnik, seoski liječnik, seoski inženjer kao i šumarski dužnosnik nazočili su sjednicama skupštine. Na skupštinama je selo moglo izabrati svoje dužnosnike.

IV. Zaključak

Ako usporedimo upravni sistem dvije države u različitim povijesnim periodima možemo zaključiti da je što se tiče upravnog sistema postojao značajan broj sličnosti. Razlog tome može biti zajednička prošlost te partnerski-državni status. Međutim, što se tiče provođenja Nagodbenih Zakona između Hrvatske i Mađarske – pa čak i ako su unutarnji poslovi vođeni odvojeno – upravni sistem je morao biti racionaliziran. Kao uočljivu razliku treba spomenuti da je samoupravno funkcioniranje županija u Mađarskoj možda ostalo snažnije nego u Hrvatskoj jer su pokušaji centraliziranja vlasti propali.

⁷⁰ Ferdinándy, op. cit. bilj. 12, str. 264.

⁷¹ Nagy, op. cit. bilj. 46, str. 357; Magyary, op. cit. bilj. 11, str. 308.

⁷² Nagy op. cit. bilj. 46, str. 358-359.

Marko Petrak *

Nikol Žiha **

János Jusztinger ***

Univerzalni temelji lokalnih prava – primjer „pravedne cijene“ (*iustum pretium*)

I. Uvodne napomene

Cilj ovog istraživanja je analizirati utjecaj tradicijskih univerzalnih pravnih sustava (posebice rimskog i kanonskog prava) na razvoj lokalnih pravnih poredaka u Mađarskoj i Hrvatskoj na primjeru instituta „pravedne cijene“ (*iustum pretium*). Prvi dio rada bit će stoga posvećen istraživanju instituta *laesio enormis*,¹ nastojeći prije svega odgovoriti

* Prof. dr. sc. Marko Petrak, redoviti profesor, Katedra za rimsko pravo, Zagreb, marko.petrak@pravo.hr

** Dr. sc. Nikol Žiha, viša asistentica, Katedra rimskog prava, Osijek, nikolz@pravos.hr

*** Dr. sc. János Jusztinger, viši predavač, Katedra rimskog prava, Pečuh, jusztinger.janos@ajk.pte.hu

¹ O pitanjima vezanima za *laesio enormis* vidi sljedeću bogatu literaturu: K. Visky, „Die Proportionalität von Wert und Preis in der römischen Rechtsquellen des III. Jahrhunderts“, 16 *Revue internationale des droits de l'antiquité* (1969) str. 355-388.; K. Hackl, „Zu den Wurzeln der Anfechtung wegen *laesio enormis*“, 98 *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Romanistische Abteilung* (1981) str. 147-161.; K. Visky, *Spuren der Wirtschaftskrise der Kaiserzeit in den römischen Rechtsquellen* (Budapest, Akadémiai Kiadó 1983) str. 24-66.; H. T. Klami, „«*Laesio enormis*» in Roman law?“, 33 *Labeo* (1987) str. 48-63.; A. J. B. Sirks, „Diocletian's Option for the Buyer in Case of Rescission of a Sale, A Reply to Klami“ 60 *Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis* (1992) str. 39-47.; A. Pókecz Kovács, „A *laesio enormis* és továbbélése a modern polgári törvénykönyvekben“ [Načelo *laesio enormis* i njegov utjecaj na moderne građanske zakonike], 5 *Jogtudományi Közlöny* (2000) str. 177-185.; M. Pennitz, „Zur Anfechtung wegen *laesio enormis* im römischen Recht“ u M. J. Schermaier, et al., ur., *Iurisprudentia universalis – Festschrift für Theo Mayer-Maly zum 70. Geburtstag* (Köln, Böhlau 2002) str. 575-591.; J. D. Harke, „*Laesio enormis* als error in negotio“, 122 *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Romanistische Abteilung* (2005) str. 91-102.; A. J. B. Sirks, „*Laesio enormis* again“, 54 *Revue internationale des droits de l'antiquité* (2007) str. 461-469.; R. Westbrook, „The Origin of *Laesio Enormis*“ 55 *Revue internationale des droits de l'antiquité* (2008) str. 39-52.; M. Armgardt, „Zur Dogmengeschichte der *laesio enormis*“, u K. Riesenhuber, et al., ur., *Inhaltskontrolle im nationalen und Europäischen Privatrecht* (Berlin, Walter de Gruyter 2009) str. 3-16.; J. Jusztinger, „The principle of *laesio enormis* in sale and purchase contracts in Roman law“ u Zs. Balogh, ur., *Essays of Faculty of Law University of Pécs, Yearbook of 2011* [*Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs publicata* 149] (Pécs, University of Pécs, Faculty of Law 2011) str. 107-123.; J. Platschek, „Bemerkungen zur Datierung der *laesio enormis*“ 128 *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Romanistische Abteilung* (2011) str. 406-409.

na pitanje jesu li norme rimskog prava uspješno uskladile slobodu ugovaranja s načelom jednake vrijednosti činidaba. Potom, ako se utvrdi da je rimsko pravo uspjelo pomiriti zahtjeve vladavine prava i stabilnog trgovačkog prometa sa zahtjevom uklanjanja nejednakosti i načelom jednakosti, od kojih su oba imala svrhu zaštite gospodarski slabije ugovorne stranke, potrebno je ispitati u kojoj mjeri je to ostvareno.

Potom će se ukratko raščlaniti shvaćanja o *iustum pretium* u srednjovjekovnoj rimskoj pravnoj tradiciji i u srednjovjekovnom kanonskom pravu. Na temelju spoznaja dobivenih tom raščlambom, u središnjem dijelu rada će se nastojati istražiti možebitni utjecaj srednjovjekovnih shvaćanja o pravednoj cijeni na onodobna ugarska i hrvatska pravna vrela, osobito na Werbőczyjev Tripartit iz 1514. godine te na Iločki statut iz 1525. godine. Stoga će se detaljno obraditi svi relevantni aspekti pravnog značenja izraza *iustum pretium* te ostalih istoznačnih ili podudarnih izraza (*condignum pretium*, *iusta aestimatio*, *condigna aestimatio*) u odredbama tih dvaju pravnih vrela. U posljednjem dijelu istraživanja, analizirat će se utjecaj rimsko-kanonskog načela jednake vrijednosti činidaba kao izraza komutativne pravednosti (*iustitia commutativa*) na suvremeno mađarsko i hrvatsko obvezno pravo. Navedeno načelo kao današnji oblik antičke ideje pravedne cijene (*iustum pretium*) također će se posebice analizirati na primjeru instituta prekomjernog oštećenja (*laesio enormis*).

II. Antičko rimsko pravo: od slobodne trgovine do pravila o *laesio enormis*

1. Uređenje klasičnog rimskog razdoblja

Vezano za regulaciju klasičnog rimskog razdoblja, jedino vidljivo ograničenje u pogledu kupovne cijene predstavlja pravilo da ona mora biti izražena u novcu,² mora biti određena (*certum pretium*) i istinita (*verum pretium*).³ To znači da klasično rimsko pravo nije htjelo zadirati

² Vidi Gaius 3,141; I. 3,23,2; Paul. D. 18,1,1,1. Cf. A. Bürge, „Geld – und Naturalwirtschaft im vorklassischen und klassischen römischen Recht“, 99 *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Romanistische Abteilung* (1982) str. 128. na str. 142.

³ Podrobnije o tome s uputama na daljnju literaturu v. J. Jusztinger, *A vételár meghatározása és szolgáltatása a konszenzuális adásvétel római jogi forrásában*.

u postupak pregovaranja o cijeni, već je smatralo prirodnim da svaka ugovorna stranka za sebe pokuša postići najpovoljniju cijenu.⁴ Budući da je odnos između cijene i vrijednosti bio irelevantan, na temelju tih činjenica, moguće je konstatirati, da kupovna cijena nije morala predstavljati objektivnu vrijednost predmeta, što dovodi u pitanje njezinu pravednost (*iustum pretium*).⁵

Sustav koji je tu *circumscripio* tretirao kao prirodni element kupoprodaje ostao je u rimskom pravu stoljećima nepromijenjen.⁶

Brojni reskripti, izdani od strane careva Dioklecijana i Maksimijana iz 293. potvrđuju: ugovorena cijena bila je obvezujuća za obje stranke i nije imala nikakve veze s tim odgovara li pravoj vrijednosti predmeta ili ne.⁷ To znači da država nije imala nikakvu mogućnost promjene ugovora kako bi pomogla ekonomski slabijoj ugovornoj stanci zbog nejednakosti ugovorne činidbe i protučinidbe.⁸

2. Pojava *laesio enormis* u carskim reskriptima

Pored carskih reskripata koji su većinom očuvali načela klasičnog prava, u Justinijanovom kodeksu (*Codex Iustinianus*) možemo naći dva reskripta koja se pripisuju Dioklecijanu i Maksimijanu, a čija se kon-

PhD értekezés [Utvrđivanje i ispunjenje kupovine u rimskim pravnim izvorima o konsensualnoj kupoprodaji. Doktorska disertacija] (Pécs, PTE AJK Doktori Iskolája 2012) str. 44-99, 128-132.

⁴ Paul. D. 19,2,22,3: ... *in emendo et vendendo naturaliter concessum est, quod pluris sit, minoris emere, quod minoris sit, pluris vendere, et ita invicem se circumscribere...* Ulp.-Pomp. D. 4,4,16,4: *Idem Pomponius ait in pretio emptionis et venditionis naturaliter licere contrahentibus se circumvenire.* Pap. Iustus D. 18,1,71: ... *quibus mensuris aut pretiis negotiatores vina compararent, in contrahentium potestate esse...*

⁵ Cf. Th. Mayer-Maly, „Privatautonomie und Vertragsethik im Digestenrecht“, 6 *Iura. Rivista internazionale di diritto romano e antico* (1955) str. 128 na str. 131.; J. W. Baldwin, *The Medieval Theories of the Just Price. Romanists, Canonists and Theologians in the Twelfth and Thirteenth Centuries* (Philadelphia, The American Philosophical Society 1959) str. 13.

⁶ Vidi R. Zimmermann, *The Law of Obligations. Roman Foundations of the Civilian Tradition* (Cape Town, Juta 1992) str. 255-258.

⁷ Vidi Diocl. et Maxim. CJ. 4,44.,4; CJ. 4,44,6; CJ. 4,44,11,1; CJ. 4,45, 2,2.

⁸ Cf. L. Kecskés, et al., „A szolgáltatás és ellenszolgáltatás értékaránytalansági problémái a szerződési jogban I“ [Problemi u razlici između vrijednosti činidbe i dospjele protučinidbe u ugovornom pravu I], 46/2 *Magyar Jog* (1999) str. 65 na str. 66.; Pókecz Kovács, loc. cit. bilj. 1, na str. 177.

cepcija bitno razlikuje od prethodnog pristupa, jer dopušta raskid ugovora, i to samo prodavatelju, na temelju očiglednog nesrazmjera ugovornih činidbi. Prvi od dvaju reskripata potječe iz 285. godine, osam godina prije prethodno spomenutih reskripata.

CJ. 4,44,2 (*Imp. Diocletianus et Maximianus AA. Aurelio Lupo*):

Rem maioris pretii si tu vel pater tuus minoris pretii distraxit, humanum est, ut vel pretium tu restituente emptoribus fundum venditum recipias auctoritate intercedente iudicis, vel, si emptor elegerit, quod deest iusto pretio recipies. Minus autem pretium esse videtur, si nec dimidia pars veri pretii soluta sit. (a. 285)

Reskript koji nalazimo u CJ. 4,44,2 upućen Aureliju Lupu (*Aurelius Lupus*) sadržava pravilo: prodavatelj je ovlašten tražiti povrat stvari ako ugovorena cijena ne iznosi minimalno polovicu tržišne vrijednosti stvari u vrijeme sklapanja ugovora. Kupac je, međutim, imao mogućnost (*facultas alternativa*) nadoknaditi razliku cijene do objektivne vrijednosti stvari (*verum rei pretium*), čime je ugovor ostao na snazi.

Drugi reskript koji se pojavljuje osam godina kasnije, 293. godine, također se pripisuje Dioklecijanu.

CJ. 4,44,8 (*Idem et CC. Aureliae Euodiae*):

Si voluntate tua fundum tuum filius tuus venum dedit, dolus ex calliditate atque insidiis emptoris argui debet vel metus mortis vel cruciatus corporis imminens detegi, ne habeatur rata venditio. Hoc enim solum, quod paulo minori pretio fundum venundatum significas, ad rescindendam emptionem invalidum est. Quod videlicet si contractus emptionis atque venditionis cogitasses substantiam et quod emptor viliori comparandi, venditor cariori distrahendi votum gerentes ad hunc contractum accedant vixque post multas contentiones, paulatim venditore de eo quod petierat detrahente, emptore autem huic quod obtulerat addente, ad certum consentiant pretium, profecto perspiceres neque bonam fidem, quae emptionis atque venditionis conventionem tuetur, pati neque ullam rationem concedere rescindi propter hoc consensu finitum contractum vel statim vel post pretii quantitatis disceputationem: nisi minus dimidia iusti pretii, quod fuerat tem-

pore venditionis, datum est, electione iam emptori praestita servanda. (a. 293)

U skladu s reskriptom upućenom Aureliji Euodiji (*Aurelia Euodia*), Aurelijin sin je uz roditeljsku suglasnost prodao njezino zemljište. Reskript izražava carsko mišljenje da se ugovor može proglasiti nevaljanim na temelju vrlo ozbiljnog razloga: prijevara mora biti posljedica obmane, neposredne smrtne opasnosti ili fizičkog zlostavljanja kupca. U nedostatku tih pretpostavki, sama činjenica da je cijena nešto niža, nije bila dovoljna za raskid kupoprodaje („*ad rescindendum emptio-nem*”). Ključni dio poduzetog reskripta u biti naglašava važnost konsenzusa ugovornih stranaka. Taj dio ne opisuje pregovore koji su se vodili u konkretnom slučaju, već nam daje apstraktni pravno-sociološki opis postupka koji odražava kontinuitet takvih klasičnih načela, poput načela slobode uređivanja odnosa između kupca i prodavatelja.⁹ Na kraju teksta odjednom se, na iznenađujući način, prodavatelju daje mogućnost raskida ugovora, ako cijena nije dosegla barem polovicu pravedne (pravične) cijene prilikom sklapanja ugovora.¹⁰

Oba reskripta predstavljaju institut *laesio ultra dimidium*, ili prema njegovu srednjovjekovnom nazivu,¹¹ *laesio enormis*, te su oba očigledno ostala vjerna spomenutim klasičnim načelima. Međutim, pri kupnji nekretnine, citirane norme su prodavatelju jasno dala pravo koje prethodno nije pripadalo niti jednoj od stranaka. Štoviše, ako je kupovna cijena bila niža od polovice vrijednosti tržišne cijene, prodavatelj je mogao jednostrano, bez kupčeve suglasnosti ili čak protiv njene volje, zatražiti raskid ugovora i istovremeno obostranu restituciju činidaba. Ako je druga ugovorna stranka to htjela izbjeći, nije imala drugu mogućnost, nego da plati razliku u cijeni do stvarne vrijednosti nekretnine.

⁹ Vidi Hackl, loc. cit. bilj. 1, na str. 148.

¹⁰ Vidi također Westbrook, loc. cit. bilj. 1, na str. 40.; Pennitz, loc. cit. bilj. 1, na str. 581.

¹¹ Cf. V. Arangio-Ruiz, *La compravendita in diritto romano* [Kupoprodaja u rimskom pravu], 2nd edn. (Napoli, Jovene 1956) str. 148.

3. Kriterij „*dimidia pars*“

Rimsko pravilo *laesio ultra dimidium* strogo određuje pretpostavke primjene na objektivnoj osnovi: najvažniji kriterij je razlika u vrijednosti između činidbe i protučinidbe koja bi trebala preći 50 posto, no druge subjektivnije okolnosti poput dobre vjere prodavatelja i/ili kupca nisu bile predmet rasprave. Nema potrebe, niti dostatno prostora za istraživanje ostalih okolnosti vezanih za sklapanje ugovora; ekonomski položaj stranaka je irelevantan, kao i njihovo eventualno neiskustvo u sklapanju pravnih poslova. Također se traži da očit nesrazmjer između činidbe i protučinidbe postoji u trenutku sklapanja ugovora (*tempore venditionis*).

Analiza strogog kriterija „*dimidia pars*“ dovela je do različitih mišljenja u romanističkoj literaturi: neki su naglašavali orijentalni utjecaj,¹² određeni autori su skrenuli pozornost na Aristotelova djela,¹³ stoičku moralnu filozofiju,¹⁴ Sv. Augustina¹⁵ i kršćansku etiku.¹⁶ Ovaj šaroliki okvir potrebno je sagledati iz perspektive podrijetla norme. Prema stajalištu Genzmera, koji polazi od rimskog jedinstvenog pristupa materijalnom i procesnom pravu, kriterij „*nec dimidia pars*“ nije bio ništa drugo, doli primjena koncepta *id quod interest*. On pravilo o *laesio* smatra inovacijom Justinijanovog zakonodavstva kojim se postiže uspješan kompromis između klasičnog principa ugovorne slobode i kršćanskog učenja o jednakosti u svrhu zaštite ekonomski slabije stranke koja se nije bila u stanju braniti, i to putem pravedne cijene (*iustum pretium*) kao ekvivalenta tržišnoj cijeni.¹⁷ Prema Sirks ovom mišljenju, taj kriterij je uspostavljen u istočnim pravnim školama radi preciznijeg

¹² Vidi Westbrook, loc. cit. bilj. 1, na str. 44.

¹³ Vidi Baldwin, op. cit. bilj. 5, na str. 10-12.

¹⁴ Vidi Hackl, loc. cit. bilj. 1, na str. 159-160.; H. Schlosser, *Grundzüge der Neueren Privatrechtsgeschichte* (Heidelberg, C. F. Müller 2005) str. 66.

¹⁵ Cf. E. Albertario, „Iustum pretium e iusta aestimatio“, *Studi di diritto Romano*, Vol. 3 (Milano, Giuffrè 1936) str. 403.

¹⁶ Vidi Mayer-Maly, loc. cit. bilj. 5, na str. 138.; M. Kaser, *Das Römische Privatrecht*, Vol. 2 (München, Beck 1975) str. 390; Zimmermann, op. cit. bilj. 6, na str. 261.

¹⁷ Vidi E. Genzmer, „Die antiken Grundlagen der Lehre vom Gerechten Preis und der *laesio enormis*“, u E. Heymann, ur., *Deutsche Landesreferate zum II. Internationalen Kongress für Rechtsvergleichung im Haag 1937* (Berlin, Walter de Gruyter 1937) str. 25. na str. 55-59.

definiranja *damnum grande* (*damnum enorme*), koji je bio nužan za primjenu *in integrum restitutio*. Nizozemski autor se poziva na određenu granicu vrijednosti koja je postavljena intervencijom države, a koju nalazimo u rješenju CJ. 4,44,6, gdje prodavatelj nije bio u mogućnosti pobijati valjanost ugovora, iako je kupcu ponudio plaćanje dvostrukog iznosa prvotne kupovine.¹⁸

Možemo zaključiti da dva reskripta u Justinijanovom kodeksu sa striktnim kriterijem *dimidia pars* svjedoče o prvim, doduše rudimentarnim, ali važnim koracima prema ravnoteži između načela ugovorne slobode i načela jednakosti koji je imao za cilj zaštitu ekonomski slabije ugovorne stranke. U sustavu u kojem objektivni kriterij pravedne cijene još uvijek nije bio određen, nije bilo mogućnosti da *iustum pretium* postane opće pravilo. Zaključno, antičko pravilo o *laesio enormis* koje se u rimsko vrijeme primjenjivalo kao pojedinačna povlastica, tek je u srednjovjekovnom stadiju svoga razvoja postalo opće sredstvo državne intervencije u privatnu autonomiju.¹⁹ Točno je, da su načelo ekvivalenosti i pitanje državne intervencije doživjeli mnoge promjene tijekom vremena te su se po prirodi javljala u različitim oblicima u svakom pravnom sustavu. No neovisno o tome, rimsko pravilo, kao i osnovna ideja da pravo ne treba tolerirati očiti nesrazmjer činidaba, igralo je ključnu ulogu u razvoju privatnog prava u Europi. Upravo taj aspekt utjecaja univerzalnih pravnih sustava na lokalna prava pokušat ćemo raščlaniti u idućim poglavljima.

III. *Iustum pretium* u srednjovjekovnom rimskom i kanonskom pravu

Problematika pravedne cijene ponovno postaje predmetom pravnih razmatranja i praktične primjene u glosatorsko i postglosatorsko vrijeme, uz nadasve relevantan utjecaj kanonskog prava i skolastičke teologije. Pri studiju rimskih pravnih vrela pripadnici glosatorske škole polaze od shvaćanja da je tržišna cijena ujedno i pravedna cijena. Temeljeći svoja stajališta na izvorima klasičnog rimskog prava u kojima se po prvi puta

¹⁸ Vidi Sirks 1992, loc. cit. bilj. 1, na str. 46.

¹⁹ Cf. U. Wolter, *Ius canonicum in iure civili*. Kaufrecht, *laesio enormis*, *iustum pretium*, *aequalitas* (Köln, Böhlau 1975) str. 113.; Baldwin, op. cit. bilj. 5, na str. 41-58.

pojavljuje termin *iustum pretium*,²⁰ a posebice na Paulovom fragmentu o objektivnom određivanju cijena (D. 35,2,63 pr.), posljednji veliki glosator Accursius isticao je da pravedna cijena nije iznos koji bi dvoje ili troje ljudi platilo za određenu stvar, nego iznos za koji se ta stvar uobičajeno prodaje.²¹ Time je uobičajena ili opća cijena (*pretium commune*) zapravo tržišna cijena kao pravedna cijena. Osim toga, Accursius je na temelju rimskih vrela došao i do zaključka da cijene dobara mogu varirati od mjesta do mjesta²² te da tržišne vrijednosti dobara mogu tijekom vremena padati ili rasti.²³ Baveći se prethodno analiziranim carskim reskriptom C. 4,44,2 glosatori su proširili primjenu pravila o oštećenju *ultra dimidium iusti pretii* i u korist kupca, zatim i na kupoprodaju pokretnih stvari te konačno na sve ugovore *bonae fidei*,²⁴ čime su u znatnoj mjeri zaslužni za proširenje sfere primjene ideje o pravednoj cijeni u ugovornom pravu. Usprkos takvom proširenju primjene *laesio enormis*, zbog promjene u pogledu pretpostavki, odnosno

²⁰ Cf. dva klasična fragmenta u kojima je primjena ideje o *iustum pretium* u znatnoj mjeri podudarna s njenom primjenom u vrelima ugarsko-hrvatskog prava. Prvi od tih fragmenata je D. 10,3,10,2 (Paulus 23. ad ed.): *In communi dividundo iudicio iusto pretio rem aestimare debet iudex et de evictione quoque cavendum erit*. U navedenom fragmentu, Paulus ističe da u postupku pokrenutom temeljem tužbe za diobu suvlasničke zajednice sudac mora odrediti pravednu cijenu stvari, kako bi se na temelju te procjene provela dioba. U drugom fragmentu, riječ je pak o pravednoj cijeni založene stvari: D. 20,1,16,9 (Marc. l. sing. ad formul. hypothec.) *Potest ita fieri pignoris datio hypothecaeve, ut, si intra certum tempus tempus non sit soluta pecunia, iure emptoris possideat rem, iusto pretio tunc aestimandam ...* Kako vidimo, u oba se slučaja prava vrijednost stvari, tj. njena pravedna cijena (*iustum pretium*), utvrđuje na temelju nepristrane i objektivne procjene, npr. od strane suca (*iudex*). Podrobnije o navedenoj tematici v. M. Petrak, „*Iustum pretium* u Werbőczyjevom Tripartitu i u Iločkom statutu. Prilog raspravi o utjecaju rimske pravne tradicije na ugarsko-hrvatsko pravo“, 52, 3-4 *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* (2002) str. 763.

²¹ Accursius, Glossa „*funguntur*“ ad D. 35,2,63; „*autoritate iudicis*“ ad C.4,44,2; „*non est*“ ad C. 4,44,6; cit. prema J. Gordley, *The Philosophical Origins of Modern Contract Doctrine*, (Oxford/New York, Clarendon Press 1991) str. 65.

²² Accursius, Glossa „*varia*“ ad D. 13,4,3; cit. prema Gordley, op. cit. bilj. 21, na str. 65.

²³ Accursius, Glossa „*autoritate iudicis*“ ad C. 4,44,2; cit. prema Gordley, op. cit. bilj. 21, na str. 65.

²⁴ Vidi M. Horvat, „Prekomjerno oštećenje (*Laesio enormis*)“, *Hrestomantija rimskog prava* (1998) str. 239 sqq.; Gordley, op. cit. bilj. 21, na str. 65; Zimmermann, op. cit. bilj. 6, na str. 262 sqq.; A. Petranović, *Položaj kupca u pravnom režimu rimske kupoprodaje*, Doktorska disertacija, (Zagreb, 1996) str. 242 sqq.

uvođenja subjektivnog elementa neznanja oštećenika za pravu vrijednost stvari, njezina primjena je istovremeno postala ograničena. Naime raskid ugovora dozvoljava se samo u slučaju ako oštećenik nije znao za pravu vrijednost stvari, čime teorijska konstrukcija ovog instituta dobiva potpuno drugi oblik i pretvara se u poseban slučaj nevaljanosti pravnog posla zbog zablude jedne od ugovornih stranaka. U neznanju oštećenika presumira se *dolus* druge stranke, pa se za taj slučaj uvodi novi termin “*dolus re ipsa*”.²⁵

Razmatranja glosatorske škole preuzeli su njihovi nasljednici postglosatori (komentatori) i detaljnije ih razradili.²⁶ Pravila objektivnog utvrđivanja cijene preciznije je odredio Bartolus de Sassoferrato, konstatirajući da se cijena stvari ne smije utvrđivati od oka, već na temelju razuma i iskustva (“...*non potest videri per oculum, sed intelliguntur per intellectum*...”), a najtočniju procjenu mogu izvršiti stručnjaci za odnosnu vrstu stvari (“...*debent mitti periti in arte sua hoc faciendum*...”) ²⁷. Rimsku pravnu kazuistiku koja razmatra *iustum pretium* tumačio je pak njegov učenik, Baldus de Ubaldis uz pomoć Aristotelovih novootkrivenih etičkih koncepcija.²⁸ Polazeći od Aristotelovog učenja o komutativnoj pravednosti, koja zahtijeva da se pri razmjeni dobara poštuje načelo jednake vrijednosti činidaba, Baldus je isticao da je nepravedna cijena u suprotnosti s naravnom pravičnošću (*aequitas naturalis*)²⁹. Stoga možemo zaključiti da je taj postglosator pri formi-

²⁵ Subjektivni element kao novu pretpostavku prvi ističu glosatori Azon i Placentino. Azo, “*Summa Codicis*”, „*De resc. vend...puto quod altera ratione urget emptorem rescindere contractum...vel nisi dixerit se donari quod erat ultra precium conventum, quod videtur dici si sciat rem valere ultra dimidiam, nec enim videtur deceptus qui soivit...*”; Placentinus, “*Summa Codicis*”, „*De resc. vend in fine...item in summa illud sciendum est quod iudicio meo, ei qui vendidit ex certa scientia, dimidia iusti precii non dabitur rescindendi licentia...*“ cit. prema Horvat, loc. cit. bilj. 24, na str. 169.

²⁶ Cf. H. Lange i M. Kriechbaum, *Römisches Recht im Mittelalter, Band II, Die Kommentatoren* (München, C.H. Beck 2007) str. 771. i str. 910.

²⁷ Citati su preuzeti iz Bartolova komentara “*De rescindenda venditione*” koji se odnosi na C. 4,44; cit. prema K. Visky, „La lesione enorme nel pensiero di Bartolo“, Studi Senesi, LXXXIV, ser. III, XXI, fasc. 3, Siena, (1972) str. 413 sqq.; Petranović loc. cit. bilj. 24, na str. 245.

²⁸ Općenito o utjecaju Aristotela na Balda de Ubaldisa v. N. Horn, „Philosophie in der Jurisprudenz der Kommentatoren: Baldus Philosophus“, *Ius Commune* 1 (1967) str.104. sqq.

²⁹ Baldus de Ubaldis, *Commentaria ad C. 4,44,2, no. 18*; cit. prema Gordley, op. cit.

ranju svojih shvaćanja o pravednoj cijeni na kreativan način povezao rimsku pravnu tradiciju s grčkom filozofijskom baštinom. Srednjovjekovno kanonsko pravo u pogledu pravedne cijene dosljedno prati smisao rimskih pravnih pravila, što jasno proizlazi iz Dekretala pape Grgura IX iz 1234. g. u kojim nalazimo dekretal pape Aleksandra III iz 1178. g. koji se sadržajno gotovo sasvim podudara sa citiranim re-skriptom C. 4,44,2:

X. 3. 17. De empt. vend. c. 3 (cum dilecti): ... Tenet venditio, licet venditor sit deceptus ultra dimidiam iusti pretii; potest tamen venditor agere, ut restituatur res vel iustum pretium suppleatur; et, si alterum praecise petit, succumbit...

...Quia vero in arbitrio emptoris est, si velit, supplere iustum pretium, aut venditionem rescindere, cum res minus dimidia iusti pretii comparatur...

I veliki skolastički teolozi posvetili su svoju pozornost problemu pravedne cijene. Sv. Albert Veliki i Sv. Toma Akvinski također su polazili od toga da je tržišna cijena ujedno i pravedna cijena.³⁰ Kasni španjolski skolastici slijedili su njihovo stajalište, pa je tako primjerice Domingo de Soto držao da se pravedna cijena određuje na temelju uobičajene ili opće procjene (*communis aestimatio*) svih sudionika na tržištu.³¹ Povezujući kršćanski moralni nauk s Aristotelovim učenjem o komutativnoj pravednosti, Sv. Toma Akvinski otišao je i korak dalje u svojim raščlambama o pojmu pravedne cijene te je na njihovim zajedničkim principima nastojao obnoviti cjelokupno ugovorno pravo³². Stoga se on nije mogao do kraja zadovoljiti odredbama rimskog prava, preuzetima i u kanonsko pravo, koje sankcioniraju samo prikrate preko polovice prave vrijednosti predmeta. Stremeći

bilj. 21. str. 67. O komutativnoj pravednosti v. pobliže: Petrak, loc. cit. bilj. 20, na str. 760. i 768.

³⁰ Vidi A. Magnus, *Commentarii in quattuor libros sententiarum Petri Lombardi*, (Paris, 1890) dist. 16, art. 46; T. Aquinas, *Summa theologica II-II*, (Madrid, 1963) q.77, a.3, ad. 4; a.4, ad.2. cit. prema Gordley, op. cit. bilj. 21, na str. 67.

³¹ De Soto, *De iustitia et iure libri decem* (Salamanca, 1553) n.9, lib.6, q.2, a.3; cit. prema Gordley, op. cit. bilj. 21, na str. 97.

³² Cf. Gordley, op. cit. bilj. 21, na str. 10 sqq.; Zimmermann, op. cit. bilj. 6, na str. 265.

k potpunom ozbiljenju temeljnih kršćanskih moralnih zapovijedi te njima podudarnih zahtjeva komutativne pravednosti, Sv. Toma tvrdi da “...*carius vendere aut vilius emere rem quam valeat, est secundum se iniustum et illicitum*”.³³ Stoga on posebice ističe da božanski zakon (*lex divina*), za razliku od ljudskog zakona (*lex humana*), ne dopušta bilo kakva odstupanja od pravedne cijene.³⁴ Kako vidimo, Sv. Toma je odlučno promicao apsolutno poštivanje pravedne cijene, bez obzira na odredbe važećih ljudskih zakona.³⁵ U tom pogledu je srednjovjekovno kanonsko pravo, čvrsto utemeljeno na ideji o pravednoj cijeni, napustilo subjektivni element neznanja i vratilo se na rimski objektivni kriterij nesrazmjera kao pretpostavku za raskid ugovora. Konstruiran subjektivno, od strane glosatora i postglosatora, institut *laesio enormis* štiti samo onu ugovornu stranku koja nije znala pravu vrijednost. U slučaju kada stranka zna za pravu vrijednost, nije u zabludi i nije prevarena ne postoji „*dolus re ipsa*“, pa time nema niti pravo na zaštitu, neovisno o tome što je objektivno oštećena po drugoj stranci. Za razliku od toga, objektivna konstrukcija rimskog prava i kanonskog prava pomaže stranci, koja je makar i svjesna prave vrijednosti, bila nuždom ograničena u slobodnom odlučivanju i prisiljena sklopiti ugovor na svoju štetu.³⁶ Te oprečne tendencije između subjektivnog i objektivnog kriterija dolaze do izražaja i u modernim pravima koja su recipirala institut prekomjernog oštećenja i bit će predmetom raščlambe u narednim poglavljima.

Na osnovi ovog kratkog prikaza shvaćanja o pravednoj cijeni u srednjovjekovnoj rimskoj pravnoj tradiciji te srednjovjekovnom kanonskom pravu i skolastičkoj teologiji, možemo zaključiti da se u njima na plodotvoran način povezala rimska pravna tradicija s grčkom filozofijskom baštinom i kršćanskim moralnim učenjima, čime su stvoreni trajni temelji za sva potonja teorijska razmatranja o problematici pravedne cijene.

³³ Aquinas op. cit. bilj. 30, ad II-II, q. 77, a. 1.

³⁴ Aquinas op. cit. bilj. 30, ad II-II, q. 77, a. 1, ad. 1; cf. R. Dekkers, *La lésion énorme* (Paris, 1937) str. 69 sqq.; J. M. Aubert, *Le droit romain dans l'oeuvre de Saint Thomas* (Paris, 1955) str. 67. sqq.

³⁵ Vidi Petrak, loc. cit. bilj. 20, na str. 769.

³⁶ Cf. Horvat, loc. cit. bilj. 24, na str. 170.

IV. „Pravedna cijena“ u ugarsko-hrvatskom pravu

Kao što možemo vidjeti iz prethodnih razmatranja, ideja o pravednoj cijeni razvijala se paralelno s odredbama o prekomjernom oštećenju. Institut *laesio enormis*, međutim, ne nalazimo neposredno reguliranog u sklopu ugarsko-hrvatskog srednjovjekovnog prava.³⁷ No iako *Corpus iuris civilis*, za razliku od većine tadašnjih europskih pravnih sustava, nije poslužio kao neposredan izvor ugarsko-hrvatskog prava, nipošto ne možemo zaključiti da srednjovjekovna rimska i kanonska pravna tradicija nije bila prisutna u ugarsko-hrvatskom pravnom sustavu.³⁸ U tu svrhu analizirat ćemo ukratko ideju o pravednoj cijeni u najvažnijem pravnom izvoru ugarsko-hrvatskog prava: Werbőczyjevom Tripartitu (*Tripartitum opus juris consuetudinarii in clyti regni Hungariae*) iz 1514. g.³⁹ kao i u

³⁷ Tako primjerice u stvarnom kazalu von Jungove knjige “Darstellung des ungarischen Privat-Rechtes” pored izraza *laesio enormis* nalazimo na lapidarnu konstataciju: “Verletzung über die Hälfte des Werthes, wird in den Ungarischen Gesetzen nicht berührt.” Cit. prema J. von Jung, *Darstellung des ungarischen Privat-Rechtes*, Band II., (Wien, Beck 1827) str. 479. Doduše, Bónis je prilikom svojih detaljnih istraživanja o utjecaju rimske pravne tradicije na srednjovjekovnu pravnu praksu u Ugarskoj našao na jedan slučaj iz vremena prije nastanka Tripartita u kojem je ugovor razvrgnut zbog prekomjernog oštećenja. No na temelju tog jednog jedinog slučaja iz prakse ne može se nipošto izvesti generalni zaključak da je ugarsko-hrvatsko pravo poznavalo taj pravni institut; v. G. Bónis, ur., *Ius romanum mediæ ævi*, (Pars Giuffrè, 1964) str. 102.

³⁸ Općenito o utjecajima srednjovjekovne rimske pravne tradicije na pravni poredak u ugarsko-hrvatskoj državnoj zajednici v. npr. A. Timon, *Ungarische Verfassungs- und Rechtsgeschichte*, (Berlin, 1904) str. 325 sqq; I. Zajtay, „Sur le rôle du droit romain dans l'évolution du droit hongrois“ u P. Koschaker, ur. *L'Europa e il diritto romano. Studi in memoria di Paolo Koschaker, Vol. II*, (Milano, Giuffrè 1954), str. 183 sqq; G. Bónis, „Einflüsse des römischen Rechts in Ungarn“ u Bónis, op. cit. bilj. 37, na str. 1 sqq; J. Zlinszky, „Das Recht, erhalten und neu belebt durch römisches Recht. Ungars Verhältnis zum römischen Recht in der Vergangenheit und in der Gegenwart“, 62 *Tijdschrift voor rechtsgeschiedenis* (1994) str. 61 sqq; G. Béli et al., „*Corpus Iuris Civilis* and *Corpus Iuris Hungarici*. The influence of Roman legal tradition on the Hungarian and Croatian law“, u Drinóczi et al., ur., *Contemporary Legal Challenges: EU – Hungary – Croatia* (Pécs, Osijek 2012) str. 65. sqq.

³⁹ O Werbőczyjevom Tripartitu kao najvažnijem pravnom vrelu ugarsko-hrvatskog prava v. npr. K. Kadlec, *Verböczyovo Tripartitum. Soukromé právo Uherské i Chorvatské šlechty v něm obsažené* [Verböczyev Tripartit. Privatni zakon mađarskog i hrvatskog plemstva sadržani u njemu], (Prag, Česká Akad. 1902) str. 17 sqq.; M. Lanović, *Privatno pravo Tripartita*, (Zagreb, 1929) str. 85 sqq.; M. Lanović, „Stjepan pl. Verböcz, veliki učitelj staroga našega prava“ *Rad HAZU*, Knjiga 277 (126) (1943) str. 74 sqq; cf. i G. Hamza, „Das “Tripartitum” von István Werböczy als Rechtsquelle. Ein Beitrag zur Rechtsquellenlehre in der europäischen Rechtsgeschichte“, u *Ungarn-Jahrbuch*.

Iločkom statutu iz 1525 g., jednom od “važnijih vrela za pravnu povijest hrvatskih gradova u Slavoniji”.⁴⁰

1. *Condignum pretium* u Werbőczyjevom Tripartitu

Uvodno je potrebno napomenuti da se pojam *iustum pretium* koji nalazimo još u klasičnom rimskom pravu uopće ne pojavljuje u Tripartitu, no to nikako ne znači da je ideja o pravednoj cijeni bila sasvim strana ugarsko-hrvatskom pravu. Tripartit poznaje izraz *condignum pretium*, odnosno njegovu istoznačnicu *condigna aestimatio*. Prema našim spoznajama, navedeni se izrazi pojavljuju na barem dva mjesta u tom pravnom izvoru.⁴¹ Inače, pridjev *condignus*, koji se vrlo rijetko pojavljuje u klasičnom latinskom jeziku, ima inače značenje “vrijedan, dostojan, pristao”.⁴² No u kontekstu navedenih izraza iz Tripartita, taj je pridjev očito gotovo istoznačan s pridjevom *iustus*.⁴³

U sklopu pravnih odredbi Tripartita, cijeli jedan *titulus* posvećen je procjeni dobara (*aestimatio bonorum*).⁴⁴ On poznaje dvije vrste procjene dobara: opću procjenu (*aestimatio communis*) te tzv. trajnu ili vječnu procjenu (*aestimatio perennalis*).⁴⁵ Polazeći od Paulovog fragmenta, sačuvanog u D. 35,2,63 pr., glosatori, postglosatori kao i pojedini

Zeitschrift für die Kunde Ungarns und verwandte Gebiete 24 (1998/1999) str. 19 sqq. Interesantno je napomenuti kako je Werbőczy u svom Tripartitu izričito istaknuo da svekoliko ugarsko-hrvatsko pravo izvorno potječe iz vrela rimskog prava i kanonskog prava: “*Omnia fere iura regni huius originaliter ex pontificiis caesareique iuris fontibus progressum habent*” (Trip. II, 6, pr.). No usprkos navedenoj Werbőczyjevoj proklamaciji, Tripartit ipak u prvom redu sadrži norme ugarsko-hrvatskog običajnog prava, uz određen upliv rimskih i kanonskih pravnih elemenata; općenito o utjecaju rimske pravne tradicije na Werbőczyjev Tripartit v. amplius Zajtay, loc. cit. bilj. 38, na str. 197 sqq; Bónis, op. cit. bilj. 37, na str. 68 sqq.

⁴⁰ Cit. L. Margetić, „Iločka pravna knjiga (tzv. Iločki statut)“, 44 *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* (1994) str. 93.

⁴¹ V. npr. Trip. I,60,1; Trip. I,133,46.

⁴² V. M. Divković, *Latinsko-hrvatski rječnik* (Zagreb, Naprijed 1900) str. 223.

⁴³ Tako je npr. akademik Margetić sintagmu *condigna et communis aestimatio* preveo na hrvatski riječima “pravedna i običajna procjena” Radi se o prijevodu Trip. I,60,1; v. L. Margetić i A. Maršavelski, *Hrvatsko srednjovjekovno pravo: vrela s komentarom*, (Zagreb, 1999) str. 261.

⁴⁴ Trip. I,133 koji se zove “*Quod sit, et qualiter fiat bonorum mobilium, et immobilium aestimatio?*”

⁴⁵ Trip. I,133,3: “*Et duplex est aestimatio, scilicet perennalis, et communis*”.

skolastički teolozi koristili su izraze *pretium commune* ili *aestimatio communis* da bi označili tržišnu cijenu ili procjenu kao pravednu cijenu ili procjenu, no Tripartitu izraz *aestimatio communis* poznaje u drukčijem značenju. On je obilježavao opću ili običajnu procjenu dobara koja se obavljala “...prema općim cijenama, koje su, za izvjesne imovinske predmete, bile od davnine običajem utvrđene ...”.⁴⁶ Budući da su te drevne običajne cijene u Tripartitu bile popisane, *aestimatio communis* se obavljao prema tim fiksnim običajnim cijenama, a ne prema fluktuirajućim tržišnim cijenama. S druge strane, vječna ili trajna procjena (*aestimatio perennalis*) primjenjivala se samo u pogledu plemićkih nekretnina, i to jedino u slučaju kada je primjena te vrste procjene bila izričito određena propisom ili ugovorom.⁴⁷ Trajna cijena neke nekretnine bila je deset puta veća od njene običajne cijene.⁴⁸

Običajna procjena dobara (*condigna et communis aestimatio*, “pravedna i opća procjena”) opisana u Trip. 1,60,1⁴⁹ koja regulira otuđenje plemićke nekretnine, bilo prodajom bilo zalaganjem propisuje otkup nekretnine u iznosu utvrđenom “pravednom i običajnom” procjenom te nekretnine.⁵⁰ Ako sagledamo pravno tumačenje izraza *condigna et communis aestimatio*, ta se sintagma sasvim podudara sa spomenutim glosatorskim, postglosatorskim i skolastičkim formulacijama o općoj cijeni (procjeni) kao pravednoj cijeni (procjeni). No sadržajno gledano, riječ je o dvije različite stvari. Naime, na navedenom je mjestu u Tripartitu običajna procjena označena kao pravedna procjena, za razliku od srednjovjekovne rimske pravne tradicije, gdje je opća pro-

⁴⁶ Cit. prema M. Lanović 1929, op.cit. bilj. 39, na str. 207.

⁴⁷ Trip. 1,133,5.

⁴⁸ Trip. 1,133,3.

⁴⁹ Trip. 1,60,1: *Et ideo quaelibet possessionaria venditio, imo et impignoratio, legitimum semper requirit filiorum, aut filiarum, vel fratrum, ad quos successio, et devolutio hujusmodi jurium possessionariorum, venditioni aut impignoracioni expositorum spectare dignoscitur (ut illam, vel illia ad se recipiant) admonitionem. Qui si legitime admoniti, et requisiti, possessionem, seu jura hujusmodi possessionaria, juxta condignam, et communem eorum aestimationem, ac valorem pro se habere, et ad se recipere voluerint: ante omnes alios emptores, aut foeneratores, liberam, plenariamque habent pro se recipiendi, et emendi facultatem.*

⁵⁰ O navedenoj odredbi i općenito o kupoprodaji nekretnina prema odredbama Tripartita v. amplius Lanović 1929, op.cit. bilj. 39, na str. 275 sqq.; Margetić, op. cit. bilj. 40, na str. 334 sqq.; Petrak, op. cit. bilj. 20, na str. 778.

cijena predstavljala tržišnu procjenu kao pravednu procjenu. Međutim, u jednoj drugoj odredbi Tripartita navodi se da je tržišna vrijednost stvari (*competens valor*) ujedno i njena pravedna cijena (*condignum pretium*), koja se mora strogo razlikovati od običajne procjene (*aestimatio communis*) odnosne stvari. Dakle, izrazi *condignum pretium* i *aestimatio communis* u toj su odredbi suprotstavljeni te označavaju sasvim različite načine procjene vrijednosti stvari koji u praksi dovode do sasvim različitih rezultata:⁵¹ prema prvoj odredbi, običajna je cijena ujedno i pravedna cijena, dok je prema drugoj odredbi pak, tržišna cijena zapravo pravedna cijena.⁵² Čini se razumnim pretpostaviti da je prvo shvaćanje starije te da je drugo shvaćanje nastalo tek u trenutku kada su tržišne cijene počele odudarati od drevnih običajnih cijena. U prilog navedenoj pretpostavci govori i činjenica da je *aestimatio communis* tijekom vremena izašla iz uporabe,⁵³ što znači da su tržišne cijene u tolikoj mjeri postale različite od običajnih cijena da se običajne cijene više nikako nisu mogle označiti kao pravedne. Stoga se u daljnjem razvoju ugarsko-hrvatskog prava izraz *aestimatio iusta et condigna* koristi isključivo kao oznaka za procjenu kojom se utvrđuje stvarna, tj. tržišna vrijednost nekog dobra.⁵⁴

⁵¹ Trip. 1,133,46: *Verum, si rusticum quempiam, vel etiam nobilem in territorio alterius vineam habentem, dominus terrestris de ipsa vinea ejicere, et excludere voluerit; auctoritatem quidem ejiciendi habet: attamen non aestimatione illa communi, quae de virgulto, et rubeto immediate praenotata est; sed competentem valorem, seu condignum pretium ejus, juxta aequam, rectamque limitationem, et taxationem judicis, ac juratorum civium ejus loci, ad quem ipsum promontorium pertinet, illi refundere tenetur.*

⁵² To drugo shvaćanje o pravednoj cijeni može se razabrati i iz Trip 1,134,3 gdje je određeno da se procjena određenih pokretnih stvari ima obaviti "...juxta verum pretium illarum, prout videlicet in foro vendi possent..."; v. Trip. 1,134,3.

⁵³ Tako se npr. već u 17. st. odustalo od procjene dobra koje se otuđuje te su svi nositelji prava prvokupa morali platiti cijenu navedenu u ugovoru. Nadalje, prema odredbama Tripartita (Trip. 1,60,8), nekretnina se nije smjela založiti kao osiguranje za tražbinu iz zajma čiji iznos premašuje vrijednost nekretnine po običajnoj procjeni. No već je Kitonić u svom djelu "Centuria contrarietatum sive dubietatum", objavljenom 1619. g., isticao da je zalaganje nekretnina dopušteno i kao osiguranje za tražbinu iz zajma čiji iznos prelazi vrijednost nekretnine po običajnoj procjeni; v. Margetić, op. cit. bilj. 40, na str. 336; općenito o postupnom napuštanju *aestimatio communis* kao načina procjene dobara cf. i Jung, op. cit. bilj. 37, na str. 305; Kadlec, op. cit. bilj. 39, na str. 168. sq.

⁵⁴ V. amplius Jung, op. cit. bilj. 37, na str. 305. koji *aestimatio condigna* definira kao "die Schätzung nach dem inneren Werthe der Sachen"; Kadlec, op. cit. bilj. 39, na str.

Na temelju svih navedenih činjenica može se sa sigurnošću ustvrditi da je srednjovjekovno ugarsko-hrvatsko pravo ipak poznavalo pojam pravedne cijene te da su srednjovjekovna romanistička i kanonistička učenja u određenoj mjeri utjecala i na artikuliranje shvaćanja o pravednoj cijeni u Tripartitu. No valja primijetiti i da utjecaj te pravne tradicije u navedenom segmentu nije ni izbliza bio potpun i sveobuhvatan. Kako smo vidjeli, ideja o pravednoj cijeni primijenjena je u Tripartitu u znatno užem opsegu, a načini realizacije te ideje po mnogo čemu odudaraju od rješenja koje poznaje rimska i kanonska pravna tradicija.

2. *Iustum precium* u Iločkom statutu

Za razliku od Tripartita u kojem se, prema našim spoznajama, izraz *iustum pretium* uopće ne spominje, u Iločkom statutu⁵⁵ se taj termin koristi na dva mjesta.⁵⁶ Prema odredbi I,4 Statuta,⁵⁷ nitko od zemaljskih gospodara ili plemića ne smije nasilno postupati protiv građana, niti od građana bili što primiti ili oduzeti, već sve potrebne stvari trebaju kupiti uz pravednu cijenu (*iustum precium*). Druga odredba I,9 Statuta⁵⁸ jamči gradsko pravo na trg te određuje da nitko od službenika ili

168 sqq.; Lanović 1929, op.cit. bilj. 39, na str. 207.

⁵⁵ Općenito o Iločkom statutu, njegovoj strukturi, sadržaju i značenju v. amplius Margetić, op. cit. bilj. 40, na str. 93. sqq.; A. Zdravčević, *Iločki statut iz 1525. godine i njegova nasljednopravna regulacija*, doktorska disertacija, (Osijek 1992); D. Vitek, *Društveni odnosi u srednjovjekovnom Iloku prikazani Iločkim statutom iz 1525. godine*, magistarski rad, (Zagreb 2000) str. 1 sqq; D. Vitek, „Struktura i izvorište teksta Iločkog statuta, 1 *Scrinia Slavonica. Godišnjak Podružnice za povijest Slavonije, Srijema i Baranje Hrvatskog instituta za povijest* (2001) str. 404. sqq.

⁵⁶ I,4 i I,9. Također, u Statutu ćemo naići i na nekoliko istoznačnih ili podudarnih izraza kao što su *iusta estimacio* (V,8), *condignum precium* (II,4), *condigna estimacio* (V,8; V, 12).

⁵⁷ Cap. IIII. *Quod violenter nemo dominorum aut Nobilium possit in ipsos ciues, eorumque domos descendere. Item, Quod nullus dominorum aut Nobilium super ciues violentum descensum contra eorum voluntatem possit facere, nec descendentes ab eisdem ciuibus valeant quicquam recipere et auferre, sed iusto precio omnia necessaria eant et comparent.*

⁵⁸ Cap. VIII. *De libertate fori, et de violencia non fienda per officiales dominorum. Item, Quod forum quotidianum liberum, in medio eorum, absque aliquali violencia officialium celebretur, ciues dicte ciuitatis et forenses, cum mercibus et rebus suis quibuscunque vniuersaliter liberi sint et existant, nec dicti officiales, et nostri dispensatores, presentes et in futurum constituendi, bona et res ipsorum ciuium et forensium, in foro, aut in vicis et plateis, ac domibus vel alibi vbicunque existentes, nostram ad*

upravitelja zemaljskog gospodara ne smije ni na koji način ugrožavati to pravo. Napose je propisano da navedene osobe ne smiju na gospodarev račun ništa primiti, odnijeti ili dati odnijeti, a da za to nisu platili pravednu cijenu (*iustum precium*). Ako bi ipak htjeli počiniti taj prijestup, gradske su ih vlasti ovlaštene u tome spriječiti. Prema našem mišljenju, sastavljač privilegija uporabio je izraz *iustum precium* u navedenim odredbama kako bi posebice istaknuo da gospodari, plemići te službenici i upravitelji gospodara ne uživaju unutar gradske zajednice nikakva posebna prava te da su jednakopravni sa svim ostalim građanima. Također, mislimo da se na temelju sadržaja navedenih odredbi može bez velikih dvojbi zaključiti kako izraz *iustum precium* u njima označava tržišnu cijenu kao pravednu cijenu. U rimskom pravu pojam *iustum pretium* koristio se prije svega u sferi privatnog prava, u prvoj knjizi Statuta, naprotiv, sintagma *iustum precium* preuzeta je u specifičan javnopravni kontekst, i to u pravnim normama kojima se jamče gradska prava i slobode, čime je navedeni izraz u određenoj mjeri zadobio drukčije pravno značenje i svrhu.⁵⁹

U pogledu kupoprodaje pokretnina ključna je odredba III, 42 Statuta o “slugama koji od gospodara povjerenu stvar prodaju za nisku cijenu”.⁶⁰ Prema navedenoj odredbi, u slučaju da tko od građana da služi određenu stvar kako bi je ovaj prodao, a sluga je zatim proda za približno polovicu vrijednosti ili još jeftinije, vlasnik stvari nema pravo pobijanja ugovora, ali ima pravo potraživati naknadu štete od sluge. Na temelju navedene odredbe možemo zaključiti da Iločki statut, za razliku od

rationem recipere, auferre, et auferri facere possint et valeant, nisi iusto prius precio persoluto. Et si iidem officiales, dispensatores, transgredi attemptare voluerint, extune Iudex cum Juratis et electis personis inhibere valeat et possit, Autoritate nostra in hac parte eisdem attributa.

⁵⁹ O pravednoj cijeni i temeljnim gradskim pravima i slobodama u okviru Iločkog statuta v. поближе Petrak loc. cit. bilj. 20, na str. 776. Sq.

⁶⁰ Cap. XLII. *Quod si familiares vendiderint rem dominorum suorum ipsis confisam leui foro, tunc emptor non tenetur ad restitutionem rei empte. Item, Si quis Ciuium res suas cuiuscunque generis existant per familiares suos vendicioni exposuerit pro precio deliberato, et famulus transiens, huiusmodi res pro medietate, citra vel circa, aut leuius vendiderit, easdem nequaquam rehabere valebit, sed ipsas, emptor eo quo emerat precio pro se rentinebit. Ab eo enim famulo ad quem res suas confisus fuerat, dampnum illatum rehabere debet, dummodo fateatur, quod res ipsas famulo suo ad vendendum dederit aut commiserit. Si autem per vim ab illo, qui emerit, abstulerit in facto potencie conuincetur.*

rimskog prava, nije dopuštao razvrgnuće ugovora zbog prekomjernog oštećenja (*laesio enormis*). Ipak, zanimljivo je spomenuti da se u citiranoj odredbi govori o prodaji pokretne stvari za “polovicu vrijednosti ili još jeftinije” (“...*res pro medietate, citra vel circa, aut leuius vendiderit...*”), što svjedoči o tome, kako je već primijećeno u literaturi, da su sastavljačima te odredbe bila poznata opisana rimska pravila o prikrati preko polovice prave vrijednosti stvari (*ultra dimidium iusti pretii*).⁶¹ Pri sastavljanju navedenih odredbi imalo se u vidu ideju o pravednoj cijeni, no ta se ideja u spomenutom slučaju nije ostvarivala privatnopravnim, nego prije svega kaznenopravnim sredstvima.⁶²

Što se tiče kupovine nekretnine, Iločki statut ima sličnu odredbu poput Tripartita u slučaju otuđivanja plemićkih nekretnina čiji se otkup jamči najbližim srodnicima prema „pravednoj i običajnoj procjeni“ (*condigna et communis aestimatio*). Naime, norma Statuta (II,4) predviđa mogućnost otkupa „za pravednu cijenu“ (*pro condigno precio*). Pitanje pobijanja ugovora o kupoprodaji nekretnina zbog prekomjernog oštećenja Statut regulira izrazito kazuistički, odnosno samo u pogledu ugovora o kupoprodaji nekretnina s obročnim otplatama. Ako bi bilo dopušteno na temelju tog posebnog slučaja stvarati opće zaključke, mogli bismo pretpostaviti da Iločki statut nije dopuštao razvrgnuće ugovora o kupoprodaji nekretnine zbog prekomjernog oštećenja, jer kako je regulirano odredbom II, 16 Statuta: prodavatelj koji bi tvrdio da je prejeftino prodao nekretninu (“...*si venditor forum factum leve esse existimaverit...*”) te stoga ne bi htio prihvatiti nijedan obrok, ne bi imao pravo opozvati (*reuocare*) ugovor.⁶³

⁶¹ Vidi Margetić, op. cit. bilj. 40, na str. 111.

⁶² Poblje o toj analizi v. Petrak loc. cit. bilj. 20, na str. 778. sq.

⁶³ Cap. XVI. *Si quis forum factum voluerit reuocare, eo quod hereditatem suam existimet leui foro vendidisse. Item, si quispiam hominum, domum, vel vineam, seu quascunque alias hereditates emerit, precium in duobus, tribus, vel pluribus terminis soluturus, et si venditor forum factum, leve esse existimaverit, pecuniamque in nullo termino leuare voluerit, ita ut forum ipsum factum, modis omnibus intendat reuocare. Tunc emptor in ipsis terminis, sine omni dilacione, coram Juratis seu Jurato ciue venditori satisfaciatur. Quod si venditor pecuniam tollere recusauerit, tunc huiusmodi pecunia non circa emptorem valeat remanere, sed circa Juratum ciuem. Demum in proximo sequenti termino iuridico, in presencis Judicis et Juratorum ciuium personaliter comparere, ac illis, de solucione in terminis prefixis per ipsum facta, et pecunia Jurato ciui presentata protestacionem facere, et hec omnia in librum Ciuitatis minorem conscribi*

Budući da institut procjene dobara posebice dolazi do izražaja u ovršnom pravu, upravo one odredbe Iločkog statuta koje reguliraju ovršni postupak ističu nužnost pravedne procjene dužnikovih dobara. Tako u odredbi V, 8 Statuta nailazimo na dva sinonimna izraza: *condigna estimacio*,⁶⁴ poznat iz Tripartita i *iusta estimacio*, nastao još u klasičnom rimskom pravu. Oba izraza označavaju pravednu procjenu vrijednosti određenog dobra, koju se prema slovu Statuta provodili pošteni ljudi (*virī probi*),⁶⁵ vjerodostojni sugrađani (*fidedigni homines conciuēs*) ili ugledni sugrađani (*honesti conciuēs*).⁶⁶ Ovi različiti izrazi označavaju zapravo istu vrstu ljudi. Riječ je o ljudima koji su među svojim sugrađanima na posebno dobru glas zbog svojih moralnih svojstava. Stoga je bilo razumno očekivati da će upravo oni biti u stanju na najpravedniji način procijeniti dobra.⁶⁷ Na isti način procjenjuje se i vrijednost založenih stvari,⁶⁸ a njih na savjestan način procjenjuju (...*conscienciose estimetur*...) vjerodostojni građani (*fidedigni ciues*).⁶⁹ No postupak procjene vrijednosti založene kuće, koji regulira odredba V,17 Statuta, sadržava određene posebnosti. Vrijednost kuće također se procjenjuje na temelju savjesne procjene (*conscienciose estime-*

facere tenebitur, et sic persolutis singulis terminis hereditatem emptam obtinebit.

⁶⁴ Izraz *condigna estimacio* javlja se i u odredbi Statua V, 12.

⁶⁵ V, 8.

⁶⁶ V, 12.

⁶⁷ Općenito o ulozi poštenih ljudi (*boni viri, probi viri*) u sudskom postupku ugarsko-hrvatskog prava v. Timon, op. cit. bilj. 38, na str. 496 sq, s uputama na daljnju literaturu. Usput, interesantno je napomenuti da se *arbitrium boni viri* kao način pravedne procjene javlja već u klasičnom rimskom pravu, a prisutan je i u svekolikoj potonjoj rimskoj pravnoj tradiciji; v. amplius M. Kaser, *Das römische Privatrecht*. Erster Abschnitt, (München, C.H. Beck 1971) str. 490, s uputama na relevantna klasična vrela i daljnju literaturu o navedenoj problematici.

⁶⁸ O uređenju instituta založnog prava u Iločkom statutu i njegovim rimskim pravnim temeljima v. amplius A. Zdravčević, „Oko založnog prava po Iločkom statutu iz 1525. godine“, 14 *Pravni vjesnik* (1998) str. 103 sqq.

⁶⁹ V, 15: *...quibus sic peractis, Judex pecuniarum per se vel per familiares suos, conciuī, cuius ipsa vagia existunt, si incola Ciuitatis existit, tunc tenebitur ei insinuare, vt infra spacium quindecim dierum, sua vagia redimat, et si in ipsis quindecim diebus redimere non curauerit, tunc per fidedignos Ciues, illud vagium conscienciose estimetur, et si superabundauerit, summa, pro qua fuerit inuagiatum, Ipsam summam excedentem actor in iudicio erga Judicem pecuniarum reponere tenebitur, quo ad restitutionem vagii inuagiati, videlicet illi, qui eam rem inuagiauerat.*; o navedenoj odredbi (V, 15) v. amplius Zdravčević, loc. cit. bilj. 68, na str. 105. sqq.

tur), no tu procjenu neće izvršiti ugledni sugrađani, nego odgovarajući stručnjaci. Analizom srednjovjekovnih romanističkih shvaćanja o pravednoj cijeni uočili smo, da je naročito Bartol isticao činjenicu kako najtočniju procjenu mogu izvršiti stručnjaci za odnosnu vrstu stvari.⁷⁰ Mišljenja smo kako ne treba isključiti mogućnost da je upravo shvaćanje tog velikog komentatora izvršilo određeni utjecaj i na sastavljače navedene odredbe.

Na temelju provedene raščlambe može se sa sigurnošću ustvrditi da je srednjovjekovno ugarsko-hrvatsko pravo poznavalo pojam pravedne cijene. Također, treba konstatirati da su srednjovjekovna romanistička učenja utjecala u određenoj mjeri na oblikovanje shvaćanja o pravednoj cijeni, kako u Werbóczyjevom Tripartitu, tako i u Iločkom statutu. Štoviše, spomenuta su učenja u nešto većem opsegu izvršila utjecaj na Iločki statut, pa tako i na njegov središnji dio koji sadrži pravo taverikalnih gradova (*ius tavernicale*), nego na sam Werbóczyjev Tripartit. No valja primijetiti i da utjecaj univerzalne rimske i kanonske pravne tradicije u navedenom segmentu na lokalna prava nije ni izbliza bio potpun i sveobuhvatan. Tako, primjerice, ugarsko-hrvatsko pravo uopće nije poznavalo institut prekomjernog oštećenja (*laesio enormis*) kao najvažniji način ostvarivanja ideje o pravednoj cijeni u srednjovjekovnoj rimskoj pravnoj tradiciji. Naime, za razliku od rimske pravne tradicije, u kojoj je ideja o *justum pretium* u prvom redu primijenjena u sferi privatnog prava, ugarsko-hrvatsko pravo je vrlo često ostvarivalo navedenu ideju uz pomoć specifičnih javnopravnih mjera. Stoga treba zaključiti da je ideja o *justum pretium* primijenjena u srednjovjekovnom ugarsko-hrvatskom pravu u znatno užem opsegu nego u rimskoj pravnoj tradiciji.

V. *Justum pretium* u suvremenom građanskom pravu

Iz dosadašnje analize instituta *laesio enormis*, možemo zaključiti, da su njegova geneza i razvoj bili iznimno kompleksni. U daljnjem razvoju ta se tendencija samo nastavila, pa se odnos prema ovom institutu mijenjao, ovisno o tome, je li zaštitna legislativa države strogo nadzimala i određivala cijene ili je u skladu s načelom autonomije slobodu

⁷⁰ V. supra pod 3.

u određivanju cijena prepuštala ugovornim strankama. Kodifikacije prirodnog prava iz tog su se razloga razvijale u različitim pravcima.⁷¹ U svrhu pobilže raščlambe tog razvoja, ovo će poglavlje stoga sadržavati analizu osnovnih odrednica pravne regulative pojedinih europskih pravnih sustava, s posebnim osvrtom na mađarsko i hrvatsko zakonodavstvo.

Prema §§ 58 ff I 11 pruskog Općeg zemaljskog prava za pruske države iz 1794. g. (*Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten*, u daljnjem tekstu ALR) pobliže su normirani slučajevi u kojima je moguće pobijati ugovor zbog oštećenja ako „kupovna iznosi dvostruku vrijednost stvari“. Za razliku od rimskog prava koje je išlo u korist prodavatelja, ALR pravo raskida ugovora dodjeljuje samo kupcu, jer zakon u slučaju nesrazmjera činidbi polazi od presumpcije da je kupac bio u zabludi. S obzirom da je posrijedi *presumptio iuris*, ako se ne dokaže suprotno, kupac će biti ovlašten pobijati ugovor, no njemu u tom slučaju ne stoji na raspolaganju *facultas alternativa* da ugovor održi na snazi, ako mu bude vraćena razlika u kupovini.⁷²

Francuski *Code Civil*, zahvaljujući izravnoj Napoleonovoj je intervenciji, sadrži odredbu art. 1674. kojom se štiti samo prodavatelj nekretnine, u slučaju ako cijena iznosi manje od 5/12 tržišne vrijednosti nekretnine.⁷³

§ 934. austrijskog Općeg građanskog zakonika (*Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch*; u daljnjem tekstu ABGB) pošao je od prakse općeg prava (*ius commune*) te predvidio zaštitu za obje ugovorne stranke, kupca i prodavatelja u slučaju „prikrate ispod polovice vrijednosti“ u času sklapanja naplatnih ugovora. Austrijsko je pravo, dakle, zadržalo objektivno mjerilo prekomjernog oštećenja, ali ga je poput srednjovjekovne teorije uvjetovalo subjektivnim elementom zablude oštećenoga o pravoj vrijednosti. Oštećena stanka dobila je pravo traženja raskida

⁷¹ O pojedinim stadijima tog razvoja v. amplius H. Kittelmann, „Laesio enormis“, LVII *Zürcher Beiträge zur Rechtswissenschaft* (Aarau, 1916) str. 67. Sqq.

⁷² Cf. Kittelmann, loc. cit. bilj. 71, na str. 77; T. Finkenauer, bilješka „Laesio enormis“ u Hopt et al., ur., *Max Planck Encyclopedia of European Private Law* (Oxford, Oxford University Press 2012) str. 1030.

⁷³ Cf. Horvat, loc. cit. bilj. 24, na str. 171. sqq; Kittelmann, loc. cit. bilj. 71, na str. 79; Finkenauer, loc. cit. bilj. 72, na str. 1030.

ugovora u roku od 3 godine, dok se drugoj stranci omogućilo da posao održi na snazi nadopunom do pravedne cijene.⁷⁴

Protivno tome, Njemački građanski zakonik (*Bürgerliches Gesetzbuch*; u daljnjem tekstu BGB) odbacio je koncept prekomjernog oštećenja. Strankama se ne postavljaju ograničenja u slobodi da sporazumno ugovore cijenu. U tom pogledu je BGB, jednako kao i odredba Švicarskog saveznog zakona o obveznim odnosima art. 21/1. (*Schweizerisches Obligationenrecht*, OR) rezultat prevladavajućih filozofskih shvaćanja o slobodi i ekonomskom liberalizmu kasnog 19. st. § 138/1. BGB-a normira ništetnost pravnih poslova koji se protive dobrim običajima, a § 138/2. kao poseban slučaj takve ništetnosti predviđa onaj pravni posao: „kojim netko, iskorištavajući nuždu, lakomislenost ili neiskustvo drugoga sklopi ugovor kojim se druga ugovorna stranka njemu ili trećemu obveže na činidbu, koja će mu pribaviti imovinske prednosti, koje su u očitom nesrazmjeru s tom činidbom“. Time je napušten rimski kriterij oštećenja preko polovice, već se traži objektivni kriterij, da činidbe u času sklapanja ugovor budu u očitom nesrazmjeru, što procjenjuje sud u svakom pojedinom slučaju, kao i subjektivni element namjernog ili barem svjesnog iskorištavanja tuže nužde, lakomislenosti ili neiskustva.⁷⁵

Europski pravni sustavi ili prate stariji model prekomjernog oštećenja utemeljen na Dioklecijanovoj konstituciji koji polazi od objektivne kontrole cijene, ili noviji subjektivni koncept koji ima svrhu zaštititi slabiju ugovornu stranku od nesvjesnog iskorištavanja. Prvi model presumira da su se stranke sporazumjele o pravednoj cijeni, zbog čega je oštećena stranka ovlaštena raskinuti ugovor već pri pukom odstupanju ugovorene cijene od pravedne cijene iznad određenog limita. Takav model imaju Francuska, Belgija i Austrija. Drugi model pak uz očit nesrazmjer između činidaba taži i subjektivni element neznanja oštećenog o pravoj vrijednosti ili namjeru stranke koja od posla ima koristi da iskoristi tuđe neiskustvo, odnosno nuždu.⁷⁶ Za takav model odlučile su se Njemačka, Švicarska, Portugal, Španjolska, Danska, Italija i Velika

⁷⁴ Cf. Horvat, loc. cit. bilj. 24, str. 174. sqq; Kittelmann, loc. cit. bilj. 71, str. 79.

⁷⁵ Cf. Horvat, loc. cit. bilj. 24, str. 177. sq; Kittelmann, loc. cit. bilj. 71, str. 95. sqq.

⁷⁶ Vidi Finkenauer, loc. cit. bilj. 72, str. 1030.

Britanija. Ti modeli također se razlikuju prema pravnim posljedicama prekomjernog oštećenja. U većini slučajeva oštećena stranka ima pravo raskinuti ugovor, dok se u nekim slučajevima stranci koja ima korist od ugovora omogućuje da ga održi na snazi ako nadoknadi razliku u vrijednosti.

Liberalni koncept zaštite ugovorne slobode stranaka uz više ili manje arbitrarno određeni nesrazmjer među činidbama, u središte pozornosti stavlja svjesno iskorištavanje slabije ugovorne stanke, i to kao neophodnu pretpostavku za pružanje pravne zaštite. Taj model nastao tijekom 19. st. i danas prevladava u europskim privatnopravnim kodifikacijama. Usprkos tome, posebice u okvirima zaštite potrošača, možemo pratiti težnju k jačanju paternalističkog sustava kontrole cijena. U skladu s načelom zaštite slabije ugovorne stanke, svi projekti koji imaju za cilj unifikaciju privatnog prava stvaranjem zajedničkih načela ugovornog prava (npr. art. 4:109 *Principles of European Contract Law* PECL art. 3:10 *UNIDROIT principles of international commercial contracts* UNIDROIT PICC i art. II., 7:207 *Draft Common Frame of Reference* DCFR) utvrđuju da stranka može zahtijevati raskid ugovora, ako je druga ugovorna stranka ostvarila imovinsku korist iskoristivši njezino stanje nužde, lakomislenost, neznanje te neiskustvo. Sud na zahtjev bilo koje ugovorne stranke može uskladiti ugovorne odredbe s načelom dobre vjere (*bona fides*). Taj prijelaz od stranačke autonomije k socijalnoj odgovornosti može se u širem kontekstu, prema Zimmermanovom stajalištu sagledati kao povratak na etičke temelje *ius commune*, koji su opet, sami po sebi, zamijenili individualizam klasičnog rimskog prava.⁷⁷ Upravo na osnovama koje je postavila rimska i kanonska pravna tradicija kao izvor univerzalne pravne kulture u sferi privatnog prava, trebat će u budućnosti pomiriti proturječne zahtjeve pravednosti i jednakosti s jedne strane i pravne sigurnosti s druge. Ako se imaju u vidu navedene činjenice, mogući širi razmjeri primjene načela *ius commune*

⁷⁷ Vidi Zimmermann, op. cit. bilj. 6, str. 270. Povrh toga, treba spomenuti da su pojedini tvorci već znamenitih «Načela europskog ugovornog prava» (*Principles of European Contract Law*), jednog od najznačajnijih dosadašnjih projekata usmjerenih k europeizaciji privatnog prava, u svojim detaljnim analizama utvrdili da su navedena načela u svojoj biti jedna suvremena reformulacija pravila tradicionalnog europskog *iuris communis*. Cf. R. Zimmermann, „*Ius Commune* and the Principles of European Contract Law: Contemporary Renewal of an Old Idea“, *European Contract Law: Scots and South African Perspectives*, (2006) str. 1. sqq.

u hrvatskoj i mađarskoj sudskoj praksi ne bi predstavljali tek nostalgично traganje za skrivenim blagom europske pravne tradicije, nego jedan dio dugotrajnog kreativnog napora za europeizacijom suvremenih pravnih poredaka na čvrstim temeljima zajedničke pravne kulture.

1. Suvremeno uređenje Mađarskog građanskog zakonika

Premda se ugarsko pravo, nekoliko stoljeća odupiralo intenzivnijoj recepciji rimskog prava,⁷⁸ ugarska sudska praksa i doktrina je od druge polovine 19 st. nadalje - uslijed odumiranja feudalnih odnosa te uzastopnih neuspjelih nastojanja za donošenjem modernog nacionalnog građanskog zakonika⁷⁹ – postupno uzdigla rimsko privatno pravo u obliku općeg prava (*ius commune*) na razinu supsidijarnog izvora prava.⁸⁰

Nastavljajući razvoj privatnog prava u okvirima navedene univerzalne pravne tradicije, danas važeći Mađarski građanski zakonik (IV iz 1959.) strankama u pravilu daje slobodu u pogledu ugovaranja kupovne cijene na isti način kako su to odredile norme klasičnog rimskog prava. Općenito gledano, stranke mogu slobodno utvrditi cijenu, sukladno tržišnim odnosima ponude i potražnje. Članak 201. st. 2. Građanskog zakonika – koji je odraz antičkog instituta *laesio enormis* u pozitivnom pravu – jedino je opće ograničenje slobode ugovaranja.⁸¹

Čl. 201., st. 2. *Ako je u vrijeme sklapanja ugovora postojao neopravdan i znatan nesrazmjer između vrijednosti činidbe i protu-*

⁷⁸ O razlozima navedenog odupiranja recepciji rimskog prava u Ugarskoj v. e.g. Zajtay, loc. cit. bilj. 38, str. 183 sqq.; Bónis, loc. cit. bilj. 38, na str. 1 sqq., 111 sqq; Béli, loc. cit. bilj. 38, na str. 70 sqq.

⁷⁹ O različitim pokušajima, prijedlozima i nacrtima kodifikacije građanskog prava u Ugarskoj u 19 st. i prvog polovici 20 st., v. e.g. Zlinszky, op. cit. bilj. 38. str. 433. sqq; cf. E. Heymann, *Das ungarische Privatrecht und der Rechtsausgleich mit Ungarn*, (Tübingen 1917) str. 9. sqq; G. Hamza, *Die Entwicklung des Privatrechts auf römischrechtlicher Grundlage unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsentwicklung in Deutschland, Österreich, der Schweiz und Ungarn* (Budapest 2002) str. 135. sqq.

⁸⁰ O postupnom prihvaćanju *ius commune* kao supsidijarnog prava u ugarskom privatnopravnom sustavu v. e.g. G. Hamza, „Sviluppo del diritto privato ungherese e il diritto romano“, *Iuris vincula. Studi in onore di M. Talamanca*, (2001) str. 357. sqq; cf. Heymann, op. cit. bilj. 80, str. 12. sqq; Hamza, op. cit. bilj. 80, str. 134 sq.

⁸¹ Vidi A. Kisfaludi, *Az adásvételi szerződés* [Ugovor o kupoprodaji] (Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1997) str.76.

činidbe, bez da je jedna od stranaka imala namjeru darovanja, oštećena stranka može zahtijevati poništaj ugovora.

Iz načela slobode uređivanja ugovornih odnosa⁸² proizlazi da su stranke ovlaštene slobodno ugovarati vrijednost ugovornih činidbi te ako tako ugovore, moguće je određeno odstupanje od ekonomske vrijednosti činidbe.

S obzirom da Mađarski građanski zakonik polazi od presumpcije oneroznosti,⁸³ sankcija se primjenjuje samo u slučaju kada se pojavi znatan nesrazmjer između vrijednosti činidbe i protučinidbe. Tim pravilom zajamčena je mogućnost poništaja ugovora.

U usporedbi sa strogim rimskim kriterijem od 50 posto (*dimidia pars*), formulacija norme je općenita i osigurava utvrđivanje znatne razlike između vrijednosti činidaba putem sudske prakse. Mađarsko pravo stoga ne određuje konkretan iznos, nego je sud dužan na temelju diskrecijske ocjene u svakom pojedinom slučaju odlučiti postoji li između vrijednosti činidaba znatni nesrazmjer. Suci je neophodno utvrditi okolnosti sklapanja ugovora, cjelokupni sadržaj ugovora, odnose tržišne vrijednosti, specifičnosti koje proizlaze iz karaktera pravne transakcije, načine zasnivanja činidbe i protučinidbe.⁸⁴ U tom slučaju, sučeva se intervencija ne temelji na povredi jednake vrijednosti činidaba, nego na načelu jednakosti u svrhu zaštite ugovorne stranke.⁸⁵ Zaštita se javlja u pogledu kupovne cijene kao mjerila protučinidbe. Međutim u pogledu zahtjeva pravne sigurnosti, primjena navedenog pravila je opravdana samo u usko postavljenim okvirima ugovornih odnosa fizičkih osoba.⁸⁶

⁸² Čl. 200. st. 1. Stranke slobodno uređuju sadržaj ugovora i ovlaštene su međusobnim sporazumom odstupiti od odredbi ugovornog prava, ako takvo odstupanje nije zabranjeno pravnim normama.

⁸³ Čl. 201. st. 1. Ako ugovor ili određene okolnosti izričito ne ukazuju drukčije, duguje se činidba utvrđena ugovorom.

⁸⁴ Vidi PK No. 267.

⁸⁵ Cf. L. Kecskés, et al., „A szolgáltató és ellenszolgáltató értékaránytalansági problémái a szerződési jogban II“ [Problemi u razlici između vrijednosti činidbe i dospjele protučinidbe u ugovornom pravu II], 46/3 *Magyar Jog* (1999) str. 129. na str. 132, 136.

⁸⁶ Cf. L. Vékás, „Az autópálya-használati szerződések és a Ptk. 201. § (2) bekezdése“ [Ugovori o korištenju autoceste i članak 201. st. 2. Građanskog zakonika], 45/6

Nadalje, moramo spomenuti da Građanski zakonik ne regulira znatan nesrazmjer između vrijednosti kao razlog ništetnosti, nego pobojnosti. Za razliku od razloga koji dovode do ništetnosti ugovora⁸⁷ (npr. zelenaški ugovor,⁸⁸ koji se smatra subjektivnim slučajem znatnog nesrazmjera između vrijednosti) pravna posljedica nevaljanosti ugovora koji je zaključen sa znatnim nerazmjerom između činidaba nastupit će samo u slučaju ako je pobojni zahtjev uspješno podnesen u roku.⁸⁹

Iz odredbe zakona jasno proizlazi da znatan nesrazmjer mora postojati u vrijeme sklapanja ugovora te se on može pobijati samo ako oštećena stranka nije imala namjeru darivanja.

U skladu s važećim mađarskim propisima, u slučaju uspješnog poništaja ugovora, sud će uspostaviti stanje stvari kakvo je bilo prije sklapanja ugovora ili ima mogućnost ukinuti razlog nevaljanosti uklapanjem nesrazmjerne koristi i proglašenjem ugovora valjanim.⁹⁰ U posljednjem slučaju, uzimajući u obzir slobodu ugovaranja stranka – suprotno rimskom pravnom pravilu gdje je kupac koristeći svoj *facultas alternativa* trebao naknaditi razliku do tržišne cijene – zakon propisuje samo uklanjanje nesrazmjerne koristi, a ne određuje smanjenje ili povećanje vrijednosti činidbe u skladu s tržišnom vrijednosti.⁹¹ Svrha je utvrđivanje protučinidbe koja bi bila najbliža interesu ugovornih stranaka.

Sloboda ugovaranja kupovne cijene u suvremenom pravu nije apsolutna. Kao u antičkom Rimu, trebala bi zadovoljiti zahtjeve javne kontrole cijena.⁹² Nadalje, u pogledu ostalih mjera središnje državne interven-

Magyar Jog (1998) str. 321-327.; K. Kovács, „A Ptk. 201. § (2) bekezdése védelmében“ [U obranu čl. 201. st. 1. Građanskog zakonika], 45/7 *Magyar Jog* (1998), str. 403-407.

⁸⁷ Vidi čl. 200. st. 2.

⁸⁸ Čl. 202. Ako je ugovorna stranka pri sklapanju ugovora, za sebe ugovorila očito nesrazmjernu korist iskorištavajući stanje druge stranke, ugovor će biti ništetan (zelenaški ugovor).

⁸⁹ Vidi čl. 235. st. 1.

⁹⁰ Vidi čl. 237. st. 2.

⁹¹ Prema PK br. 267. kada sud odlučuje kakvu će odluku donijeti, važno je odrediti u kojem opsegu su stranke ispunile ugovor, što se dogodilo s činidbama nakon ispunjenja, koje su promjene nastupile u položaju ugovornih stranaka i posljednje, no ne manje važno, postoje li sporne izjave stranaka.

⁹² Cf. É. Jakab, „Aediles curules“, 40/9 *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József*

cije u formiranju cijena,⁹³ danas situacija također nije drukčija. Zakon LXXXVII iz 1990. o utvrđivanju cijena (u daljnjem tekstu Zakon o kontroli cijena) u svojoj preambuli ističe da je najvažniji regulator cijena tržišno i ekonomsko natjecanje, no u slučajevima kada Zakon LVII iz 1996. o zabrani nepravednog tržišnog natjecanja (u daljnjem tekstu Zakon o tržišnom natjecanju) ne pruža odgovarajuću zaštitu protiv sporazuma koji ograničavaju trgovinu te protiv zlouporabe ekonomske moći, on intervenira u autonomiju stranaka na slobodno utvrđivanje cijene. Zakon o kontroli cijena predviđa mogućnost izračuna službene cijene od strane nadležnog ministarstva ili tijela lokane uprave za proizvode ili usluge (trenutni primjer je naknada za priključenje na mrežu grijanja) koji su nabrojani u prilogu zakona.⁹⁴ U tom slučaju stranke još uvijek imaju određen manevarski prostor, jer službena cijena nije fiksna, nego samo najviše ili najniže postavljena cijena. Ako stranke odstupe od nje ili ne dogovore kupovnu cijenu, službena cijena se treba smatrati sadržajem ugovora.⁹⁵ Ako tijelo nadležno za utvrđivanje cijena utvrdi, da se u određenom slučaju radi o povredi propisa koji reguliraju službene cijene, ono može zabraniti primjenu protuzakonite cijene, te uz izricanje novčane kazne, može obvezati stranku da oštećeniku nadoknadi razliku u dobiti koju je ostvarila kršeći propise o službenoj cijeni, a ako se ta osoba ne može jasno utvrditi, da uplatu izvrši u korist države.⁹⁶

nominatae. Acta Iuridica et Politica (1991), str. 131 na str. 134-135.; M. Kurylowicz: Zur Marktpolizei der römischen ädilen, u M. Zablocka, ur., *Au-dela des frontieres. Mélanges de droit romain offerts à Witold Wołodkiewicz*, Vol. 1 (Warszawa 2000) str. 439-456.

⁹³ Vidi npr. Diocletian's Edict on Maximum Prices (*Edictum de pretiis rerum venalium*). Cf. S. Lauffer, *Diokletians Preisedikt* (Berlin, Walter de Gruyter 1971), S. Corcoran: *The empire of the tetrarchs. Imperial pronouncements and government, AD 284-324*, 2nd edn. (New York, Oxford University Press 2000), str. 205-233.; H. Brandt, „Erneute Überlegungen zum Preisedikt Diokletians“, in A. Demandt, et al., ur., *Diokletian und die Tetrarchie* (Berlin, Walter De Gruyter 2004), str. 47-55.; B. Salway, „Mancipium rusticum sive urbanum. The Slave Chapter of Diocletian's Edict on Maximum Prices“, u U. Roth, ur., *By the sweat of your brow: Roman slavery in its socio-economic setting* [*Bulletin of the Institute of Classical Studies Supplements* 109] (London, The Institut 2010) str. 1-20.

⁹⁴ Vidi čl. 7. Zakona o kontroli cijena.

⁹⁵ Vidi čl. 13. Zakona o kontroli cijena.

⁹⁶ Vidi čl. 16. Zakona o kontroli cijena.

2. Prekomjerno oštećenje u hrvatskom obveznom pravu

Iako je srednjovjekovno ugarsko-hrvatsko pravo poznavalo pojam pravedne cijene, utjecaj rimske pravne tradicije na taj pravni sustav u ovom aspektu, kako smo prethodno zaključili, nije bio sveobuhvatan. Naime, institut *laesio enormis* kao najvažniji način ostvarivanja ideje o pravednoj cijeni, u sklopu njega nije bio reguliran. Institut prekomjernog oštećenja u konačnici je ipak drugim putem zaživio u hrvatskom pravnom sustavu, tj. na temelju doktrine *ius commune*, inkorporirane u odredbe ABGB-a koji je tijekom 19 st. postupno uveden u sve hrvatske krajeve. Sve do stupanja na snagu Zakona o obveznim odnosima iz 1978. (Sl.I. 29/78), ABGB je u §§ 934. i 935. sankcionirao povredu načela ekvivalentnosti činidaba samo u slučaju da jedna strana nije primila ni polovicu od onoga što je dala drugoj, odnosno zadržao je rimski kriterij prikrate preko polovice vrijednosti (*laesio ultra dimidium*).

Daljnji razvoj ovog instituta uslijedio je razradom načela jednake vrijednosti činidaba (načela ekvivalentnosti) kao jednog od temeljnih načela Zakona o obveznim odnosima (u daljnjem tekstu ZOO).⁹⁷ Načelo ekvivalentnosti (čl. 7. st. 1. ZOO) polazi od premise da kod dvostrano-obveznih ugovora svaka stranka za korist koju prema ugovoru treba dobiti, treba drugoj stranci dati jednaku protuvrijednost. To načelo nije apsolutno, jer je jednakost vrijednosti uzajamnih činidaba, matematički gledano, neostvariva u svakom pojedinom slučaju u praksi. No čak i kad ne postoje ispričavajući razlozi za odstupanje od tog načela, njegova povreda neće uvijek za sobom povlačiti pravne posljedice, već će to biti slučaj u izričito propisanim situacijama: prekomjerno oštećenje (čl. 375.), zelenaški ugovor (čl. 329.) i izmijenjene okolnosti (čl. 369.).⁹⁸

Da bi se institut *laesio enormis* mogao primijeniti u praksi, određene su sljedeće zakonske pretpostavke:

Čl. 375. st. 1. *Ako je između činidaba ugovornih stranka u dvostrano-obveznom ugovoru postojao u vrijeme*

⁹⁷ Zakon o obveznim odnosima (NN 35/05, 41/08, 125/11).

⁹⁸ Korekcije uzajamnih vrijednosti činidaba moguće su i u nekim drugim okolnostima, poput primjerice: odgovornosti za materijalne i pravne nedostatke (čl. 357, 401, 410, i 430), mogućnost smanjenja pretjerano visoke ugovorne kazne (čl. 354.) i dane kapare (čl. 304. st. 4.) i sl. Cf. V. Gorenc, *Komentar zakona o obveznim odnosima* (Zagreb, RRIF Plus 2005) str. 18. i 571.

sklapanja ugovora očit nesrazmjer, oštećena strana može zahtijevati poništaj ugovora ako za pravu vrijednost tada nije znala niti je morala znati.

Institut se, dakle, primjenjuje na sve sinalagmatične ugovore.⁹⁹ Očit nesrazmjer između činidaba, koji mora postojati da bi oštećeni mogao zahtijevati poništaj ugovora, nije prethodno utvrđen točnim omjerom, već je prepušten procjeni sudske prakse.¹⁰⁰ U tom pogledu dolazi do odstupanja od ranijih zahtjeva ABGB-a, da nesrazmjer mora biti preko polovice vrijednosti. Iz same naravi procjene vrijednosti, kako smo uostalom imali prilike utvrditi povijesnom analizom koncepta pravedne cijene, opće važeća i točno određena vrijednost ne postoji. Iako više nije dan neki objektivni kriterij za utvrđivanje nesrazmjera, ipak to odstupanje mora biti znatno da bi zakon odobrio zaštitu, jer bi inače bila narušena ugovorna sloboda stranaka. S obzirom da se nakon zaključenja ugovora vrijednost stvari može promijeniti, a time dovesti do nesrazmjera činidaba, kao mjerodavna se uzima vrijednost stvari u trenutku sklapanja ugovora.

Uz vrijednosti činidaba kao objektivni kriterij, zakon postavlja i dodatni kriterij kojim se zahtijeva da oštećena stranka u trenutku sklapanja ugovora nije znala, niti je morala znati za pravu vrijednosti stvari. Važno je istaknuti da takva neskrivljena zabluda ne smije biti izazvana od druge ugovorne stranke, jer bi u tom slučaju posrijedi bila prijevara. Taj subjektivni kriterij koji pretpostavlja postojanje zablude (mane

⁹⁹ Poput odredbi rimskog prava koje zahtijevaju da je cijena u vrijeme zaključenja ugovora određena ili određiva, pravila se ne primjenjuju na aleatorne pravne poslove, jer stranke zbog nepotpune određenosti činidaba svjesno preuzimaju rizik nesrazmjera vrijednosti uzajamnih činidbi. Također je primjena isključena kada je riječ o javnoj prodaji ili kada je stvara dana iz osobite naklonosti (cf. čl. 375. st. 5). Svojevrsna specifičnost hrvatskog prava do novog ZOO iz 2006. bila je da se primjena instituta protezala i na ugovore trgovačkog prava, iako se kod trgovačkih ugovora kao stranke javljaju subjekti koji su u pravilu stručnjaci i trebala bi im biti poznata vrijednost stvari koja se prodaje. Vidi J. Čuveljak, „Prekomjerno oštećenje“, 6 *Hrvatska pravna revija* (2003) str. 37.

¹⁰⁰ Izostavljanjem preciznog omjera vrijednosti omogućena je prilagodba primjene odredaba zakona okolnostima konkretnog slučaja, ali se istovremeno od pravnih praktičara traži veći napor u obrazlaganju odluka koje donose. Tako je primjerice odlukom Visokog trgovačkog suda Republike Hrvatske prekomjernim oštećenjem ocijenjena situacija u kojoj vrijednost nekretnine iznosi približno 60% od ugovorene cijene (Odluka Pž-1577/92). Cit. prema Gorenc, loc. cit. bilj. 98, na str. 573.

volje) kod oštećenika slijedi srednjovjekovnu rimsku pravnu tradiciju koja odstupa od rješenja antičkog rimskog prava. Primjena tog kriterija odgovara zahtjevu da se prilikom sklapanja pravnih poslova postupa s uobičajenom pažnjom i upozna sa stvarnim stanjem te razumno ocjeni konkretna situacija.

Posljedica prekomjernog oštećenja je pobožnost ugovora. Oštećena stranka može u roku od godine dana zahtijevati poništaj ugovora, dok zakonodavac, polazeći od načela *favor negotii*, daje mogućnost drugoj ugovornoj stranci održavanja ugovora na snazi ako ponudi dopunu do prave vrijednosti. Time suvremeno zakonodavstvo odstupa od rimskog rješenja iz carskog reskripta kojim se oštećeniku jamčila *facultas alternativa* – traženje nadopune do prave vrijednosti ili poništaj ugovora.

VI. Zaključna razmatranja

Klasično rimsko pravo polazilo je od potpune stranačke slobode u pogledu ugovaranja cijene dobara te nije postavljalo zahtjeve za pravednom cijenom (*iustum pretium*), niti je ona morala predstavljati objektivnu vrijednost predmeta. Možemo stoga zaključiti, da tek dva carska reskripta u Justinijanovom kodeksu sa striktnim kriterijem *dimidia pars* svjedoče o prvim, doduše rudimentarnim, ali važnim koracima prema ravnoteži između načela ugovorne slobode i načela jednakosti, koji je imao za cilj zaštitu ekonomski slabije ugovorne stranke. Najvažniji način ostvarivanja ideje pravedne cijene predstavljao je rimsko-pravni institut *laesio enormis*. Tijekom povijesti institut prekomjernog oštećenja pretrpio je brojne promjene, ovisno o tome je li zaštitno zakonodavstvo države interveniralo u regulaciju cijena ili je ugovornim strankama prepuštalo slobodu u pogledu sporazumnog ugovaranja.

Analizom odabranih srednjovjekovnih izvora ugarsko-hrvatskog prava - Werbőczyjevog Tripartita i Iločkog statuta - može se sa sigurnošću ustvrditi da su srednjovjekovna romanistička učenja utjecala u određenoj mjeri na oblikovanje shvaćanja o pravednoj cijeni u tim izvorima. Štoviše, spomenuta su učenja u nešto većem opsegu izvršila utjecaj na Iločki statut, pa tako i na njegov središnji dio koji sadrži pravo taverikalnih gradova (*ius tavernicale*), nego na sam Werbőczyjev Tripartit. No valja primijetiti i da utjecaj univerzalne rimske i kanonske pravne tradicije u navedenom segmentu na lokalna prava nije ni izbliza

bio potpun i sveobuhvatan. Tako, primjerice, ugarsko-hrvatsko pravo uopće nije poznavalo institut prekomjernog oštećenja (*laesio enormis*) kao najvažniji način ostvarivanja ideje o pravednoj cijeni u srednjovjekovnoj rimskoj pravnoj tradiciji. Naime, za razliku od rimske pravne tradicije, u kojoj je ideja o *iustum pretium* u prvom redu primijenjena u sferi privatnog prava, ugarsko-hrvatsko pravo je vrlo često ostvarivalo navedenu ideju uz pomoć specifičnih javnopravnih mjera. Stoga treba zaključiti da je ideja o *iustum pretium* primijenjena u srednjovjekovnom ugarsko-hrvatskom pravu u znatno užem opsegu nego u rimskoj pravnoj tradiciji.

Premda se ugarsko-hrvatsko pravo, nekoliko stoljeća odupiralo intenzivnijoj recepciji rimskog prava, ugarska sudska praksa i doktrina je od druge polovine 19. st. nadalje - uslijed odumiranja feudalnih odnosa te uzastopnih neuspjelih nastojanja za donošenjem modernog nacionalnog građanskog zakonika – postupno uzdigla rimsko privatno pravo u obliku općeg prava (*ius commune*) na razinu supsidijarnog izvora prava. Sljedeći tu univerzalnu pravnu tradiciju, ideje o *iustum pretium* i *laesio enormis* inkorporirane su i u važeći Mađarski građanski zakonik. S druge strane, institut prekomjernog oštećenja je zaživio u hrvatskom pravnom sustavu na temelju odredbi ABGB-a, koji je tijekom 19. st. postupno uveden u sve hrvatske krajeve. Navedene odredbe ABGB-a također su zasnovane na doktrini općeg prava (*ius commune*), a njihov utjecaj je nedvojbeno bio važan i pri oblikovanju današnjih hrvatskih obveznopravnih odredbi o navedenoj materiji.

Stoga u konačnici možemo ustvrditi da utjecaj koncepta pravedne cijene (*iustum pretium*) na mađarsko i hrvatsko pravo u različitim fazama njihova razvoja predstavlja gotovo ogledan primjer postupne recepcije univerzalnih pravnih koncepata u lokalnim pravnim sustavima. Autori rada se nadaju da izvršena analiza jednog konkretnog primjera odnosa „univerzalnog“ i „lokalnog“ u povijesno-komparativnom kontekstu nije *per analogiam* sasvim bez značenja i za aktualnu diskusiju o odnosu „europskog“ i „nacionalnog“ u procesu harmonizacije i/ili unifikacije europskog pravnog prostora.

Zaštita okoliša: pravo i zaštita okoliša

Antal Visegrády *

Ivana Tucak **

Uloga nižih i viših sudova u tumačenju hrvatskog i mađarskog prava

I. Uvodne napomene

Pravni razvitak može biti kontinuiran i periodičan. Kontinuirani pravni razvitak je posljedica sudskog aktivizma, dok je periodičan razvoj posljedica kodifikacije ili zakonodavstva. Nema sumnje da se svaki pravni sustav mora suočiti s činjenicom da sudska praksa ima važnu ulogu u zakonskim promjenama,¹ a zemlje srednjoistočne Europe nisu nikakva iznimka.

II. Uloga sudske prakse u mađarskoj pravnoj povijesti

U povijesnom razvoju mađarskog prava i običajno pravo i sudske pravne imali su važnu ulogu i nekoliko točaka susreta. Takozvani *Tripartitum* (1514.), sažetak živućeg feudalnog običajnog prava, koji kao posljedica kraljevskog pristanka, nikad nije dobio zakonsku snagu, počeo se primjenjivati od strane sudova diljem zemlje, tako da je postao pravno obvezujuć putem običaja. Naknadno je uključen u *Corpus Iuris Hungarici* (1629.). Sudska praksa je ostala najšire područje primjene običajnog prava, uglavnom su to bile odluke vrhovnih sudova među kojima se posebno ističe Kraljevski sudbeni stol. Također je bitan utjecaj na sudske pravne imala zbirka pod nazivom *Planum Tabulare* (1800.). Ona je sadržavala proceduralna pravila, odluke kraljevskog odbora, sudske pravne imala gradovima, pravne postupaka pred vlastelinskim sudovima.

* Prof.dr.sc. Antal Visegrády, redoviti profesor, Katedra za filozofiju prava i države, Pečuh, visegrady.antal@ajk.ptt.hu

** Doc.dr.sc. Ivana Tucak, docentica, Katedra pravno-teorijskih znanosti, Osijek, itucak@pravos.hr

¹ Cf. R. David i J. E. C. Brierley, „Major Legal Systems in the World Today” (London, 1985.), K. Zweigert i H. Kötz, *Einführung in die Rechtsvergleichung auf dem Gebiete des Privatrechts* (Tübingen, 1971.), J. Wróblewski, *The Judicial Application of Law* (Dordrecht/Boston/London, 1992.)

Nakon osmogodišnje vladavine (1853.- 1961.) austrijskog Općeg Građanskog Zakonika (1811.) u Mađarskoj, Vijeće ministra pravosuđa 1861. stvorilo je tzv. *Privremeni pravilnik o ustrojstvu sudbene vlasti*. Kao i Tripartitum prije njega, taj dokument nikad nije postao zakon. U stvarnosti postao je dio pravnog sustava pomoću sudske primjene, tj. putem odluka donesenih u konkretnim pravnim slučajevima. Mađarska sudska praksa je tako dobila značajnu ulogu u stvaranju i razvoju prava, osobito u području građanskog prava. Ona je unificirala običajno pravo koje je postojalo prije 1848., pravno uređenje uvedeno i održano uglavnom u vezi s katastarskim upisom u zemljišne knjige i kratkim odredbama gore spomenutog Pravilnika. Nakon donošenja Trgovačkog zakonika (1875.), sudska praksa je razvila pravila modernih odnosa s dobrima u području trgovinskog prava na temelju njemačkog Trgovačkog zakonika i austrijskog ABGB-a. Od početka stoljeća pa nadalje, sudska praksa je bila pod značajnim utjecajem petog Nacrta građanskog zakonika (1928.), premda niti on nikad nije dobio pravnu snagu, većina je njegovih dijelova pomoću pravne prakse i načela običajnog prava postala dijelom mađarskog pravnog sustava. Prirodno, ovaj je zakon sadržavao nekoliko pravnih načela i razvio se od strane sudske prakse. U nekodificiranim poljima građanskog prava, sudska praksa je tako nastavila biti izvor prava sve do 1959., čak i kasnije. U pitanjima koja su regulirana zakonima, sudska praksa je bila ta koja je napravila početne korake.

III. Uloga sudske prakse u suvremenom mađarskom pravnom sustavu

Sudska praksa u srednjoistočnoj Europi razvija pravni sustav na dva načina. U strogom smislu, dovodeći u sklad izmijenjene društveno–gospodarske odnose i odgovarajuću, nepromijenjenu pravnu regulaciju. U širokom smislu, sudska praksa razvija pravni sustav premošćivanjem već uređenih i nepromijenjenih uvjeta života, dovodeći ih u sklad sa pravnim normama koje ih uređuju na neadekvatan, preuzak ili preširok način.² Glavne sfere i oblici sudskog razvitka prava su tumačenje, konkretizacija, individualizacija pravnih pravila te popunjavanje pravnih praznina putem pravne analogije i postavljanjem primjera pravičnosti.

²Vidi A. Visegrády, *A bírói gyakorlat jogfejlesztő szerepe* (Budapest, 1998.).

Sredstva sudskog razvitka prava su tumačenje pravnih pravila i tzv. *analogia legis* i *iuris*. Sudska uloga u razvoju prava obuhvaća gotovo sva polja i razine pravnog sustava. Unutar mehanizma sudskog razvoja prava možemo razlikovati neposredni sudski razvitak i posredni sudski razvitak prava koji se ne može jednostavno označiti u praksi. Temeljno obilježje prethodnog je da je učinak razvoja prava posljedica same sudske prakse, i to ne samo prakse vrhovnih sudova, nego i posljedica djelovanja nižih sudova. U slučaju posrednog modela, sudski razvitak prava je posljedica rješenja obrazloženih od sudskih vlasti, pravne znanosti kao i od strane odvjetničke i druge pravničke prakse. Tako se sudski razvitak prava može promatrati kao složen proces.

1. U mađarskom primjeru sudskog razvoja prava odluke od temeljne važnosti su odluke Vrhovnog suda. Sudovi ne samo što „primjenjuju“, nego također i tumače pravo i tako ga nužno razvijaju. Rimsko pravno načelo *praetor ius facere non potest* je važeće čak i danas, barem, u formalnom smislu na temelju zakonodavnog djelovanja. Međutim, na određeni način, kad donosi odluke, s obzirom na izbor, tumačenje i primjenu pravnih normi (njihovih individualnih elemenata), sudac također stvara „sudsku praksu“ (*praetor ius facit inter partes*). Stoga, stalna i jedinstvena sudska praksa sudova, pojedinačne odluke „presedanske vrijednosti“ i određene odluke Vrhovnog suda mogu se smatrati izvorima prava. Prema odjeljku 27. Zakona o ustrojstvu i upravljanju sudovima iz 1977., Vrhovni sud treba osigurati jedinstvenu primjenu prava od strane sudova i u okviru obavljanja te dužnosti, treba usvojiti odluke o jedinstvenoj primjeni prava (uniformity decision) koje obvezuju sudove i objavljuju se u službenom glasilu Republike Mađarske. Proces uspostavljanja jedinstvenosti prava – koji također može biti pokrenut od sudskog odjela - može se pokrenuti kada je to potrebno za daljnji razvoj sudske prakse ili za osiguranje jedinstva sudske prakse. U svrhu osiguranja jedinstva sudske prakse, odjeli Vrhovnog suda, regionalni žalbeni sudovi i okružni sudovi analiziraju sudsku praksu i mogu bez pokretanja procedure ujednačavanja zakona – izraziti mišljenje ili zauzeti stajalište odjela koje će biti objavljeno i koje će sudovi slijediti.

Primjeri za to uključuju – bez namjere pružanja iscrpnog popisa, mišljenje Građanskog odjela br. 10, koje se odnosi na sporna pitanja iz područja razvrgnuća suvlasništva PK. br. 32, koji rješava pitanje *inte-*

grum restitutio koje proizlazi iz ništavosti ugovora, ili mišljenje Gospodarskog odjela GK br. 66, koje, između ostalog, uspostavlja pravila što se odnose na ispunjenje novčanih dugovanja (glavnice i zakašnjelog plaćanja kamata) u odnosima između gospodarskih čimbenika, također bi trebalo spomenuti mišljenje Upravnog odjela KK br. 2, koje se odnosi na čimbenike koji se moraju uzeti u obzir od strane sudova kada se upisuju osnivanja zaklada.³

Mišljenja i stavovi odjela nisu formalno obvezujući za postupovne sudove, međutim, može se statistički dokazati da je broj suprotnih odluka u pojedinačnim slučajevima beznačajan. Premda pojedinačne odluke i presude objavljene u zbirci „Sudske odluke“ ili u ostalim publikacijama kao što su „Odluke Regionalnog žalbenog suda“ ili „Zbirka sudskih odluka“ nisu službeno dio nadzora koji vrši Vrhovni sud, njihova uloga vodilja se teško može dovoditi u pitanje. Oni također ne obvezuju niže sudove, drukčije rečeno, slijediti njih je „obvezujuća preporuka“, sudovi drugog stupnja vole da se ona primjenjuju, stranke odnosno njihovi pravni zastupnici se često pozivaju na njih u svojim podnescima, kao što ih parnični sudovi često citiraju u svojim odlukama da bi podržali svoje rasuđivanje. Umjesto tumačenja kojim se razvija pravo ono bi se moglo smatrati i *contra legem* sudskim pravom⁴ u području nematerijalne štete. Odluka Vrhovnog suda br. 16. postavila je preduvjete kojima je prekvalificirala alternativne uvjete u kumulativne uvjete (umjesto smatrajući život „trajno ili ozbiljno“ otežanim postavila je da život mora biti „trajno i ozbiljno“ težak) i time promijenila primjenjivost određenog dijela zakonodavstva.

Pogledajmo neke statističke podatke o broju odjelskih mišljenja Vrhovnog suda i odluka o jedinstvenoj primjeni prava (*uniformity decision*) između 2008. i 2010.

Kazneni odjel: 31 odjelsko mišljenje i 15 odluka o jedinstvenoj primjeni prava.

Upravni odjel: 24 odjelska mišljenja i 13 odluka o jedinstvenoj primjeni prava.

³ Cf. G. Bíró i B. Lenkovic, *Magyar Polgári jog. Általános tanok* (Miskolc, 2010.).

⁴ Vidi o tome J. Wróblewski, „Interpretatio secundum, prater et contra legem“, *Panstwo i Prawo* 4-5 (1961).

Građanski odjel: 10 odjelskih mišljenja i 14 odluka o jedinstvenoj primjeni prava.

2. U pogledu teme našeg rada, odluke Ustavnog suda imaju posebnu ulogu. One su važne za različite grane prava, npr. u polju slobode ugovaranja, zaštite tajni, ustavne zabrane neopravdane diskriminacije pravnih subjekata i zahtjeva pravne sigurnosti. Djelatnost Ustavnog suda se ne proteže na primjenu prava, to (posebno) tijelo ne može rješavati pojedinačne slučajeve, njegova je primarna uloga ona „negativnog zakonodavca“, tj. ukidanje normi koje su u sukobu s Ustavom (nadzor nad normama, kako se to uobičajeno naziva), a njegova sekundarna uloga je vjerodostojno tumačenje Ustava. „Ustav na način na koji se tumači“ od strane Ustavnog suda je neposredno obvezujući za sudove i putem njega također je neposredno obvezujući za sve sudionike u postupku.

Ustavni sud također ima bitnu ulogu u razvoju prava pomoću rasuđivanja koje nudi u pogledu ukidanja zakonskih normi. Ima još neposredniju ulogu u razvitku prava putem svojih odluka pozivajući na popunjavanje ustavnih praznina. Ako Ustavni sud ustanovi „ustavnu prazninu“ koju je ostavio zakonodavac, on poziva Parlament da obavi „svoju zakonodavnu dužnost“. To je bio slučaj kada je Ustavni sud ukinuo § 685 točku c Građanskog zakonika postavljajući novu definiciju ekonomskih djelatnika zato što postojeća nije uključivala trgovce pojedince. Također se u velikom broju slučajeva dogodilo da je Ustavni sud pružio neposredno primjenjive upute s obzirom na nove norme koje treba stvoriti (primjerice u pogledu zaštite podataka).

IV. Analiza sudske prakse

Nadalje, uzmimo u obzir nekoliko posebnih primjera iz različitih grana prava, prvo iz građanskog prava. Ranija sudska praksa zauzela je stav da je ugovor o pružanju usluga koji sklopi loš izvršitelj ništav. U usporedbi s tim dogodile su se neke promjene 1990-ih. Posebna vodeća uloga se može pripisati slučaju u kojemu je Vrhovni sud istaknuo da se može odlučiti na temelju postojeće pravne regulacije koja se odnosi na obavljanje trgovine je li ugovor sklopljen bez odgovarajućeg odobrenja (licence) nezakonit. Nedostatak odobrenja sam po sebi ne

čini ugovor ništavim ako usluga koja je predmet ugovora nije pravno zabranjena. U skladu s ostalom novom pravnom regulacijom, koja odražava društvene i gospodarske promjene, takvi ugovori dovode do istih pravnih posljedica kao da je ugovaratelj imao traženo odobrenje, drugim riječima, ugovaratelj ima obvezu jamstva i principal (naručitelj ugovora) je obvezan platiti naknadu izvođaču.

Slična se uloga u razvoju sudske prakse može uočiti kod promjene izraza “neopravdana i pretjerana razlika u vrijednosti” u “neopravdani i pretjerani nerazmjer vrijednosti”. Temeljem čl. 201. (2) Građanskog zakonika, ugovor se može proglasiti nevažećim ako postoji neopravdana i pretjerana razlika u vrijednosti između pružene usluge i tržišne cijene. Sudska praksa zamijenila je izraz “razlika u vrijednosti” izrazom „nerazmjer vrijednosti“ čisto radi nemogućnosti objektivne procjene te razlike. Pravilo Građanskog zakonika ne osigurava precizni temelj za određivanje do koje se mjere neka razlika smatra neopravdanom i pretjeranom. Temeljita razrada ovog pitanja pala je na pleća sudstva i usprkos bogatoj sudskoj praksi na tom području, taj se pojam može opisati jedino općom definicijom, ili drugim riječima, nije moguće definirati određeni postotak koji bi u ovom smislu služio kao standard nego je potrebno razmotriti okolnosti u svakom pojedinačnom slučaju. Sudska praksa u pravilu ne smatra da je čak i 20-30% razlika u vrijednosti neopravdano nerazmjerna. S druge strane, Vrhovni je sud ocijenio da u kupoprodajnom ugovoru razlika u kupoprodajnoj cijeni od 40 % u odnosu na tržišnu cijenu predstavlja neopravdanu i pretjeranu razliku u vrijednosti, i to uzimajući u obzir činjenicu da u tom konkretnom slučaju nije bilo posebnih okolnosti koje bi opravdale nerazmjer tih dimenzija. Prema tome, sudska praksa donijela je subjektivnu odluku o neopravdanom i pretjeranom nerazmjeru između pružene usluge i tržišne cijene putem razmatranja svake činjenicu u navedenom predmetu.

Mađarski Zakon o trgovačkim društvima 1988/VI stupio je na snagu 1. siječnja 1989. Zakon je stvoren u vrlo kratkom razdoblju i utemeljen na austrijskom, njemačkom i švicarskom pravnom materijalu, a u svjetlu početnih praktičnih iskustava i razmatranja mađarskih pravnih, političkih i gospodarskih zahtjeva namjeravalo ga se kasnije izmijeniti i dopuniti. Ta je zakonodavna namjera još od samih početaka bila

dobro poznata sucima Registracijskog suda koji su na najbolji mogući način iskoristili priliku za vršenje njihove razvojno pravne funkcije. Razvojno pravna uloga tijela Registracijskog suda čija je nadogradnja uslijedila zbog promjene režima uzeta je u obzir u novom Zakonu o trgovačkim društvima koji je izmijenjen i dopunjen Zakonom 1991/LXV. Ilustrirajmo to sljedećim primjerima.⁵

Na početku rada Registracijskog suda sporazumno je utvrđeno da se korištenje prava na najam nekretnina ubraja u imovinu tvrtke. U takvim su slučajevima pravo korištenja ili najamnina priznati kao doprinos u naturi, što se onda izražavalo u novčanoj protuvrijednosti u temeljnom kapitalu. Te su izvanredne mjere dovele do raznih, teško rješivih problema. Iz razloga što se u praksi nikad plaćena nominalna najamnina obračunavala kao doprinos, imovina društva povećana je odmah na početku poslovanja društva za fiktivni novčani iznos. Nasuprot tome, u općem je interesu da se jedino utrživa imovina koja ima financijsku vrijednost i koja se može ovršiti prihvaća kao doprinos u naturi [Zakon o trgovačkim društvima, čl. 22., st. (2)].

Vrhovni sud odlučivao je u prilično neobičnom predmetu vezanom za ovu problematiku. Činjenice iz odnosnog predmeta ukazuju da je određeno društvo u osnivanju namjeravalo uključiti u svoju imovinu oko 2600 m² vodne površine koja je služila za vez plovila u luci Balatonföldvár. Sud je u svojoj presudi odlučio da se to specifično područje prirodne vodne površine jezera Balaton ne može ubrojiti u imovinu istog društva, i to na osnovu točke (a) stavka 173. Građanskog zakonika prema kojem državna imovina ne može biti utrživa. Utrživost se uvijek mora preispitati u vezi s ovršivosti. To znači da se unesena imovina mora provjeriti u smislu njezine prikladnosti za obeštećenje vjerovnika u slučaju prestanka društva.

Obrazloženje Vrhovnog suda u ovom je konkretnom slučaju naglasilo da bi djelomični ili potpuni prijenos prava na korištenje u biti značio službeno odobrenje za doprinos u naturi.

Unesene nekretnine smatraju se vlasništvom društva jedino ako su vlasnička prava uknjižena na ime društva. Zakon LXV/1991 određuje da

⁵ Cf. A. Visegrády, „Judicial Practice as an Element of Legal Development“, *Rechtstheorie* 3(1995).

se praksa Registracijskog suda prema kojoj se nekretnina opterećena nekom vrstom prava poput prava na uživanje ne može smatrati doprinosom (unosom) te po tom pitanju ne pomaže čak ni objava odnosnog ugovora od strane nositelja prava. Još jedno takvo pravo je hipoteka. Razlog tome je što na osnovu nje vjerovnik može staviti imovinu na dražbu neovisno o tome je li ista uvedena kao doprinos kapitalu društva. Neotudivost i zabrana terećenja također čine razloge za izuzeće u ovom kontekstu.

Na polju kaznenog prava – budući ovdje analogija nije dopuštena – sudska praksa ima ograničeniju ulogu nego u ostalim granama prava. Unatoč tome, dosljedna sudska praksa dala je izvanredne rezultate.⁶ Produžena kazneno djelo, uvedeno Zakonom IV iz 1978., bilo je temom sudske prakse još od 19. stoljeća. U današnjoj dogmatici, produženo kazneno djelo predstavlja neovisnu instancu zakonodavnog ili umjetnog elementa stvorenog od strane zakonodavstva. Teško je razumjeti zašto je ova institucija bila ostavljena po strani stoljeće i po.

Procjenu neizravnog počinjenja također karakterizira osebujna prošlost. Premda je utvrđena već austrijskim Kaznenim zakonom iz 1952., u Mađarskoj je pojam neizravnog počinjenja uveden Zakonom LXXX iz 2009. Bez obzira na to, sudska se praksa kontinuirano bavila ovom problematikom još od 19. stoljeća. Razlog za neprimjenjivanje ovog pojma leži vjerojatno u činjenici da je počinitelj osoba koja shvaća pravne činjenice kaznenog djela, a neizravni počinitelj ne shvaća objektivne nego samo subjektivne elemente kaznenog djela. U pogledu ovog pitanja sudska praksa nije čekala da se teoretske debate stišaju. U skladu s Mišljenjem Kaznenog odjela BKv br. 10 (BK 24.), ako trudna žena izgubi nerođeno dijete kao rezultat fizičkog napada, počiniteljeva radnja smatrat će se nanošenjem tjelesnih ozljeda koja uzrokuje trajnu invalidnost i ozbiljne posljedice za zdravlje žrtve.

Stalni problem čini paralelizam i razgraničenje prijevare i porezne prijevare. Odluka o ujednačavanju kaznenog prava br. 1/2006 trenutno pokušava definirati razliku između pravnih činjenica ova dva kaznena djela:

⁶ Vidi opširnije Á. Balogh i L. Köhalmi, *Büntetőjog Általános rész* (Budapest/Pécs, 2010.), E. Erdősy, et al., *Büntetőjog. Különös rész* (Budapest/Pécs, 2007.).

1. Kazneno djela prijevare počinjeno je od strane osobe koja pokušava dobiti povrat poreza na dodanu vrijednost na temelju knjigovodstvenih dokumenata izdanih za neoporezivu radnju ili za oporezivu radnju koja nije potkrijepljena stvarnom gospodarskom aktivnošću. Šteta koja čini temelj ove pravne klasifikacije utvrđuje se prema visini prilagođenog, vraćenog ili na neki drugi knjigovodstveni način obračunatog PDV-a.

2. Kazneno djelo porezne prijevare počinjeno je od strane osobe koja je obveznik plaćanja PDV-a, ako ista – ili na osnovu dužnog poreza zaračunatog od njezine strane ili navođenjem iznosa poreza (poreznog odbitka) koji je drugi porezni obveznik preliminarno toj osobi obračunao – poreznim vlastima da lažne podatke temeljene na fiktivnim knjigovodstvenim dokumentima, uz uvjet da rezultat njezinog čina ostane unutar granica zakonski propisane porezne obveze. Vrijednost koja služi kao temelj za pravnu klasifikaciju ovog čina je iznos poreznog umanjenja.

Bilo bi korisno izmijeniti i dopuniti zakonski tekst o poreznoj prijevarama u skladu s ovim navodima Odluke o ujednačavanju kaznenog zakona. Slično vrijedi i za Odluku o ujednačavanju kaznenog zakona br. 1/2005. koja nalaže da se pronevjera ne može počinuti u pogledu nekretninama. Mišljenje Kaznenog odjela br. 34. (BK 93) je sljedeće:

I dok ispoljavanje nasilnog ponašanja koje se ubraja u remećenje javnog reda i mira ne mora podrazumijevati nanošenje tjelesnih ozljeda, postoje i kaznenih djela u kojima se ne može govoriti o ispoljavanju nasilnog ponašanja nego o nasilnom počinjenju. Zakonski određeno nasilje iz pravnih činjenica o takvim kaznenim djelima obuhvaća upotrebu fizičke sile usmjerene prema nekoj osobi s namjerom slamanja otpora te osobe. U usporedbi s tim, nasilje izvršeno tijekom počinjenja ovih kaznenih djela – suprotno agresivnom remećenju javnog reda i mira koje je blažeg oblika – je u većini slučajeva popraćeno, a to je i u skladu s uobičajenim pogledima na život, nanošenjem tjelesnih ozljeda oštećeniku.

Kao rezultat toga, čl. 11. st. 1. Zakona LXXIX iz 2008. nadopunjuje čl. 271. definicijom nasilja.

čl. 271. st. 5. – Sukladno ovom Odjeljku, izvršavanje fizičkog utjecaja nasilne prirode prema drugoj osobi se također klasificira kao nasilno ponašanje čak i ako se njime ne može uzrokovati tjelesna ozljeda.

U radnom se pravu važnost uloge sudske prakse povećava, što je proisteklo iz regulativnog koncepta Zakona o radu (proglašenog 1992.). Uz pomoć stavova Odjela za radno pravo Vrhovnog suda, nominalno tradicionalne, a po svom sadržaju obnovljene pravne institucije, u praksi pokušavaju davati integrirana tumačenja.⁷ Zakon o radu isto tako sadrži nove pravne institucije, a njihova valjana tumačenja pospješuje sudska praksa. Konačno, ne smije se podcijeniti ni glatko uvođenje pravne prakse na poljima koja nisu regulirana Zakonom o radu.

Tzv. Direktiva o prijenosu (*Transfer Directive*) dokazuje promjenu koncepta Europske unije glede socijalne politike. Bit direktive je tzv. koncentracija skrbi o djelatnicima, tj. ublažavanje opasnosti koje prijete zaposlenicima u sklopu socijalne politike. Prilagodba ove direktive u svakoj zemlji članici dovodi do užarenih rasprava pa su do današnjeg dana prisutni problemi u njezinom tumačenju. Promjena osobe poslodavca važan je detalj u mađarskom radnom pravu, i to zato jer je 1992. – u godini proglašenja važećeg Zakona o radu – već bio u tijeku proces privatizacije koji neizostavno dovodi do promjene pravnog subjekta u osobi poslodavca. Činjenice ovog slučaja zakonodavac nije regulirao; možemo reći da je promjena osobe poslodavca izostavljena iz kruga minimalnog standarda određenog od strane zakonodavca. Distanciranje zakonodavca od ovog probleme dovelo je do kritične situacije. Godine 1992., Odjel za radno pravo Vrhovnog suda objavio je stajalište br. 154. te tako pokušao stvoriti ujednačenu točku gledišta sudske prakse o tom pitanju.

Stajalište u skladu s direktivom jasno pokazuje da proživljena sukcesija vezana za promjenu osobe poslodavca nije utjecala na radni odnos. Uspoređujući radni odnos u prošlim vremenima s ovim današnjim, može se reći da nikakvih promjena nije bilo, posebice u pogledu otkaznog roka i otpremnina te radnog staža koji uključuje i prošla i sadašnja vremena. Vrhovni sud ističe da promjena osobe poslodavca ne dovodi do prestanka starog radnog odnosa i ne stvara novi nego radni

⁷ Cf. G. Kiss, *Munkajog* (Budapest, 2005.)

odnos između poslodavca i uposlenika – uslijed nedostatka izmjena temeljenih na konsenzusu – ostaje nepromijenjen. Kad su poslodavci i poslovno uvjetovani otkaz ugovora o radu u pitanju, najvažnija činjenica je valjanost argumentacije. Stajalište br. 95. Odjela za radno pravo Vrhovnog suda primjenjuje se na ovaj slučaj. Odluka obrađuje autentičnost sadržaja argumentacije te usporedo s tim, što opravdanost znači.

Prema stajalištu, zahtjev za usklađenosti sa stvarnim stanjem podrazumijeva da se neprimjereno opravdani poslovno uvjetovani otkaz ugovora o radu ne prihvaća. Razlozi za otkaz moraju biti autentični te se mora dokazati da odnosno radno mjesto nije potrebno pa je potrebno regulirati poslovni odnos. Odluka naglašava da se opravdani otkaz ne može poništiti bilo poradi pitanja pravičnosti bilo zbog razmatranja takvih okolnosti koje su izvan djelokruga parničnog postupka. Objašnjenje davanja otkaza mora sadržavati jasan razlog poslovno uvjetovanog raskida ugovora o radu.

Stajalište br. 95. još ističe da nije bitno uključuje li otkaz detaljno objašnjenje nego može li se ustanoviti, neovisno o navedenim razlozima za otkaz, treba li poslodavac to radno mjesto ili ne. Sukladno stavu, očitovanje poslodavca o nepodobnosti za posao ne ispunjava zadane kriterije ako detaljne, činjenične okolnosti koje su uzrokovale nepodobnost nisu jasne.

V. Uloga sudske prakse u hrvatskoj pravnoj povijesti

U Hrvatsko-Ugarskoj Uniji sudske presude bile su u početku među najvažnijim izvorima prava (*fontes iuris*).⁸ *Tripartitum opus iuaris consuetudinari inclyti regni Hungariae* sastavljen 1514. od strane protonotara kraljevske kurije S. Werbőczyja činio je temelje pravnog sustava. Werbőczy je *Tripartitum* utemeljio na običajnom pravu, a presude kraljevskih sudova, kraljevske uredbe te naredbe i kraljevske povlastice označio kao tri vrste pravnih izvora koje ga razvijaju.⁹ Taj je pravni

⁸ M. Vuković, *Interpretacija pravnih propisa* (Zagreb, Školska knjiga, 1953.) str. 49.

⁹ D. Nikolić, „Elementi sudskog prava u pravnom sistemu Srbije i Evropske unije“, 126 *Zbornik Matice srpske za društvene nauke* (2009.) str. 7. na str. 15. dostupno na <http://www.doiserbia.nb.rs/img/doi/0352-5732/2009/0352-57320926007N.pdf> (29.1.2013).

sustav u drugoj polovici 19. stoljeća bio izložen značajnim reformama. Kraljevskom je odlukom 9. travnja 1861. osnovan vrhovni sud za područje Hrvatske i Slavonije - Stol sedmorice, kojemu je na čelu - budući da u to vrijeme uprava nije bila odvojena od sudstva - bio ban, kada je za vrijeme bana Ivana Mažuranića (1873.-1880.) sudstvo odvojeno od uprave, posebnim je zakon 28. veljače 1874. ustanovljeno mjesto predsjednika Stola sedmorice.¹⁰ Taj je sud u svojim odlukama ukazivao na važnost sudske prakse odnosno na „potrebu za njezinom stalnošću“.¹¹ Tako je Stol sedmorice u svojoj rješidbi od 26. travnja 1889. br. 1240. kojom se „trgovačkim knjigama trgovaca cislitavskih priznaje (se) jednaka dokazna moć kao i knjigama trgovaca ovozemnih“ istaknuo: „(d) ali se trajanje te dokazne moći u konkretnom slučaju proračunati ima po propisima § 19. i 20. uvedbenog zakona k austrijskom trg. zakonu od 17. decembra 1862. Ili po § 31. hrv. ug. trg. zakona, dolazi samo u rijetkim slučajevima u pretres, čega radi se u tom pogledu o stalnoj kojoj praksi govoriti ne može.“¹² A u plenarnom zaključku od 20. listopada 1892. br. 1221-1893 u predmetu koji se odnosio na „uživanje nepokretnina mjesto kamata“: „s obzirom na veliku senzaciju, koju bi pobudilo u narodu i u pravnom svijetu, kad bi Stol sedmorice nakon mnogogodišnje prakse od prijašnjeg načela sasvim odustao“.¹³

Važno je napomenuti da je za vrijeme Austro-Ugarskog apsolutizma vladalo stajalište da praksa viših sudova obvezuje niže sudove, da pojedini sudovi mogu „donositi načelne i opće odluke“ iz potpuno drugih razloga od onih prisutnih u zemljama anglo-američkog prava.¹⁴ Bilo je to vezano uz političke prilike tada važeće u zemlji. Premda je spomenutim Mažuranićevim reformama sudski sustav odvojen od uprave, te utemeljena neovisna institucija državnog odvjetništva, ta rješenja nisu

¹⁰ N. Engelsfeld, *Povijest hrvatske države i prava: razdoblje od 18. do 20. stoljeća*, 3. dopunjeno izd. (Zagreb, Sveučilišna naklada 2006.) str. 118., D. Čepulo, „Vladavina prava i pravna država-europska i hrvatska pravna tradicija i suvremeni izazovi“, 51 *Zbornik PFZ* (2001.) str. 1337. na str. 1346.

¹¹ Primjeri odluka Stola sedmorice preuzeti su od M. Vukovića. Vuković, op. cit. bilj. 8, str. 50.

¹² Ibid., E. Čimić, *Rješidbe Kralj. stola sedmorice kao vrhovnog sudišta u građansko-pravnim predmetima* (Zagreb, Knjižara L. Hartmana 1913.), str. 143.

¹³ Čimić, op. cit. bilj. 12, str. 126.

¹⁴ Vuković, op. cit. bilj. 8, str. 51.

bila u praksi dugog vijeka, budući da je Hrvatski sabor ukinuo stalnost položaja sudaca već 1884.¹⁵

VI. Uloga sudske prakse u suvremenom hrvatskom pravnom sustavu

U prvim godinama nakon osamostaljenja Hrvatske sucima nije priznat u potpunosti značaj u razvoju i stvaranju prava.¹⁶ Smatralo se da hrvatski suci nemaju „kreativne ovlasti“ u rješavanju slučajeva. Suprotno hrvatskom Ustavu iz 1990.¹⁷ koji se zasnivao na liberalno demokratskim standardima i na načelima diobe vlasti i vladavine prava, pravna kultura je i dalje ostala utemeljena na načelima legalizma,¹⁸ pozitivizma i formalizma.¹⁹ Prema tom gledištu, pravo se isključivo sastoji od „državnih zakona“, zakoni „samo iznimno trebaju tumačenje“, a sudske presude su samo „konkretizacija zakona“.²⁰ Velik broj pravnik promatrao je sudove kao „neosobne, racionalne institucije, koje su sposobne objektivno primijeniti pravna pravila... Sudovi ne mogu imati sudsku politiku, njihova jedina zadaća je riješiti pojedinačne slučajeve primjenom objektivnih pravila koja sadrže sve odgovore“.²¹ Za redovne suce su glavni izvor prava bili zakoni i podzakonski pravni akti, te se nisu niti pozivali na bilo koji izvor prava osim njih.²² Hrvatski suci i pravnici su općenito bili skloni izbjegavati tumačenje zakona

¹⁵ Čepulo, loc. cit. bilj. 10, str. 1347. bilj. 8.

¹⁶ Vidi S. Rodin, „Interpretativna nadležnost Vrhovnog suda RH po novom Zakonu o sudovima“, autorizirano izlaganje na 10. tribini Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i Kluba pravnika grada Zagreba, Bilten br. 39. (Zagreb, 19. IV. 2006.). Dostupno na http://www.pravo.unizg.hr/download/repository/INTERPRETATIVNA_NADLEZNOST_VS_RH_PO_NOVOM_ZAKONU-31-01-06.pdf Vidi također T. Čapeta, „Interpretativni učinak europskog prava u članstvu i prije članstva u EU“, 56 *Zbornik PFZ* (2006.) str. 1443-1494, T. Čapeta, „Court, Legal Culture and EU Enlargement“, 1 *Croatian Yearbook of European Law & Policy* (2005.) str. 23-53.

¹⁷ Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine br. 56/90.

¹⁸ I. Padjen, „Prijedlozi promjena Ustava Republike Hrvatske 2009.-2010.“, *Okrugli stol o promjenama Ustava*, Zagreb, 9. travnja 2010. Dostupno na http://www.hr.boell.org/downloads/padjen_ustav.pdf (20.11.2012.).

¹⁹ Čapeta, 2005, loc. cit. bilj. 16, str. 6.

²⁰ Padjen, loc. cit. bilj. 18.

²¹ Čapeta, 2005., loc. cit. bilj. 16, str. 8.

²² Ibid., str. 9.

ili drugim riječima kao što su to sugerirali prominentni pravnici poput J. Barbića, držati se „točki i zarez za zakona koje su stavili lektori Vladinog ureda za zakonodavstvo“.²³ Sve je to bio razlog što je ustavotvorac 2010. prilikom donošenja novih ustavnih odredbi čiji je cilj bio omogućiti i olakšati hrvatsko pristupanje Europskoj uniji smatrao potrebnim da izričito odredi ustavnim izmjenama iz 2010. u čl. 118. st. 3. da „sudovi sude na temelju Ustava, zakona, međunarodnih ugovora i drugih važećih izvora prava.“ Prije toga je u Ustavu stajalo da suci sude na temelju ustava i zakona (čl. 117. st. 3.). Time je Ustav ukazao na razliku između zakona (*statute*) i prava (*law*).²⁴ Novi Zakon o sudovima u čl. 5. također uvrštava sudsku praksu među izvore prava.²⁵

Činjenica da su sudovi podčinjeni zakonodavcu i da se pravo tumači isključivo jezičnom metodom vidi se i u tome da se zakonske praznine do sada nisu popunjavale sudskom interpretacijom, nego vjerodostojnim tumačenjima Hrvatskog sabora,²⁶ što ugledni pravni teoretičari vide kao poremećaj u diobi vlasti između zakonodavne i sudbene vla-

²³ Navedeno prema Padjen, loc. cit. bilj. 18.

Prema J. Barbiću: „Prvo zbog toga što kod nas nitko ne brine o cjelini pravnog sustava. Zbog toga su nam zakoni puni protuustavnosti, gotovo da još nisam u posljednjih nekoliko godina vidio zakon u kome nije bila barem poneka protuustavna odredba. Zar se smije dogoditi da se praznina u zakonu popunjava podzakonskim aktom kojim se rješava ono što mora sadržavati zakon? Ide se i dalje od toga pa se podzakonskim aktom nešto uređuje suprotno zakonu, «popravlja» zakon.“ Vidi javljanje na 10. tribini Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i Kluba pravnik grad Zagreba, Bilten br. 39. (Zagreb, 19. IV. 2006.). Dostupno na http://www.pravo.unizg.hr/_download/repository/INTERPRETATIVNA_NADLEZNOST_VS_RH_PO_NOVOM_ZAKONU-31-01-06.pdf.

²⁴ Čapeta, 2005., loc. cit. bilj. 16, str. 8. Prema Čapeti, „Pogled na pravo kao skup pisanih pravila nije samo uobičajen među hrvatskim sucima, nego također i među pravnicima općenito odnosno u širokoj javnosti. Najbolji primjer je uobičajena uporaba riječi „pravo“ (*law*) u medijima (jednako na televiziji i u tisku), kao i u radovima pravnika, kada se upotrebljava u smislu državnog zakona (*statute*).“ Rodin ističe: „Razlikovanje zakona i prava koje dolazi iz njemačke pravne tradicije koja razlikuje *Gesetz* i *Recht* – dakle zakon i pravo, u našem pravnom poretku je krajnje vulgarizirano i svedeno na pojam pozitivne norme.“ Rodin, loc. cit. bilj. 16.

²⁵ Narodne novine br. 28/ 2013.

²⁶ S. Rodin, „Diskurs i autoritarnost u europskoj i postkomunističkoj pravnoj kulturi“, 42 *Politička misao* (2006.) str. 41. na str. 52. Rodin uzrok takvom poimanju odnosa između zakonodavne i sudske vlasti nalazi u ostanku socijalističke tradicije. Tako je, navodi Rodin, u Sovjetskom Savezu prema Ustavu iz 1936. *ius interpretandi* pripadalo Prezidiju Vrhovnog sovjeta.

sti.²⁷ Velik broj vjerodostojnih tumačenja dovodi sudsku vlast u neravnotežan i „instrumentalan položaj“ u odnosu na zakonodavca.²⁸

Na nedostatke u shvaćanju uloge sudske vlasti ukazuje i dugoročnost odsutnosti zahtjeva za ocjenu ustavnosti zakona koji podnose redovni sudovi kada u svom radu posumnjaju u ustavnost nekog zakona. Do 2005. godine u objavljenoj praksi Ustavnog suda nije zabilježen niti jedan primjer podnošenja takvog zahtjeva.²⁹ U Hrvatskoj kada sud koji vodi postupak utvrdi da zakon koji bi trebao primijeniti u konkretnom predmetu odnosno neka njegova odredba nije suglasna s Ustavom, on ne može sam odlučiti o neprimjeni zakona,³⁰ nego treba zastati s postupkom i podnijeti Ustavnom sudu zahtjev za ocjenu njegove suglasnosti s Ustavom.³¹ Za razliku od hrvatskih, mađarski suci tu mogućnost često koriste pa je, primjerice, tim putem izmijenjen i mađarski Zakon o javnom okupljanju.³² U hrvatskom se pravnom sustavu ipak i na tom području događaju značajne promjene. Tako je 27. srpnja 2013. sudac Trgovačkog suda u Zagrebu M. Kolakušić podnio detaljno elaborirani zahtjev za ocjenu ustavnosti jedanaest odredbi Zakona o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi.³³

Zbog rijetkosti podnošenja takvih zahtjeva u Hrvatskoj ne iznenađuje žestoka reakcija izvršne vlasti, odnosno ministra financija S. Linića koji se odmah obrušio na suca na izvanrednoj konferenciji za tisak

²⁷ Padjen, op. cit. bilj. 18.

²⁸ Pravo donošenja vjerodostojnih tumačenja nije predviđeno Ustavom nego čl. 208.-210. Poslovnika Hrvatskog sabora (Narodne novine, br. 81/ 2013.). Vidi Rodin, loc. cit. bilj. 26, str. 52.

²⁹ Vidi Rodin, loc. cit. bilj. 26, str. 52.

³⁰ Čapeta, 2005., loc. cit. bilj. 16, str. 9.

³¹ Čl. 37. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu, (pročišćeni tekst objavljen u Narodnim novinama, br. 49 od 3. svibnja 2002. godine).

³² Vidi o tome obavijest na stranicama Ustavnog suda <http://www.usud.hr/> (20.6.2013.).

³³ Narodne novine br. 108/2012.

U zahtjevu kojim se traži ocjena ustavnosti jedanaest odredbi zakona je kao temeljni prigovor ZFPN-a istaknuto „da nisu osigurani mehanizmi kontrole zakonitosti postupka utvrđivanja tražbina, a što posljedično dovodi do nezakonitih i neustavnih raspologanja.“ Vidi <http://www.index.hr/vijesti/clanak/kolakusic-trazi-ocjenu-ustavnosti-zakona-o-predstečajnoj-nagodbi-linic-on-je-taj-koji-nista-ne-zeli-rjesavati/691675.aspx> (20.8.2013.)

na kojoj je istaknuo da „suci nisu svete krave“.³⁴ U danima nakon saznanja da je sudac podnio navedeni zahtjev tisak je prenosio žestoke kritike na račun suca od strane ministra financija koji je uvjeren da je zadaća suca da poslušno primjenjuju zakone koje je predložila izvršna vlast, a donio hrvatski parlament. Taj slučaj je dobar pokazatelj kakav je trenutno odnos između zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti, odnosno kakva je uloga sudske vlasti u stvaranju prava.³⁵

Ministar je istaknuo da je podnošenjem zahtjeva za ispitivanje ustavnosti spomenutog zakona „(s)udac Mislav Kolakušić (je) poslao poruku da se Hrvatski sabor i izvršna vlast bave kriminalnim radnjama, a svojom odlukom ugrozio je cijeli sustav“³⁶. Sudac je, prema Liniću, tako Saboru i vladi napisao optužnicu.³⁷ O tome kako sadašnja izvršna vlast vidi ulogu sudske vlasti govore i ministrove rečenice kako su neki suci već donosili odluke u predstečajnim postupcima bez dovođenja u pitanje ustavnosti spomenutog zakona.³⁸ Takvo je stajalište danas za-

³⁴ Vidi „IZVANREDNA KONFERENCIJA MINISTRA FINANCIJA ‘SUCI NISU SVETE KRAVE! A ONOG KOJI VLADU OPTUŽUJE ZA KRIMINAL, NITKO NEĆE MOĆI ZAŠTITI’ Linić žestoko uzvratio sucu Kolakušiću“, dostupno na <http://www.jutarnji.hr/-sudac-kolakusic-optuzuje-vladu-da-se-bavi-kriminalom--linic-zestoko-uzvratio-na-napade/1116018> (20.8.2013.).

³⁵ Prema Rodinu, „Kad sam govorio da se značenje prava formira kroz diskurs želio sam naglasiti da su i zakonodavac i sudovi važni sudionici u tom diskursu. Dakle, zakonodavac donese određenu normu a onda sudovi kroz interpretaciju kažu što ta norma za njih znači kakav ta norma ima smisao.“ Rodin, loc. cit. bilj. 16.

³⁶ Vidi <http://www.jutarnji.hr/-sudac-kolakusic-optuzuje-vladu-da-se-bavi-kriminalom--linic-zestoko-uzvratio-na-napade/1116018> (20.8.2013.).

³⁷ Ibid. Ministar je istaknuo da se iza takvog prijedloga kriju osobni interesi suca, odnosno čak i sudbene vlasti: „O sucu koji neće odlučivati, koji se skriva iza svog zahtjeva nemam dobro mišljenje. On je taj koji ništa ne želi rješavati! Njegov je posao da se drži zakona, ako je mislio da je u postupku stečaja netko od vjerovnika oštećen, trebao je donijeti negativnu presudu. On to nije učinio, on jednostavno ne želi suditi“. Vidi http://www.hrt.hr/index.php?id=vijesti-clanak&tx_tnews%5Btt_news%5D=217237&cHash=cdc596d0b5 (29.7.2013.).

„On (sudac op. a.) smatra da su stečajevi pravo sudaca i da će oni najbolje riješiti prava vjerovnika. U predstečajnoj nagodbi za vjerovnike nema nikakvih troškova, a u stečajnim postupcima sudski troškovi na kraju ispadnu veći od onog što sami na kraju dobiju. Je li to je interes vjerovnika?“ Vidi <http://www.jutarnji.hr/-sudac-kolakusic-optuzuje-vladu-da-se-bavi-kriminalom--linic-zestoko-uzvratio-na-napade/1116018> (20.8.2013.).

³⁸ http://www.hrt.hr/index.php?id=vijesti-clanak&tx_tnews%5Btt_news%5D=217237&cHash=cdc596d0b5 (29.7.2013.). Taj argument nije bio valjan ni u slučaju Zakona

starjelo. Premda je cilj u hrvatskom pravnom sustavu osigurati jedinstvenu primjenu prava, suci autonomno donose odluke što im jamči Ustav i Zakon o sudovima o čemu će biti riječi nešto poslije.

Važno je upozoriti da uslijed pomanjkanja iskustva s ovakvim zahtjevima u praksi Ustavnog suda još uvijek sporno pitanje tko je nadležan podnijeti zahtjev: sudac pojedinac ili sud kao institucija.³⁹ U svojoj dosadašnjoj praksi Ustavni sud je smatrao da sud kao institucija mora podnijeti zahtjev, što je iskoristio kao argument i ministar Linić na spomenutoj izvanrednoj konferenciji istaknuvši da sudac ne može samostalno podnijeti zahtjev već to mora učiniti Trgovački sud. Situacija je riješena tako da je „zahtjev podnio trgovački sud po sucu M. Kolakušiću kao sucu u pojedinačnom, konkretnom predmetu“ što se od strane podnositelja smatralo valjanim, a što je potvrdila i predsjednica Ustavnog suda.⁴⁰ Ministrovo ponašanje u gore elaboriranom slučaju osudila je udruga hrvatskih sudaca, dok su predsjednik Vrhovnog suda, ministar pravosuđa i predsjednik RH istaknuli da se ne radi o pritisku na sudbenu vlast.⁴¹

Unatoč svemu sudska praksa kao izvor prava neupitno dobiva na važnosti. Slično kao i u Mađarskoj, konzistentno tumačenje prava od strane sudova i upravnih tijela se nastoji ostvariti kroz presude viših sudova i objavom sudske prakse. U nastavku rada ćemo prvo razmotriti važnu ulogu Vrhovnog suda u razvoju prava i ujednačavanju sudske prakse u odnosu na niže sudove, a zatim ulogu koju u istom području ima Ustavni sud.

o kaznenom postupku (NN 152 /2008) koji je bio snazi od 1. siječnja 2009. do odluke Ustavnog suda 2012. o ukidanju četrdeset i tri njegove odredbe. Rodin ističe kako Hrvatska u trenutku pristupanja Europskoj uniji mora raditi na usklađivanju svoje pravne kulture s europskom pravnom kulturom koja njeguje demokratski pluralizam koji podrazumijeva i drukčiju ulogu sudske vlasti i „permanentnu reinterpretaciju pravnih normi“ - „identične situacije u kojima bi se pravo trebalo jedinstveno primjenjivati uglavnom ne postoje“. Rodin, loc. cit. bilj. 16.

³⁹ <http://www.jutarnji.hr/branko-hrvatini---linicev-istup-nije-bio-pritisak-na-autonomiju-suda-/1116653/> (27.7.2013)

⁴⁰ Vidi <http://www.jutarnji.hr/sudac-kolakusic-podnio-zahtjev-ocjene-ustavnosti-zakona-o-financijskom-poslovanju-i-predstecajnoj-nagodbi/1117074> (20.8.2013.)

⁴¹ Ibid.

VII. Uloga Vrhovnog suda u razvoju prava i ujednačavanju sudske prakse

Izmjenama hrvatskog Ustava iz 2010. godine u novom čl. 119. st. 1. određena je uloga Vrhovnog suda Republike Hrvatske kao najvišeg suda u zemlji, on treba osigurati „jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni“. Prije toga u čl. 118. st. 1. Ustava je stajalo da Vrhovni sud „osigurava jedinstvenu primjenu zakona i ravnopravnost građana“. Važno je napomenuti da je uniformno tumačenje prava u uskoj vezi s „ostvarivanjem načela zakonitosti“ odnosno pravne sigurnosti,⁴² „prema kojem subjektivna prava moraju biti propisana zakonom i određena u svom sadržaju“.⁴³

Ostale zadaće Vrhovnog suda nabrojane u čl. 20. Zakona o sudovima iz 2013. su sljedeće: odlučivati o redovnim pravnim lijekovima kad je to propisano posebnim zakonom, odlučivati o izvanrednim pravnim lijekovima protiv pravomoćnih odluka sudova u RH, rješavati o sukobu nadležnosti kad je to propisano posebnim zakonom te razmatrati aktualna pitanja sudske prakse.

Vrhovni sud Republike Hrvatske sastoji se od kaznenog i građanskog odjela, službe za praćenje, proučavanje i bilježenje sudske prakse pri odjelima, službe za praćenje i proučavanje prakse sudova koji odlučuju na razini Vijeća Europe ili Europske unije (čl. 43. st. 1.). Građanski odjel „obuhvaća područja građanskog, trgovačkog i upravnog prava“ (čl. 43. st. 2.). Kazneni odjel „obuhvaća područja kaznenog i prekršajnog prava te stegovnih postupaka prema propisima o odvijetnosti u javnom bilježništvu“ (čl. 43. st. 3.).

Mi ćemo se na ovom mjestu usredotočiti na ulogu Vrhovnog suda u ujednačavanju sudske prakse. Važno je i napomenuti da u Hrvatskoj sudska praksa nije formalni izvor prava premda je prepoznata kao jamac „pravne sigurnosti“ i „efikasnosti pravosuđa“.⁴⁴ Ujednačena

⁴² D. Aviani i D. Đerđa, „Uniformno tumačenje i primjena prava te jedinstvenost sudske prakse u upravnom sudovanju“, 49 *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* (2012.) str. 369 na str. 372.

⁴³ Rodin, loc. cit. bilj. 16.

⁴⁴ „Strategija reforme pravosuđa“, www.uhs.hr/data_sve/docs/Strategija_reforme.doc (20.8.2013.).

praksa Vrhovnog suda u pojedinačnim predmetima utječe na nižestupanske sudove snagom svog autoriteta.⁴⁵ Sudska praksa se dakle u hrvatskom pravnom sustavu koji pripada europskom kontinentalnom pravnom krugu poštuje zbog „vrsnoće stajališta“, a ne „zbog formalne obvezatnosti“ kao u anglo-američkom pravu.⁴⁶ Autoritet proizlazi iz snage tj. „uvjerljivosti obrazloženja pravnih pitanja“.⁴⁷ Sudovi objavom obrazloženja svojih presuda u kojima izlažu pravna i činjenična pitanja o kojima su odlučivali, kako to ističe Rodin, čine sudsku praksu uvjerljivom⁴⁸ i premda njihova stajališta nemaju obvezujuću snagu za niže sudove koji se suoče sa sličnim pitanjima oni će ih redovito slijediti,⁴⁹ što će na kraju dovesti od uniformne primjene prava od strane sudske vlasti.⁵⁰

Tako naši sudovi za razliku od nekih drugih sudova u kontinentalnom pravnom poretku poput mađarskih koji upotrebljavaju izraz „precedenti“ i za one odluke viših sudova na „čije se stajalište u svojim odlukama, zbog njene uvjerljivosti, pozivaju sudovi nižeg stupnja“ upotrebljavaju isključivo izraz sudska praksa.⁵¹ U Mađarskoj se tako u praksi razlikuje pozivanje na sudsku praksu i pozivanje na precedente.⁵²

Ž. Harašić koja je istraživala upotrebu argumenta autoriteta u hrvatskom pravnom poretku naišla je na dva načina na koji se hrvatski suci pozivaju na sudsku praksu: „u nekim odlukama sudovi se pozivaju samo na sudsku praksu, a u drugim kumulativno – i na sudsku praksu i na pravne odredbe“. Harašić drži „nepravim argumentom autoriteta“

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Ž. Harašić, „Sudska argumentacija“ (Split, Pravni fakultet u Splitu 2010.), str. 99. Ibid., str. 99.

⁴⁷ Rodin, loc. cit. bilj. 16.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Budući da se, kako to ističe Rodin, nikad ne može raditi o identičnoj pravnoj situaciji.

⁵⁰ Aviani i Đerđa, loc. cit. bilj. 42, str. 387.

⁵¹ Harašić, op. cit. bilj. 46, str. 99.

⁵² Ibid., str. 99. bilj. 155. Žaklina Harašić potkrepljuje konstataciju da je „precedent termin za presude najviših sudova u sustavima kontinentalnog prava“ istraživanjem upotrebe argumenata od strane mađarskih sudova koje je obavio mađarski pravnik B. Pokol. Vidi B. Pokol, „Statutory Interpretation and Precedent in Hungary“, 46 *Osteuroparecht* (2000.) 3-4, str. 262-277.

predmete u kojima se sud poziva i na zakonske odredbe i na sudsku praksu, te ne vidi u tim slučajevima poseban značaj navođenja sudske prakse: „...da sud i nije naveo sudsku praksu odluka bi sadržajno ostala ista, niti bi viši sud, u slučaju izostavljanja termina „sudska praksa“, odluku ukinuo. Osim toga, pozivanjem na sudsku praksu, bez navođenja o kojoj se odluci radi ili gdje je ona objavljena, za adresate (osim možda višeg suda) nema mogućnosti provjerljivosti odluka od kojih se sastoji sudska praksa“.⁵³ Konzistentna sudska praksa rezultat je „jasnih“ presuda koje daju odgovor na sporna pitanja koja su predmet postupka. Potreba za donošenjem ujednačenih presuda u pogledu iste faktične i pravne situacije je prepoznata kao jamac prava na pošteno suđenje koje jamči hrvatski Ustav.⁵⁴

Problemi ujednačene primjene prava u Hrvatskoj su brojni. Osim neodređenosti i višeznačnosti pravnog jezika što dovodi do različitog shvaćanja neke pravne odredbe, te različitih pristupa primjenjivača (od jezičnih do teleoloških pristupa), pitanje ujednačenog tumačenja i primjene prava je, u mnogim slučajevima, proizašao iz nepostojanje regulacije ili nepotpune regulacije određenih materijalnih i postupovnih pitanja. Prema mišljenju J. Barbića, Hrvatska ne obraća nužnu pažnju integritetu svog pravnog sustava, zakoni se donose po hitnom postupku što rezultira brojnim pravnim antinomijama i prazninama.⁵⁵ Nepostojanje odnosno nepotpuna pravna regulacija primjenjivačima prava ostavlja veliku slobodu u stvaranju pravne prakse.⁵⁶

Kad Vrhovni sud želi utjecati na dalji razvoj sudske prakse (primjerice, uvjeriti sudove da slijede neko pravno shvaćanje) ne mora to učiniti isključivo odlukom u konkretnom slučaju, nego postoje i mehanizmi

⁵³ Harašić, op. cit. bilj. 46, str. 100.

⁵⁴ U Hrvatskoj se posebna pažnja posvećuje zaštiti prava na pošteno suđenje. Ono se nalazi u čl. 6. Europske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama, te je na nakon pristupa RH u Vijeće Europe postalo najčešći uzrok („predstavlja devedeset posto udjela u presudama koje su potvrdile povrede Konvencije“) pokretanja postupka protiv RH pred Europskim sudom. Vidi opširnije A. Uzelac, „Pravo na pravično suđenje u građanskim predmetima: nova praksa Europskoga suda za ljudska prava i njen utjecaj na hrvatsko pravo i praksu“, 60 *Zbornik PFZ* (2010.), str. 101-148 na str. 102.

⁵⁵ Barbić, loc. cit. bilj. 23.

⁵⁶ Aviani i Đerđa, loc. cit. bilj. 42, str. 371

koji mu omogućuje da to napravi apstraktno, na sjednicama odjela,⁵⁷ sjednicama svih sudaca ili na općoj sjednici Vrhovnog suda.⁵⁸

Kao što je to već istaknuto, prema hrvatskom Ustavu, sudovi su neovisni i samostalni u obavljanju svojih dužnosti (čl. 118. st. 2.). Ustav ne sadrži upute o načinu tumačenja kojeg bi se suci trebali pridržavati.⁵⁹ Jedini se izuzetkom u tom pogledu mogu smatrati temeljne vrijednosti hrvatskog pravnog poretka na koje upućuje sam Ustav u čl. 3.⁶⁰ Viši sudovi ne smiju prema čl. 27. st. 3. Zakona o sudovima ni na koji način utjecati na neovisnost i slobodu suda nižeg stupnja u donošenju odluke u pojedinom predmetu. Vrhovni sud na sjednicama odjela razmatra „pitanja od zajedničkog interesa za pojedine ili sve sudove s područja Republike Hrvatske te se razmatraju i daju mišljenja o nacrtima propisa iz pojedinoga pravnog područja“ (čl. 38. st. 3.). Sazivanje sjednice sudskog odjela ili sjednice svih sudaca obvezno je u slučaju kada u pitanjima „primjene zakona postoje razlike u shvaćanjima između pojedinih vijeća ili sudaca ili kad jedno vijeće ili sudac odstupi od ranije prihvaćenog pravnog shvaćanja“ (čl. 40. st. 1.). Pravno shvaćanje prihvaćeno na sjednici svih sudaca odnosno sudskog odjela Vrhovnog suda, Visokog trgovačkog suda, Visokog upravnog suda, Visokog prekršajnog suda i sjednici odjela županijskog suda obvezno je za sva drugostupanjska vijeća ili suce pojedince tog odjela, odnosno suda, ali ne i za druge sudove (čl. 40. st. 2.).

Opću sjednicu uz sudjelovanje predstavnika drugih sudova Vrhovnog suda saziva predsjednik Vrhovnog suda. Opća sjednica Vrhovnog suda, između ostalog „daje mišljenje o nacrtu zakona ili drugog propisa kojim se uređuju pitanja od važnosti za rad sudova ili obavljanje sudbene vlasti“ i „ utvrđuje upute sudovima za praćenje sudske prakse“ (Čl. 47.).

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Rodin, loc. cit. bilj. 16.

⁵⁹ Usp. Čapeta, 2006, loc. cit. bilj. 16, str. 24.

⁶⁰ „Sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavina prava i demokratski višestranački sustav najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava“.

Kao što je to istaknuto, za jedinstvenost sudske prakse od presudne je važnosti objavljivanje presuda. Time se ostvaraju načela transparentnosti u radu pravosudnog sustava,⁶¹ pravne sigurnosti i ravnopravnosti svih građana.⁶² U Hrvatskoj sve do nedavno sudska praksa nije mogla praktički biti niti izvor prava snagom svog autoriteta, budući da sudske presude nisu bile redovito objavljivane.⁶³ Sudske presude se nisu redovito objavljivale, nego samo periodično, i to ne u cijelosti, nego samo oni dijelovi presuda koje su urednici određenog izdanja smatrali bitnim. Redovni su sudovi tako sudske praksu rijetko uzimali u obzir, za razliku od Ustavnog suda koji je prvi uvidio značaj sudske prakse kao izvora prava.⁶⁴ U Republici Hrvatskoj se niti danas ne objavljuju presude svih sudova,⁶⁵ nego presude viših sudova, od 2004. svoje presude besplatno objavljuje Vrhovni sud na novim internet stranicama, kao i Upravni sud i Visoki trgovački sud. Ustavni sud svoje presude objavljuje od svojih početaka u službenom glasilu RH – Narodnim novinama. Visoki prekršajni sud i županijski sudovi nisu do sada sustavno objavljivali svoju praksu.⁶⁶

VIII. Zahtjev za izvanrednom primjenom prava

Vrhovni sud je od 2005. do 2008. godine u svojoj nadležnosti imao rješavanje predmeta vezanih uz jedan poprilično kontroverzan pravni instrument koji je propisivao tadašnji čl. 59. Zakona o sudovima – Zahtjevom za izvanrednom primjenom prava. Spomenuti članak je ovlastio državnog odvjetnika i stranku da u slučaju kada nije dopušten izvanredni pravni lijek (to su sporovi male vrijednosti, primjerice, u slučajevima smetanja posjeda ili u slučajevima prekršaja protiv javnog reda i mira⁶⁷) a drugostupanjski sudovi donose različite odluke u istoj činjeničnoj i pravnoj problematici mogu uputiti Vrhovnom sudu spomenuti zahtjev u svrhu ispitivanja je li takvim postupanjem sudova

⁶¹ Aviani i Đerđa, loc. cit. bilj. 42, str. 388-389.

⁶² „Strategija reforme pravosuđa“ loc. cit. bilj. 44

⁶³ Čapeta, loc. cit. bilj. 16, str. 10.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ „Strategija reforme pravosuđa“ loc. cit. bilj. 44

⁶⁷ Rodin, loc. cit. bilj. 16.

„ugrožena jedinstvena primjena zakona i ravnopravnost građana“ (čl. 59. st. 1.).

O osnovanosti Zahtjeva odlučivao je Vrhovni sud na sjednici odjela (čl. 59. st. 4.). Vrhovni sud je bio ovlašten zatražiti od drugostupanjjskih sudova dostavu konkretnih predmeta u kojima su donesene te sporne odluke (čl. 59. st. 5.). Vrhovni sud je bio ovlašten čak i prije odluke o osnovanosti Zahtjeva, na prijedlog tročlanog vijeća istog suda o ispunjavanju pretpostavki za postupanje po Zahtjevu, narediti sudovima da zastanu s donošenjem odluka u postupcima koji još nisu dovršeni, sve dok odjel Vrhovnog suda Republike Hrvatske ne donese pravno shvaćanje o jedinstvenoj primjeni određenog zakona (čl. 59. st. 6.). Pravno shvaćanje odjela Vrhovnog suda obvezivalo je sve sudove u svim postupcima na koje se to pravno shvaćanje odnosilo, a u kojima do dana njegovog donošenja nije još bila donesena pravomoćna odluka (čl. 59. st. 7.). Zahtjev se mogao podnositi u roku od jedne godine od kada je stranci dostavljena odluka u kojoj je prvi put primijenjena sporna odredba zakona (čl. 59. st. 8.).

Dok su jedni istaknuli, mada bez daljnjeg obrazloženja svog stajališta, da je bilo riječ o „vrlo učinkovitom pravnom sredstvu za ujednačavanje tumačenja i primjene prava“,⁶⁸ drugi su pravni teoretičari poput S. Rodina istaknuli da je pomoću ovog sredstva Vrhovni sud postao „retroaktivni zakonodavac“ s ovlaštenjem da intervenira u pendentne sudske postupke. Prema Rodinu, u ovoj preraspodjeli „društvene moći“, Vrhovni sud je dobio prednost u odnosu na građane koji nisu mogli utjecati na način na koji suci donese odluke na odjelskim sjednicama, ali i u odnosu na niže sudove budući da oni više nisu bili u mogućnosti autonomno tumačiti zakone.⁶⁹

⁶⁸ Aviani i Đerđa, loc. cit. n. 42, str. 378.

⁶⁹ Tako je Siniša Rodin istaknuo: „Ja tvrdim da je članak 59. suprotan načelu diobe vlasti kako je ono propisano čl. 4 našega Ustava, da je suprotan čl. 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda koje propisuje pravo na pravično suđenje, da je suprotan čl. 13. te iste konvencije koji propisuje pravo na učinkovito pravno sredstvo, da je suprotan obavezama koje će za Hrvatsku nastati temeljem članstva u Europskoj uniji i zatim da je suprotan načelima demokratskog pluralističkog društva a povrh svega da je suprotan načelima pravne sigurnosti i jednakosti građana za čijim promicanjem navodno teži.“ Rodin, loc. cit. bilj. 16.

Ipak, sam Vrhovni sud nikad nije sebi želio pripisati titulu zakonodavca koji bi apstraktno izvan konkretnog suđenja zauzimao pravna stajališta. Tako je Branko Hrvatinić, predsjednik Vrhovnog suda Republike Hrvatske izjavio: „... sudovi, a tako posebice najviši sudovi, nikada nisu imali niti će imati poziciju zakonodavca, već će suditi u konkretnom predmetu.“⁷⁰ 2008. godine novelom Zakona o sudovima ovaj izvanredni pravni lijek je ukinut.⁷¹

IX. Uloga Ustavnog suda u ujednačavanju sudske prakse

Ustavni sud Republike Hrvatske u postupcima povodom ustavnih tužbi značajno doprinosi jedinstvenoj primjeni i tumačenju prava. Unatoč činjenici da Ustavni sud kao najnoviji oblik sudovanja nema ovlast ujednačavanja sudske prakse, primjetan je njegov snažan neformalni utjecaj na unifikaciju u hrvatskom pravnom sustavu.⁷² Ustavno određenje nadležnosti Vrhovnog i Ustavnog suda čini mogućim njihova preklapanja, i kako to ističe sudac Ustavnog suda D. Ljubić pitanje njihovog razgraničenja ne treba promatrati statično kao opis stanja nego kao proces.⁷³ Ustav ne određuje Ustavni sud kao četvrti stupanj suđenja, nego kao tijelo koje primarno odlučuje o suglasnosti zakona s ustavom odnosno drugih propisa sa zakonom i ustavom, te odlučuje povodom ustavnih tužbi protiv pojedinačnih odluka državnih tijela, tijela jedinica lokalne i regionalne samouprave te pravnih osoba s javnim ovlastima kad su njihovim odlukama povrijeđena ljudska prava i temeljne slobode (čl. 129.). Kao što je to već istaknuto u ovom radu, u hrvatskom zakonodavstvu vlada nered,⁷⁴ zakoni se donose u kratkom

⁷⁰ Izlaganje predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske Branka Hrvatina na savjetovanju s temom „Naknada neimovinske štete – nove hrvatske orijentacijske medicinske tablice za procjenu oštećenja zdravlja“ u Opatiji, 23. i 24. rujna 2010., <http://www.vsrh.hr/EasyWeb.asp?pcpid=778> (20.8.2013.).

⁷¹ Člankom 11. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (Narodne novine, br. 113/08) brisan je članak 59. Zakona o sudovima. Vidi o tome više Aviani i Đerđa, loc. cit. bilj. 42, str. 379, bilj. 44.

⁷² Vidi Odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske U-III-795/2004. od 27. listopada 2004. O tome više Aviani i Đerđa, loc. cit. bilj. 42, str. 379.

⁷³ D. Ljubić, „Granice ustavnog sudovanja iniciranog ustavnom tužbom“ 50 *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* (2013.) str. 159.- 176. na str. 163.

⁷⁴ Vidi predavanje predsjednice hrvatskog Ustavnog suda na 178. Tribini Kluba pravnika grada Zagreba, 20. lipnja 2013., na temu „Istine i zablude o ulozi Ustavnog suda u

roku, dodatne intervencije u zakonodavnom postupku dovode do zakona koji su puni proturječnih pravnih odredbi i nejasni što čini ulogu Ustavnog suda u razvoju hrvatskog prava od presudne važnosti.⁷⁵

Prilikom tumačenja zakona redovni sudovi moraju obratiti pozornost na sadržaj ustavnog prava koje je razrađeno Ustavom. Tumačenja ustavnih odredbi od strane redovnih sudova podložno je preispitivanju Ustavnog suda.⁷⁶ Odluke Ustavnog suda obvezatne su i „dužna ih je poštovati svaka pravna i fizička osoba”,⁷⁷ dok su “sva tijela državne vlasti i lokalne i regionalne samouprave dužna u okviru svog ustavnog i zakonskog djelokruga provoditi odluke i rješenja Ustavnog suda (čl. 31. st. 2.). Vlada Republike Hrvatske osigurava preko tijela državne uprave provedbu odluka i rješenja Ustavnog suda” (čl. 31. st. 3.).

Što se tiče naše teme – ujednačenog tumačenja i primjene prava ono što se može iščitati iz prakse Ustavnog suda je činjenica da će Sud uvijek intervenirati ako je sporna odluka arbitrarna ili ako je očigledno suprotna recentnoj sudskoj praksi.⁷⁸ Dobar primjer takve prakse je nedavna odluka Ustavnog suda u predmetu koji se odnosio na povredu prava na pravično suđenje iz čl. 29. st. 1.⁷⁹ U odluci Ustavnog suda kojom se ukida presuda Županijskog suda u Zagrebu je istaknuto da je legitimno očekivanje da stranci niti uopće niti razmjerno ne mogu biti nametnuti parnični troškovi ako je sa svojim zahtjevom u postupku u najvećem dijelu uspjela.

Iz obrazloženja odluke Ustavnog suda jasno proizlazi važnost sudske prakse:

„Utemeljenost ovakvog tumačenja potvrđuje i ustaljeno stajalište sudske prakse (riječ je o nepravoj argumentaciji prema klasi-

svjetlu europeizacije hrvatskog prava“, dostupno na <http://www.usud.hr/> (20.8. 2013).

⁷⁵ Kao primjer možemo navesti gotovo istovjetne kritike akademika J. Barbića na Zakon o trgovačkim društvima (Barbić, loc. cit. n. 23.) i D. Aviani i D. Đerđa u pogledu Zakona o upravnim sporovima (Aviani i Đerđa, loc. cit. bilj. 42, str. 379.)

⁷⁶ Ljubić, loc. cit. bilj. 73, str. 173.

⁷⁷ Čl. 31. st. 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Narodne novine br. 49/2002.

⁷⁸ Ljubić, loc. cit. bilj. 73, str. 163.

⁷⁹ Odluka U-III-4611/2008., od 12. svibnja 2011., Narodne novine, br. 59 /11.

fikaciji Ž. Harašić, budući da se ne navode konkretne presude i sudska praksa se navodi zajedno s zakonskim odredbama op. a.) prema kojem oštećenik (tužitelj) može utužiti solidarne dužnike odjednom ili svakog posebno i protiv svakog od njih ishoditi pravomoćnu presudu o naknadi cjelokupne štete. Navedeno ne znači da se od svakog od njih može u cijelosti i namiriti. Radi sprečavanja eventualnog pokušaja tužitelja da se višestruko namiri za isto potraživanje solidarnom dužniku u ovrsi stoji na raspolaganju prigovor namirenja (kako je to u konkretnom slučaju i navedeno u prvostupanjskoj presudi broj: Pn-1956/04, stranica 5.), a nije na sudu da takav pokušaj sprečava unaprijed i odbijanjem inače osnovanog tužbenog zahtjeva, samo zbog činjenice da je tužitelj već namiren.“

„Ustavni sud je ocijenio da je osporena presuda utemeljena na pogrešnom tumačenju i primjeni mjerodavnog prava u mjeri koja je čini arbitrarnom i, kao takvu, ustavnopravno neprihvatljivom, odnosno da su učinci takvog tumačenja i primjene prava doveli do povrede ustavnih prava podnositelja ustavne tužbe.“

Slično kao i u Republici Mađarskoj hrvatski Ustavni sud svoju ulogu u razvoju prava ostvaruje pored ukidanja protuustavnih zakonskih odredbi i pozivom na popunjavanje pravnih praznina,⁸⁰ odnosno davanjem neposrednih uputa kako trebaju izgledati nove zakonske odredbe. Dobar primjer u tom pogledu u hrvatskom ustavnopravnom poretku je odluka koji je Ustavni sud donio na sjednici 19. srpnja 2012. o ukida-

⁸⁰ Premda u tom pogledu postoje određena neslaganja među hrvatskim pravnicima. Tako je bivši predsjednik Ustavnog suda Smiljko Sokol (1999. – 2003.) izjavio: „Načelo vladavine prava cilj je koji u konkretnom slučaju ustavne interpretacije može pružiti uporište ustavnom sudu da ocijeni neustavnom neku zakonsku odredbu zbog pravne praznine pri regulaciji dotičnog odnosa koja, primjerice, dovodi do nejednakosti odnosno diskriminira određenu skupinu. To je, mislimo, i ona krajnja crta dalje od koje ustavni sud, i kad je riječ o zaštiti vladavine prava, ne bi smio ići kako se ne bi pretvorio u zakonodavca zamjenjujući ga u punom i pravom smislu riječi. Sukladno tome držimo da ustavni sud ne bi mogao intervenirati u slučaju kad je zakonodavac uopće propustio regulirati neki društveni odnos ili odnose, što znači da ne postoji nikakva zakonska odredba unutar koje bi se nalazila ili uz koju bi se mogla vezati pravna praznina“. S. Sokol, „Ustavni sud Republike Hrvatske u zaštiti i promicanju vladavine prava“, 51 *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* (2001.) str. 1163.

nju četrdeset tri odredbe hrvatskog Zakona o kaznenom postupku (u daljnjem tekstu ZKP) zbog prevelikih zahvata u prava okrivljenika i obrane. U toj odluci sud je odredio granice svojih ovlasti u kontroli ZKP-a odnosno pri ostvarivanju svojih nadzornih ovlasti kada odlučuje *in abstracto* o ustavnosti zakona. Riječ je o zakonu koji je uveo značajne novine u hrvatsko kazneno procesno prava te napustio nakon 130 godina primjene mješoviti kazneni postupak s elementima sudske istrage. Riječ je, prema riječima sadašnje predsjednice Ustavnog suda, o jednoj od najznačajnijih od 70 000 odluka koje je donio Ustavni sud u posljednjih dvadeset godina.⁸¹ U spomenutoj je odluci Ustavni sud jasno ukazao na važnost sudske prakse u hrvatskom pravom poretku ukazujući da se u vrijeme njegova prihvaćanja tri godine ranije nisu mogli predvidjeti problemi koje će on izazvati u sudskoj praksi.⁸²

Ovdje smo istaknuli neke dijelove odluke koji jasno upućuju na važnost uloge sudske prakse u hrvatskom pravnom poretku:

„...pri provedbi ustavnog nadzora domaćeg zakonodavstva in abstracto mora se uzimati u obzir i ustaljena, stabilna i ujednačena sudska praksa u primjeni osporenih pravnih normi na konkretne slučajeve.

Sukladno tome, s aspekta zaštite ljudskih prava i ostvarivanja vladavine prava u kaznenom procesnom zakonodavstvu, izgrađena, ustaljena, stabilna i ujednačena državnoodvjetnička i sudska praksa u primjeni osporene pravne norme na konkretne slučajeve relevantna je za prosudbu o (ne)suglasnosti s Ustavom same osporene pravne norme. Naime, praksa je sposobna upotpuniti manjkavu pravnu normu, razjasniti neodređenu pravnu normu ili utvrditi opseg primjene preširoko postavljene pravne norme u skladu sa zahtjevima koji proizlaze iz Ustava i Konvencije. Pri provedbi ustavnog nadzora nad takvom pravnom normom in abstracto praksa je uvijek ustavnopravno relevantna

⁸¹ Vidi <http://www.tportal.hr/vijesti/hrvatska/205219/Od-150-spornih-clanaka-Ustavni-sud-ukinuo-tek-43-odredbe-ZKP-a.html> (20.8.2013.).

⁸² Narodne novine br. 91/2012.

jer s aspekta vladavine prava i zaštite ljudskih prava dobiva kvalitetu obvezujućeg prava“ (istaknuli autori).

Ustavna je zadaća Ustavnog suda da razvitak nacionalnog kaznenog procesnog prava razmatra u skladu s razvitkom demokratskog društva i u skladu s promjenama koje taj razvitak donosi. U jezgri je hrvatskog Ustava razvitak i napredovanje. Stoga Ustavni sud prihvaća dinamičku ili evolutivnu interpretaciju „kaznenih“ odredaba Ustava koja uvažava promijenjene životne okolnosti i potrebu stalnog unapređenja hrvatskog kaznenog procesnog prava u skladu s mjerodavnim europskim pravnim standardima i suvremenom državnom kaznenom politikom čiji se ciljevi stalno usklađuju s promjenama u društvu i na nacionalnoj i na regionalnoj (europskoj) i na globalnoj razini (istaknuli autori).

Predsjednica Ustavnog suda Jasna Omejec je istaknula važnost ove sudske odluke:

Odluka Ustavnog suda daje smjernice Saboru kako treba ići da bi se u ZKP-u pomirili međusobno suprotstavljeni interesi: s jedne strane efikasan kazneni progon, zaštita javnog interesa i nacionalne sigurnosti, a s druge strane poštivanje procesnih prava pojedinaca i zabrana prekomjernog zadiranja u ta prava što mora ovisiti o kaznenom djelu za koje ga se progoni ... Na redu je Sabor, Ustavni sud je svoj dio posla učinio.⁸³

Odnosno kako to piše u samoj odluci Ustavnog suda:

„Ustavna je obveza zakonodavca da u postupku izvršenja ove odluke te deficite otkloni kako bi novi nacionalni kaznenoproceniski model u cijelosti uskladio s Ustavom i Konvencijom te postigao njegovu trajnu unutarnju pravnu konzistentnost i koherentnost.“

U djelu rada koji se odnosi na hrvatski pravni poredak htjeli smo naglasiti važnu ulogu sudske prakse i promjenu koja slijedi uslijed pridruživanja Europskoj uniji. Pored toga da ona mora biti dostupna svim

⁸³ <http://www.tportal.hr/vijesti/hrvatska/205219/Od-150-spornih-clanaka-Ustavni-sud-ukinuo-tek-43-odredbe-ZKP-a.html> (20.8.2013.).

zainteresiranima, te pregledna i stabilna, ističe se i novi značaj koji će ona imati u hrvatskom pravnom sustavu prilikom primjene europskog prava, koji se potpuno razlikuje od hrvatske tradicije.⁸⁴ Suci će morati naučiti teleološki tumačiti pravne odredbe te naučiti tako popunjavati zakonske praznine i rješavati zakonske neodređenosti.⁸⁵ Kako je to istaknula predsjednica hrvatskog Ustavnog suda J. Omejec na Tribini Kluba pravnika grada Zagreba teško stanje u kojem se našlo hrvatsko sudstvo rezultat je njegove okovanosti u „lance tekstualnog ili gramatičkog pozitivizma“.⁸⁶

X. Zaključak

Glavne razlike između anglosaksonske i kontinentalne sudske prakse mogu se sažeti na sljedeći način.

1. Pravno dogmatska razrada.⁸⁷ Koliko su god razrada i primjena zakona temeljeni u kontinentalnim pravnim sustavima na pravnoj dogmatškoj pojmovnoj sistematizaciji, aktivnosti pravnih teoretičara također postaju upletene u utjecaj „precedenata“. Stalno komentiranje odluka viših sudova, naglašavanje presuda od ključne važnosti i njihovo obrađivanje u esejističkom stilu imaju odlučujuću ulogu u tome koji će precedent imati veći utjecaj, a koji će s vremenom izbljediti.
2. Precedenti s kratkim sažetkom činjenica. Kao rezultat toga i utjecaja kontinentalno-rimske pravne kulture, praćenje precedenata se više očituje u obliku praćenja apstraktnih pravnih pravila nego u praćenju pravnih položaja utemeljenih na temeljitoj i detaljnoj obradi činjenica.
3. Praćenje sudske prakse umjesto pojedinačnih precedenata.⁸⁸

⁸⁴ „Strategija reforme pravosuđa“, op. cit. bilj. 44.

⁸⁵ Ibid. Vidi također Hrvatini, loc. cit. bilj. 78.

⁸⁶ <http://www.usud.hr/> (20.8.2013).

⁸⁷ Cf. L. Morawski et al., „Precedent in Poland“, u McCormick i Summers, ur., *Interpreting Precedents*. (Dartmouth, 1997.), R. Alexy i R. Dreier, „Precedent in the Federal Republic of Germany“ u McCormick i Summers ur., *Interpreting Precedents* (Dartmouth, 1997.); M. la Torre i M. Taruffo, „Precedent in Italy“, u McCormick i Summers ur., *Interpreting Precedents* (Dartmouth, 1997.).

⁸⁸ Cf. e. g. B. Pokol, *Jogelmélet* (Budapest, 2005.).

4. Zadnjih su desetljeća interpretativni precedenti stekli prilično važnu ulogu u kontinentalnim pravnim sustavima: zapravo, sve veća uloga sudske prakse dovela je do ekspanzije interpretativnih precedenata, a ne do pojave prvenstveno regulatornih precedenata.

Na kraju se postavlja pitanje: kako ocijeniti sudski razvoj prava s gledišta učinkovitosti prava?⁸⁹ U svrhu davanja odgovora na to pitanje uputno je krenuti od odnosa iznesenog na vidjelo od strane pravne teorije, a to je da optimalna priroda zakonodavstva čini temelj učinkovite provedbe pravnih pravila. Ovim se predlaže da se učinkovitost prava smatra funkcijom iz područja zakonodavstva. Ovo nije točno u potpunosti jer aktivnosti sudskih organa u cilju razvoja prava pružaju mogućnost ispravljanja nedostataka zakonodavstva kako sa stajališta tehnika tako i sa stajališta sadržaja te također nudi i mogućnost stvaranja sklada između pravnih standarda i društvenog odnosa koji čini njihov temelj. Prema tome, sudski razvoj prava ne unaprjeđuje samo važeće pravo nego čini sudske radnje ujednačenijim i manje problematičnim putem načina primjene pravnih pravila na konkretne slučajeve. Zaključak koji se može izvesti iz svega rečenog je da sudska praksa – kroz svoju ulogu u razvoju prava – može u velikoj mjeri doprinijeti unaprjeđenju njegove učinkovitosti.

Naše je istraživanje bacila novo svjetlo na odnos između sudske prakse i zakonodavstva. Sudska praksa, s jedne strane, ima *de lege ferenda* funkciju naspram zakonodavstva: ona ističe aspekte dezintegracije sklada pravnih propisa i društvenih odnosa koji čine njihov temelj. Tim putem sudska praksa upućuje na potrebu stvaranja novog zakona ili izmjenu i dopunu starog zakona. Sudska tijela istovremeno preuzimaju ulogu pomoćnika zakonodavca ukoliko „nude“ privremena rješenja za odnosne probleme, glasno ističući na koja pravna načela, ponekad samo i normativno sažeta, valja obratiti pažnju pri provedbi zakona i razmotriti ih zajedno s ostalim važnim informacijama kao ključni dokaz u skladu sa životnim uvjetima.

Kako bi shvatili vrijednost i važnost ovih alternativnih rješenja koja predviđaju smjer i sadržaj pravnih propisa, možemo izdvojiti nekoliko

⁸⁹ A. Visegrády, „Zur Effektivität des Rechts“ u *Legal Philosophy: General Aspects* (Stuttgart, ARSP-Beiheft 82. 2002.).

primjera obrađenih od strane sudske prakse koji su pretvoreni, riječ po riječ, u pravne standarde tijekom njihovih izmjena i dopuna. Čak i ako ta pravna načela predložena od strane sudske prakse nisu istovjetna gotovim pravnim pravilima, ona služe kao model pri donošenju zakonskih propisa. Budući da je zakonodavac neobavezan uvažiti te modele, sudska praksa – putem razvoja prava – mogla bi otežati postupak donošenja zakona. Naravno da to nije tako jer je na kraju zakonodavac taj koji odlučuje hoće li pretvoriti pravno načelo obrađeno od strane sudske prakse u pravni standard ili ne. Zakonodavstvo obično koristi rezultat sudskog razvoja prava. U ostalim ga slučajevima namjerno ignorira i tako provodi kontrolu nad njim. Nadamo se da smo dokazali da se u srednjoistočnoeuropskim pravnim sustavima sudski razvoj prava ne može smatrati štetnim fenomenom. Baš nasuprot, to je neophodna i poželjna stvar koja ublažava teret zakonodavca na način da vezu sa životnim uvjetima čini prirodnijom i realističnijom bez umanjivanja uloge i važnosti samog zakonodavstva. Istinitost ove teze najbolje oslikava činjenica da su pravna načela i sudska praksa već uvršteni u zakonike. Na temelju svega rečenog vjerujemo da je perspektiva razvoja srednjoistočnoeuropskih pravnih sustava vezana za svjesnu kombinaciju zakonodavnog i sudskog razvoja prava.

László Kecskés*

Kolos Kovács**

Mirela Župan***

Onečišivač plaća (?) – obeštećenje kod prekograničnih ekoloških šteta

I. Uvod

Uzroci onečišćenja okoliša su različiti, ali svi oni proizlaze iz određenog ljudskog djelovanja ili propusta. Intenzivna industrijska i poljoprivredna aktivnost često dovodi do nesreća s posljedicama na sam okoliš, uključivo prirodne resurse, biljke, zdravstvene uvjete kako životinja tako i ljudi. Takva šteta ne poznaje administrativne granice ili teritorijalnu podjelu državne suverenosti.¹ Štoviše, takva šteta lako prelazi granice u situaciji u kojoj je štetni događaj što se dogodio u jednoj državi uzrokovao štetu u jednoj ili više drugih država.² Mogli bismo čak reći da će se takvo prekogranično onečišćenje najvjerojatnije dogoditi između susjednih država, dok se u konačnici najčešće odnosi na nekoliko država određene regije. Uzmimo vrlo plastični slučaj izlivanja otrovnih kemikalija u gornjem toku Dunava u Njemačkoj, koji može uzrokovati ozbiljnu ekološku štetu duž cijelog donjeg toka rijeke u Podunavlju, Austriji, Mađarskoj, Hrvatskoj, Srbiji.

Ovaj rad se fokusira na načelo „onečišivač plaća“ u slučaju prekograničnih ekoloških šteta, te se istraživanje provodi na dva različita pravna područja. U prvom je dijelu rada u središtu jedno od glavnih načela međunarodnog prava zaštite okoliša, načelo „onečišivač pla-

* Prof. dr.sc. László Kecskés, redoviti profesor, predstojnik Katedre za građansko pravo, Pečuh, kecskes.laszlo@ajk.pte.hu

* Kolos Kovács, dr., asistent, Katedra za građansko pravo, Pečuh, kovacs.kolos@ajk.pte.hu

*** Doc.dr.sc. Mirela Župan, docentica, Katedra za međunarodno privatno pravo, Osijek, mzupan@pravos.hr

¹ La responsabilité en droit international en cas de dommages causés à l'environnement, Yearbook of the *Institute of International Law*, Session Strasbourg, Vol. 67/II (1997) str. 486.-513.

² Ch. Von Bar, „Environmental damage in Private International Law“ 268 *Recueil des Cours* (1997) str. 291. i dalje.

ća“ i njegov utjecaj na pravo Europske unije. U ovom poglavlju navodi se kvalifikacija načela „onečišćivač plaća“ s posebnim osvrtom na njegovu gospodarsku pozadinu; kratko opisuje razvoj ovog načela u pravnoj stečevini Europske unije i njegov utjecaj na režim građansko-pravne odgovornosti u Europskoj uniji. Osim toga, rad se fokusira na obeštećenje u slučaju prekogranične ekološke štete. U ovom se dijelu prvo razrađuju relevantni pravni izvori (s naglaskom na zakonodavstvo Europske unije), potom se elaborira pravna metoda koja se najčešće koristi za rješavanje prekograničnih odštetnih zahtjeva: metoda određivanja mjerodavnog prava i određivanje međunarodne nadležnosti sustavom međunarodnog građanskog postupovnog prava. Radom se nastoje ispitati pravila sadržana u propisima Europske unije, ali i predstaviti konkretna primjena sekundarnog europskog zakonodavstva koje je pozitivnopravni okvir za moguće ekološke štete između Mađarske i Hrvatske. Prethodno navedena dva glavna pravna pitanja na kraju se rada spajaju kroz problematiku praktičnih implikacija rješavanja ekološke štete u Europi.

I. Načelo „onečišćivač plaća“ i njegov utjecaj na pravo Europske unije

1. Značajke načela „onečišćivač plaća“

Načelo „onečišćivač plaća“ pojavilo se u funkciji političkog istupa bez pravne snage, iako se ustavna osnova ovog načela može naći u ustavnopravnom standardu prava na čist okoliš. Ovo temeljno pravo podrazumijeva dužnost države da zaštiti svoje građane, dok ostaje upitnim mogu li se ova načela, ili socijalna prava uopće, smatrati materijalnim pravima čiju pravosudnu zaštitu građani mogu ostvariti pred sudom. Pravo na čist okoliš možemo percipirati kao temeljno ljudsko ili temeljno prirodno pravo koje postoji neovisno o politički sklopljenim ugovorima. Konačno, načelo „onečišćivač plaća“ u određenim dijelovima zakonodavstva postaje više (ili, neki bi rekli, „manje“) od velikog ustavnog iskaza neukrotivog ljudskog prava.³

³ I. Mann, *A Comparative Study of the Polluter Pays Principle and its International Normative Effect on Pollutive Processes* (Forbes Hare, British Virgin Islands) rukopis, str. 3. i dalje. dostupno na www.consulegis.com (10.6.2013).

Načelo se po prvi put u pravnom kontekstu pojavilo u dokumentu međunarodne Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD).⁴ Dokument uključuje sljedeću preporuku:

„Načelo koje se koristi za raspodjelu troškova vezanih uz sprječavanje onečišćenja i kontrolu mjera za poticanje racionalnog korištenja ograničenih ekoloških resursa, kako bi se izbjeglo narušavanje u području međunarodne trgovine i ulaganje, je takozvano načelo „onečišćivač plaća“. Ovo načelo znači da onečišćivač treba snositi troškove obavljanja navedenih mjera koje donesu tijela javne vlasti kako bi se osiguralo da je okoliš u prihvatljivom stanju. Drugim riječima, troškovi tih mjera trebali bi se odraziti na troškove roba i usluga koje uzrokuju onečišćenje u proizvodnji i/ili potrošnji. Takve mjere ne bi trebale biti popraćene poticajima koji bi uzrokovali stvaranje značajnih poremećaja u međunarodnoj trgovini i ulaganju.“⁵

Nakon preporuke OECD-a to načelo se pojavljuje u nizu međunarodnih dokumenata što se dotiču prava okoliša te je odigralo značajnu ulogu u oblikovanju prava i politike u Europskoj zajednici. Godine 1992. Konferencija Ujedinjenih naroda o okolišu i razvoju⁶ uključila je to načelo u svoju Deklaraciju o okolišu i razvoju iz Rija, „instrument međunarodne sudske prakse [koji] jasno izražava politike i propise koji su usmjereni na postizanje održivog razvoja u svijetu.“⁷ Načelo 16. Deklaracije iz Rija predviđa da bi „nacionalne vlasti trebale promicati internalizaciju troškova vezanih uz okoliš i primjenu ekonomskih instrumenata, pri čemu bi uz dužno poštovanje javnog interesa te

⁴ Dokumenti OECD-a: Vodeća načela o međunarodnim gospodarskim aspektima okolišnih politika (Preporuka usvojena 26. svibnja 1972.) C(72)128. (dalje dokumenti OECD-a). dostupno na http://www.tradeenvironment.eu/uploads/OECD_GD_92_81.pdf (10.6.2013).

⁵ Akti OECD-a, čl. A. a) 4.

⁶ Rio Declaration on Environment and Development, United Nations Conference on Environment and Development, U.N. Doc. A/CONF. 151/5/Rev.1 (1992.). dostupno na <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm> (10.6.2013).

⁷ J. Batt i D. C. Short, “The Jurisprudence of the 1992 Rio Declaration on Environment and Development: A Law, Science, and Policy Explication of Certain Aspects of the United Nations Conference on Environment and Development”, 8 *Journal of Natural Resources and Environmental Law* (1992-1993) str. 229.-230.

bez smetanja međunarodne trgovine i ulaganja, trebale uzimati u obzir pristup da bi onečišćivač u načelu trebao snositi trošak onečišćenja.“ Uključivanje načela u jedan od najvažnijih i najutjecajnijih međunarodnih dokumenata o temeljnim načelima prava okoliša pokazuje njegov značaj u režimima odgovornosti za štetu u okolišu diljem svijeta.⁸

Zajednička radna skupina za poljoprivredu i okoliš OECD-a izjavila je 2001. godine da bi novi i prošireni oblik načela „onečišćivač plaća“ trebao osigurati to da „...onečišćivač se smatra odgovornim za uzrokovanu ekološku štetu i snosi troškove koji se odnose na provedbu mjera sprječavanja onečišćenja ili plaćanja za oštećivanje stanja okoliša gdje djelatnosti potrošnje ili proizvodnje koje uzrokuju ekološku štetu nisu obuhvaćene vlasničkim pravima.“⁹ Proizlazi da načelo „onečišćivač plaća“ nastoji pokriti troškove sprječavanja nesreće i „internalizirati“ ekološke troškove uzrokovane nesrećama. Načelo „onečišćivač plaća“ u početku je bilo zamišljeno kao ekonomska teorija za povećanje raspodjele resursa. Od tada se prepoznaje kao potencijalni mehanizam za ublažavanje i kontrolu onečišćenja.¹⁰

Kao što je već prvotno izneseno, načelo „onečišćivač plaća“ nije načelo odgovornosti, nego načelo raspodjele troškova vezanih uz kontrolu onečišćenja. Kako bi se jasno razumjelo načelo „onečišćivač plaća“ i što ono znači u odnosu na službeno međunarodno pravo i politiku, mora postojati razlika između procjene odgovornosti za ublažavanje određenih šteta s jedne strane i raspodjele troškova niza zaštitnih mjera s druge.¹¹ Onečišćenje u ekonomskom smislu jednostavno znači nepravilnu raspodjela troškova. To jest, trošak jednog resursa, npr. vode

⁸ E. T. Larson, “Why Environmental Liability Regimes in the United States, the European Community, and Japan Have Grown Synonymous the Polluter Pays Principle”, 38 *Vanderbilt Journal of Transnational Law* (2005) str. 546.

⁹ OECD ENV/EPOC(2000)13/REV3, stavak 17. Strategiju zaštite okoliša usvojili su ministri za zaštitu okoliša OECD-a na sjednici koja je održana 16. svibnja 2001.

¹⁰ Mann, op. cit. bilj. 3, str. 5. Vidjeti također: U. Kettlewell, “The Answer to Global Pollution? A Critical Examination of the Problems and Potential of the Polluter Pays Principle”, 3 *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy* (1992) str. 431.

¹¹ S. E. Gaines, “The Polluter-Pays Principle: From Economic Equity to Environmental Ethos”, 26 *Texas International Law Journal* (1991) str. 468.

ili zraka, nije jasno izražen u cijeni proizvoda.¹² Takva nepravilna raspodjela troškova u početku je bila rezultat zajedničkog uvjerenja da ni zrak niti voda nisu oskudni resursi i da je stoga korištenje tih resursa bilo slobodno za sve. Proizvođači su troškove korištenja zraka ili vode za odlaganje otpada jednostavno prepuštali budućim korisnicima tih resursa.¹³ Danas, međutim, većina društava prepoznaje da korištenje zraka ili vode uključuje trošak, baš kao i korištenje bilo kojeg drugog resursa. Stoga se moramo baviti raspodjelom toga troška. No, sve dok nedostaju poticaji koji motiviraju onečišćivače da takve troškove internaliziraju, ukupni troškovi proizvodnje neće se odraziti na cijenu proizvoda. Ova nepravilna raspodjela troškova potiče pretjeranu proizvodnju, što u konačnici može dovesti do „tržišnog neuspjeha“. Takav neuspjeh, ako se ne ispravi, rezultirat će nizom različitih problema onečišćenja, kao što su onečišćenje zraka, vode, kruti otpad, buka, otrovne tvari. Prema ekonomistima je stoga „logičan način da se taj „tržišni neuspjeh“ ispravi osiguravanje da su ti vanjski troškovi, odnosno štete uzrokovane onečišćenjem, prikladno plaćeni. To je obično poznato kao teorija „internalizacije vanjskih troškova“,¹⁴ ideja koja je temelj načela „onečišćivač plaća“. U praktičnom smislu to znači da kad bi onečišćivači trebali platiti ukupnu štetu uzrokovanu onečišćenjem (tj. potpunu internalizaciju), oni bi najprije platili sve troškove ublažavanja onečišćenja koji su potrebni za ublažavanje onečišćenja do optimalne razine (koju utvrđuje vlada), a onda bi platiti preostalu štetu nastalu onečišćenjem. Je li potrebna potpuna ili djelomična internalizacija troškova onečišćenja ovisi o ekološkim politikama državnog tijela koje provodi načelo „onečišćivač plaća.“¹⁵

Načelo odgovornosti onečišćivača usvojeno je međunarodnopravnim standardom u poznatoj arbitražnoj odluci Trail Smelter, kojom je Kanada bila prisiljena platiti naknadu štete u Sjedinjenim Državama koju je uzrokovao kanadski izvor onečišćenja zraka. Odlukom se od Kana-

¹² K. R. Reed, "Economic Incentives for Pollution Abatement: Applying Theory to Practice", 12 *Arizona Law Review* (1970) str. 511. i str. 513.-514.

¹³ Kettlewell, loc. cit. bilj. 10, str. 431.

¹⁴ J. Barde, "National and International Policy Alternatives for Environmental Control and Their Economic Implications", u I. Walter, ur., *Studies in International Environmental Economics* (New York, John Wiley and Sons 1976) str. 138.

¹⁵ Kettlewell, loc. cit. bilj. 10, str. 431.-433.

de također zahtijevalo da u skladu s međunarodnim pravom poduzme korake za ublažavanje onečišćenja kako bi se izbjegle daljnje štete.¹⁶ Vijeće Europe izrazilo je sličnu teoriju koja se temelji na odgovornosti kada je 1968. godine objavilo da troškove kontrole onečišćenja mora snositi onaj tko uzrokuje onečišćenje.¹⁷ U slučajevima okoliša, pravo mora uravnotežiti pravo na život u okolišu u kojemu nema onečišćenja i kompenzirajuće pravo na poduzimanje zakonskih aktivnosti koje mogu stvarati neko onečišćenje. Načelo odgovornosti ne samo da izvoru onečišćenja nameće pravnu odgovornost plaćanja štete koja je nanesena nevinim žrtvama, ali može od izvora i zahtijevati da o vlastitom trošku ublaži onečišćenje kako bi se njegov utjecaj na nevino susjedstvo smanjio na društveno i pravno prihvatljivu razinu.¹⁸

Ako je problem onečišćenja rasprostranjen, privatna odgovornost za ekološku štetu biva neučinkovita i neadekvatna. Stoga vlade kroz zakone i propise što postavljanju granice onečišćenja poopćuju pravnu obvezu ublažavanja onečišćenja za sve izvore. Pri prijelazu od pojedinačnih slučajeva do nacionalnih programa, pitanje troškova postaje stvar raspodjele troškova unutar nacionalne ekonomije: tko plaća kontrolu onečišćenja? Jedan očiti odgovor je da svaki onečišćivač snosi svoje troškove ublažavanja onečišćenja kao dio svojih troškova poslovanja. To je klasični model internalizacije troškova: ulaganje proizvođača u kontrolu onečišćenja kojom on predviđa trošak onečišćenja koji je imao, ne stavljajući teret istoga na treće. Međutim, trošak internalizacije nije jedini odgovor. Zbog brojnih razloga zemlje mogu, i to više puta, odlučiti da javnost treba snositi sve ili dio troškova kontrole onečišćenja ili barem pomoći onečišćivačima nekim oblikom tehnike ili financijske pomoći. Rezolucija Vijeća Europe iz 1968. koja je prethodno citirana i koja tvrdi da bi izvori trebali snositi troškove kontrole onečišćenja, dalje navodi da „to ne isključuje pomoć tijela javne vlasti.“¹⁹ Upravo je to točka gdje načelo „onečišćivač plaća“ daje su-

¹⁶ Trail Smelter (*United States v. Canada*), Special Arbitral Tribunal 3 U.N. Representative International Arbitral Awards 1905 (1941) (konačna odluka).

¹⁷ Vijeće Europe, Deklaracija o kontroli onečišćenja zraka, 8. ožujka 1968., Rezolucija (68) 4, Strasbourg, 1968.

¹⁸ Gaines, loc. cit. bilj. 11, str. 468.-469.

¹⁹ Vijeće Europe, Deklaracija o kontroli onečišćenja zraka, 8. ožujka 1968., Rezolucija (68) 4, Strasbourg, 1968.

protan odgovor. U većini slučajeva to isključuje javnu pomoć i umjesto nje odlučuje se za „strogu“ politiku internalizacije troškova.²⁰ S obzirom na globalnu prirodu problematike onečišćenja, više ne prevladava mišljenje da vlade samo određuju stupanj do kojeg treba internacionalizirati troškove ublažavanja onečišćenja i preostale troškove. Umjesto toga, sve veći broj znanstvenika smatra da bi vlade trebale zahtijevati internalizaciju troškova od strane onečišćivača koja će postići „optimalnu razinu onečišćenja.“²¹

2. Načelo „onečišćivač plaća“ i zakonodavstvo Europske unije

Europska unija jednako je jasna u svom pozivu na usvajanje i provedbu načela „onečišćivač plaća“. Europska unija poziva sve one koji su odgovorni za onečišćenje da snose troškove ublažavanja onečišćenja i drži kako „zaštita okoliša ne bi u načelu trebala ovisiti o politikama koje se oslanjaju na potpore ili pomoć te teret borbe protiv onečišćenja stavljaju na teret Zajednice.“²² Europska unija vjeruje da će raspodjelom troškova za smanjenje ekološkog otpada u privatnom sektoru prisiliti tržišne cijene da približe ocrtaju društvene troškove proizvodnje. Ovom će se pojavom nastojati poticati ublažavanje onečišćenja smanjenjem potrošnje od proizvoda koji pojačano onečišćuju okoliš.

2.1. Bijela knjiga o odgovornosti za okoliš

Europska komisija napravila je korak naprijed u razvoju režima odgovornosti za štetu u okolišu Zajednice usvajanjem Bijele knjige koja se bavi pitanjem odgovornosti za okoliš.²³ Jedan od ciljeva Bijele knjige jest utvrditi kako se načelo „onečišćivač plaća“ može najbolje koristiti za promicanje politike zaštite okoliša Zajednice.²⁴

U svibnju 1993. Komisija je objavila svoju Zelenu knjigu o otklanjanju šteta u okolišu. U travnju 1994. Europski je parlament usvojio Rezolu-

²⁰ Gaines, loc. cit. bilj. 11, str. 469.

²¹ Larson, loc. cit. bilj. 8, str. 548.

²² Preporuka Vijeća od 3. ožujka 1975. o raspodjeli troškova i djelovanju javne uprave vezano uz pitanja okoliša, SL L 194.

²³ Europska komisija za okoliš, Bijela knjiga o odgovornosti za okoliš, COM(2000)66 (dalje Bijela knjiga).

²⁴ Larson, loc. cit. bilj. 8, str. 555.

ciju kojom poziva Komisiju da dostavi „prijedlog za direktivu o građanskopravnoj odgovornosti u pogledu [budućih] ekoloških šteta.“²⁵ Od tada se pitanje odgovornosti za štetu u okolišu pojavljuje pred parlamentom. Početkom 1997. godine Komisija je utvrdila da bi trebalo pripremiti Bijelu knjigu o odgovornosti za štetu u okolišu i načelo „onečišćivač plaća“ te je počela na tome raditi u dogovoru s državama članicama, nacionalnim stručnjacima i zainteresiranim stranama.²⁶

Bijela je knjiga predložila uvođenje objektivne odgovornosti za onečišćivanje okoliša u okviru načela „onečišćivač plaća“, od čega se očekuje da će generirati preventivno i opreznije ponašanje dijela gospodarskih subjekata u vezi s nezaštićenim okolišem. Komisija tvrdi da usustavljanje režima odgovornosti za štetu u okolišu predstavlja način provedbe glavnih načela politike zaštite okoliša koji su sadržani u Ugovoru o osnivanju Europske zajednice, članak 174. stavak 2. [Ugovor o funkcioniranju Europske unije, članak 191. stavak 2.], koji naglašava načelo „onečišćivač plaća“. Primarni cilj Komisije zatim se usredotočuje na to da onečišćivač odgovoran za štetu istu štetu i plaća. Komisija smatra da ako su odgovorni onečišćivači dužni platiti sanaciju štete koju su prouzročili, oni će svoje onečišćenje smanjiti barem do one točke gdje najmanji trošak ublažavanja onečišćenja premašuje obeštećenje koje se izbjegava. Prema tome, režim bi odgovornosti za štetu u okolišu „onečišćivač plaća“ trebao dovesti do toga da sam onečišćivač nastoji sprječavati nastajanje daljnjih šteta i internalizirati troškove vezane uz okoliš.²⁷

Komisija je području primjene režima pristupila iz dvije različite perspektive: „prvo, vrsta štete koju treba pokriti, i drugo, aktivnosti koje dovode do takve štete koju treba pokriti.“²⁸ Ekološku bi štetu prije svega trebao pokriti novi režim odgovornosti za okoliš. Prema mišljenju Komisije, ekološke štete su štete koje su uzrokovane aktivnosti-

²⁵ Rezolucija Europskog parlamenta od 20. travnja 1994. SL C 128/165.

²⁶ Bijela knjiga, str. 10. Također pogledati: Larson, loc. cit. bilj. 8, str. 556.-557.

²⁷ Nadalje, Komisija očekuje da će načelo „onečišćivač plaća“ dovesti do povećanog opreza, što bi rezultiralo izbjegavanjem rizika i oštećenja, kao i stvaranjem dodatnog ulaganja u istraživanje i razvoj kako bi se poboljšalo znanje i unaprijedile tehnologije. Pogledati: Bijela knjiga, str. 9., 11.-12., 14.; Larson, loc. cit. bilj. 8, str. 557.

²⁸ Bijela knjiga, str. 14.

ma koje se smatraju štetnima za okoliš, ili štete koje su uzrokovane učincima koji dovode do klasične štete za okoliš, odnosno onečišćenja zraka ili vode. Komisija također predlaže da režim odgovornosti za štetu u okolišu pokrije štetu na zdravlju i imovini, odnosno štetu koju naziva „klasična šteta.“²⁹ Komisija tvrdi da ako je klasična šteta uzrokovana opasnom aktivnošću, često je uzrokovana istim događajem koji uzrokuje ekološku štetu. Komisija je zabrinuta stoga što, ukoliko novi režim odgovornosti za štetu u okolišu obuhvaća samo ekološke štete, dok prepušta klasične štete državama članicama, mogu nastati nejednaki rezultati. Na primjer, pravni lijekovi mogli bi biti još manje dostupni u slučaju štete za zdravlje nego u slučaju ekološke štete koju je uzrokovao isti događaj. Osim toga, ljudsko je zdravlje samo za sebe važan cilj politike, a usko je povezano sa zaštitom okoliša, što je vidljivo u članku 174. stavku 1. Ugovora o osnivanju Europske zajednice, u kojemu se navodi da politika Zajednice vezana uz okoliš doprinosi ostvarivanju zaštite ljudskog zdravlja.³⁰

Gotovo svi nacionalni režimi odgovornosti za štetu u okolišu nastoje obuhvatiti aktivnosti koje nose svojstveni rizik od uzrokovanja štete za okoliš. Mnoge od tih aktivnosti trenutno pokriva zakonodavstvo Zajednice što se odnosi na okoliš. Komisija je utvrdila da bi, kako bi bio maksimalno učinkovit, novi režim odgovornosti za štetu u okolišu u Europskoj zajednici trebao biti povezan s relevantnim zakonodavstvom Europske zajednice o zaštiti okoliša. Ako trenutno zakonodavstvo Europske zajednice ne obuhvaća zaštitu okoliša, novi režim odgovornosti za štetu u okolišu osigurat će obnovu i poticati usklađenost s nacionalnim zakonima koji provode zakonodavstvo Europske zajednice koje se odnosi na okoliš. Komisija predlaže da novi režim odgovornosti za štetu u okolišu obuhvaća i da se načelo „onečišćivač plaća“ primjenjuje na sljedeće kategorije zakonodavstva Europske zajednice: zakonodavstvo koje uređuje ograničenja vezana uz ispuštanje ili emisiju opasnih tvari u vodu ili zrak, zakonodavstvo koje se bavi opasnim tvarima s ciljem zaštite okoliša, zakonodavstvo osmišljeno za sprječavanje i kontrolu rizika od nezgoda i onečišćenja, zakonodavstvo koje uređuje proizvodnju, rukovanje, obradu, uporabu, recikliranje, smanjenje, skladištenje,

²⁹ Bijela knjiga, str. 15. Također pogledati: Larson, loc. cit. bilj. 8, str. 558.

³⁰ Bijela knjiga, str. 15.

prijevoz, prekogranični prijevoz i odlaganje opasnog i drugog otpada, te zakonodavstvo u području prijevoza opasnih tvari.³¹

Komisija napominje da odgovornost na temelju krivnje (subjektivna odgovornost) može biti ekonomski učinkovitija od objektivne odgovornosti zbog toga što odgovornost na temelju krivnje sprječava da troškovi ublažavanja onečišćenja prijeđu prednosti proizlazećeg smanjenog onečišćenja okoliša. No, nedavni nacionalni i međunarodni režimi odgovornosti za štetu u okolišu temelje se na načelu objektivne odgovornosti, jer se na ovaj način bolje ostvaruje čišćenje okoliša sukladno načelu „onečišćivač plaća“. Jedan od primarnih razloga za povećanu mogućnost za ostvarenje je da je tužiteljima vrlo teško utvrditi krivnju dijelu optuženika u slučaju odgovornosti za okoliš. Nadalje, Komisija tvrdi da načelo „onečišćivač plaća“ zahtijeva da subjekt čiji su postupci sami po sebi opasni za okoliš snosi rizik od štete uzrokovane takvim ponašanjem, a ne žrtva štete ili društvo u cjelini.³²

Očekuje se da će uvođenje odgovornosti za štete učinjene okolišu, kako je predloženo u Bijeloj knjizi, promijeniti stav u Europskoj zajednici koji bi trebao rezultirati povećanom razinom prevencije i opreza. Novi režim odgovornosti za štetu u okolišu ima za cilj natjerati onečišćivača da plati otklanjanje štete koju je uzrokovao. Propisi iz područja zaštite okoliša imaju za cilj uspostaviti standarde i postupke pomoću kojih bi se očuvao okoliš, a to će omogućiti Europskoj zajednici da potakne potencijalne onečišćivače na poštivanje propisa, ili otklanjanje i nadoknadu štete koju su uzrokovali prema načelu „onečišćivač plaća“.³³

2.2. Direktiva 2004/35/EZ o odgovornosti za okoliš

U travnju 2004., nakon više od 2 godine rada na nacrtu, Europski parlament i Vijeće usvojili su Direktivu 2004/35/EZ od 21. travnja 2004. o odgovornosti za okoliš u pogledu sprječavanja i otklanjanja štete na okolišu.³⁴ Ova direktiva uspostavlja okvir za odgovornost za okoliš

³¹ Bijela knjiga, str. 9., 15.-16.

³² Bijela knjiga, str. 9., 16.

³³ Bijela knjiga, str. 2.-11.; P. Sands, *Principles of International Environmental Law* (Cambridge, Cambridge University Press 2003) str. 279. i dalje.

³⁴ Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća 2004/35/EZ od 21. travnja 2004. o odgovornosti za okoliš u pogledu sprječavanja i otklanjanja štete na okolišu. SL L 143,

koji se temelji na načelu „onečišćivač plaća“, s ciljem sprječavanja i otklanjanja ekoloških šteta. Ekološka šteta se prema direktivi definira kao (i) izravna ili neizravna šteta počinjena vodnom okolišu prema propisima Zajednice o gospodarenju vodama, (ii) izravna ili neizravna šteta počinjena vrstama i prirodnim staništima koji su zaštićeni na razini Zajednice Direktivom o pticama iz 1979.³⁵ i Direktivom o staništima iz 1992.³⁶, (iii) izravno ili neizravno onečišćenje tla koje stvara značajan rizik za ljudsko zdravlje.³⁷

Načelo odgovornosti primjenjuje se na ekološke štete i izravne opasnosti od šteta koje nastaju uslijed profesionalnih aktivnosti, gdje je moguće uspostaviti uzročnu vezu između štete i dotične aktivnosti. Direktiva stoga razlikuje dvije komplementarne situacije, a svaku uređuje druga shema odgovornosti: profesionalne aktivnosti posebno navedene u direktivi i ostale profesionalne aktivnosti.

Prva shema odgovornosti primjenjuje se na opasne ili potencijalno opasne profesionalne aktivnosti navedene u Prilogu III. direktivi. To su uglavnom poljoprivredne ili industrijske aktivnosti koje zahtijevaju dozvolu na temelju Direktive o integriranom sprječavanju i kontroli onečišćenja, aktivnosti koje ispuštaju teške metale u vodu ili u zrak, postrojenja koja proizvode opasne kemijske tvari, aktivnosti gospodarenja otpadom (uključujući odlagališta i spalionice) i aktivnosti koje se odnose na genetski modificirane organizme i mikroorganizme. U ovoj prvoj shemi subjekt se može smatrati odgovornim čak i ako on nije kriv. Druga shema odgovornosti primjenjuje se na sve profesionalne djelatnosti, osim onih koje su navedene u Prilogu III. direktive, ali samo ondje gdje postoji šteta ili izravna opasnost od štete za vrste ili prirodna staništa zaštićena propisima Zajednice. U tom će se slučaju subjekt držati odgovornim samo ako je kriv ili je štetu učinio iz nehaja.

Direktiva propisuje određeni broj izuzeća od odgovornosti za okoliš. Shema odgovornosti ne primjenjuje se u slučaju štete ili izravne štete

30.4.2004., str. 56.-75. (dalje Direktiva o odgovornosti za okoliš).

³⁵ Direktiva Vijeća 79/409/EEZ od 2. travnja 1979. o očuvanju divljih ptica. SL L 103, 25.4.1979., str. 1.

³⁶ Direktiva Vijeća 92/43/EEZ od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore. SL L 206, 22.7.1992., str. 7.

³⁷ Direktiva o odgovornosti za okoliš, preambula 3.

nastale zbog oružanog sukoba, elementarne nepogode, aktivnosti koje su obuhvaćene Ugovorom o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju, aktivnosti vezanih uz nacionalnu obranu ili međunarodnu sigurnost ili aktivnosti koje su obuhvaćene međunarodnim konvencijama iz Priloga IV.

U području sprječavanja i otklanjanja štete na okolišu direktiva se bavi mehanizmom praćenja i mjerenja te se oslanja na nadležna tijela država članica. Ako postoji izravna opasnost od ekološke štete, nadležno tijelo koje imenuje svaka država članica može od subjekta (potencijalnog onečišćivača) zatražiti poduzimanje potrebnih zaštitnih mjera ili poduzimanje potrebnih zaštitnih mjera, a zatim nadoknadu nastalih troškova. Ako je došlo do ekološke štete, nadležno tijelo može od dotičnog subjekta zatražiti poduzimanje mjera potrebnih za obnovu (koje se određuju na temelju pravila i načela iz Priloga II. direktivi) ili poduzimanje mjera potrebnih za obnovu a zatim nadoknadu nastalih troškova. Ako je došlo do nekoliko slučajeva ekološke štete, nadležno tijelo može odrediti redoslijed prioriteta prema kojemu se te štete otklanjaju. Ekološke štete mogu se otkloniti na različite načine ovisno o vrsti štete.³⁸

Ako nadležno tijelo sâmo provodi zaštitne i popravne mjere, tijelo može naplatiti troškove koje je imalo od subjekta koji je odgovoran za štetu ili izravnu opasnost od štete. Isto se načelo primjenjuje na procjene utjecaja na okoliš koje se provode kako bi se odredili razmjeri štete i mjere koje je potrebno poduzeti kako bi se to popravilo. Nadležno tijelo mora pokrenuti postupak za povrat troškova u roku od pet godina od datuma kada su dovršene mjere za obnovu i nadoknadu ili od datuma kada je utvrđen odgovorni subjekt ili treća strana, ovisno o tome što je kasnije. Ako je nekoliko subjekata zajednički odgovorno za štetu, oni moraju snositi troškove otklanjanja ili zajednički ili pojedinačno ili na proporcionalnoj osnovi. Direktiva ne obvezuje subjekte da pribave financijsku sigurnost, kao što je osiguranje, kako bi pokrili svoju potencijalnu nelikvidnost. Međutim, države članice trebaju poticati subjekte da koriste takve mehanizme.³⁹

³⁸ Direktiva o odgovornosti za okoliš, članci 5., 6. i 7.

³⁹ Direktiva o odgovornosti za okoliš, članci 8., 9., 10. i 11.

Fizičke i pravne osobe na koje ekološke štete mogu imati negativan utjecaj i organizacije za zaštitu okoliša mogu pod određenim uvjetima zatražiti od nadležnih tijela da djeluju kada se suoče sa štetama. Osobe i organizacije koje zahtijevaju mjere mogu pred sudom ili *ad hoc* tijelom pokrenuti pravni postupak za ocjenu zakonitosti odluka i radnji nadležnog tijela ili njegovog djela nečinjenja.⁴⁰ Ako šteta ili opasnost od štete može utjecati na više od jedne države članice, dotične države članice moraju surađivati na zaštitnim ili popravnim mjerama koje treba poduzeti.⁴¹

II. Rješavanje predmeta s prekograničnom ekološkom štetom

1. Pravni izvori

Pravni okvir za rješavanje mnogobrojnih pitanja koja se odnose na međunarodne ekološke štete potječe iz ujednačenog materijalnog prava, bilo općeg ili regionalnog. Možemo spomenuti i nekoliko instrumenata koji se odnose na korpus ujednačenog materijalnog prava: Konvencija Vijeća Europe o građanskopravnoj odgovornosti za štetu nastalu uslijed aktivnosti opasnih za okoliš (1993.), Konvencija o odgovornosti prema trećim stranama na području nuklearne energije (1960.), Protokol o odgovornosti i naknadi štete proizašle iz prekograničnog prometa opasnih otpada i njihova odlaganja (Basel, 1999.). Ako se usredotočimo na EU, već krajem sedamdesetih Europa je dokazala svoju predanost očuvanju okoliša u različitim sektorskim područjima (zaštita kvalitete zraka i vode, očuvanje resursa i zaštita biološke raznolikosti, gospodarenje otpadom i nadzor nad aktivnostima koje imaju negativan utjecaj na okoliš).⁴² Europska politika zaštite okoliša, koja se nakon Lisabonskog ugovora temelji na članku 3. Ugovora o Europskoj uniji i člancima 191.-192. Ugovora o funkcioniranju Europske unije,⁴³ funkcionira

⁴⁰ Direktiva o odgovornosti za okoliš, članak 13.

⁴¹ Direktiva o odgovornosti za okoliš, članak 15.; T. S. Hardman Reis, *Compensation for Environmental Damages Under International Law: The Role of the International Judge* (Kluwer Law International 2011) str. 162. i dalje.

⁴² Ch. Knill i D. Liefering, "Establishment of EU environmental policy", u A. Jordan i C. Adelle, ur., *Environmental Policy in the EU: Actors, Institutions and Processes* (Oxon, Routledge 2012) str. 15.

⁴³ Prije članak 174. Ugovora o osnivanju Europske zajednice. Detaljnije o politici

kroz korektivne mjere što se odnose na određene ekološke probleme ili putem multidisciplinarnih mjera koje su integrirane u drugim područjima politike. U području odgovornosti za okoliš Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća 2004/35/EZ od 21. travnja 2004. o odgovornosti za okoliš u pogledu sprječavanja i otklanjanja štete na okolišu⁴⁴ središnji je instrument sekundarnog prava koji uspostavlja okvir za sprječavanje i otklanjanje šteta u okolišu.

Pravo je regulatorni mehanizam kojim se omogućuje pravosudna zaštita, pravedna naknada i kažnjavanje onečišćivača. Za ekološka je pitanja svojstveno da se njima uglavnom bave upravne i kaznene grane prava. Ipak, postoji još jedna dimenzija ekološke štete koja se ne može predvidjeti i koja dobiva sve više pažnje: građanskopravna odgovornost i građansko pravo. U slučaju prekograničnih ekoloških šteta dolazimo pak u sferu međunarodnog privatnog i procesnog prava.⁴⁵ Pravne norme ovih disciplina mogu potjecati iz nacionalnih izvora - autonomno nacionalno zakonodavstvo, ili iz različitih međunarodnih izvora: višestrane ili dvostrane međunarodne konvencije, akti regionalne međunarodne organizacije poput EU. Budući da nas najviše zanima pravno rješavanje pitanja ekoloških šteta u regionalnom kontekstu Mađarske i Hrvatske, upravo EU daje ujednačeni pravni režim. Konkretno ih se dotiče odredbama Uredbe (EZ) br. 864/2007 o pravu mjerodavnom za izvanugovorne obveze (Uredba Rim II).⁴⁶ Potom se u pogledu međunarodno obilježenog parničnog postupka primjenjuju odredbe Uredbe Vijeća (EZ) br. 44/2001 od 22. prosinca 2000. o nadležnosti, priznavanju i izvršenju sudskih odluka u građanskim i trgovačkim predmetima, koja je sada izmijenjena Uredbom (EU) br. 1215/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2012. o nadležnosti, priznavanju i izvršenju sudskih odluka u građanskim i trgovačkim stvarima⁴⁷ (Uredba Bruxelles I, preinačena).

zaštite okoliša Europske unije koja se temelji na Ugovoru u: A. Farmer, *Manual of European Environmental Policy* (London, Taylor & Francis 2011). dostupno na www.europeanenvironmentalpolicy.eu (10.6.2013).

⁴⁴ SL L 143, 30.4.2004.

⁴⁵ K. F. Gomez, "Law applicable to cross-border environmental damage: from the European autonomous systems to Rome II", 6 *Yearbook of Private International Law* (2004) str. 292.

⁴⁶ SL L 199, 31.7.2007., str. 40.

⁴⁷ SL L 351/1, 20.12.2012.

2. Određivanje mjerodavnog prava

Akti autonomnog međunarodnog privatnog prava općenito nisu priznavali posebni značaj određivanju mjerodavnog prava za ekološke štete. Stoga su se standardna pravila o izvanugovornoj odgovornosti za štetu primjenjivala na izvanugovorne štete na okolišu i rješavanje sporova s tim u svezi.⁴⁸ Pravila autonomnog međunarodnog privatnog prava u nekim slučajevima primjenjuju *lex fori* pristup, ali su prilično ujedinjeni u svojoj predanosti poveznici *lex loci delicti* - mjestu gdje se štetni događaj dogodio.⁴⁹ Ipak, jednostavno rješenje postaje složenije jer nas ta poveznica dovodi do nekoliko događaja u koje je involviran štetni događaj, te se *lex loci delicti* može odnositi na pravo države u kojoj se nalazi mjesto gdje je štetna radnja bila izvršena, ili na pravo države u kojoj se nalazi mjesto gdje se dogodila ili će se vjerojatno dogoditi šteta ili kršenje prava.⁵⁰ Uključivanje tih dvaju trenutaka u definiranje *lex loci delicti* uočeno je u njemačkoj doktrini koja je razvila *Günstigkeitsprinzip*:⁵¹ to je ili pravo mjesta gdje je došlo do štete (država u kojoj emisija uzrokuje njegove učinke, *Erfolgsort*) ili pravo mjesta gdje je počinjena protupravna radnja (država emisije, *Handlungsort*) koje se primjenjuje, ovisno o tome koje je pravo povoljnije za oštećenika. Ovisno o tome kako se ovo načelo realizira, odabrati može žrtva ili to čini *ex officio* sud. *Günstigkeitsprinzip* ili „najpovoljnije pravo“ nalazi široku primjenu i u regionalnim režimima za rješavanje ekoloških sporova.⁵²

⁴⁸ E. Guinhard i S. Lamont-Black, "Environmental Law – the Black Sheep in Rome II's Drive for Legal Certainty?", 11 *Environmental Law Review* (2009) str. 166.

⁴⁹ M. Fallon, "The Law Applicable to Specific Torts in Europe", u J. Basedow, et al., ur., *Japanese and European Private International Law in Comparative Perspective* (Tübingen, Mohr Siebeck 2008) str. 270.

⁵⁰ Primjere za prvi stav nalazimo u članku 31. poljskog Zakona o Međunarodnom privatnom pravu ili u članku 1129. bjeloruskog Zakona o Međunarodnom privatnom pravu; dok primjer za drugi nalazimo u članku 99. belgijskog Zakona o Međunarodnom privatnom pravu. Također pogledati: Gomez, loc. cit. bilj. 45, str. 296.-297.

⁵¹ J. Von Hein, *Das Günstigkeitsprinzip im Internationalen Deliktsrecht* (Tübingen, Mohr Siebeck 1999) str. 124.-126.

⁵² Možemo ga naći u članku 4. stavku 3. dvostranog sporazuma od 19. prosinca 1967. koji je sklopljen između Njemačke i Austrije o smetnjama koje djelovanje Zračne luke u Salzburgu uzrokuje na području Njemačke. Također se primjenjuje u Nordijskoj konvenciji o zaštiti okoliša iz 1974.: mjerodavno se pravo odabire pomoću pravila foruma (što je prema Konvenciji država iz koje potječe onečišćenje), ali onda sud mora

Iako je Haška konferencija o međunarodnom privatnom pravu (HCCH) pokušavala unificirati određene pravne aspekte rješavanja prekograničnih ekoloških šteta,⁵³ nikada nije postojala inicijativa da se ujedini segment određivanja prava. Čak su odbačene i inicijative vezane uz nadležnost, priznanje i ovrhu.⁵⁴ Upravo je stoga veći značaj donošenja Uredbe Rim II, u dvojakom smislu: Rim II je prvi ujednačeni kolizijsko-pravni instrument EU koji propisuje nekoliko posebnih režima izvanugovorne odgovornosti za štetu, od kojih je jedan i izvanugovorne štete na okolišu! Uredba Rim II primjenjuje se od 11. siječnja 2009. u svim državama članicama EU osim Danske. Ona tvori mjerodavni pravni režim i za Mađarsku i Hrvatsku kao punopravne članice EU. Sa stajališta područja primjene valja primijetiti da Rim II daje prednost međunarodnim ugovorima koji sadrže odredbe o određivanju mjerodavnog prava; no, takva je primjena gotovo nemoguća budući da se konvencije u ovom području odnose uglavnom na unifikaciju materijalnog prava.⁵⁵

Ako se sada usredotočimo na konkretna pitanja određivanja mjerodavnog prava, nailazimo na subjektivne i objektivne poveznice. Subjektivni izbor prava odnosi se na autonomiju stranaka. Prema članku 14. stranke mogu sporazumno izabrati pravo po kojemu će se prosuđivati njihove izvanugovorne obveze.⁵⁶ One to mogu učiniti na temelju ugovora što je sklopljen nakon događaja koji je uzrokovao štetu. Ako sve stranke obavljaju trgovačku djelatnost, one sporazumno mogu sklopiti

usporediti rezultat s onim koji bi se dobio na temelju prava države u kojoj se aktivnost provodila i, ako je ono povoljnije, primjenjivati to pravo.

⁵³ C. C. Bernasconi, "Civil liability resulting from transfrontier environmental damage: a case for the Hague Conference?", *Hague Yearbook of International Law* (1999) str. 39. i dalje.

⁵⁴ Sažetak ishoda rasprave Komisije II. prvog dijela diplomatske konferencije koja je održana 6.-20. lipnja 2001., privremeni tekst koji su pripremili stalni ured i suizvjestitelji, posebno članak 10. Tekst je dostupan na mrežnoj stranici Haške konferencije za međunarodno privatno pravo dostupno na <http://www.hcch.net/e/workprog/jdgm.html>. (10.6.2013)

⁵⁵ X. E. Kramer, "The Rome II Regulation on the Law Applicable to Non-Contractual Obligations: The European private international law tradition continued. Introductory observations, scope, system, and general rules", 4 *Nederlands Internationaal Privaatrecht* (2008) str. 416.-418.

⁵⁶ P. R. Beaumont i P. E. McEleavy, *Anton's Private International Law* (Edinburgh, W. Green 2011) str. 624.-634.; A. Dickinson, *The Rome II Regulation: A Commentary* (New York, Oxford University Press 2009) odlomak 13.01. i dalje.

ugovor čak i prije događaja što uzrokuje štetu. Uredba Rim II propisuje da način izbora mjerodavnog prava može biti dvojak: izričit ili prešutan izbor koji s razumnom sigurnosti proizlazi iz okolnosti slučaja. Uredba vodi računa o trećim osobama te njihova prava ne mogu biti ugrožena takvim sporazumnim izborom mjerodavnog prava. Rim II predviđa uobičajene mjere zaštite autonomije stranaka⁵⁷ uvođenjem prisilnih propisa.⁵⁸ Ipak, što se tiče izvanugovorne štete na okolišu, nema daljnjih ograničenja za autonomiju stranaka, iako je moguće da su u nekim slučajevima uključeni i javni interesi.⁵⁹ Treba napomenuti i da Uredba Rim II sadrži pravila o sigurnosti ponašanja navodeći da sud treba uzeti u obzir pravila o sigurnosti i ponašanju koja su bila na snazi na mjestu i u vremenu događaja koji je doveo do odgovornosti, koja procjenjuju ponašanje osobe za koju se tvrdi da je odgovorna. No, to ne znači da takav onečišćivač može biti izuzet od građanskopravne odgovornosti ako je poštivao sigurnosna pravila toga mjesta! Čak i u slučaju da takav onečišćivač ima dozvolu tijela javne vlasti da djeluje na način koji je doveo do ekološke štete, to ga neće zaštititi od odgovornosti za naknadu štete žrtvama!⁶⁰

Objektivian izbor prava prema članku 4. oslanja se na vezu s pravom države u kojoj se dogodila šteta, bez obzira na državu u kojoj se do-

⁵⁷ Th. M. de Boer, "Party Autonomy and its Limitations in the Rome II Regulation", *9 Yearbook of Private International Law* (2007) str. 22.-29.; I. Kunda, "Policies underlying conflicts of law choices in environmental law", u V. Sancin, ur., *International environmental law: contemporary concerns and challenges* (Založba, Ljubljana 2012) str. 516.

⁵⁸ Ograničenja članka 14. stavka 2. preslike su ograničenja iz članka 3. stavka 2. i članka 3. stavka 3. Uredbe Rim I. „Ako se svi ostali elementi relevantni za situaciju u vrijeme izbora nalaze u državi koja nije država čije je pravo odabrano, izbor ugovornih strana ne dovodi u pitanje primjenu odredaba prava te druge države, od kojih se ne može odstupiti sporazumom.“, „Ako se svi ostali elementi relevantni za situaciju u vrijeme izbora nalaze u jednoj ili više država članica, mjerodavno pravo druge države članice koje odaberu ugovorne strane ne dovodi u pitanje primjenu, prema potrebi, odredaba prava Zajednice od kojih se ne može odstupiti sporazumom, kako se primjenjuju u državi članici foruma.“

⁵⁹ De Boer, loc. cit. bilj. 57, str. 25.; Kunda, loc. cit. bilj. 57, str. 523.-526.

⁶⁰ Članak 17. Uredbe Rim II. Pogledati: M. Bogdan, "Some Reflections Regarding Environmental Damage and the Rome II Regulation", u G. Venturini i S. Bariatti ur., *Nuovi Strumenti del diritto internazionale private* (Milano, Giuffrè Editore, 2009), str. 103.

godio događaj što je doveo do nastanka štete i bez obzira na državu ili države u kojoj ili kojima nastaju neizravne posljedice tog događaja.⁶¹ To konkretno znači da se „pravo države u kojoj dolazi do oštećenja“ obično odnosi na državu u kojoj je osoba za koju se tvrdi da je odgovorna počinila štetnu radnju ili propust kojim je nanijela štetu. Ipak, nedostatak primjene načela prava države u kojoj je nanesena izravna šteta je kad je isti štetni događaj uzrokuje štetu u više od jedne države. Plastični primjer to jednostavno pojašnjava: ako tvornica kemikalija zagađuje zrak u pograničnom području nekoliko država u regiji, žrtve takvog događaja kojima je nanesena šteta u različitim državama dobile bi različitu pravnu zaštitu.⁶²

U nekim slučajevima uredba odstupa od ovog zadanog pravila s iznimkama što se temelje na posljedicama.⁶³ Izvanugovorna šteta na okolišu iz članka 7.⁶⁴ jedan je od najistaknutijih primjera! Uredba razlikuje izvanugovornu štetu na okolišu od ostalih šteta koje su uređene člankom 4. tako što je osoba koja traži obeštećenje za štetu ovlaštena odbrati hoće li svoj zahtjev temeljiti na pravu države u kojoj se dogodio događaj koji je doveo do nastanka štete!⁶⁵ Iznesceni su argumenti da je ova mogućnost izbora utjelovljena u članku 7. prilično uska; ostala eventualno povezana prava isključena su s popisa pravnih sustava koje stranke mogu birati: pravo uobičajenog boravišta žrtve predstavlja očit primjer.⁶⁶ Treba naglasiti da posebno pravilo o ekološkim štetama od-

⁶¹ Beaumont, op. cit. bilj. 56, str. 634. i dalje; Dickinson, op. cit. bilj. 56, odlomak 4.21. i dalje.

⁶² Bogdan, op.cit. bilj. 60, str. 103.

⁶³ R. J. Weintraub, “The Choice-of-Law Rules of the European Community Regulation on the Law Applicable to Non-Contractual Obligations: Simple and Predictable, Consequences-Based, or Neither?”, 44 *Texas International Law Review* (2008) str. 407.

⁶⁴ „Pravo koje se primjenjuje na izvanugovornu obvezu nastalu zbog štete za okoliš ili štete koju su pretrpjele osobe ili imovina kao posljedica takve štete, pravo je koje je utvrđeno u skladu s člankom 4. stavkom 1., osim ako osoba koja traži odštetu izabere da svoj zahtjev temelji na pravu one države u kojoj se dogodio događaj koji je prouzročio štetu.“ Članak 7. Uredbe Rim II.

⁶⁵ G. Betlem i C. Bernasconi, “European private international law, the environment and obstacles for public authorities”, *Law Quarterly Review* (2006) str. 124.-151.

⁶⁶ O. Bošković, “The Law applicable to violations of the environment – regulatory strategies”, u F. Cafaggi i H. M. Watt, ur., *The Regulatory Function of European Private Law* (Cheltenham, Edward Elgar Publishing 2009) str. 198.

stupa od temeljnog pravila iz članka 4. Koje se primjenjuje vezano uz druge objektivne poveznice: zajedničko uobičajeno boravište stranaka i pravo koje je očito bliže povezano zaslučaj.⁶⁷

Mogućnost da stranka kojoj je nanesena šteta bira između *locus damni* i *locus actus* materijalno je orijentirano pravilo koje zadovoljava funkciju *favor laesi*. Ta stranka ne može izbor načiniti na način da kombinira karakteristične odredbe tih materijalnih prava. Ipak, stranka može izabrati različito pravo za različite dijelove štete: ona može izabrati primjenu članka 4. stavka 1. za osobnu štetu i pravo države u kojoj je nastao štetni događaj za materijalnu štetu.⁶⁸ Ovo pravilo automatski postavlja pitanje o tome kada stranka ima pravo na izbor? Sama Uredba Rim II ne daje odgovor, ali njegov recital daje jasne smjernice kako odgovor treba tražiti u pravu foruma.⁶⁹

Pojam ekološke štete sužen je u odnosu na njegovu definiciju u izvornom prijedlogu Uredbe Rim II. Prema tome, „ekološka šteta“ obuhvaća štetne promjene prirodnog resursa (voda, zemlja ili zrak), pogoršanje funkcija koju taj resurs obavlja za dobrobit drugih prirodnih resursa ili javnosti, ili smanjenje biološke raznolikosti.⁷⁰ Osim ove definicije, pojam ekološke štete mora se razumjeti i iz perspektive članka 1. u kojem se navodi da se Uredba Rim II ne primjenjuje na odgovornost države za djela i propuste u obnašanju državne vlasti (*acta iure imperii*) niti se odnosi na izvanugovorne obveze koje proizlaze iz nuklearne štete. Pravila Uredbe Rim II stoga pokrivaju štetu javnih dobara u onoj mjeri u kojoj temeljem mjerodavnog prava može nastati građanskopravna odgovornost za štetu koja je nanesena osobi ili privatnoj imovini koja je rezultat takve štete. Stoga se tvrdi da su šteta nanesena imovini, privatni ekonomski gubitak i tjelesne ozljede obuhvaćeni člankom 7. ako proizlaze iz štete na okolišu.⁷¹ Iako to ne

⁶⁷ Članak 4. stavak 2. i članak 4. stavak 3.; Beaumont i McEleavy, op.cit. bilj. 56, str. 670.

⁶⁸ Bogdan, op.cit. bilj. 60, str. 98.-99.

⁶⁹ Recital 25.: „Pitanje, kada osoba koja traži naknadu štete može odabrati mjerodavno pravo, trebalo bi biti određeno u skladu s pravom države članice pred čijim se sudom vodi postupak.“ Dickinson, op. cit. bilj. 56, paras 7.25-7.26.

⁷⁰ Recital 24., Uredbe Rim II.

⁷¹ F. J. G. Alférez, “The Rome II Regulation: On the way towards European Privtae

proizlazi jasno iz teksta Uredbe Rim II, doktrina sugerira da pravo koje je mjerodavno u skladu s člankom 7. također treba regulirati i „čisti ekonomski gubitak“ kao posljedicu ekološke štete. Jedina druga mogućnost bila bi primjena pravila Uredbe Rim II iz članka 4., ali takav pristup ne bi se podudarao s područjima primjene zakonodavstva EU u odnosu na okoliš.⁷² „Obeštećenje“ iz članka 7. podrazumijeva i naknadu nastale štete i nalog čiji je cilj spriječiti potencijalnu štetu.⁷³

3. Parnični postupak u zahtjevima za naknadu prekogranične ekološke štete

Odstetni zahtjevi za naknadu ekoloških šteta s prekograničnim implikacijama stoljećima zaokupljaju kako znanstvenike ovog pravnog područja tako i praktičare.⁷⁴ Ipak, u posljednje je vrijeme znakovita predimenzioniranost takvih zahtjeva koji često podrazumijevaju višemilijunske iznose (u različitim novčanim jedinicama), i veliku medij-sku pokrivenost.⁷⁵

Načelno gledano dva su temeljna kriterija nadležnosti kod prekograničnih ekoloških sporova: a) mjesto uobičajenog boravišta ili prebivališta tuženika, i b) mjesto štetnog događaja, koje uključuje i mjesto gdje je tuženik djelovao i mjesto gdje je nastala štetna posljedica.⁷⁶ Valja naglasiti da su nacionalna pravila međunarodne nadležnosti država

International Law Code”, 3 *The European Legal Forum* (2007) str. 87.

⁷² Dickinson, op. cit. bilj. 56, odlomci. 7.12-7.13.

⁷³ Bogdan, op. cit. bilj. 60, str. 98.

⁷⁴ C. O. Garcia-Castrillón, “International Litigation Trends in Environmental Liability: A European Union–United States Comparative Perspective”, 3 *Journal of Private International Law* (2011) str. 551.

⁷⁵ Nedavni primjer iz siječnja 2013. je poznati slučaj Shell Nigerija o kojemu odlučivao nizozemski sud. Pročitajte više u: M. Alizade i E. A. Hosseini, “Litigation Procedure in Oil Pollution Incidents”, 1 *International Journal of Social Science and Humanity* (2013) str. 5-8.

⁷⁶ C. Bernasconi i G. Betlem, Second Report of International Law Association: Transnational Enforcement of Environmental Law. (2004). str. 3. dostupno na https://www.google.hr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCoQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ila-hq.org%2Fdownload.cfm%2Fdocid%2FDDBD783-4062-4227-96F2BAA582F1524A&ei=s_E1Ut_xNMfwhQf99oHICg&usq=AFQjCNHNNVrQ1-JcFNSBfhwv1FfrQK3hCQ&sig2=ByŠKsBxO0QvduQNlmpNhQ&bvm=bv.52164340,d.bGE&cad=rja (10.6.2013).

članica tadašnje Europske zajednice krajem šezdesetih godina prošlog stoljeća zamijenjena: prvo supsidijarnom konvencijom (1968.), a potom njezinim slijednicama uredbama (2001., 2013.). Nastavno na prethodno poglavlje o određivanju mjerodavnog prava, prvi dio pravila utjelovljen u članku 7. Uredbe Rim II u skladu je s člankom 5. stavkom 3. Uredbe Brisel I koja utvrđuje nadležnost za provedbu građanskog postupka kod izvanugovorne štete na okolišu.⁷⁷ Alternativu mjestu gdje je tuženik djelovao i mjesto gdje je nastala šteta posljedica prvi put je potvrdio Europski sud pravde u poznatom slučaju Reinwater.⁷⁸

IV. Umjesto zaključka: načelo „onečišćivač plaća“ u kolizijskim pravilima iz područja zaštite okoliša

Žrtva prekograničnog onečišćenja može se koristiti privilegijom izbora prava koje je za nju povoljnije; shodno, ako je upoznata s materijalnim rješenjima obje države ona može zaštititi svoja prava i osigurati si povoljniji pravni položaj od bilo koje žrtve isključivo nacionalnog zahtjeva za naknadu štete!⁷⁹ S metodološkog stajališta, povlašteni tretman tužitelja nije u skladu s tradicionalnim europskim pravilima o određivanju mjerodavnog prava.⁸⁰ Ipak, kod izrade Uredbe Rim II namjeravalo se u najvećoj mogućoj mjeri primijeniti američku otvorenu i fleksibilnu metodu za postizanje pravičnosti u svakom pojedinom slučaju.⁸¹ Komisija niti tada nije zagovarala znatno udaljšavanje od tradicionalnog europskog pristupa, tvrdeći da će to nadilaziti legitimna očekivanja žrtve te dovesti do ponovnog uvođenja pravne nesigurnosti.⁸² Unatoč prigovorima da metoda općenito nije fleksibilna ni otvorena, očito je da ona u mnogim aspektima odstupa od tradicionalnog europskog modela određivanja mjerodavnog prava. Smatra se da bi

⁷⁷ A. Briggs P. Rees, *Civil jurisdiction and judgements* (London, Norton Rose 2005) str. 188.-196.

⁷⁸ *Bier v Mines de Potasse d'Alsace* (C-21/76) (1976) ECR 1735.

⁷⁹ Bogdan, op.cit. str. 99.

⁸⁰ R. Michaels, “The New European Choice-of-Law Revolution”, 5 *Tulane Law Review* (2008) str. 1622.-1623.

⁸¹ S.C. Symeonides, “Rome II and Tort Conflicts: A Missed Opportunity”, *The American Journal of Comparative Law* (2008) str. 173.-222.

⁸² Memorandum objašnjenja uz Prijedlog Komisije od 22. srpnja 2003., COM(2003)427, str. 11.-12.

karakteristične vrijednosti kao što su pravna predvidljivost, pravičnost i neutralnost, koje promiče tradicionalni europski modus određivanja mjerodavnog prava, „trebalo žrtvovati, barem do neke mjere, u ograničenom području izvanugovorne štete na okolišu.“⁸³ Iz toga proizlazi da prednost treba dati istaknutom načelu materijalne pravednosti koja bi u konkretnom slučaju osigurala da onečišćivač plaća te da je postavljena i očuvana visoka razina zaštite okoliša. Sve navedeno potvrđuje da su odredbe Uredbe Rim II doista ostvarile načelo „onečišćivač plaća“!

„Činjenica da žrtva može izabrati pravo koje mu ili joj osigurava maksimalnu naknadu zapravo bi trebala odvratiti poduzetce koje onečišćuje a koje je smješteno blizu granice od davanja prednosti isplativosti u odnosu na dobro održavanje njegovog ili njezinog postrojenja. U tim okolnostima načelo davanja prednosti oštećenoj stranci (*favor laesi*) tako ima sasvim poželjan i dobrodošao ishod: davanje prednosti prirodi (*favor naturae*).“⁸⁴

Ako se uzme u obzir isključivo pravo mjesta nastanka opasne aktivnosti koja uzrokuje ekološku štetu, skriva se jasan rizik da bi države mogle pokušati zaštititi svoju industriju propisivanjem niskih norma i pravila odgovornosti koja pogoduju industriji - („utrka do dna“). Takvo ograničenje odgovornosti ugrozilo bi žrtve onečišćenja okoliša koje žive u susjednim državama. Na koncu, taj bi stav otvorio put ka kršenju načela „onečišćivač plaća“.⁸⁵ Nasuprot tome, pravila koja utjelovljuju načelo sveprisutnosti:

„prisiljavaju subjekte ekološki opasnih aktivnosti s poslovnim nastanom u zemlji s niskom razinom građanskopravne zaštite okoliša da se pridržavaju viših razina koje prevladavaju u susjednim zemljama, dok istovremeno odvrćaju subjekte s poslovnim nastanom u zemljama s visokom razinom zaštite od postavljanja njihovih objekata na granici kako bi primjerice ispuštali otrovne

⁸³ P. Beaumont, „Private International Law of the Environment“, 28 *Juridica Review* (1995) str. 36.

⁸⁴ Bernasconi i Betlem, op.cit. bilj. 76, str. 11.

⁸⁵ Bernasconi i Betlem, op.cit. bilj. 76, str. 11.

tvari u rijeku koja otrovni otpad nosi u susjednu zemlju s blažim pravilima koji se odnose na građanskopravnu odgovornost.“⁸⁶

Zabrinutost materijalnog prava i politike zaštite okoliša Europske unije jasno je potvrđena u formulaciji recitala 25. Uredbe Rim II:

„Što se tiče ekološke štete, članak 174. Ugovora, koji propisuje da mora postojati visoka razina zaštite koja se temelji na načelu predostrožnosti i načelu da je potrebno preventivno djelovanje, načelu prioriteta za korektivne mjere na izvoru i načelu „onečišćivač plaća“, u potpunosti opravdava korištenje načela pristranosti u korist osobe kojoj je nanesena šteta.”

To u konačnici znači da je osoba kojoj je nanesena šteta u poziciji koristiti pravo zemlje s višim standardima zaštite okoliša! Prema Europskoj komisiji, žrtvin izbor prava mjesta gdje je djelovao počinitelj štete (ili izbor prava mjesta utjecaja/štete oslanjajući se na opće pravilo) doprinosi podizanju opće razine zaštite okoliša.⁸⁷ Dodatna novina takvog pristupa je da interesi materijalno-pravne politike nisu pronađeni u domaćem pravu, nego u pravnoj stečevini Europske unije - to je zaštita okoliša i njezino načelo predostrožnosti iz članka 174. Ugovora o Europskoj uniji!⁸⁸ Kao instrument EU, to je povezano s materijalno-pravnim politikama Europske unije, a one su često različite od onih koje imaju pojedinačne države članice. Sve to u konačnici pomaže uspostavi zajedničkog tržišta! U konačnici je paradoksalno to da, iako su u osnovi preslika ranijih domaćih pravila o određivanju mjerodavnog prava, pravila Europske unije o određivanju mjerodavnog prava postaju instrumenti materijalno-pravnih politika Unije!⁸⁹

⁸⁶ Bogdan, op.cit. str. 97.

⁸⁷ Bernasconi i Betlem, op.cit. bilj. 76, str. 11.

⁸⁸ J. J. Meusen, “Instrumentalisation of Private International Law in the European Union: Towards a European Conflicts Revolution?”, 9 *European Journal of Migration & Law* (2007) str. 290.-291.

⁸⁹ J. Basedow, “Spécificité et coordination du droit international privé communautaire”, u *Droit International Privé, Travaux du Comité Français de Droit International Privé - Années 2002 - 2003, 2003 - 2004* (Paris, A. Pedone 2005) str. 283.-284.

Gergely Czoboly*

Paula Poretti**

Procesnopravni aspekti zaštite okoliša u hrvatskom i mađarskom pravnom sustavu

I. Uvod

Posljednjih nekoliko desetljeća zaštita okoliša prepoznata je kao značajno društveno, političko i pravno pitanje na nacionalnoj kao i na razini Europske unije (dalje: EU). Pravo na adekvatnu pravnu zaštitu na području zaštite okoliša smatra se individualnim pravom, prema nekima ubraja se i u ljudska prava treće generacije. Istovremeno, zaštita okoliša od interesa je i za državu pa se stoga smatra i javnim interesom. U novije vrijeme, zaštita okoliša prepoznata je i kao kolektivni interes, čak interes koji podjednako pripada svim građanima (*actio popularis, quivis ex populo*). Pred nacionalnim zakonodavcem izazov je pronalaženja ravnoteže među navedenim interesima, a ujedno i harmonizacije nacionalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom EU.

Učinkovita zaštita okoliša pretpostavlja učinkovito ostvarenje prava zaštite okoliša. Otklanjanje nedostataka unutar nacionalnih sustava zahtijeva razmatranje procesnopravnih aspekata prava zaštite okoliša. U prvom dijelu rada autori daju pregled politike i normativnog uređenja EU te judikature Europskog suda (dalje: CJEU) u pogledu procesnopravnih aspekata zaštite okoliša. U drugom dijelu autori ispituju uređenje individualne i kolektivne zaštite u nacionalnim zakonodavstvima i donose kratki pregled rješenja na nacionalnoj razini. Konačno, u trećem dijelu autori se bave istovjetnim procesnopravnim pitanjima, osobito individualnim i kolektivnim tužbama za zaštitu okoliša kako bi detektirali nedostatke postojećih nacionalnih rješenja.

Autori, imajući na umu sličnosti propisa na području građanskog prava hrvatskog i mađarskog pravnog sustava, ispituju i analiziraju postojeća procesnopravna rješenja na području prava zaštite okoliša hrvatskog i

* Gergely Czoboly, dr., doktorant, Katedra građanskog postupovnog prava i pravne sociologije; istraživač pri Institutu za pravne studije, Centar za društvene znanosti Mađarske akademije znanosti Pečuh, czoboly@ajk.pte.hu, (poglavlje III – IV)

** Paula Poretti, mag.iur., asistentica, Katedra građanskopravnih znanosti, Osijek, pstojcev@pravos.hr (poglavlje I-II, IV-V)

mađarskog pravnog sustava u svrhu detekcije otvorenih pitanja, dvojbi i shvaćanja s kojima se nacionalni zakonodavci suočavaju nastojeći ostvariti svoju zadaću.

II. Pregled razvoja politike EU o zaštiti okoliša

Premda se iz današnje perspektive čini kako je normativna djelatnost EU na području zaštite okoliša prilično intenzivna,¹ interesantno je da u osnivačkim ugovorima (Rimski ugovor)² nema spomena o zaštiti okoliša. Tek je sedamdesetih godina nakon Konferencije UN-a o čovjeku i biosferi u Stockholmu na inicijativu Europskog vijeća Komisija sastavila Akcijski program o okolišu³ za koji se danas smatra da je obilježio početak predanog rada na stvaranju politike EU o zaštiti okoliša.

U prvom razvojnom razdoblju, politika EU o zaštiti okoliša bila je prilično nesustavna i sastojala se od povremenih (*ad hoc*) intervencija EU kod rješavanja spornih pitanja iz područja zaštite okoliša, uglavnom na inicijativu tadašnjih država članica EU. Utjecaj država članica EU bio je izrazito jak, a mogućnost dvostrukog veta, prilikom usvajanja određenih mjera i prilikom njihove implementacije u nacionalno zakonodavstvo, otežavala je i usporavala proces oblikovanja politike EU o zaštiti okoliša. Premda su u tom razdoblju nacionalne politike zaštite okoliša država članica još uvijek bile pod utjecajem političkog stava, gospodarskih prilika i stupnja razvoja društvene svijesti, ipak učinjen je prvi korak u njihovom međusobnom približavanju.

¹ Politika zaštite okoliša Europske unije obuhvaća približno 300 različitih pravnih propisa i normi koje se odnose na niz područja – gospodarenje otpadom, onečišćenje zraka, zaštitu i upravljanje vodama, zaštitu prirode i biološke raznolikosti, zaštitu tla, onečišćenje bukom, kemikalije i klimatske promjene. Tako Zaštita okoliša - jedna od najzahtjevnijih politika EU dostupno na internetskom portalu EUčionica: <http://www.vecernji.hr/vijesti/> (14. 05. 2013.). S. Scheuer, *Eu Environmental Policy Handbook, A critical analysis of EU Environmental Legislation, Making it accessible to environmentalists and decision makers* (Brussels, European Environmental Bureau (EEB) 2005) str. 158.

² Rimskim ugovorom (Treaty of Rome) iz 1957. potpisanim u Rimu osnovane su Europska ekonomska zajednica (EEZ) i Europska zajednica za atomsku energiju. Dostupno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/> (14.5.2013).

³ Akcijski program o okolišu (Programme of Action on the Environment) (za razdoblje 1973-1976) (OJ, C112, 20.12.73).

Drugo razvojno razdoblje, koje obuhvaća osamdesete godine prošloga stoljeća, donijelo je korjenite promjene u vidu jačanja inicijative pojedinih država članica EU⁴ te angažmana zakonodavca EU u uređenju politike zaštite okoliša.

Treće razvojno razdoblje započelo je donošenjem Jedinственог европског акта (SEA) 1987. godine,⁵ što se smatra pravnom osnovom zakonodavstva EU o zaštiti okoliša. Njegovim donošenjem stvoreni su preduvjeti za snažniju integraciju EU politike zaštite okoliša i postavljanje viših standarda na tom području. Prema nekima, tek je Jedinственом европским актом pravo zaštite okoliša uvršteno među prava EU.⁶ Započeti trend nastavljen je donošenjem Ugovora iz Maastrichta iz 1993. godine⁷ i Ugovora iz Amsterdama iz 1999. godine⁸.

Donošenjem Ugovora iz Nice 2003. godine na početku četvrtog razvojnog razdoblja naočigled nisu nastupile veće promjene u politici EU o zaštiti okoliša. Međutim, izmjene u pravilima o donošenju odluka u svjetlu pristupanja određenog broja novih članica EU kod nekih su iza-

⁴ Jačanje svijesti o potrebi konkretnijeg bavljenja zaštitom okoliša dogodilo se najprije u Njemačkoj, Nizozemskoj i Danskoj, a kasnije se ta svijest proširila i na ostale države članice EU. A. Jordan, „Introduction: European Union Environmental Policy-Actors, Institutions and Policy Process“, u A. Jordan, ur., *Environmental Protection in the European Union: Actors, Institutions, and Processes* (London, Earthscan Publications Ltd.) str. 4.

⁵ Jedinствени европски акт (SEA) potpisan je 17. veljače 1986. godine u Luksemburgu i 28. veljače 1986. godine u Hagu, a stupio je na snagu 1. srpnja 1987. godine. Riječ je o prvoj modifikaciji osnivačkih ugovora Europskih zajednica, Ugovora iz Pariza iz 1951. godine i Rimskog ugovora iz 1957. godine. Namjera je bila donošenjem SEA postojeći sustav donošenja odluka učiniti bržim i učinkovitijim.

⁶ A. Bačić, „Ustavni temelji i problemi zaštite okoliša u hrvatskom i europskom pravu“ 45 *Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu* (2008) str. 738

⁷ Ugovor iz Maastrichta (Ugovor o Europskoj uniji) potpisan je 7. veljače 1992. godine i stupio je na snagu 1. studenog 1993. godine. Svrha njegova donošenja jest priprema za europsku monetarnu uniju i uvođenje elemenata političke unije poput državljanstva, zajedničke vanjske i unutrašnje politike, a osigurao je i nove oblike suradnje među Vladama u EU. Dostupno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/> (14.5.2013).

⁸ Ugovor iz Amsterdama potpisan je 2. listopada 1997. godine i stupio je na snagu 1. svibnja 1999. godine. Osim što su njime izmijenjene i dopunjene odredbe Ugovora iz Maastrichta (ugovora o o Europskoj uniji) i Ugovora o Europskoj zajednici, također poslužio je stvaranju potrebnih preduvjeta (političkih i institucionalnih) za globalizaciju ekonomije, suzbijanje korupcije i kriminala te rješavanje problema na području zaštite okoliša. Dostupno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/> (14.5.2013).

zvale zabrinutost da bi se ranije postignuta ravnoteža mogla poremetiti te da bi mogao narasti broj država članica EU koje se zalažu za održavanje postojećeg stanja u odnosu na broj država članica koje pozdravljaju usvajanje novih politika o zaštiti okoliša.⁹ Neovisno o tome je li uopće izgledno da se takvo što dogodi, iznesena bojazan relevantna je već utoliko što odražava svijest o značaju koji se u posljednjem desetljeću pridaje zaštiti okoliša kako u okviru država članica EU tako i na razini EU. U Strategiji EU za održivi razvoj¹⁰ koju prati šesti Akcijski program u središte je stavljena upravo politika zaštite okoliša, točnije njezina usklađenost s ciljevima EU na području razvoja gospodarstva i promicanja socijalne kohezije.¹¹

Očigledno, politika EU o zaštiti okoliša počevši od donošenja prvog Akcijskog programa 1972. godine, pa do donošenja šestog po redu Akcijskog programa 2001. godine čije je djelovanje bilo predviđeno do 2012. godine, doživjela je ozbiljnu transformaciju. Premda se pravo zaštite okoliša u početku razvijalo u okviru sekundarnog zakonodavstva, međunarodnih sporazuma i sudskih odluka, danas ono čini jedno od temeljnih područja prava EU kojega propisuju čl. 174., 175. i 176. na temelju čl. 6. Ugovora o Europskoj zajednici (Ugovora iz Nice)^{12, 13}

Trenutno se razmatra prijedlog Komisije sedmog po redu Akcijskog programa zaštite okoliša pod nazivom „Živjeti dobro, unutar granica

⁹ Vidi još Jordan, loc. cit. bilj. 4, str. 5.

¹⁰ Priopćenje Komisije: Održiva Europa za bolji svijet: Strategija EU o održivom razvoju (Communication from the Commission: A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development) COM(2001)264 final 15.5.2001.

¹¹ “Održivi razvoj nudi Europskoj uniji pozitivnu dugoročnu viziju pravednijeg i društva blagostanja koji obećava čistiji, sigurniji, zdraviji okoliš-društvo koje omogućuje veću kvalitetu života nama, našoj djeci i unučadi. Kako bi se to ostvarilo u praksi potrebno je da ekonomski rast podržava socijalni napredak i poštuje okoliš, da socijalna politika podupire ekonomska dostignuća i da politika zaštite okoliša bude isplativa.” Communication from the Commission: A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development) COM(2001)264 final 15.5.2001.

¹² Ugovor iz Nice o izmjeni Ugovora o Europskoj uniji, ugovorâ o osnivanju Europskih zajednica i određenih s njima povezanih akata, OJ C 80, 10 March 2001. Ugovor o Europskoj zajednici (Ugovor iz Nice) zamijenjen je Reformskim ugovorom ili Ugovorom iz Lisabona koji je potpisan 13. prosinca 2007. godine.

¹³ Bačić, loc. cit. bilj. 6, str. 739.

našega planeta“ koji bi trebao obuhvatiti razdoblje do 2020. godine. Njime su objedinjeni dosezi zakonodavca EU na području zaštite okoliša u proteklih četrdeset godina kao i aktualna pitanja od kojih izdvajamo unaprjeđenje učinkovitosti EU u rješavanju regionalnih i globalnih izazova u pogledu promjena u okolišu i klimatskih promjena i osiguranje bolje implementacije zakonodavstva EU o zaštiti okoliša¹⁴.¹⁵ Obveza implementacije zakonodavstva EU o zaštiti okoliša prema shvaćanju Komisije ima nekoliko dimenzija pa bi se tako, uz usvajanje zakona kojima bi se u nacionalni pravni poredak ugradili propisi o zaštiti okoliša doneseni na razini EU, trebala osigurati i njihova adekvatna provedba od strane izvršne vlasti, potom trebalo bi se pripremiti sredstava za ulaganja u sustav i predvidjeti mjere za otklanjanje poteškoća i rješavanje problema do kojih bi prilikom provedbe zakona moglo doći.¹⁶

¹⁴ „Potiče Komisiju da u suradnji s državama članicama, prikladnim regionalnim i lokalnim tijelima i drugim ovlaštenicima poveća napore koje ulaže u ostvarivanje ciljeva postojeće politike zaštite okoliša i zakonodavstva na područjima poput zraka, vode, morskog okoliša, otpada, biološke raznolikosti, zaštite zdravlja, kemikalija, industrijskih pogona, klime i energije.“ Dostupno na http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/envir/130788.pdf (14.5.2013).

¹⁵ Početkom 2012. godine procijenjeno je da neučinkovita implementacija zakonodavstva EU na području zaštite okoliša na godišnjoj razini EU košta i do 50 milijardi eura. Stoga, Komisija je 7. ožujka 2013. godine izdala Priopćenje o nužnosti bolje implementacije zakonodavstva EU o zaštiti okoliša (Communication on better implementation of EU environment law). Pri tome, osnovni cilj bio je da se zadaća implementacije i provedbe zakonodavstva EU o zaštiti okoliša koja je zajednička zadaća nacionalnih, regionalnih i lokalnih tijela provodi učinkovitije. Sugerira se tako intenzivnije praćenja i nadzor, navode se kriteriji kojima bi se države članice trebale voditi prilikom rješavanja sporova građana, preporučuje se kvalitetnije osiguranje pristupa sudu (*access to justice*) u postupcima zbog povrede prava na zaštitu okoliša i traži potpora europskoj mreži profesionalaca koji se bave zaštitom okoliša. Izdanim Priopćenjem željelo se potaknuti raspravu unutar tijela EU koja bi trebala poslužiti kao priprema za donošenje sedmog Akcijskog programa. Priopćenje za novine Europske Komisije od 7. ožujka 2012. godine; Okoliš: Bolja implementacija snizit će troškove i poboljšati okoliš (Environment: Better implementation will lower the costs and improve the environment European commission press release) dostupno na <http://europa.eu/rapid/press-release> (14.5.2013).

¹⁶ Slično tomu, Priopćenje za novine Europske Komisije od 7. ožujka 2012. godine; Okoliš: Bolja implementacija snizit će troškove i poboljšati okoliš (Environment: Better implementation will lower the costs and improve the environment European commission press release), dostupno na <http://europa.eu/rapid/press-release> (15.5.2013).

Procesu harmonizacije nacionalnih zakonodavstava sa zakonodavstvom EU na području zaštite okoliša u značajnoj mjeri doprinosi i sudska praksa Suda pravde EU (CJEU).¹⁷ Pri tome, u svojim odlukama na području zaštite okoliša Sud pravde EU polazi od toga da se ostvarenje zadaće države članice ne iscrpljuje u preuzimanju zakonodavstva EU o zaštiti okoliša u nacionalni pravni sustav već da je svaka od država članica dužna uložiti maksimalne napore kako bi osigurala učinkovite procesne mehanizme i omogućila svakom građaninu pravo na pristup pravosuđu i učinkovitu pravnu zaštitu prava u sporovima iz područja zaštite okoliša. U tom smislu, nekoliko je važnih odluka koje je donio CJEU, a koje ukazuju na stav da je djelovanje države članice nužno na području prava na pristup pravosuđu u pitanjima okoliša, čak i ukoliko država članica nije sklona prihvatiti prijedlog COM (2003) 624 i pristup pravosuđu osigurati i izvan područja koje uređuje Direktiva 2003/35/EZ.¹⁸

U slučaju *Janecek*¹⁹ CJEU je zauzeo drukčiji stav nego obično i umjesto uvažavanja načela procesne autonomije država članica, uveo određena ograničenja. Značaj ovog slučaja u tome je što je CJEU proširio krug onih kojima se priznaje pravo na podnošenje tužbe te pristup sudu i uključio (*zainteresirane*) pojedince koji imaju pravni interes.

U slučaju *Trianel*²⁰ CJEU je također proširio krug onih kojima se priznaje pravo na podnošenje tužbe te pristup sudu, ali ovoga puta to je pravo priznao nevladinim organizacijama koje se bave zaštitom okoliša.

*Slučaj Djurgården*²¹ smatra se značajnim jer je u svojoj odluci CJEU zauzeo stav da se pripadnicima zainteresirane javnosti ima priznati pravo na pristup pravosuđu u postupku u kojemu se pobija odluka koju je donijelo tijelo pri nacionalnom sudu države članice u povodu zahtjeva (za pristanak na razvoj) (...) i da izmijenjena EIA Direktiva „zabranjuje

¹⁷ Bačić, loc. cit. bilj. 6, str. 740.

¹⁸ Moguće inicijative o pristupu pravdi DG ENV.A.2/ETU/2012/0009r1, Maastricht University Faculty of Law, Završno izvješće predano Europskoj komisiji 9.1.2013.

¹⁹ Odluka C-237/07/*Janacek* [2008] ECR I-6221, 2.7.2008.

²⁰ Odluka C-115/09 *Trianel*, para 59.

²¹ Odluka C-263/08 *Djurgården-Lilla Värtans* [2009] ECR I 9967 15.9.2009.

odredbu nacionalnog zakona koja pravo na podnošenje žalbe protiv odluke o projektima koji pripadaju u područje koje regulira ta direktiva, priznaje isključivo organizacijama za zaštitu okoliša koje broje najmanje 2000 članova“ budući da to ne bi bilo u skladu s ciljevima Direktive 85/337.

Interpretacija sudske prakse CJEU upućuje na to da unatoč stavu država članica EU o prijedlogu COM(2003)624 čini se da će se, u određenoj mjeri, širenje pristupa pravosuđu u nacionalnom pravnom sustavu ostvariti uslijed obveze država članica EU da prilagode nacionalno zakonodavstvo i sudsku praksu odlukama CJEU. Ipak, ne treba očekivati potpunu prilagodbu nacionalnog zakonodavstva u svim državama članicama EU zahtjevima koje postavlja CJEU u pogledu širenja pristupa pravosuđu u pitanjima okoliša.²²

Unatoč činjenici da je Arhuška konvencija²³ međunarodni ugovor čije su potpisnice podjednako države članice EU i neke države koje to nisu, okolnost da Arhuška konvencija regulira zaštitu okoliša koju se smatra ljudskim pravom treće generacije čini mogućim povezivanje smisla čl. 9. Arhuške konvencije (o pravu na pristup pravosuđu) i čl. 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.²⁴ Također, daje povoda za razmatranje razmjerno bogate prakse Europskog suda za ljudska prava u sporovima o zaštiti okoliša.²⁵

²² Maastricht University Faculty of Law, *Possible initiatives on access to justice in environmental matters and their socio-economic implications*, DG ENV.A.2/ETU/2012/0009rI Final Report, (Maastricht, 2013) str. 12.

²³ UNECE Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (Arhuška konvencija), dostupno na <http://www.unece.org/env/pp/treatytext.html> (15.5.2013).

²⁴ J. Ebbeson, „Comparative Introduction“, u J. Ebbeson, ur., *Access to Justice in Environmental Matters in the EU* (The Hague, Kluwer 2002) str. 15

²⁵ Premda Europska konvencija ne garantira izravno pravo na zaštitu okoliša, u praksi ECHR-a vidljiva su nastojanja da barem omogući neizravnu pravnu zaštitu okoliša. Vidi slučaj *Steel and Morris v. the United Kingdom*, judgment of 15 February 2005., *Öneriyildiz v. Turkey*, judgment of 30 November 2004, *Guerra and Others v. Italy*, judgment of 19 February 1998.

III. Procesnopravni aspekti zakonodavstva EU o zaštiti okoliša

Budući da EU mnogo polaže na izgradnju djelotvornog pravosudnog sustava i stvaranje preduvjeta za pružanje jednake razine pravne zaštite pred sudom unutar svih država članica, na području zaštite okoliša najprije je potpisala i ratificirala Konvenciju o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (Arhušku konvenciju), a potom donijela dvije Direktive: Direktivu 2003/4/EZ²⁶ i Direktivu 2003/35/EZ²⁷ koje uređuju područje koje uređuje Arhuška konvencija te Uredbu 1367/2006²⁸, a sve u cilju reguliranja prava na pristup pravosuđu.

Područje koje uređuje Direktiva 2003/35/EC ograničeno je, s obzirom da je donijeta s ciljem osiguranja prava na pristup sudu na dva područja prava zaštite okoliša, u slučajevima gdje je nužna procjena utjecaja (EIA), na način na koji to regulira Direktiva Vijeća 85/337 od 27. lipnja 1985²⁹ i slučajevima koji se odnose na integriranu prevenciju i kontrolu zagađenja (IPPC), na način na koji to regulira Direktiva 96/61.³⁰ Otprilike u vrijeme objave Direktive 2003/35/EC donesen je prijedlog Komisije o direktivi o pristupu sudu u pitanjima zaštite okoliša.³¹ Njome je predviđen minimum uvjeta za pristup u upravnim i sudskim postupcima u sporovima iz područja zaštite okoliša u svrhu

²⁶ Direktiva 2003/4/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2003. godine o javnom pristupu podacima o okolišu i prestanku važenja Direktive Vijeća 90/313/EEZ.

²⁷ Direktiva 2003/35/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. svibnja 2003. godine kojom je osigurano sudjelovanje javnosti kod izrade određenih planova i programa koji se odnose na okoliš te se njom izmjenjuju i dopunjuju odredbe o sudjelovanju javnosti i pristupu pravosuđu u direktivama vijeća: 85/337/EEZ i 96/61/EZ.

²⁸ Uredba 1367/2006 Europskog parlamenta i Vijeća o primjeni odredaba Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša u institucijama i tijelima EU, stupila na snagu 28.9. 2006.godine., u primjeni od 17. srpnja 2007.godine.

²⁹ Službeno glasilo EU L175 od 5.7.1985, izmijenjeno Direktivom 97/11/EZ, OJ L73, od 14.3.1997 revidirano i zamijenjeno Direktivom 2011/92/EU, Službeno glasilo EU L 26, of 13. 12. 2011.

³⁰ Službeno glasilo L 257, od 10.10.1996, sada Direktiva 2008/1/EZ, Službeno glasilo L 24 od 15. 1. 2008.

³¹ Prijedlog Komisije o donošenju Direktive Europskog Parlamenta i Vijeća o pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša COM (2003)624 od 24. listopada 2003. godine.

osiguranja šireg pristupa sudu u tim postupcima za pripadnike javnosti i kvalificirana tijela^{32,33}. Premda Komisija nije bila uspješna u približavanju smisla i značaja predložene direktive državama članicama³⁴ pa se činilo kao da je prijedlog propao, u posljednje vrijeme potiče se njegovo ponovno razmatranje. Naime, nekoliko je izvješća Komisije o implementaciji prava zaštite okoliša EU koji podcrtavaju značaj pristupa sudu kao instrumenta za provedbu europskog prava zaštite okoliša. Također, nedavno Europski parlament i Vijeće zauzeli su inicijalne stavove o prijedlogu.³⁵

„Rezolucija europskog Parlamenta od 20. travnja 2012. godine o ocjeni šestog Akcijskog programa o okolišu i utvrđivanju prioriteta za sedmi Akcijski program o okolišu“³⁶ naglašava značaj potpune implementacije Arhuške konvencije. U tom smislu, Parlament je predložio usvajanje Direktive o pristupu pravosuđu u pitanjima zaštite okoliša. Nadalje, Vijeće u Zaključcima o sedmom Akcijskom programu također podcrtava značaj poboljšanja pristupa pravosuđu u skladu s Arhuškom konvencijom.³⁷

³² Čl. 1. (Područje primjene) predložene Direktive o pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša: „Predložena direktiva priznaje ovlaštenje na vođenje postupka određenim pripadnicima javnosti, omogućujući im pristup sudskim ili upravnim postupcima koji se vode protiv postupanja ili propuštanja javnih tijela u suprotnosti s odredbama zakona o zaštiti okoliša. Ovaj pristup u skladu je s Arhuškom konvencijom, a temelji se na postojećim upravnim i sudskim postupcima u državama članicama EU.”

³³ Ovo proizlazi iz općih odredaba s početka Prijedloga o pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša.

³⁴ Države članice EU mahom su izrazile zabrinutost u pogledu zahtjeva za osiguranje pristupa pravosuđu skupinama kojima nacionalni poredak ne priznaje pravnu osobnost, priznavanja ovlaštenja za vođenje postupka kvalificiranim tijelima i upravnih zahtjeva. Possible initiatives on access to justice in environmental matters and their socio-economic implications, loc. cit. bilj. 22, str. 7.

³⁵ Possible initiatives on access to justice in environmental matters and their socio-economic implications, loc. cit. bilj. 22, str. 7.

³⁶ European Parliament Resolution of 20 April 2012 on the review of the sixth Environment Action Programme and the setting of priorities for the seventh Environment Action Programme – A better environment for a better life (2011/2194 (INI), 68).

³⁷ Conclusions of the Council on setting the framework for a seventh EU Environment Action Programme at the 3173rd ENVIRONMENT Council Meeting in Luxemburg, od 11. lipnja 2012.

Čl. 9. st. 2. Arhuške konvencije smatra se temeljnom odredbom koja uređuje pristup pravosuđu, odnosno, pravo na pristup (*locus standi*) i uvjete za pristup, s obzirom da u njoj stoji: (...) U okviru svojeg domaćeg zakonodavstva, svaka je stranka dužna osigurati da pripadnici zainteresirane javnosti, koji imaju dovoljan interes ili, kao druga mogućnost, (b) koji dokazuju povredu prava, tamo gdje to administrativni proceduralni zakon stranke zahtijeva kao preduvjet, imaju pristup postupku ocjene pred sudom i/ili nekim drugim zakonski utemeljenim neovisnim i nepristranim tijelom, kako bi osporili materijalnu i proceduralnu zakonitost neke odluke, čina ili propusta u ovisnosti od odredbi iz članka 6. Procjena o tome što se ima smatrati dovoljnim interesom i povredom prava bit će učinjena u skladu sa zahtjevima nacionalnog zakonodavstva. Čl. 9. st. 4. određuje da postupci navedeni u stavcima 1., 2. i 3. imaju osigurati odgovarajuće i djelotvorne pravne lijekove uključujući sudsku zabranu, gdje je to prikladno, trebaju biti pravični, jednakopravni, pravodobni i ne toliko skupi da bi se time sprječavalo njihovo provođenje.

Prva dva stupa Arhuške konvencije inkorporirana su u dvije direktive, Direktivu 2003/4/EZ i Direktivu 2003/35/EZ. U čl. 6. Direktive 2003/4/EZ koji regulira pravo na pristup sudu (*access to justice*) predviđeno je da država članica ima osigurati da svaki podnositelj zahtjeva koji smatra da je njegov zahtjev za pristup informacijama ignoriran, neopravdano odbijen (djelomično ili u cjelosti), nije mu adekvatno udovoljeno ili iz drugih razloga nije riješen u skladu s čl. 3., 4. ili 5. ima pravo na pokretanje postupka u kojemu će radnje ili propuštanja javnog tijela ispitati drugo neovisno i nepristrano tijelo. Sukladno Direktivi moguće je i pokretanje sudskog ili postupka pred drugim neovisnim tijelom osnovanim u skladu s nacionalnim zakonodavstvom, a čije su odluke obvezujuće za tijelo koje raspolaže informacijama³⁸.³⁹

³⁸ Članak 6. Direktive 2003/4/EZ.

³⁹ U smislu Direktive 2003/4/EZ javnim tijelom smatra se državno i drugo tijelo uprave, kao i savjetodavno tijelo na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini, fizička i pravna osoba koja obavlja javnu službu u skladu s nacionalnim zakonodavstvom, uključujući i posebne nadležnosti, aktivnosti i službu koja se odnosi na okoliš, te svaku fizičku i pravnu osobu kojoj je povjerena nadležnost ili funkcija, odnosno vršenje javne službe koja se direktno ili indirektno odnosi na okoliš, a koja je pod kontrolom ranije navedenih osoba.

Prema čl. 15 a Direktive 2003/35/EZ države članice osigurat će da u skladu s relevantnim nacionalnim propisima pripadnici zainteresirane javnosti koji imaju dostatan interes, ili mogu dokazati povredu prava, gdje upravno procesno pravo to zahtijeva kao preduvjet, te imaju pristup postupku ocjene pred sudom ili drugim neovisnim i nepristranim tijelom osnovanim u skladu sa zakonom kako bi osporili materijalno-pravnu ili procesnopravnu zakonitost odluka, radnji ili propusta vezanih uz pravo javnosti na informacije o okolišu.⁴⁰

Ostvarivanje pravnih standarda koji su usvojeni u procesu implementacije propisa EU o zaštiti okoliša u nacionalno zakonodavstvo povjerenom državi članici, u potpunosti ovisi o pravozaštitnoj aktivnosti nacionalnog pravosudnog sustava. Međutim, razmjerno veliki broj država članica EU u nacionalnom pravnom sustavu osim redovnog parničnog postupka u kojemu se pruža zaštita povrijeđenih ili ugroženih prava pojedinaca, posjeduje i neki od mehanizama za ostvarenje kolektivne pravne zaštite skupina čija su prava povrijeđena ili ugrožena. Očigledno, postojeći zakonski okvir unutar kojega je zakonodavac EU predvidio pravo na pristup pravosuđu isključivo za pojedince čija su prava povrijeđena na području zaštite okoliša traži prilagodbu.

Izvorno, namjera je bila uvođenje mehanizma kolektivne pravne zaštite u zakonodavstvo EU o tržišnom natjecanju kojim se zabranjuje monopolizacija tržišta. Do sada, kolektivna zaštita predviđena je na području zaštite potrošača,⁴¹ a najnovije tendencije Europske komisije idu u smjeru uvođenja zajedničkog europskog modela kolektivne pravne zaštite, koji bi bio u primjeni na različitim područjima pa tako i na području zaštite okoliša. U tom smislu EU je usvojila rezoluciju „K

⁴⁰ Svaka država članica odredit će što se ima smatrati dostatnim interesom, a što povredom prava u skladu s ostvarenjem cilja osiguranja širokog pristupa sudu zainteresiranoj javnosti. U tu će se svrhu interes svake nevladine organizacije koja ispunjava uvjete čl. 2. st. 14. smatrati dostatnim za potrebe stavka (a) ovoga članka. Također, uzimat će se da te organizacije imaju prava koja se mogu povrijediti u smislu stavka (b) ovog članka.

⁴¹ Nakon konzultacija koje su trajale nekoliko godina Europska komisija usvojila je Green paper on antitrust damages action (Zelena knjiga) 2005. godine i White paper (Bijela knjiga) 2008. godine koje, između ostalog, predviđaju kolektivnu pravnu zaštitu. Iste godine donesen je i Green paper on consumer collective redress.

ujednačenom pristupu kolektivnoj pravnoj zaštiti⁴² u kojoj naglašava značaj unaprjeđivanja mogućnosti podnošenja kondemnatornih tužbi (trećih osoba) na području zaštite okoliša.⁴³

Pri tome, s obzirom da su razlike među mehanizmima kolektivne pravne zaštite koje primjenjuju države članice značajne, Europska komisija svoja nastojanja usmjerila je najprije na detektiranje načela zajedničkih za institute kolektivne pravne zaštite svih država članica. Na taj način očekuje se da će jasnije odrediti kako ima izgledati zajednički europski model kolektivne pravne zaštite koji bi podjednako odgovarao svim državama članicama. Dodatan izazov predstavlja postizanje konsenzusa između svih sudionika procesa (Europske komisije, Parlamenta, država članica EU) o tome treba li europski model postupka kolektivne pravne zaštite oblikovati na podlozi angloameričkog instituta *class action* i koliko to odgovara europskoj pravnoj tradiciji ili treba primijeniti neki od modela karakterističnih za kontinentalno-europske pravne sustave gdje se pravo na pokretanje postupka radi zaštite prava skupine povjerava osobi (pravna osoba, udruga ili druga nevladina organizacija) koja postupa u svoje ime, a zastupa interese trećih osoba. U tom slučaju, ne bi postojala mogućnost naknade štete u tim postupcima.

IV. Sustavi ostvarivanja zaštite okoliša u postupcima pred sudom

Kako je već istaknuto, postoje značajne razlike između nacionalnih mehanizama sudske ostvarenja sudske zaštite na području zaštite okoliša. Predviđeni su različiti oblici sudskih postupaka, od izvansudske zaštite do postupaka protiv odluka upravnih tijela i tužbi protiv onečišćivača. U nekim od postupaka predviđeno je ostvarenje konde-

⁴² European Parliament Resolution “Towards a Coherent European Approach to Collective Redress” (2011/2089 (INI)) od 2. veljače 2012. dostupno na http://ec.europa.eu/justice/news/consulting_public/ (19.5.2013).

⁴³ Ubrzo nakon Rezolucije Europskog parlamenta, 4. veljače 2011. godine započela je javna rasprava koja je okončana 30. travnja 2011. godine pod nazivom „K ujednačenom pristupu kolektivnoj pravnoj zaštiti“. Bila je od iznimnog značaja. Imala je za cilj utvrditi zajedničke postulate kolektivne pravne zaštite, ustanoviti u kojoj mjeri je moguća njihova integracija u zakonodavstvo EU i odrediti područja na kojima bi uvođenje zajedničkog mehanizma kolektivne pravne zaštite bilo značajno. dostupno na http://ec.europa.eu/justice/news/consulting_public/ (19.5.2013).

mnatorne pravne zaštite, u nekima uz to i mogućnost naknade štete, a ostvaruje se u individualnim i postupcima kolektivne pravne zaštite.

U radu ćemo se baviti individualnim i oblicima postupaka kolektivne pravne zaštite, pokušati odrediti modele postupaka i dati njihov kratak prikaz. U tom kontekstu, pod pojmom kolektivna pravna zaštita misli se na „koncept kojemu odgovara svaki mehanizam koji služi za ostvarenje zahtjeva za prestanak postojeće ili sprječavanje buduće protupravne poslovne prakse koja pogađa veliki broj tužitelja ili naknadu štete koja je nastala tim postupanjem. Dva su temeljna oblika kolektivne pravne zaštite: postupci u povodu kondemnatorne tužbe u kojima tužitelji traže nalaganje prestanka protupravnog postupanja; postupci za naknadu štete, u kojima tužitelji traže naknadu za štetu nastalu protupravnim postupanjem. Postupci kolektivne pravne zaštite javljaju se u različitim oblicima, s obzirom na ovlaštenike postupka od onih u kojima je ovlaštenje za vođenje postupaka kolektivne pravne zaštite povjereno javnim do onih u kojima je povjereno predstavničkim tijelima.“⁴⁴

Istraživanje uključuje građanske postupke i dijelom postupke protiv odluka upravnih tijela ali ne i upravne te kaznene postupke. Ipak, u određenim aspektima nužno je bilo dotaknuti se i odredaba kojima se uređuju upravni postupci s obzirom da su - u određenim slučajevima –nerazdruživo povezani sa sudskim postupcima.

1. Sudski postupci protiv odluka upravnih tijela

Prema Owensu, kako bi se odgovorilo izazovima koje nameće problematika zagađenja okoliša „suvremene vlade diljem svijeta počele su se oslanjati na administrativne agencije kako bi se riješili ključni problemi“⁴⁵ no “u slučaju da agencije na bilo koji način prekrše svoju obvezu, narod bi trebao imati mogućnost zatražiti od suda da utvrdi tu

⁴⁴ M. Maciejewski, *Overview of existing collective redress schemes in EU Member States* (Brussels, European Parliament 2011) str. 6, izvješće publicirano na stranici Euroskog parlamenta, dostupno na <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies.do?language=EN>

⁴⁵ J. Owens, “Comparative law and standing to sue: a petition for redress for the environment” 7 *The Environmental Lawyer* (2000-2001) str. 325.

povredu ovlasti“.⁴⁶ Nesporno, interes društva za održanje zdravog okoliša je velik, no ponekad je taj interes u sukobu s drugim interesima, kao što je poticanje ekonomskog rasta ili stvaranje radnih mjesta. U tim situacijama, država i njezina administracija nastoje pronaći ravnotežu između interesa, a u nekim slučajevima ovi posljednji pretežu nad prethodnima. Uloga sudskih postupaka koji se pokreću protiv odluka upravnih tijela je osiguranje vanjske kontrole neučinkovite ili nedovoljno učinkovite uprave u kojima sud predstavlja protutežu i sredstvo kontrole upravnih tijela⁴⁷. No, u suvremenim građanskim parničnim postupcima sudovi nisu ovlašteni na pokretanje postupka *ex officio*, nego se postupak pokreće na zahtjev tužitelja. Tradicionalno, vlasnik onečišćenog zemljišta ili vlasnici čije je vlasništvo u neposrednoj opasnosti od onečišćenja ima aktivnu legitimaciju na vođenje ovih postupaka, ali kako Pánovics ističe “pitanja zaštite okoliša jednostavno ne mogu se svesti na pitanja privatnog ili javnog interesa jer su interesi zaštite okoliša u velikoj mjeri kolektivni, difuzni i fragmentarni“.⁴⁸

Budući da su EU i njezine države članice pristupnice Arhuške konvencije, ova vrsta postupaka predviđena je u nacionalnim zakonodavstvima, međutim, u bitnome razlikuju se u pogledu uređenja relevantnih pitanja, poput prava na podnošenje tužbe („*locus standi*“) ili nametanja pretpostavke da je potrebno iscrpiti redovan put zaštite sredstvima predviđenima za upravni postupak prije podnošenja tužbe protiv odluke upravnog tijela sudu. “Među državama članicama EU postoje značajne razlike između sustava koji omogućuju svakome da podnese tužbu protiv odluka i propusta upravnih tijela u pitanjima zaštite okoliša (*actio popularis*) i sustava koji ograničavaju pravo na podnošenje tužbe na pripadnike javnosti koji mogu dokazati da je njihovo individualno pravo povrijeđeno.”⁴⁹ Nacionalna rješenja moguće je sistemati-

⁴⁶ Owens, loc. cit. bilj. 45, str. 326.

⁴⁷ L. Sólyom, *Környezetvédelem és polgári jog* (Budapest, Akadémiai Kiadó 1980) str. 121.

⁴⁸ A. Pánovics, „The Need for an EU Directive on Access to Justice in Environmental Matters“ 147 *Studia Iuridica Auctoritate Universitatis* (2010) str. 137.

⁴⁹ J. Darpö, *Effective Justice? Synthesis report of the study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in Seventeen of the Member States of the European Union* (2012) str. 11, dostupno na http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/2012_access_justice_report.pdf

zirati i klasificirati u tri skupine. Na jednoj je strani skupina rješenja u kojima se pravo na podnošenje tužbe temelji na konkretnom pravu na pravnu zaštitu („right based group“). Temelji se na teoriji pravozaštitne norme („Schutznormtheorie“), poznatoj još i kao „doktrina o povrijeđenim pravima“⁵⁰. U sredini se nalaze pravni sustavi u kojima se pravo na podnošenje tužbe temelji na (dokazanom) interesu („interest based group“). Konačno, na drugoj strani nalaze se pravni sustavi u kojima se pravo na podnošenje tužbe priznaje svakome (*actio popularis*).

Teorija pravozaštitne norme primjenjuje se u brojnim državama. Tako se, primjerice, primjenjuje u njemačkom i austrijskom pravnom sustavu. Ipak, opseg primjene teorije u pravnim sustavima pojedinih država razlikuje se. U nekim državama koncepcija „povrijeđeno pravo“ usko se tumači.⁵¹ U Njemačkoj „prema ovoj teoriji, kako bi tužitelj bio ovlašten na podnošenje tužbe upravnom sudu, dužan je dokazati da se odluka ili propust tiču nekog njegovog individualnog ili subjektivnog javnog prava“.⁵² U Austriji „zakon obično izričito definira koje pravo u odnosu na pojedinu stranku može biti povrijeđeno (primjerice, susjedi mogu tražiti zaštitu od buke, smrada i zaštitu posjeda; općine mogu podnijeti tužbu zbog odluke o financiranju)“.⁵³

Većina država članica EU pripada središnjoj skupini koja pravo na podnošenje tužbe pretežito temelji na (dokazanom) interesu.⁵⁴ Milieu izvještaj navodi da obično pojedinac mora dokazati „dostatan interes“ (primjerice, povreda prava koja je zemljopisno uvjetovana) kako bi mu se priznala aktivna legitimacija u postupku. U pojedinim slučajevima, nevladine organizacije (NGO) koje ispunjavaju određene kriterije smatraju se „privilegiranim ovlaštenicima“ pa ne moraju dokazati interes za podnošenje tužbe protiv odluka ili propusta pred administra-

⁵⁰ P. Černý, *Practical application of Article 9 of the Aarhus Convention in 10 EU countries – comparative remarks. Report on Access to Justice in Environmental Matters, Justice and Environment* (Justice and Environment 2010) str. 6, dostupno na http://www.justiceandenvironment.org/_files/old-uploads-wordpress/2010/05/JE-Aarhus-AtJ_Report_10-05-24.pdf

⁵¹ Černý, loc. cit. bilj. 50, str. 6.

⁵² Darpö, loc. cit. bilj. 49, str. 11.

⁵³ Černý, loc. cit. bilj. 50, str. 6.

⁵⁴ Darpö, loc. cit. bilj. 49, str. 12.

tivnim tijelima ili sudom. U drugim slučajevima, udruge i organizacije (uključujući NGO) moraju dokazati povredu prava ili interesa poput svakog drugog pojedinca, a tumačenje pojma “interes” podložno je shvaćanju suda koje se razlikuje među državama članicama EU”.⁵⁵ U nekim pravnim sustavima traži se da u statutu organizacije stoji da se organizacija bavi zaštitom okoliša. Ponekad se ovaj kriterij zamjenjuje ili dopunjuje zahtjevom za aktivno sudjelovanje na ovom području prava.⁵⁶ “Kriteriji se razlikuju od države do države no općenito, traži se: određene godine postojanja (3 ili 5), zaštita okoliša kao temeljna svrha navedena u statutima”,⁵⁷ ili drugi, poput demokratskih pravila ili ponegdje određenog broja članova organizacije.

U nekim slučajevima, umjesto zakonodavca sudovi su razvili kriterije kako bi onemogućili zloupotrebu procesnih ovlaštenja i spriječili nepotrebno vođenje postupaka. Owens navodi da se čini kako britanski sudovi koriste pretpostavke za priznavanje prava na vođenje postupka kako bi izdvojili postupke koje pokreću „zabadala, zbijači šala i drugi stvaratelji nepodopština“⁵⁸. U slučaju Inspektorat za onečišćenje okoliša i Ministarstvo Agrikulture, ribarstva i hrane Njezinog Veličanstva protiv Greenpeacea Ltd.⁵⁹ „britanski sud zauzeo je stav da organizacija Greenpeace ima “dovoljan interes” da joj se prizna pravo na vođenje postupka protiv odluke agencije u pogledu zbrinjavanja radioaktivnog otpada. Sud se usredotočio na pitanje je li osoba kojoj se treba priznati pravo na vođenje postupka ozbiljan tužitelj, a ne „jednostavno osoba koja se miješa u tuđe poslove“. Priznavanjem nacionalnog i međunarodnog ovlaštenja Greenpeacea, sud je odbio smatrati ga pukim „zabadalom“.”⁶⁰

⁵⁵ E. P. Vera, *An inventory of EU Member States' measures on access to justice on environmental matters. The Aarhus Convention: how are its access to justice provisions being implemented?* (Milieu Report) (Belgium, Milieu Environmental Law and Policy 2008) str. 4.

⁵⁶ Darpo, loc. cit. bilj. 49, str. 13.

⁵⁷ Vera, loc. cit. bilj. 55, str. 6.

⁵⁸ Owens, loc. cit. bilj. 45, str. 345.

⁵⁹ Regina v. Inspectorate of Pollution & Another ex parte Greenpeace Ltd., (No. 2), 4 All E.R. 329, 349-51 (Eng. C.A. 1993) (Otton J.).

⁶⁰ Owens, loc. cit. bilj. 45, str. 346.

Konačno, u nekim državama teoretski svatko je ovlašten na podnošenje tužbe protiv odluke upravnog tijela, *actio popularis*. Milieu izvještaj spominje Portugal, gdje je Ustavom predviđena *actio popularis* na području zaštite okoliša. Izvještaj spominje i da je u nekim državama, poput Španjolske *actio popularis* dopuštena iz posebnih razloga, kao u slučaju planiranja načina korištenja zemljišta.⁶¹ “Također, u Rumunjskoj zakonodavstvo i judikatura priznaju pravo na vođenje postupka svim osobama, izravno ili preko nevladinih organizacija (NGO) u pitanjima zaštite okoliša. Teoretski, opća odredba Zakona za zaštitu okoliša bit će primjenjiva i u slučajevima kada se ovlaštenje za vođenje postupka priznaje na način na koji se priznaje za podnošenje *actio popularis* u parničnom postupku, kad god su povrijeđena prava na zaštitu okoliša.”⁶²

U nekim državama potrebno je iscrpiti redovan put pravne zaštite pred upravnim sudom prije podnošenja tužbe protiv odluke suda. “Drugdje, fizičke osobe i udruge mogu izabrati između sredstava pravne zaštite pred upravnim sudom (žalbe pred tijelom koje je donijelo odluku i/ili je hijerarhijski nadređeno) ili pokretanja postupka pred sudom.”⁶³

Posebno pitanje čine propusti upravnih tijela. Černý ističe da “u većini država postoji mogućnost sudske zaštite u slučaju da tijelo nadležno za neku proceduru koja je pokrenuta ne donese odluku u propisanim zakonskim granicama. Ipak, još je problematičnija situacija u kojoj nadležno tijelo propusti samostalno pokrenuti postupak (*ex officio*) u slučajevima kada je to predviđeno zakonom.”⁶⁴ Također, Darpö osvrćući se na ovaj problem navodi da u nekim državama “čini se da postoji zabrinutost zbog nedostatka mogućnosti na podnošenje tužbe radi propusta upravnih tijela odnosno, neučinkovitosti u slučajevima gdje takva mogućnost postoji.”⁶⁵

⁶¹ Vera, loc. cit. bilj. 55, str. 4.

⁶² Černý, loc. cit. bilj. 50, str. 10.

⁶³ Vera, loc. cit. bilj. 55, str. 3.

⁶⁴ Černý, loc. cit. bilj. 50, str. 14.

⁶⁵ Darpö, loc. cit. bilj. 49, str. 15.

2. Kondemnatorna tužba u postupcima za zaštitu okoliša

U pitanjima zaštite okoliša kako bi se izbjegao nastanak ili ublažila već nastala nepopravljiva šteta nužno je predvidjeti ovlast sudova da u tim situacijama nalože prestanak ili poduzimanje određene radnje. „Kondemnatorna tužba značajno je sredstvo za učinkovito pružanje zaštite u postupcima pokrenutima protiv povrede odredaba zakona, osobito u pitanjima zaštite okoliša gdje određene odluke mogu prouzročiti nepopravljivu štetu.“⁶⁶ U različitim pravnim sustavima način na koji je uređeno podnošenje kondemnatorne tužbe značajno se razlikuje. Tradicionalno, kondemnatorna tužba služi za pokretanje individualnih postupaka, no “postojeće zakonodavstvo EU i međunarodni sporazumi traže od država članica EU da posebno predvide mogućnost pokretanja postupaka kolektivne pravne zaštite kondemnatornom tužbom na određenim područjima. Posljedica toga zahtjeva je da su sve države članice EU predvidjele takve postupke u kojima se može zahtijevati da se naloži zabrana određene protupravne prakse.”⁶⁷

S jedne strane, to se pitanje nametnulo kao relevantno u odnosu na uređenje zaštite koja se pruža pred sudom. “Na području prava zaštite okoliša, Arhuška konvencija zahtijeva da države članice EU osiguraju pravo na pristup sudu (*access to justice*) zbog povreda standarda u pogledu zaštite okoliša. Stoga, u okviru implementacije Arhuške konvencije države članice EU predvidjele su određene oblike postupaka kolektivne pravne zaštite koji se pokreću kondemnatornom tužbom, pri čemu se pravo na vođenje tih postupaka protiv odluka upravnih tijela priznaje nevladinim organizacijama”.⁶⁸ Milieu izvještaj navodi da u većini država “mogućnost ostvarenja privremenih i prethodnih mjera ovisi o tome ima li pravno sredstvo suspenzivan učinak. U pravilu, tužba kojom se pokreće postupak pred upravnim tijelom ima suspenzivan učinak dok tužba kojom se pokreće sudski postupak taj učinak nema, premda postoje određeni izuzeci.” Općenito, pretpostavke za ostvarenje pravne zaštite slične su u svim državama članicama EU:

⁶⁶ Vera, loc. cit. bilj. 55, str. 7.

⁶⁷ European Commission, *Towards a Coherent European Approach to Collective Redress. Commission staff working document public consultation* (Brussels, European Commission 2011) str. 3.

⁶⁸ European Commission, loc. cit. bilj. 57, str. 4.

periculum in mora odnosno opasnost da će primjenom odluke nastati nepopravljiva šteta ili da bi izvršenje pravomoćne presude moglo biti otežano i *fumus boni iuris* odnosno da je riječ o razmjerno osnovanom zahtjevu.⁶⁹

S druge strane, nacionalni zakoni predviđaju različite vrste individualnih tužbi protiv zagađivača, kojima tužitelj traži od suda da naloži tuženiku da se suzdrži od poduzimanja nezakonitih radnji ili postupanja. Takve su tužbe radi smetanja posjeda ili povrede susjedskih prava. Konačno, postoje i različite vrste mjera u nacionalnim parničnim postupcima koje se mogu koristiti i za ostvarenje naknade štete.

3. Tužbe za naknadu štete u postupcima za zaštitu okoliša

Dok se podnošenjem kondemnatorne tužbe radi zabrane određenog protupravnog postupanja nastoji spriječiti šteta koja još nije nastala, tužbe za naknadu štete podnose se nakon nastanka štete. Premda se podnosi nakon nastanka štete, zahtjev za naknadu štete uz represivni karakter koji se sastoji u obvezi kompenzacije za nastalu štetu, ima i preventivni karakter. Tradicionalno, pravni sustavi predviđali su podnošenje individualne tužbe no, odnedavno u određenim slučajevima moguće je podnošenje tužbe za zaštitu kolektivnih interesa i prava. Potreba za kolektivnom pravnom zaštitom „po prvi puta uočena je na području zaštite potrošača, no uskoro slični trendovi zapaženi su i na području zaštite okoliša, prava tržišnog natjecanja i industrijskog prava”⁷⁰. Maciejewski zaključuje da premda je kolektivna prava zaštita u svakom nacionalnom sustavu specifična i ne postoje dva posve identična uređenja, ipak moguće je izdvojiti četiri različita oblika koji se primjenjuju: grupne i reprezentativne tužbe, model slučajevi te tužbe za povrat protupravno stečene dobiti.⁷¹

⁶⁹ Vera, loc. cit. bilj. 55, str. 7.

⁷⁰ L. Király i P. Stojčević, „Multi-party actions and the legal aid“, u D. Tímea, et al., ur., *Cross-border and EU legal issues: Hungary-Croatia*, (Pécs-Osijek, University of Pécs, Faculty of Law, J. J. Strossmayer University of Osijek Faculty of Law 2011) str. 301.

⁷¹ Maciejewski, loc. cit. bilj. 44, str. 38.

U ovom dijelu rada ne možemo prikazati sve navedene modele, stoga ćemo iznijeti tek neka općenita zapažanja iz perspektive zaštite okoliša, a detaljan prikaz hrvatskih i mađarskih rješenja uslijedit će kasnije.

Gdje istom povredom zakona dođe do povrede prava velike skupine pojedinaca i tvrtki „individualne tužbe ne predstavljaju učinkovito sredstvo za ostvarenje naknade štete nastale tim postupanjem.”⁷² Razlozi te neučinkovitosti razlikuju se značajno s obzirom na vrstu nastale štete. Wagner razlikuje vrste štete navodeći da „probleme koje se rješava u postupcima kolektivne pravne zaštite nije moguće riješiti pomoću jedinstvenog pravnog sredstva „koje odgovara za sve“. Štoviše, potrebno je razlikovati tri vrste slučajeva u kojima se pokreću postupci, zbog štete na javnim dobrima, masovne štete i u slučaju da šteta nastala pojedincima nije velika, ukoliko je se izrazi u novčanoj vrijednosti”.⁷³ Postupcima u povodu masovne štete i sporovima male vrijednosti zajedničko je da su pojedinci pretrpjeli štetu koja je proizročena protupravnim postupanjem ili iz određenog izvora, no dok je u sporovima male vrijednosti pojedinac pretrpio štetu čija visina, izražena u novčanoj vrijednosti nije velika; u postupcima zbog masovne štete svaki pojedinac pretrpio je značajnu povredu kojom mu je nanijeta šteta značajnog iznosa.⁷⁴ Dok između navedena dva postupka razlika postoji u pogledu visine i težine štete koja je nanijeta svakom pojedinom oštećeniku, u postupku zbog štete na javnom dobru ona se razlikuje s obzirom na prirodu onoga što je povrijeđeno. “Šteta na javnom dobru odnosi se na povredu interesa koji nisu imovinskopravne naravi. Riječ je o interesima koji ne pripadaju pojedincu, skupini ili državi nego pripadaju društvu ili čovječanstvu u cjelini.”⁷⁵

Onečišćenje okoliša obično uzrokuje štetu na javnim dobrima, a u slučaju da je šteta nanijeta dobru u privatnom vlasništvu, redovno je opseg i visina nastale štete značajna. Ove slučajeve potrebno je promatrati odvojeno. U prethodnom slučaju, nanijeta je šteta okolišu i time je društvo pretrpjelo gubitak. Zbog toga, kao što navodi Darpö izvještaj,

⁷² T European Commission, loc. cit. bilj. 57, str. 3.

⁷³ G. Wagner, „Collective redress - categories of loss and legislative options“ 127 *Law Quarterly Review* (2011) str. 61.

⁷⁴ Wagner, loc. cit. bilj. 73, str. 62.

⁷⁵ Wagner, loc. cit. bilj. 73, str. 61.

„u nekim od promatranih država nevladinim organizacijama povjereno je ovlaštenje na podnošenje tužbe protiv štetnika zbog štete nanijete okolišu, premda u nekim slučajevima, predviđa se da dosuđeni iznos naknade štete pripada državnom proračunu“.⁷⁶

U potonjem slučaju, veliki broj pojedinaca pretrpio je štetu nanijetu istim protupravnim postupanjem. U većini pravnih sustava za ove slučajeve predviđeno je suparničarstvo, no u nekim državama postoji mogućnost pokretanja postupka zbog masovne štete.

V. Sudski postupci za zaštitu okoliša u Republici Hrvatskoj i Mađarskoj

1. Sudski postupci za zaštitu okoliša u Republici Hrvatskoj

1.1. Pravni izvori prava zaštite okoliša u hrvatskom pravnom sustavu

U posljednja dva desetljeća zakonodavstvo RH iz područja okoliša doživjelo je značajne promjene, što je dijelom posljedica stjecanja državnog suvereniteta i prava na uređenje vlastitog pravnog poretka RH, a dijelom se može pripisati procesu usklađivanja hrvatskog zakonodavstva sa zakonodavstvom EU.

U čl. 3. Ustava RH⁷⁷ zaštita okoliša predviđena je kao jedna od najviših vrijednosti ustavnog poretka RH i temelj za tumačenje Ustava. Na ustavnopravnoj razini uređeno je koja prava i obveze podrazumijeva pojam pravo na okoliš pa tako čl. 69. st. 1. Ustava RH određuje da svatko u RH ima pravo na zdrav život, st. 2. obvezu države da osigura pravo građana na zdrav okoliš, a st. 3. dužnost svakoga da, u sklopu svojih ovlasti i djelatnosti osobitu skrb posvećuje zdravlju ljudi, prirode i ljudskog okoliša.

Premda se Deklaracija o zaštiti okoliša u RH koja je donijeta 5. lipnja 1992. godine⁷⁸ ne može smatrati neposrednim izvorom⁷⁹ prava okoliša

⁷⁶ Darpö, loc. cit. bilj. 49, str. 10.

⁷⁷ Ustav RH-pročišćeni tekst, Narodne novine br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10.

⁷⁸ Deklaracija o zaštiti okoliša u RH, Narodne novine br. 34/94.

⁷⁹ Deklaracija nije neposredan izvor prava budući da njome Zastupnički dom Sabora izražava općenito stajalište o određenim pitanjima, poput pitanja vanjske i unutarnje

u RH, njezin je značaj u tome što je poslužila kao podloga za donošenje Zakona o zaštiti okoliša iz 1994. godine.⁸⁰ Zakon o zaštiti okoliša kao opći zakon, između ostalog, uređuje provedbu zaštite okoliša u RH i odgovornost za onečišćavanje okoliša.⁸¹ Uz to, donesen je i novi Zakon o zaštiti zraka iz 2011. godine⁸² kao poseban zakon kojim je uređeno pitanje zaštite zraka i zračnog prostora.

Osim niza individualnih zakona⁸³ kojima se reguliraju, primjerice, proglašenje nacionalnog parka ili parka prirode, za uređenje prava okoliša od značaja je još i veliki broj posebnih zakona koji sadrže pojedine odredbe o zaštiti okoliša,⁸⁴ zakoni koji ne sadrže odredbe o zaštiti okoliša, ali se na to područje primjenjuju,⁸⁵ ali i veliki broj podzakonskih akata⁸⁶ kojima se detaljnije uređuju pojedini aspekti zaštite okoliša.

Kao potpisnica Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (Arhuška konvencija)⁸⁷ RH integrirala je Konvenciju te Direktivu 2003/4/EZ i Direktivu 2003/35/EZ. Područje Arhuške konvencije u hrvatskom

politike. Međutim, donošenje deklaracije na određenom području naglašava potrebu za njegovim detaljnim normiranjem.

⁸⁰ Zakon o zaštiti okoliša, Narodne novine br. 82/94.

⁸¹ Donošenjem Zakona o zaštiti okoliša u hrvatskom pravnom sustavu do tada razjedinjena materija iz područja zaštite okoliša, regulirana velikim brojem propisima, napokon je uređena na pregledan i cjelovit način.

⁸² Zakon o zaštiti zraka, Narodne novine br. 130/11. Prije donošenja novog Zakona o zaštiti zraka na snazi je bio Zakon o zaštiti zraka iz 2004. Godine, Narodne novine br. 178/04, 60/08.

⁸³ Među takve zakone pripadaju Zakon o parku prirode Kopački rit, Narodne novine br. 45/99. i Zakon o proglašenju Plitvičkih jezera nacionalnim parkom, Narodne novine br. 29/49.

⁸⁴ Jedan od takvih je Zakon o prostornom uređenju i gradnji-pročišćeni tekst, Narodne novine br. 76/07, 38/09, 55/11, 90/11, 50/12, 55/12.

⁸⁵ Primjer takvog zakona je Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine br. 47/09.

⁸⁶ Kao primjer mogu se uzeti Strategija održivog razvitka Republike Hrvatske, Narodne novine br. 30/09, Uredba o načinu utvrđivanja šteta u okolišu, Narodne novine br. 139/08., i Pravilnik o priznanjima i nagradama za dostignuća na području zaštite okoliša, Narodne novine br. 31/10.

⁸⁷ Konvenciju o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (Arhuška konvencija) RH potpisala je 25. lipnja 1998. godine, a ratificirala 8. prosinca 2006. godine.

zakonodavstvu regulirano je donošenjem Zakona o potvrđivanju Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša,⁸⁸ Zakona o zaštiti okoliša⁸⁹, Zakona o pravu na pristup informacijama,⁹⁰ Uredbe o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša,⁹¹ Uredbe o procjeni utjecaja zahvata na okoliš⁹² i Uredbe o strateškoj procjeni utjecaja «plana i programa» na okoliš.⁹³ Ujedno, time je RH preuzela zadaću osiguranja prava na pristup pravosuđu u pitanjima okoliša. Je li i u kojoj mjeri ta zadaća uspješno ostvarena odgovor će ponuditi analiza procesnopravnih aspekata zakonodavstva RH o zaštiti okoliša u nastavku.

1.2. Sudski postupci protiv odluka upravnih tijela

Budući da je Zakon o zaštiti okoliša koji je trenutno na snazi kao osnovni izvor hrvatskog prava okoliša donesen nakon što je RH pristupila Arhuškoj konvenciji, zakonodavac RH prilikom oblikovanja odredaba o pravu na pristup pravosuđu u pitanjima okoliša vodio je računa o njihovoj usklađenosti s odredbama čl. 9. Arhuške konvencije.

U okviru regulacije pristupa pravosuđu tako Zakon o zaštiti okoliša odredbom čl. 144. određuje krug osoba kojima priznaje pravo sudjelovanja u postupcima koje uređuje Zakon u svojstvu zainteresirane javnosti (riječ je o postupcima iz čl. 145. Zakona o zaštiti okoliša). To pravo priznaje se: svakoj fizičkoj i pravnoj osobi koja zbog lokacije zahvata i/ili zbog prirode i utjecaja zahvata može, u skladu sa zakonom,

⁸⁸ Zakon o potvrđivanju Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, Narodne novine Međunarodni ugovori br. 01/07.

⁸⁹ Zakon o zaštiti okoliša, Narodne novine br. 110/07. U lipnju 2013. godine donesen je novi Zakon o zaštiti okoliša, Narodne novine br. 80/2013., no budući da veći dio relevantnih dokumenata o zaštiti okoliša treba donijeti u roku od dvije godine, propisi doneseni na temelju dosadašnjeg Zakona o zaštiti okoliša ostaju na snazi.

⁹⁰ Zakon o pravu na pristup informacijama, Narodne novine br. 25/13.

⁹¹ Uredba o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša, Narodne novine br. 64/08.

⁹² Uredba o procjeni utjecaja zahvata na okoliš, Narodne novine br. 64/08.

⁹³ Uredba o strateškoj procjeni utjecaja plana i programa na okoliš, Narodne novine br. 64/08.

dokazati da joj je trajno narušeno pravo. Dovoljan (vjerojatan) pravni interes u postupcima uređenim Zakonom o zaštiti okoliša u kojima je predviđeno sudjelovanje zainteresirane javnosti priznaje se i udruzi civilnog društva koja djeluje na području zaštite okoliša ukoliko je:

- registrirana sukladno posebnim propisima o udrugama te da joj je statutom kao cilj određena zaštita i unaprjeđenje okoliša, uključujući i zaštitu ljudskog zdravlja i zaštitu ili racionalno korištenje prirodnih dobara;
- registrirana u smislu točke 1. ovoga stavka najmanje dvije godine prije nego je započeo postupak tijela javne vlasti o zahtjevu povodom kojega iskazuje svoj pravni interes, te ako dokaže da je u tom razdoblju aktivno sudjelovala u aktivnostima vezanim za zaštitu okoliša na području grada ili općine gdje ima registrirano sjedište sukladno svojem statutu.

Nadalje, odredba čl. 18. st. 1. Zakona o zaštiti okoliša propisuje načelo prava na pristup pravosuđu na način sličan dikciji čl. 9. st. 1. Arhuške konvencije. U čl. 18. st. 2. Zakona o zaštiti okoliša određen je krug osoba kojima se u svrhu zaštite prava na zdrav život i održiv okoliš te u svrhu zaštite okoliša i pojedinih sastavnica okoliša priznaje pravo na pokretanje postupka tužbom ili pokretanje postupka u povodu pravnog lijeka pred nadležnim tijelom odnosno nadležnim sudom. Iz odredbe st. 2. tako proizlazi da su aktivno legitimirani: građani i druge fizičke te pravne osobe, njihove skupine, udruge i organizacije, ukoliko učine vjerojatnim svoj pravni interes; ili osoba⁹⁴ (fizička i pravna) koja može u skladu sa zakonom, zbog lokacije zahvata, prirode ili utjecaja zahvata dokazati da joj je trajno narušeno pravo.

⁹⁴ Prema nekima, podrazumijeva se da ima dovoljan (vjerojatan) pravni interes u postupcima u kojima je predviđeno sudjelovanje zainteresirane javnosti i udruga civilnog društva koja djeluje na području zaštite okoliša ukoliko je registrirana sukladno posebnim propisima o udrugama te da joj je statutom kao cilj određena zaštita i unaprjeđenje okoliša, uključujući i zaštitu ljudskog zdravlja i zaštitu ili racionalno korištenje prirodnih dobara, odnosno je registrirana najmanje dvije godine prije nego je započeo postupak tijela javne vlasti o zahtjevu povodom kojega iskazuje svoj pravni interes, te ako dokaže da je u tom razdoblju aktivno sudjelovala u aktivnostima vezanim za zaštitu okoliša na području grada ili općine gdje ima registrirano sjedište sukladno svojem statutu. D. Gračan i S. Vizjak, „Pravo na pristup sudu u pitanjima okoliša“ 47 *Zbornik radova Pravne fakulteta u Splitu* (2010) str. 185.

Iz citirane odredbe dade se izvesti da je stranka u smislu čl. 18. st. 2. Zakona o zaštiti okoliša osoba koja učini vjerojatnim svoj pravni interes (stranka u formalnom smislu) i osoba koja, zbog lokacije zahvata, prirode ili utjecaja zahvata, može dokazati da joj je trajno narušeno pravo (stranka u materijalnom smislu).

Uz pravo tražiti zaštitu i ostvarenje prava na zdrav život i održiv okoliš te zaštitu okoliša i pojedinih sastavnica okoliša i zaštitu od štetnog utjecaja opterećenja u postupku u povodu tužbe te u postupku u povodu pravnog lijeka pred sudom ili nadležnim tijelom odredbama Zakona o zaštiti okoliša, kao općeg zakonskog okvira koji uređuje zaštitu okoliša predviđeno je i pravo na postavljanje zahtjeva za naknadu troškova i štete.

Uz razmjerno nova rješenja iz Zakona o zaštiti okoliša, otprilike, u hrvatskom pravnom sustavu postoje i pravna sredstva regulirana supsidijarnim pravnim izvorima, pomoću kojih se ostvaruje građanskopravna zaštita okoliša.

Tako se radi građanskopravne zaštite okoliša i odgovornosti za štetu nastalu onečišćavanjem okoliša, koja nije cjelovito uređena Zakonom o zaštiti okoliša i drugim posebnim propisima za zaštitu okoliša, redovito poseže za odredbama Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (ZV),⁹⁵ Zakona o obveznim odnosima (ZOO)⁹⁶ i Zakona o parničnom postupku (ZPP).⁹⁷ Pri tome, osim neposredne privatnopravne zaštite povrijeđenih ili ugroženih prava pojedinca, podnošenjem tužbe sukladno odredbama ZV-a, ZOO-a i ZPP-a istodobno ostvaruje se posredna zaštita okoliša.

⁹⁵ Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima-pročišćeni tekst, Narodne novine br. 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 129/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09, 143/12.

⁹⁶ Zakon o obveznim odnosima-pročišćeni tekst, Narodne novine br. 35/05, 41/08, 125/11.

⁹⁷ Zakon o parničnom postupku-pročišćeni tekst, Narodne novine br. 53/91, 91/92, 58/93, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 02/07, 84/08, 123/08, 57/11, 148/11, 25/13.

1.3. Kondemnatorna tužba u postupcima za zaštitu okoliša

Sukladno čl. 110. st. 2. ZV-a ako je vlasnik nekretnine izložen pretjeranim posrednim imisijama, ovlašten je od vlasnika nekretnine s koje imisije potječu, zahtijevati da otkloni njihove uzroke, kao i da mu nadoknadi štetu koju su imisije prouzročile te da se ubuduće suzdrži od čina koji su njezin uzrok sve dok ne poduzme potrebne mjere kako bi spriječio prekomjerne imisije.

U svrhu neposredne zaštite od imisije i posredne stvarnopravne zaštite okoliša vlasnik nekretnine ovlašten je podnijeti negatornu tužbu (*actio negatoria*) iz čl. 167. st. 1. ZV-a. Pri tome, iz odredbe čl. 167. st. 2. ZV-a proizlazi da mu aktivna legitimacija pripada ukoliko vlasnik dokaže da je stvar njegovo vlasništvo; i da ga druga osoba uznemirava u izvršavanju njegovih ovlasti u pogledu te stvari.

Pravo na neposrednu zaštitu od nedopuštenih imisija ostvaruje i posjednik podnošenjem tužbe za smetanje posjeda iz glave 28., čl. 440. do 445. ZPP-a. Prema čl. 441. ZPP-a raspravljanje je ograničeno na raspravljanje i utvrđivanje činjenica posljednjeg stanja posjeda i čina smetanja.

Iz toga proizlazi da je aktivno legitimiran na podnošenje tužbe za smetanje posjeda posljednji mirni posjednik, bilo da je neposredni ili posredni posjednik.

Važan segment građanskopravne zaštite okoliša čini pitanje odgovornosti za štetu nastalu onečišćavanjem okoliša. Uz odredbe o općoj odgovornosti za štetu na koje upućuje odredba čl. 158. Zakona o zaštiti okoliša, ZOO kao osnovni pravni izvor obveznog prava u RH sadrži i odredbe čl. 1047. ZOO o zahtjevu za uklanjanjem opasnosti štete (za okoliš).⁹⁸

U usporedbi, krug aktivno legitimiranih na podnošenje tužbe za stvarnopravnu zaštitu okoliša bitno je uži od kruga aktivno legitimiranih na podnošenje tužbe za obveznopravnu zaštitu okoliša. Naime, čl. 1047. st. 1. ZOO-a predviđa da svatko, čak i onaj koji nije izravno ugrožen

⁹⁸ O tužbi prema ranije važećim odredbama čl. 156. Zakona o obveznim odnosima iz 1978. godine vidi V. Rakić-Vodinelić, „Ekološka tužba“, II *Zbornik radova o zakonu o obligacionim odnosima* (1988).

može zahtijevati od drugoga da ukloni izvor opasnosti od kojega prijeti znatnija šteta njemu ili drugome, kao i da se suzdrži od djelatnosti od koje proizlazi uznemiravanje ili opasnost štete ako se uznemiravanje ili šteta ne mogu spriječiti odgovarajućim mjerama.⁹⁹ Riječ je o tzv. *ekološkoj tužbi* (*actio popularis*). Upravo širina kruga aktivno legitimiranih na njezino podnošenje, čine ekološku tužbu iznimno interesantnim sredstvom pravne zaštite okoliša. Međutim, u njezinoj primjeni postoje određena ograničenja. U prvom redu to se odnosi na slučajeve predviđene odredbom čl. 1047. st. 3. ZOO-a kada šteta nastane u obavljanju općekorisne djelatnosti za koju je dobiveno odobrenje nadležnog tijela, pa se može zahtijevati samo naknada štete koja prelazi uobičajne granice (prekomjerna šteta).

Nadalje, premda su poteškoće u pogledu postavljanja tužbenog zahtjeva na način kako to predviđa odredba čl. 186. st. 1. ZPP-a, sukladno kojoj zahtjev mora biti određen, formalnopravno otklonjene donošenjem odredbe čl. 49. Zakona o zaštiti okoliša,¹⁰⁰ u praksi ipak ostaje neriješen problem visokih troškova koji nastaju prikupljanjem potrebnih činjenica i dokaza potrebnih za određivanje zahtjeva koji opterećuju potencijalnog tužitelja i čine ga nesklonim pokretanju postupka podnošenjem ekološke tužbe.¹⁰¹

U hrvatskom pravnom sustavu ekološka tužba specifičan je primjer priznavanja aktivne legitimacije za traženje kondemnatorne zaštite onima koji učine vjerojatnim postojanje svoga pravnog interesa. Njezino pomno razmatranje potaklo je doktrinu na istraživanje ima li mjesta za

⁹⁹ Doktrinarne rasprave o tome treba li osoba koja zahtijeva od drugoga da otkloni izvor opasnosti od kojega prijeti znatnija šteta također biti izravno izložena toj opasnosti datiraju još od vremena uvođenja ekološke tužbe odredbom čl. 156. u ZOO iz 1978. godine. Potvrđan odgovor odgovarao bi u slučaju da je riječ o class action dok niječan odgovor odgovara ekološkoj tužbi (*actio popularis*). Rakić-Vodinelić, loc. cit. bilj. 98, str. 442.

¹⁰⁰ Prije donošenja Zakona o zaštiti okoliša postojale su poteškoće u pogledu navođenja mjera čije se poduzimanje zahtijeva radi sprječavanja štete ili uznemiravanja koje je nužno kako bi postavljeni tužbeni zahtjev bio dovoljno određen. Naime, tužitelju redovito nisu bile poznate činjenice od kojih ovisi izbor mjera, a bez njihovog navođenja, sud ne bi mogao postupiti po postavljenom zahtjevu jer bi odlučivao izvan granica postavljenog zahtjeva. N. Gavella et al., „Zaštita subjektivnih građanskih prava i građansko parnično pravo u Jugoslaviji“ 9-10 *Naša zakonitost* (1989) str. 1018.

¹⁰¹ N. Gavella, loc. cit. bilj. 100, str. 1018.

uvođenja drugih sličnih oblika koji bi služili zaštiti difuznih, fragmentarnih ili kolektivnih interesa u hrvatski pravni sustav, uključujući i područje zaštite okoliša. No, premda je prilikom analize ekološke tužbe (*actio popularis*) uočeno da zahtjev za otklanjanje izvora opasnosti iz čl. 156. ZOO iz 1978. godine (čl. 1047. ZOO iz 2005. godine) u kombinaciji s određenim procesnim sredstvima (nužno suparničarstvo (*litis consortium*), mogućnost priznavanja stranačke sposobnosti obliku udruživanja koji nema svojstvo pravne osobe, jačanje inkvizitornih ovlaštenja suca) otvara mogućnost praktične primjene instituta koji čak nalikuje američkom institutu *class action*,¹⁰² takav institut ipak nije našao mjesta u hrvatskom pravnom sustavu.^{103 104}

Ipak, dugi niz godina nakon usvajanja ekološke tužbe, odredbom čl. 502. a Zakona o izmjenama i dopunama ZPP-a iz 2011. godine¹⁰⁵ uvedena je tužba za zaštitu kolektivnih interesa i prava koja omogućuje, između ostalog, traženje sudske zaštite interesa koji se tiču čovjekova okoliša i životne sredine. Sukladno čl. 502. a st. 1. ZPP-a aktivna legitimacija priznaje se uz ispunjenje sljedećih pretpostavki:

¹⁰² Postupak u povodu *class action* pravni je postupak u kojemu se presudom odlučuje o tužbama (ili dijelovima tužbi) velikog broja osoba protiv istog tuženika. U postupku u povodu *class action* jedna ili više osoba („predstavnik skupine“) može podnijeti tužbu u vlastito i u ime drugih osoba („skupina“) zbog nanošenja istovjetne ili slične povrede prava onoj zbog koje tužbu podnosi predstavnik skupine i čije tužbe imaju zajedničku činjeničnu ili pravnu osnovu onoj predstavniku skupine (zajednička pitanja). Predstavnik skupine jedina je aktivna stranka postupka. Na pripadnike skupine djeluje učinak pravomoćne presude u pogledu „zajedničkih pitanja“ neovisno je li povoljna ili ne za skupinu, premda pripadnici skupine najvećim dijelom ne sudjeluju izravno u postupku. R. Mulheron, *The Class Action in Common Law Legal System: A Comparative Perspective* (Portland, Hart Publishing 2004) str. 3.

¹⁰³ V. Filipovac i M. Dika, “Transfrontier pollution-liability for harmful consequences and class actions in Yugoslavia“ u C.C.A. Voskuil, ur., *Hague-Zagreb-Ghent essays & colloquium on the law of International trade: Hague.Zagreb.Ghent colloquium in the law of international trade* (Apeldoorn, Maklu Publishers 1991) str. 1 na str. 13.

¹⁰⁴ Analizirajući odredbe novouvedene tužbe za zaštitu kolektivnih interesa i prava Dika je zaključio da, budući da aktivno legitimirane na njezino podnošenje nisu fizičke osobe, hrvatsko pravo nije se opredijelilo za sustav tzv. *class action*. M. Dika, *Nova procedura za zaštitu kolektivnih interesa i prava*, u I. Crnić, ur., *Novosti u parničnom postupku: Zakon o izmjenama Zakona o parničnom postupku* (Zagreb, Organizator 2011) str. 141.

¹⁰⁵ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku, Narodne novine br. 57/11.

- riječ je o određenim pravnim osobama i tijelima koje su osnovane u skladu sa zakonom (udruge, tijela, ustanove ili druge organizacije osnovane u skladu sa zakonom);
- pravne osobe i tijela u sklopu svoje registrirane ili propisom određene djelatnosti trebaju se baviti zaštitom zakonom utvrđenih kolektivnih interesa i prava;
- pravne osobe i tijela trebaju biti izrijekom zakonom ovlašteni tražiti određenu zaštitu određenih kolektivnih interesa i prava.

Iz odredbe čl. 502. b ZPP-a proizlazi da se tužbom za zaštitu kolektivnih interesa i prava može tražiti:

- utvrđenje da su određenim postupanjem, uključujući i propuštanjem tuženika povrijeđeni ili ugroženi zakonom zaštićeni kolektivni interesi i prava koji se tiču čovjekova okoliša i životne sredine;
- da se zabrani poduzimanje radnji kojima se povrjeđuju ili ugrožavaju interesi i prava koji se tiču čovjekova okoliša i životne sredine;
- da se tuženiku naloži poduzimanje radnji radi otklanjanja nastalih ili mogućih štetnih posljedica nedopuštenih postupanja tuženika, uključujući i uspostavu prijašnjeg stanja;
- da se presuda kojom će biti prihvaćen neki od zahtjeva objavi na trošak tuženika.

1.4. Tužba za naknadu štete u postupcima za zaštitu okoliša

Uz pravo na pristup pravosuđu i pokretanje sudskih postupaka ili pokretanje postupaka protiv odluka upravnih tijela pred sudom ili drugim nepristranim tijelom u svrhu zaštite prava na zdrav život i zaštitu nekih dijelova okoliša, odredbe Zakona o zaštiti okoliša kao opći zakonodavni okvir za zaštitu okoliša uređuje i pravo na naknadu štete i parničnih troškova.

Prema odredbi čl. 157. st. 1. Zakona o zaštiti okoliša, zahtjev za naknadu troškova i štete može se odnositi isključivo na štete u okolišu i troškove u svezi otklanjanja prijeteće opasnosti od štete te štete i prijeteće

opasnosti zaštićenim vrstama. U odnosu na sve druge štete nanесene fizičkim i pravnim osobama prilikom nanošenja štete u okoliš odnosno štete zaštićenim vrstama prouzročene djelatnostima u smislu članka 150. stavka 1. i 2. Zakona o zaštiti okoliša, odnosno onečišćenjem onečišćivača, te naknada štete koja je tom prilikom nanесena imovini tih osoba ili bilo kojem gospodarskom gubitku, odnosno bilo kakvom pravu, sukladno odredbi čl. 158. Zakona o zaštiti okoliša ostvaruje se prema odredbama posebnog propisa kojim su uređeni obvezni odnosi, a koji se na te slučajeve primjenjuje kao *lex specialis*.

Sukladno odredbi čl. 502. c ZPP-a fizičke i pravne osobe mogu se u posebnim parnicama za naknadu štete pozvati na pravno utvrđenje iz presude kojom će biti prihvaćeni zahtjevi iz tužbe za zaštitu kolektivnih interesa i prava koji se tiču čovjekova okoliša i životne sredine. U tom će slučaju sud biti vezan za ta utvrđenja u parnici u kojoj će se ta osoba na njih pozvati.

2. Sudski postupci za zaštitu okoliša u Mađarskoj

2.1. Sudski postupci protiv odluka upravnih tijela

U prethodnom dijelu izvršena je podjela na tri skupine postupaka, prema kriteriju kruga osoba kojima pripada ovlaštenje za njihovo vođenje. Mađarski pravni sustav može se odrediti kao sustav u kojemu se ovlaštenje za vođenje postupka priznaje onima koji mogu dokazati da imaju interes sudjelovati u postupku, a “postupovna pravila osiguravaju pristup sudu u upravnim sporovima pripadnicima javnosti i organizacijama čak i kada nemaju izravan materijalan interes u sporu”.¹⁰⁶

Sukladno odredbi čl. 327. st. 1. Zakona III iz 1952 Zakonika o parničnom postupku (dalje: mZPP) (1) tužbu protiv odluke upravnog tijela ovlaštena je podnijeti stranka ili bilo koji drugi subjekt postupka u kojemu je ta odluka donesena u pogledu odredaba koje se izravno na njega odnose. Iz toga proizlazi da se krug osoba kojima pripada ovlaštenje na podnošenje tužbe protiv odluke upravnog tijela određuje s obzirom na krug osoba koje se smatra strankom upravnog postupka.

¹⁰⁶ S. Fülöp, *Measures on access to justice in environmental matters (Article 9(3)). Country report for Hungary* (Belgium, Milieu Environmental Law and Policy 2008) str. 7. dostupno na ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/studies.zip (14.5.2013).

Prema odredbi čl. 15. st. 1. Zakona CXL iz 2004 o općim pravilima upravnog postupka i službi stranka je svaka fizička ili pravna osoba i svaka udruga koja nema pravnu sposobnost, a odluka donesena u postupku utječe na njezina prava ili interes. Ovo određenje dodatno prošireno je odredbom čl. 15. st. 3. prema kojemu, vlasnici zemljišta na ugroženom području kojega određuje zakon kao i svaka osoba čije je pravo na zemljište registrirano u zemljišnoknjižnom registru smatrat će se strankom. Na taj način, ovlaštenja pojedinaca na sudjelovanje u upravnom postupku i ovlaštenja na podnošenje tužbe široko su postavljena. Dodatno, odredba čl. 15. st. 5. ovlaštenje na vođenje postupaka protiv odluka upravnih tijela priznaje se nevladinim organizacijama. Prema dikciji tog članka, u pojedinim slučajevima sukladno zakonu prava koja se priznaju strankama ili položaj stranke u postupku može se priznati nevladinim organizacijama koje se u sklopu svoje registrirane djelatnosti bave zaštitom temeljnih prava ili ostvarenjem javnog interesa. Odredba čl. 98. st. 1. Zakona LIII iz 1995 o općim pravilima zaštite okoliša priznaje stranačku sposobnost nevladinim organizacijama. Sukladno odredbi tog članka udrugama osnovanima radi zaštite interesa zaštite okoliša, koje nisu političke stranke i interesne skupine - koje djeluju na ugroženom području – (dalje organizacije) na području njihove djelatnosti priznaje se stranačka sposobnost u postupcima u upravnim postupcima za zaštitu okoliša. „Pretpostavke za priznavanje ovlaštenja za vođenje postupka prema mađarskom općem upravnom i okolišnom upravnom zakonodavstvu nemaju posebne odredbe o registraciji (u pogledu vremena i mjesta osnivanja nevladinih organizacija), članstvu ili sličnim pitanjima uređenja nevladinih organizacija. Nevladine organizacije moraju se baviti zaštitom okoliša na području na koje izravno djeluju učinci planirane ili izvršene djelatnosti protiv koje se podnosi tužba.“¹⁰⁷

Vrhovni sud u odluci kojom je osigurao uniformnost u upravnim sporovima br. 4/2010. (X. 20.) zauzeo je stav da su prema ovim pravilima nevladine organizacije ovlaštene na podnošenje tužbe protiv odluke upravnog tijela ukoliko se upravni postupak vodio radi zaštite okoliša. Prema shvaćanju Vrhovnog suda nevladinim organizacijama priznaje se aktivna legitimacija u postupcima gdje tijelo nadležno za pitanja za-

¹⁰⁷ Fülöp, loc. cit. bilj. 106, str. 11.

štite okoliša odlučuje o meritumu spora u okviru vlastite nadležnosti ili daje posebnu procjenu drugom tijelu ukoliko je nadležnost podijeljena između dva tijela. U drugim postupcima radi zaštite okoliša – osim radi zaštite prirode, gdje Zakon LIII iz 1996 o zaštiti okoliša priznaje istovjetan položaj – nevladinim organizacijama priznaje se položaj stranke, ali ne i ovlaštenje za vođenje postupka protiv odluke upravnog tijela.

U Mađarskoj, prije pokretanja sudskog postupka nužno je iscrpiti redovan put pravne zaštite pred upravnim sudom. Sukladno odredbi čl. 109. Zakona o općim pravilima upravnog postupka i službi zahtjev za pokretanje sudskog postupka protiv odluke upravnog tijela može se podnijeti ukoliko je bilo koja od osoba ovlaštenih na podnošenje žalbe iscrpila pravo na njezino podnošenje pred nadležnim tijelima.

U slučaju propusta nadležnog tijela ovlaštenje na pokretanje postupka također priznaje se nevladinim organizacijama. Prema odredbi čl. 99. st. 1. Zakona o općim pravilima o zaštiti okoliša u slučaju ugrožavanja okoliša, uništenja ili zagađenja, organizacije su ovlaštene intervenirati u interesu zaštite okoliša i zahtijevati od vladinih agencija da poduzmu prikladne mjere u okviru svoje nadležnosti.

2.2. Kondemnatorna tužba u postupcima za zaštitu okoliša

U Mađarskoj, dostupne su individualne i kolektivne kondemnatorne tužbe. Te su tužbe predviđene različitim pravnim izvorima i njihova područja primjene razlikuju se, no zajedničko im je da su usmjerene na sprječavanje protupravnog postupanja i ostvarenje kondemnatorne pravne zaštite. Zakonom IV iz 1959. Građanskog zakonika predviđene su različite individualne tužbe s obzirom na različite pravne osnove za njihovo podnošenje.

Jedna od tih tužbi je tužba za smetanje posjeda. Sukladno odredbama čl. 188-192. Građanskog zakonika ukoliko je posjednik lišen posjeda bez pravne osnove ili je ograničen u mogućnosti uživanja posjeda ima pravo na zaštitu posjeda. Osoba koja je lišena posjeda ili je ograničena u mogućnosti uživanja posjeda ima pravo u roku od godinu dana podnijeti zahtjev gradskom službeniku za uspostavu ranijeg posjedovnog stanja ili prestanak ograničavanja u mogućnosti uživanja posjeda. Stranka koja smatra da je odluka gradskog službenika pristrana može podnijeti žalbu sudu u roku od petnaest dana od dana kada mu je odlu-

ka dostavljena i tražiti od suda da preinači odluku. Nakon proteka roka od godinu dana, posjednik će biti ovlašten zahtijevati uspostavu ranijeg posjedovnog stanja ili prestanak ograničavanja u mogućnosti uživanja posjeda izravno od suda. Sudska praksa pokazala je da u većini slučajeva ovu tužbu podnosi posjednik ograničen u mogućnosti uživanja posjeda zbog onečišćenje okoliša (uglavnom onečišćenje zraka)¹⁰⁸.

Tužba za zaštitu susjedskih prava predviđena je odredbom čl. 100 Građanskog zakonika. Građanski zakonik predviđa obvezu vlasnika da se tijekom korištenja stvari suzdrži od postupanja kojim bi nepotrebno uznemiravao druge, osobito svoje susjede ili ugrožavao njihova prava. Ukoliko onečišćenjem okoliša dođe do povrede ove obveze, susjedi imaju pravo na podnošenje tužbe i pokretanje postupka.

Konačno, Građanski zakonik predviđa kondemnatornu tužbu radi odgovornosti za štetu. Sukladno odredbi čl. 341. Građanskog zakonika, u slučaju postojanja neposredne opasnosti, ugrožena osoba bit će ovlaštena zahtijevati od suda da spriječi onoga tko uzrokuje takvu opasnost da nastavi takvo postupanje ili da naredi toj osobi da poduzme potrebne preventivne mjere kako bi ponudila određene garancije ugroženima.

Uz individualnu zaštitu, u Mađarskoj je predviđena mogućnost da se podnošenjem kondemnatorne tužbe traži zaštita kolektivnih interesa i prava. Sukladno odredbi članka 99 Zakona o općim pravilima zaštite okoliša nevladinim organizacijama priznaje se ovlaštenje da interveniraju u interesu zaštite okoliša i podnesu tužbu protiv osobe koja postupanjem ugrožava, oštećuje ili onečišćuje okoliš. U tom slučaju, stranka u postupku može zahtijevati od suda da naloži štetniku da se suzdrži od protupravnog postupanja ili mu naloži da poduzme potrebne radnje kako bi spriječio nastanak štete. U slučaju ugrožavanja okoliša, pravo na podnošenje tužbe radi zabrane postupanja sukladno odredbi čl. 109. Zakona o općim pravilima zaštite okoliša pripada i državnom odvjetniku. S obzirom na međusobni odnos tih dviju vrsta postupaka kolektivne pravne zaštite Pravilnik Glavnog državnog odvjetnika Mađarske br. 3/2012. (I. 6.) određuje da će državni odvjetnici surađivati s nevladinim organizacijama kako bi koordinirale njihove aktivnosti.

¹⁰⁸ J. Farkas, Gy. Gátos i Gy. Tarr, *A környezetkárosításból eredő igény érvényesítésének bírói gyakorlata* (Budapest, Láng Kiadó 1991) str. 62.

Nevladine organizacije ovlaštene su podnijeti tužbu protiv onečišćivača neovisno o postupku pred upravnim sudom, čak i zbog propusta nadležnog tijela.¹⁰⁹ Ipak, nije riječ o tužbi alternativnoj i potpuno neovisnoj o sudskom postupku protiv odluke upravnog tijela. U svojoj odluci (BH2008. 46) Vrhovni sud zauzeo je stav da ukoliko je u upravnom postupku dopušteno određeno postupanje a nevladine organizacije nisu sudjelovale u tim postupcima i nisu se protivile odluci, nemaju pravo na podnošenje tužbe radi onečišćenja okoliša na temelju tog činjeničnog stanja. Dakle, ne postoji alternativna metoda utvrđivanja zakonitosti odluke upravnog tijela.

2.3. Tužba za naknadu štete u postupcima za zaštitu okoliša

U postupcima za naknadu štete, pojedinci podnose tužbu protiv onečišćivača na temelju odgovornosti za štetu. No, u Mađarskoj tek mali broj tužbi za ostvarenje kolektivne pravne zaštite predviđeno je i to samo iz određenih razloga.

Kao što smo već naveli, u slučaju onečišćenja okoliša redovito nastaju dvije vrste štete. U slučaju štete na javnom dobru, šteta je prouzročena u okolišu, zbog čega je društvo pretrpjelo određeni gubitak. U Mađarskoj, u tim slučajevima ovlaštenje na vođenje postupka pripada državnom odvjetniku. Sukladno odredbi čl. 109. Zakona o općim pravilima zaštite okoliša državni odvjetnik ovlašten je zahtijevati naknadu štete nastale postupanjem kojim se ugrožava okoliš. “Premda zakonom nije izričito predviđeno, u Mađarskoj državni odvjetnik redovito traži isplatu dosuđenog iznosa štete u Središnji fond za okoliš koji vodi Ministarstvo za okoliš i upravljanje vodama koji će se upotrijebiti za postizanje svrhe ostvarenja zaštite okoliša i podupiranje aktivnosti nevladinih organizacija.”¹¹⁰

U slučaju masovne štete, mađarsko zakonodavstvo predviđa isključivo suparničarstvo u individualnom postupku, ali ne i mogućnost podnošenja tužbe za ostvarenje kolektivne pravne zaštite. Odredbom čl. 51 mZPP dvije ili više osoba mogu sudjelovati u postupku na strani tužite-

¹⁰⁹ Gy. Bándi, *Környezetjog* (Budapest, Szent István Társulat 2011) str. 81.

¹¹⁰ Fülöp, loc. cit. bilj. 106, str. 23.

lja i dvije ili više osoba mogu imati položaj tuženika ukoliko se njihovi zahtjevi tiču istog predmeta spora i imaju istovjetnu pravnu osnovu.

Postupak za ostvarenje kolektivne pravne zaštite uređen je odredbom čl. 103 Zakona o općim pravilima zaštite okoliša. Tom odredbom predviđeno je da ukoliko oštećena stranka ne želi podnijeti tužbu za naknadu štete protiv štetnika - i o tome se izjasni u za to predviđenom roku - Ministar može podnijeti tužbu radi naknade štete koja će pripasti odjelu za obeštećenja fonda za zaštitu okoliša.

VI. Zaključna razmatranja

Čini se da je prvi dio zadaće osiguranja prava na pristup pravosuđu u pitanjima okoliša koju su RH i Republika Mađarska preuzele potpisivanjem i ratifikacijom Arhuške konvencije ispunjen poduzimanjem niza zahvata i korekcija u vidu izmjena postojećih i donošenja novih propisa na području zaštite okoliša. U tom smislu, u hrvatskom pravnom sustavu osobito značajno bilo je donošenje novog Zakona o zaštiti okoliša u kojemu je predviđen pristup pravosuđu osobama zainteresirane javnosti u postupcima predviđenima odredbama tog Zakona.¹¹¹

U svjetlu najava usvajanja Direktive o pristupu pravosuđu u pitanjima zaštite okoliša u zakonodavstvu EU i donošenja sedmog Akcijskog programa, u kojemu su među predviđenim ciljevima provjera odgovara li zakonodavni okvir EU na području zaštite okoliša novonastalim potrebama, osiguranje bolje implementacije zakonodavstva EU u državama članicama te poboljšanje pristupa pravosuđu, očigledno je da hrvatskom^{112,113} i mađarskom zakonodavcu predstoji daljnji rad na dostizanju razine zaštite prava na pristup pravosuđu u pitanjima okoliša koju traži zakonodavac EU.

¹¹¹ Vidi Nacrt konačnog prijedloga Zakona o zaštiti okoliša Vlade Republike Hrvatske iz rujna 2007. godine, dostupno na www.vlada.hr/hr/content/download/28579/389172/file/259-5.pdf (27.5. 2013.).

¹¹² Nacrt prijedloga Zakona o zaštiti okoliša Ministarstva zaštita okoliša i prirode iz travnja 2012. godine, dostupno na http://www.mzoip.hr/doc/Propisi/Nacrt_Zakon_o_zastiti_okolisa.pdf (27. 05.2013.).

¹¹³ Izvješće o provedenom savjetovanju sa zainteresiranom javnošću o nacrtu prijedloga Zakona o zaštiti okoliša objavljeno 17. svibnja 2013. godine, dostupno na http://www.mzoip.hr/doc/Propisi/Izvjescje_17_05_2013_2.pdf (27.5.2013.).

Međutim, kao što je zakonodavac EU naglasio, osiguranje pristupa pravosuđu ne iscrpljuje se u samoj implementaciji EU zakonodavstva u nacionalni pravni sustav. Drugi dio zadaće, kompleksniji je i dugoročniji jer traži ulaganje napora kako bi se otklonile praktične (procesualne) zapreke ostvarivanju prava na pristup pravosuđu i pružanju djelotvorne sudske zaštite na području zaštite okoliša. U tom smislu, osobitu pažnju trebalo bi posvetiti pitanjima troškova sudskog postupka, hitnosti postupanja, inicijative za prikupljanje činjeničnog i dokaznog procesnog materijala, informiranosti javnosti o pravu na zaštitu okoliša i pravozaštitnim sredstvima za ostvarenje te zaštite.

Kako bi im se priznalo ovlaštenje na vođenje postupaka kolektivne pravne zaštite u hrvatskom pravnom sustavu, udruge trebaju biti osnovane u skladu sa zakonom, u okviru svoje registrirane ili propisom određene djelatnosti baviti se zaštitom kolektivnih interesa i prava te zakonom trebaju biti posebno ovlašteni tražiti zaštitu kolektivnih interesa i prava. U hrvatskom pravnom sustavu, kao i u pravnim sustavima nekoliko država članica EU, ciljevi i svrha djelatnosti udruga navedene u njihovim statutima čine pretpostavke temeljem kojih im se priznaje ovlaštenje za vođenje postupka. S druge strane, mađarski pravni sustav pripada u skupinu država u kojima je za priznanje ovlaštenja za vođenje postupka nevladinim organizacijama relevantan zemljopisni kriterij. U tom smislu, kritike su upućene u odnosu na mađarski pravni sustav, da zbog pokušaja administracije da ograniči broj postupaka koje pokreće zainteresirana javnost, ograničavanjem mogućnosti sudjelovanja javnosti u postupcima gdje je ranije njezino sudjelovanje bilo predviđeno, ne osigurava na adekvatan način pristup pravosuđu.¹¹⁴

Za razliku od troškova sudskih postupaka, parnični troškovi postupaka pred upravnim sudovima nisu suviše visoki. Iznimka su postupci u kojima postoji potreba za odvjetničkim zastupanjem i vještačenjem. Naime, visoki troškovi sudskih postupaka za zaštitu okoliša u najvećoj mjeri uvjetovani su njihovim trajanjem. Budući da u hrvatskom pravnom sustavu nije predviđen adekvatan sustav pružanja pravne pomoći u sudskim postupcima za zaštitu okoliša nerijetko, pojedinci odustaju

¹¹⁴ E. Pozo Vera, *An inventory of EU Member States' measures on access to justice on environmental matters. The Aarhus Convention: how are its access to justice provisions being implemented?* (Belgium, Milieu Environmental Law and Policy 2008) str. 6.

od pokretanja tih postupaka zbog nemogućnosti snošenja troškova postupka. Kvalitetniji sustav pravne pomoći i savjetovanja građana zasigurno bi potaknuo građane na češće korištenje instituta za ostvarenje prava na zaštitu okoliša. Također, tome bi se doprinijelo i uvođenje oslobođenja tužitelja od sudskih pristojbi u postupku za zaštitu okoliša. Premda u mađarskom pravnom sustavu postoji iznimno kompleksan sustav za pružanje pravne pomoći, parnični troškovi još uvijek predstavljaju značajnu zapreku osiguranju pristupa pravosuđu u pitanjima zaštite okoliša koje će trebati otkloniti u budućnosti.

Osim što bi to bilo u skladu sa zahtjevom koji postavlja odredba iz čl. 9. st. 4. Arhuške konvencije da postupci (...) trebaju biti pravični, jednakopravni, pravodobni i ne toliko skupi da bi se time sprječavalo njihovo provođenje, dodatno, moglo bi se opravdati i činjenicom da se postupak za zaštitu okoliša u određenim slučajevima pokreće u općem, javnom interesu. U hrvatskom pravnom sustavu pokretanje takvih postupaka, kao što smo vidjeli, predviđeno je ekološkom tužbom iz čl. 1047. ZOO-a i tužbom za zaštitu kolektivnih interesa i prava (koji se tiču čovjekova okoliša i životne sredine) iz čl. 502. a ZPP-a. U mađarskom pravnom sustavu, sukladno čl. 99 Zakona o općim pravilima zaštite okoliša nevladine organizacije ovlaštene su intervenirati u interesu zaštite okoliša.

Pitanje trajanja postupka nije relevantno samo za troškove postupka. Iz odredbe čl. 9. st. 4. Arhuške konvencije proizlazi da bi postupci za zaštitu okoliša jednako tako trebali biti pravodobni. Hitnost postupanja u hrvatskom pravnom sustavu predviđena je u sudskim postupcima u povodu tužbe iz područja zaštite okoliša, a što znači da se takve tužbe imaju uzeti prvenstveno u rad rješavanja sukladno čl. 174. Sudskog poslovnika.¹¹⁵ Također, hitan je i postupak za smetanje posjeda za kojega je odredbom čl. 440. ZPP-a predviđeno da sud vodi računa o potrebi hitnog postupanja u svakom pojedinom slučaju. Predviđanjem sudskih postupaka za zaštitu okoliša kao hitnih zasigurno doprinosi se djelotvornosti pružanja pravne zaštite na području zaštite okoliša, osobito u slučajevima gdje odugovlačenje okončanja postupka utječe na mogućnost reparacije nastale štete.

¹¹⁵ Sudski poslovnik-pročišćeni tekst, Narodne novine br. 158/09, 03/11, 34/11, 100/11, 123/11, 138/11, 38/12, 111/12, 39/13, 48/13 i 59/13.

Smatramo da bi zbog činjenice da se u hrvatskom pravnom sustavu postupak u povodu ekološke tužbe i postupak u povodu tužbe za zaštitu kolektivnih interesa i prava koji se tiču čovjekova okoliša i životne sredine pokreću radi ostvarenja općeg, javnog interesa trebalo razmotriti i jačanje inkvizitornih ovlaštenja suca u postupcima pokrenutima tim tužbama. Naime, dok ovlaštenje na prikupljanje činjeničnog i dokaznog procesnog materijala koje pripada strankama u redovnom parničnom postupku odgovara činjenici da stranke postupak pokreću radi ostvarenja vlastitih prava i interesa kojima su ovlaštene samostalno raspolagati, postupku u kojemu se ostvaruje javni, društveni interes na zaštitu okoliša u većoj bi mjeri odgovaralo povjeravanje većih ovlaštenja sucu kod prikupljanja činjenica i dokaza. Uz to što bi se na taj način stranke rasteretilo snošenja troškova prikupljanja činjeničnog i dokaznog procesnog materijala, ujedno spriječila bi se mogućnost zlorabe procesnih ovlaštenja stranaka i postigla veća pravna sigurnost u postupcima pred sudom.

Konačno, djelotvornosti sustava u osiguranju pristupa pravosuđu doprinosi i informiranost javnosti o pravu na zaštitu okoliša i pravozaštitnim sredstvima za ostvarenje te zaštite. Naime, uz činjenicu da je u hrvatskom pravnom sustavu u kratkom vremenskom razdoblju usvojen čitav niz propisa na području zaštite okoliša, za dosadašnju nedovoljnu upućenost javnosti u dostupna pravna sredstva iz područja zaštite okoliša i mogućnosti njihova korištenja zaslužna je i okolnost da se neki od propisa još uvijek mijenjaju i usklađuju sa zakonodavstvom EU.

Premda je mađarsko pravo zaštite okoliša usklađeno sa zakonodavstvom EU još prije 9 godina, dakle 2004. godine, nedovoljna informiranost još uvijek predstavlja problem. Stoga, jačanje svijesti javnosti iznimno je važno, a može se postići provođenjem medijskih kampanja, organiziranjem konzultacija i omogućavanjem javnosti da sudjeluje u raspravama o o nacrtima prijedloga propisa koje je potrebno usvojiti.

Angažman u osiguranju boljeg pristupa pravosuđu u pitanjima zaštite okoliša ne predstavlja samo angažman u osiguravanju standarda zaštite okoliša koje nameće zakonodavac EU, nego, što je još važnije, angažman u izgradnji društva u kojemu se ljudsko pravo na zdrav okoliš poštuje i štiti.

Barbara Herceg Pakšić*

Igor Vuletić**

László Kóhalmi ***

Kaznenopravna zaštita okoliša u Mađarskoj i Hrvatskoj u kontekstu usklađivanja s regulacijom Europske unije

I. Uvod

U temeljna ljudska prava pripada i pravo na život u zdravom i čistom okolišu. Ono se ubraja u ljudska prava treće generacije. Zaštita ovoga prava među primarnim je dosezima modernog doba. Ona je multidisciplinarna na način da predstavlja splet normi iz različitih grana prava. Prvi korak te zaštite čini se *ante delictum* i izvan kaznenog zakonodavstva i to putem upravnog prava, građanskog, trgovačkog i financijskog prava kroz prekršajne sankcije, a potom i kroz kazneno pravo koje je *ultima ratio societatis*, ne samo u zaštiti ovog pravnog dobra nego i svih ostalih. Pojam kaznenopravne zaštite okoliša označava kompleksan sustav etičkih, kriminoloških, kaznenopravnih, penoloških i drugih sadržaja koji je povezan općim nastojanjem zaštite okoliša.¹ Kaznena djela iz ove sfere imaju specifičnu konstrukciju koja zaštitu okoliša pomiče u vrlo rani stadij. Takva situacija je nužna ako želimo da ona bude učinkovita. Republika Hrvatska bila je suočena s nizom nužnih reformi unutar svoga zakonodavstva pa tako i područjem ekoloških delikata. Danas je očigledno da je onečišćenje okoliša u svojoj naravi paradoks - najteži slučajevi onečišćenja okoliša uglavnom su rezultat ljudske želje za sve bržim, boljim i jačim tehnološkim napretkom dok istovremeno to onečišćenje postaje i najveća zapreka daljnjem napretku.² Na pragu ulaska Hrvatske

* Barbara Herceg Pakšić, mag.iur, asistentica, Katedra kaznenopravnih znanosti, Osijek, bherceg@pravos.hr

** Doc. dr. sc. Igor Vuletić, docent, Katedra kaznenopravnih znanosti, Osijek, ivuletic@pravos.hr

*** Dr. sc. László Kóhalmi, viši predavač, Katedra za kriminologiju i kazneno pravo, Pečuh, kohalmi.laszlo@ajk.pte.hu

¹ L. Cvitanović, „Kaznenopravna zaštita okoliša“ u O. Lončarić et. al., Pravo okoliša (Zagreb, Organizator 2003) str. 205.

² B. Herceg i I. Ilić, „Onečišćenje/Zagađenje okoliša/životne sredine kroz prizmu hrvatskog i srpskog kaznenog/krivičnog zakonodavstva“ u tematski zbornik radova *Ecology and Law* (Niš, Pravni fakultet 2010) str. 258.

u Europsku uniju, zahtjevi na području zaštite okoliša bili su usmjereni na poboljšanje i preciznije normiranje postojećih kaznenih djela, ali i na stvaranje novih. S tim u vezi, autori će prikazati i analizirati prethodno i postojeće stanje ekoloških delikata u Hrvatskoj i Mađarskoj.

II. Kaznenopravna zaštita okoliša u Hrvatskoj

1. Potreba reforme na području ekoloških delikata u hrvatskom kaznenom pravu

Prijašnje normiranje ekoloških kaznenih djela (prema Kaznenom zakonu iz 1997., dalje KZ/97),³ nije *a limine* otklonjeno, nego je cijela glava reformirana, uz uzimanje u obzir odgovarajućih prethodnih odredaba. Prvo pitanje koje je trebalo riješiti je pitanje odabira modela reguliranja kako bi se *de lege ferenda* moglo govoriti o zadovoljavajućem normativnom okviru ekološke zaštite unutar hrvatskog kaznenog prava. Pristupajući zakonskom reguliranju u tom smislu, zakonodavac može odabrati između tri moguća modela. Prvi od tih modela je antropocentrički, koji u prvi plan stavlja zaštitu čovjeka. Antropocentrička varijanta bila je zastupljena u ranijoj teoriji i praksi, ali ni danas nije potpuno napuštena. Njeni su zaostaci vidljivi u pojedinim odredbama. Ona podrazumijeva da je okoliš sinonim za «čovjekov okoliš» i sugerira podređenost okoliša čovjeku u svakom pogledu. Okoliš se promatra kroz prizmu zadovoljenja ljudskih potreba. Carić je istaknuo da je okoliš prema ovom konceptu drugorazredno dobro kojemu se zaštita pruža posredno i to putem klasičnih pravnih dobara –života i zdravlja.⁴ S tim u vezi, korisno je napomenuti kako se hrvatski Ustav i dalje nepotrebno drži ovog koncepta. Primjerice, u čl. 3. i čl. 70. koriste se izrazi poput «čovjekov okoliš» i «ljudski okoliš».⁵ Drugi model, biocentrički, na prvo mjesto stavlja zaštitu biljaka i životinja. Kako je vidljivo, ova dva modela zaštitu okolišu pružaju tek posredno. Treći, ekocentrički

³ Narodne novine br. 110/1997, 27/1998, 50/2000, 129/2000, 84/2005, 51/2001, 111/2003, 190/2003, 105/2004, 71/2006, 110/2007, 152/2008, 57/2011, 77/2011, 125/2011, 143/2012. Ovaj zakon više nije na snazi.

⁴ A. Carić, „Ugrožavanje čovjekove okoline i krivično pravo“, 1-2 *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* (1991) str. 36.

⁵ Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine br. 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001, 76/2010.

model, pruža okolišu izravnu zaštitu, stavljajući ga u prvi plan. Okoliš je ovdje glavni zaštitni objekt, a čovjek ima dužnost i odgovornost, između ostalih i kaznenopravnu, čuvati okoliš od onečišćenja.⁶ Zato se takav model u teoriji smatra najsofisticiranijim, a zakonodavstvo koje ga prihvaća najsuverenijim kada je u pitanju kaznenopravna zaštita okoliša. Stoga treba pozdraviti činjenicu da se hrvatski zakonodavac u novom Kaznenom zakonu (dalje KZ/13),⁷ koji je stupio na snagu 1. siječnja 2013. godine, odlučio upravo za ekocentrički model. Time je odlučio u potpunosti prihvatiti suvremene europske i međunarodne trendove.⁸

Objekt kaznenopravne zaštite određuje se sukladno hrvatskom Zakonu o zaštiti okoliša⁹ koji u čl. 3. st. 1. t. 22. navodi: «Okoliš je prirodno okruženje organizama i njihovih zajednica, uključivo i čovjeka, koje omogućuje njihovo postojanje i njihov daljnji razvoj: zrak, vode, tlo, zemljina kamena kora, energija te materijalna dobra i kulturna baština kao dio okruženja kojeg je stvorio čovjek; svi u svojoj raznolikosti i ukupnosti uzajamnog djelovanja.»

KZ/97 posvećivao je čitavu glavu XIX. zaštiti okoliša te imao ukupno 13 kaznenih djela koja su, kao objekt kaznenopravne zaštite, imala okoliš. Uvođenje takvog normiranja značajno je iz dva razloga. Prvo, ovaj je način cjelovitog reguliranja predstavljao novinu. Korišten je model koji smo preuzeli iz njemačkog i austrijskog zakonodavstva. Dotad su postojale određene ekološke inkriminacije, ali su se one nalazile unutar različitih glava te su još dodane nove inkriminacije. Drugo, u ovom zakonu ekološka kaznena djela smještena su ispred nekih drugih pravnih dobara kao što su opća sigurnost ljudi i imovine, sigurnost platnog prometa i poslovanja, javnog reda ili službene dužnosti, što dovoljno govori o pažnji koju je ova zaštita dobila, tada po prvi put.

Te inkriminacije bile su uglavnom koncipirane u skladu s ekocentričnom koncepcijom, ali je kod nekih neopravdano bio zadržan antropo-

⁶ Herceg i Ilić, loc. cit. bilj. 2, str. 256-257.

⁷ Narodne novine br. 125/2011, 144/2012

⁸ O intenciji zakonodavca da slijedi ekocentrički pristup v. K. Turković et. al. *Komentar Kaznenog zakona* (Zagreb, Narodne novine 2013) str. 263.

⁹ Narodne novine br. 110/2007.

centričan pristup. Primjerice kod kaznenog djela ugrožavanja okoliša bukom iz čl. 251 KZ/97 ili unošenja radioaktivnog ili drugog opasnog otpada u Republiku Hrvatsku iz čl. 253 KZ/97. Isto tako, neke inkriminacije kojima se štitio okoliš mogli smo pronaći u okviru drugih glava.

Ekološka kaznena djela imaju specifičnu konstrukciju. Sva su, osim kvalificiranih oblika, oblikovana kao *delikti apstraktnog ugrožavanja* što znači da se kažnjavaju već sama opasna ponašanja u cilju sprečavanja ne samo povređivanja nego i konkretnog ugrožavanja. To su dakle *formalni delikti*. Time je zaštita okoliša pomaknuta u vrlo rani stadij, što je opravdano, jer bi u suprotnom, kažnjavanje tek konkretnog ugrožavanja bilo neadekvatno.

Temeljno kazneno djelo ove glave jest onečišćenje okoliša, koje je u Hrvatsku uvedeno 1977. godine pod nazivom «Zagađenje čovjekove okoline». Tada se radilo o novini u kaznenom zakonodavstvu obzirom da su dotad postojale inkriminacije koje su okoliš štatile samo posredno, kao sekundarni objekt (primjerice protiv gospodarstva, zdravlja ljudi, opće sigurnosti). Od tada je ovo djelo promijenilo svoj naziv i formulaciju, modificiran je zaštitni objekt, ali je inkriminacija zadržala svoje mjesto središnjeg djela čitave glave usmjerene na zaštitu okoliša. Ratio legis ove odredbe jest sprečavanje narušavanja prirodne ravnoteže i genetskih modifikacija.¹⁰ U KZ/97 ovo je djelo normirano u čl. 250., ali je postojale određene manjkavosti. Primjerice, u preciziranju radnji kojima je djelo moguće počinuti, a bilo je potrebno i odrediti pojam znatne štete.

Što se tiče udjela ekoloških kaznenih djela u ukupnom kriminalitetu, u literaturi se obično nalazi podatak da on u Hrvatskoj u odnosu na ukupan broj kaznenih djela ne prelazi 1.5-2%. Naravno da taj podatak ne odgovara stvarnom stanju. Ova djela nipošto nisu svedena na minimum, poglavito ako se uzmu u obzir ekološki delikti u Hrvatskoj tijekom ljetnih mjeseci. Veliki je problem tamna brojka i izrazito slaba motiviranost građana na prijavljivanje ovih kaznenih djela. Ista se tradicionalno smatraju „djelima bez žrtve“, a ako je i ima, smatra se da se ne radi o izravno pogođenima. U većini zemalja Europske unije kaznena djela protiv okoliša nisu se smatrala važnima za istraživanje

¹⁰ Za detaljnu analizu ove inkriminacije po stavcima usp. Herceg i Ilić, loc. cit. bilj. 2, str. 262- 264.

jer se na taj način izravno pogoduje financijskim interesima i kapitalu koji izbjegava uporabu tehnologije koja je povoljna za okoliš, ilegalno se odlaže otpad, prekomjerno se iskorištavaju prirodni resursi, krijumčare zaštićene vrste i tako se povećava profit. To je potvrdio Friz Krois iz austrijske agencije za okoliš (*Umweltbundesamt*) u Zagrebu 2010.g govoreći o novom austrijskom zakonodavstvu u ovom području. U zemljama izvan EU situacija je alarmantna. Tako primjerice u Srbiji 2009. nema niti jedne presude za ekološko kazneno djelo, a 2008. je donesena samo jedna presuda.¹¹

2. Novo hrvatsko kazneno pravo u pogledu zaštite okoliša

Novi režim kaznenopravne zaštite okoliša u Republici Hrvatskoj je znatno sveobuhvatniji od prijašnjeg. Tomu u prilog najbolje govori činjenica da nova glava kaznenih djela protiv okoliša (XX.) sadrži čak dvadeset kaznenih djela, koja vrlo iscrpno reguliraju sve danas zamislive oblike težeg ugrožavanja okoliša. Pritom je sedam kaznenih djela do sada bilo posve nepoznato u hrvatskom kaznenopravnom sustavu. Ta nova djela su: ispuštanje onečišćujućih stvari s plovnog objekta (čl. 194. KZ-a), ugrožavanje ozonskog sloja (čl. 195. KZ-a), uništavanje zaštićenih prirodnih vrijednosti (čl. 200. KZ-a), uništavanje staništa (čl. 201. KZ-a), trgovanje zaštićenim prirodnim vrijednostima (čl. 202. KZ-a), protuzakonito unošenje u okoliš divljih svojti ili GMO-a (čl. 203. KZ-a) i promjena vodnog režima (čl. 210. KZ-a). Osim sveobuhvatnosti, karakteristika novog zakonskog uređenja je nedvojbeno i njegovo značajno postroženje u odnosu na prijašnje stanje. Iz toga je ujedno vidljivo kako je zakonodavac ovoj materiji dao puno veću težinu nego do sada, prepoznajući time veliku društvenu opasnost koju ovakva ponašanja u sebi nose te potrebu da se prikladno i na vrijeme reagira u njihovoj prevenciji. Konstataciju da je novi režim postrožen temeljimo na najmanje pet zaključaka.

Kao prvo, promatrajući i uspoređujući propisane kazne u starom i novom zakonu, dolazimo do zaključka da je zakonodavac u novom zakonu postrožio najveću propisanu mjeru kazne. Umjesto dosadašnjih maksimalnih deset godina zatvora u slučajevima najtežih oblika ugrožavanja okoliša, KZ predviđa kaznu do petnaest godina zatvora. Tome

¹¹ Herceg i Ilić, loc. cit. bilj. 2, str. 261.

treba dodati i postroženje pretpostavki za izricanje uvjetne osude, koja je prema starom zakonu u takvim slučajevima bila moguća uz ispunjenje dodatnih uvjeta, dok to kod novog uređenja više nije slučaj.

Kao drugo, već smo ranije spomenuli da je novi KZ inkriminirao čak sedam novih oblika napada na okoliš, koji u prijašnjem zakonodavstvu nisu bili predviđeni kao kazneno djelo. Povrh toga, i u inkriminacijama koje je zadržao iz prethodnog režima, zakonodavac je učinio mnoge promjene u smislu uvođenja novih pojava oblika ili modaliteta radnji koji prije nisu bili kažnjivi. Na taj je način zakonodavac značajno proširio zonu kažnjivosti, ali i uskladio hrvatsko zakonodavstvo sa zahtjevima međunarodnih dokumenata, prije svega s Direktivom 2008/99/EZ Europskog parlamenta i vijeća o zaštiti okoliša putem kaznenog prava.¹² Kako bi detaljnije upuštanje u analizu spomenutih promjena kod pojedinih kaznenih djela premašilo ciljani opseg ovog rada, ovdje ćemo se ipak zadovoljiti samo ukazivanjem na najvažnije karakteristike novog uređenja.¹³

Kao treće, većina kaznenih djela iz ove glave koncipirana je kao kaznena djela ugrožavanja, što znači da se ne traži povrjeđivanje objekta radnje, čime se kaznenopravna zaštita zapravo proširuje.¹⁴ Pritom, dominiraju kaznena djela aspraktnog ugrožavanja. Zakonodavac se odlučio za takvu koncepciju iz razloga što je nastojao osigurati što potpunije ostvarenje ranije spomenutog ekocentričnog koncepta.¹⁵

Kao četvrto, za većinu kaznenih djela iz ove glave predviđena je kažnjivost pokušaja. Pokušaj nije uvijek kažnjiv, nego samo kod djela kod kojih zakonodavac procijeni da je potrebno da se kažnjivošću zahvati raniji stadij. Prema odredbi općeg dijela o pokušaju kaznenog djela (čl. XY KZ-a), pokušaj je uvijek kažnjiv za kaznena djela za koja se prema zakonu može izreći kazna zatvora od pet godina ili teža, dok je kod djela s manjom zapriječenom kaznom kažnjiv samo iznimno, ako zakonodavac to u posebnom dijelu kod tog djela izričito i propiše.

¹² OJ L 328, 6. 12. 2008., str. 28 do str. 37.

¹³ Iscrpno o ovim promjenama može se naći u Turković et al., op. cit. bilj. 8, str. 263-284.

¹⁴ Više o pojmu i podjeli kaznenih djela ugrožavanja u P. Novoselec i I. Bojanić, *Opći dio kaznenog prava* (Zagreb, Pravni fakultet 2013) str. 132 do str. 134.

¹⁵ Turković et al., op. cit. bilj. 8, str. 263.

To je krajnja mogućnost, koju zakonodavac u pravilu ne koristi prečesto. Kod djela iz ove glave, pokušaj je uglavnom kažnjiv već na osnovi spomenute odredbe općeg dijela, ali je u čl. 210. st. 4. zakonodavac iskoristio i drugu mogućnost te propisao kažnjivost pokušaja iako je u pitanju djelo s najvišom kaznom do tri godine.¹⁶

Kao peto, gotovo sva djela iz glave protiv okoliša kažnjiva su i u nehalnom obliku. Kako je poznato, namjera je teži i temeljni oblik krivnje, dok se za nehaj kažnjava samo ako je u zakonu izričito propisano. Sukladno tome, nisu svi oblici ugrožavanja i povređivanja pravnih dobara kažnjivi iz nehaja, nego samo oni koji se smatraju najtežima. Otud je očito da zakonodavac zaštitu okoliša svrstava među najvažnija pravna dobra. Kažnjivost nehaja u praksi može olakšati dokazivanje, jer počinitelj neće neopravdano moći izbjeći kaznenoj odgovornosti ako mu se ne bude mogla dokazati makar neizravna namjera. Isto tako, posebno je zanimljiva mogućnost kažnjavanja počinitelja koji postupi u nesvjesnom nehaju jer on ovdje nije svjestan da može počinuti kazneno djelo iako je prema okolnostima i osobnim svojstvima bio dužan i mogao biti svjestan te mogućnosti. Ovdje se njegova odgovornost uspostavlja na temelju normativne ocjene što je od posebne važnosti na području ekoloških delikata. Ovaj oblik krivnje ne mora nužno ukazivati na lakoću situacije. Naime, iz nesvjesnog nehaja ili nemarnosti, bezbrižnosti počinitelja, mogu nastati vrlo pogubne situacije i velike štete.

Posebnu pozornost zaslužuje odredba čl. 213. KZ-a, koja predviđa mogućnost da sud oslobodi od kazne počinitelja kaznenih djela iz čl. 194. – 198. KZ-a, ukoliko ovaj prije nastupa teških posljedica dobrovoljno otkloni opasnost ili stanje koje je prouzrokovao. Ovdje se radi o predviđanju mogućnosti djelotvornog kajanja (odredba nosi taj naslov!) za one počinitelje koji umanje posljedice svog djela nakon njegovog formalnog završetka. Sudu je dana mogućnost da takve počinitelje u značajnoj mjeri privilegira oslobođenjem od kazne. Ipak, radi se samo o mogućnosti suda, ne i o njegovoj obvezi. Odredba je inspirirana nastojanjem zakonodavca da potakne počinitelje na otklanjanje onečišćenja prije nego što nastupe teške posljedice.¹⁷

¹⁶ Riječ je o kaznenom djelu promjene vodnog režima (čl. 210.).

¹⁷ Turković et al., op. cit. bilj. 8, str. 263.

Ona, po našem mišljenju, zaslužuje kritiku. Prije svega, spomenuto obrazloženje zakonodavca ukazuje da se ova odredba temelji na zastarjelim kriminalnopolitičkim shvaćanjima, prema kojima takve odredbe trebaju motivirati počinitelje na odustajanje od počinjenja kaznenih djela, odnosno na uklanjanje posljedica. Ta shvaćanja kreću od iskustveno pogrešne pretpostavke da su počinitelju poznate odredbe kaznenog zakona. Kako to u pravilu neće biti slučaj, nego će počinitelj za ovu mogućnost doznati tek u sudskom postupku protiv njega, iluzorno je govoriti o motiviranju počinitelja. Zato su ove teorije u njemačkoj literaturi odavno napuštene i prevladane.¹⁸ S druge strane, nema opravdanja ni za izjednačavanje počinitelja koji se djelotvorno kaje s počiniteljem koji je dobrovoljno odustao. Naime, potonji odustaje još u stadiju pokušaja, prije nego je djelo materijalno dovršeno, ali mu zakonodavac ne priznaje ništa veće privilegije nego je također predviđena samo mogućnost oslobođenja od kazne (čl. 35. KZ-a). Povrh svega, imajući u vidu da se kao zagađivači okoliša često pojavljuju moćne i utjecajne kompanije, pribojavamo se da bi se ova odredba u praksi mogla preodmetnuti u sredstvo potencijalnih zlouporaba. Zato bi je bilo bolje izbaciti iz zakonskog teksta.

III. Kaznenopravna zaštita okoliša u Mađarskoj

1. Prethodna i sadašnja obilježja djela protiv okoliša u mađarskom kaznenom pravu

Može se reći kako zaštita okoliša ima snažnu tradiciju u mađarskom kaznenom pravu. Naime, zaštita okoliša bila je dijelom prvog kodificiranog mađarskog Kaznenog zakonika (Zakon V. iz 1878. godine) koji je nametao određene sankcije za zagađenje i trovanje bunara i izvora.

Poglavlje 12. tog istog, ali donekle izmijenjenog Zakona V. iz 1961. godine, reguliralo je kao zasebnu inkriminaciju „trovanje bunara”. „Skrivena” izmjena i dopuna Zakona II. iz 1976. godine o zaštiti ljudskog okoliša obilježila je Mađarsku kao jednu od prvih zemalja koja je ustala protiv ekoloških kaznenih djela. Međutim, stanje stvari bilo je takvo da su “zločini protiv zaštite okoliša”¹⁹ ubrzo okarakterizirani kao

¹⁸ Za kritiku kriminalnopolitičkih teorija v. detaljnije npr. C. Roxin, *Strafrecht, Allgemeiner Teil Band II* (München, Verlag C. H. Beck 2006) § 30, rub. bilj.17.

¹⁹ N. Nagy, „A környezetvédelem büntetőjogi szabályozása hazánkban“, 12 *Cég és*

neprimjenjivi jer su bili odveć apstraktni,²⁰ te zbog toga ne čudi da nije bilo niti jedne prijave ili pokrenutog postupka protiv počinitelja ovih djela dok je ovaj zakon bio na snazi.

Moderna mađarska ekološka kriminologija počinje svoj razvoj usvajanjem IV. Zakona iz 1978. godine. Zakonodavac je tad usmjerio zaštitu okoliša na dvije inkriminacije koje su se borile protiv štete po okoliš i štete za prirodu. U to vrijeme, kaznenopravna teorija u Mađarskoj zapravo se uopće nije bavila ovim djelima, što pokazuje da su ona bila tretirana kao “posvojeno dijete”.²¹

Godine 1996. mađarsko kazneno zakonodavstvo zaštite okoliša biva prošireno inkriminacijom pod nazivom “Protuzakonito odlaganje ekološki štetnog otpada”. Ovo je kazneno djelo “ušlo” u Kazneni zakon godine 2005., pod nazivom “narušavanje reda upravljanja otpadom”. U cilju određivanja²² obilježja mađarskih ekoloških kaznenih djela, u prošlom desetljeću izvedeno je nekoliko opsežnih istraživanja – pomoću istraživača²³ Nacionalnog instituta za kriminologiju.²⁴ Temeljem kaznene statistike, mađarska ekološka kriminologija osamdestih može se označiti kao “simbolična”,²⁵ obzirom da tad gotovo i nije bilo prijavljenih kaznenih djela ove sfere. Tek početkom devedesetih godina trend zabilježbe ovih djela počinje se povećavati. To praktično znači da je primjerice 1994. broj zabilježenih ekoloških djela prešao brojku 10. Danas se ta brojka kreće oko stotinu godišnje.

Jog (2003) str. 17.

²⁰ F. Márkus, „Az emberi környezet büntetőjogi védelme“, u L. Trócsányi, ur., *Környezetvédelem és jog* (Budapest, Akadémiai Kiadó 1981) str.187.

²¹ J. Földvári, „*Büntetőjog Különös Rész*“ (Budapest, Tankönyvkiadó 1972) str. 50.

²² I. Görgényi, „The protection of the Environment by Criminal Law“ 3-4 (37) *Acta Juridica Hungarica* (1995/96) str.189-199.

²³ K. Tilki, „A környezetkárosítás és a természetkárosítás jogalkalmazói gyakorlata“, u F. Irk, ur., *Kriminológiai Tanulmányok 41.* (Budapest, Országos Kriminológiai Intézet 2004) str. 217-248.; Sz. Dunavölgyi i K. Tilki, „A környezeti szabálysértések vizsgálata a környezetvédelmi szakhatóságok tevékenységén keresztül“, 9 *Rendészeti Szemle* (2008) str. 71-92.

²⁴ J. Horváth, „Környezeti bűnözés – környezetvédelmi nézőpontból“, 11 *Belügyi Szemle* (2005) str. 17-36.

²⁵ Tilki, op. cit. bilj. 23, str. 217.

Počinitelji ekoloških kaznenih djela većinom su primarni prijestupnici. Među njima značajan je broj visoko obrazovanih. Sankcije za ova djela većinom su financijske naravi. Ipak, posljednjih godina može se primijetiti strože i teže sankcioniranje. S tim u vezi, događa se i izricanje zatvorske kazne. Kad govorimo o ekološkoj šteti, oko trećina počinitelja su strani državljani, a od čega Talijani čine većinu, odnosno čak dvije trećine. Ostali počinitelji dolaze iz Njemačke, Rumunjske, Bugarske, Austrije i Francuske. Svega je nekoliko počinitelja bilo zadržano istražnom zatvoru. U slučaju ekoloških kaznenih djela, tijela progona imaju značajnu ulogu obzirom da ona identificiraju i hvataju počinitelje.

Ovdje treba spomenuti i nacionalne parkove poput Hortobágy, Órség itd. Njihovi službenici poput primjerice biologa, obično su prvi na mjestu počinjenja ekološke štete i tako postaju prvi svjedoci. Isto tako, vrlo su značajni carinski službenici²⁶ Nacionalne porezne i carinske službe (NTCA).²⁷ Ti službenici također imaju specifičan položaj jer su u prilici prvi otkriti određene vrste ekoloških delikata. Oni primjenjuju specifičnu metodu analize rizika, što znači da je u konkretnom slučaju pošiljka podvrgnuta carinskim pregledima i nadzoru čak i kad se sve doima u skladu sa zakonom. U određenim slučajevima javlja se sumnja na ekološku štetu.²⁸

Danas u literaturi čitamo o prijedlogu uspostave ekološkog istražnog tijela kako bi se kaznena djela iz ove sfere mogla učinkovito otkrivati.²⁹ Ono što se od tog prijedloga prihvatilo jest činjenica da je unutar Gospodarskog sigurnosnog odjela Nacionalnog policijskog sjedišta osnovana jedinica za ekološka kaznena djela. Ta jedinica može biti učinkovita jedino ako posjeduje profesionalno iskustvo i ima pristup potrebnim podacima; štoviše mora imati operativne istražne resurse te evidencije koje bi značile rješenje u odnosu na trenutne manjkave proceduralne mogućnosti.

²⁶ Dunavölgyi i Tilki, op. cit. bilj. 23., str. 79

²⁷ K. Tilki, „Új jelenségek a környezeti bűnözés körében“, u K. Gönczöl, M. Lévy, E.V. Csemáné, L. Ferenczy, E. Róth, ur. *A bűnözés új tendenciái a kriminalpolitika változásai Közép-és Kelet-Európában. Kriminológiai Közlemények Különkiadása a Nemzetközi Kriminológiai Társaság 65. Nemzetközi Kongresszusának előadásai 2003. mácius. 11-14.* (Miskolc, Bíbor Kiadó 2004) str. 335.

²⁸ Tilki, op.cit. bilj. 27., str. 337.

²⁹ Horváth, op. cit. bilj. 24., str. 33.

Dodatni problem kaznenog progona ovih djela jest činjenica da danas nema tzv. "polymatha" odnosno renesansnog čovjeka koji bi mogao predstavljati i obavljati različite struke i to na visokoj razini. Nije potrebno od istražitelja stvarati ekološke specijaliste, niti očekivati kako će se policijski službenici u slobodno vrijeme baviti biljnom anatomijom. Rješenje je uspostava grupe stručnjaka (policijskog službenika, biologa, zoologa... itd) te podupiranje njihovog rada najnovijim saznanjima, komunikacijskim uređajima i tehnologijama. Organizacija brze i mobilne jedinice s laboratorijem bio bi učinkovit alat u hvatanju *in flagranti*.³⁰ Uspostava neovisne istraživačke jedinice za progon ekoloških djela ipak još nije na rasporedu, prvenstveno zbog organizacijskih zapreka (profesionalna ljubomora, rivalstvo... itd.), dok isto tako nedostaje posvećenosti ovom zadatku od strane političke elite.

2. Pozitivno mađarsko kazneno zakonodavstvo glede ekoloških kaznenih djela.

Dana 1. srpnja 2013. godine stupio je na snagu Zakon C mađarskog Kaznenog zakona, usvojen 2012. "Kaznena djela protiv okoliša i prirode" regulirana su poglavljem XXIII.³¹ Opravdano je ovu zaštitu separirati od zaštite drugih pravnih dobara sukladno modernom zahtjevu za autonomnom zaštitom okoliša. Stanje stvari unutar ovog poglavlja možemo označiti kao raznoliko, no ipak kaznena djela imaju određeni zajedničkih obilježja koja ih svrstavaju pod jedno poglavlje.

Ekološka kaznena djela su:

- onečišćenje okoliša;
- uništenje ili oštećenje prirode;
- okrutno ponašanje prema životinjama;
- krivolov;
- protuzakoniti ribolov;
- organizacija protuzakonitih borbi životinja;
- narušavanje gospodarenja otpadom;

³⁰ Horváth, op. cit. str. 33.

³¹ R. Román, „Crimes against the Environment and the Nature in the New Criminal Code“ 14 *Journal of Agricultural and Environment Law* (2013) str.74-98.

- zlorporaba tvari koje oštećuju ozon;
- zlorporaba radioaktivnih tvari;
- zlorporaba rada nuklearnih postrojenja;
- zlorporaba nuklearne energije.

Uključivanje kaznenih djela poput primjerice okrutnog ponašanja prema životinjama i organizacije protuzakonitih borbi životinja u ovo poglavlje opravdava se istim pravnim nastojanjem ili *ratio legis* - brigom za životinje i pružanjem humanog postupanja. Vidljiva je snažna veza prirode i životinjskog svijeta, koja se štiti putem ekoloških inkriminacija obzirom da oštećenja tih dobara međusobno utječu jedno na drugo. Time su uvjetovane i druge inkriminacije poput krivolova i protuzakonitog ribolova.

Zaštita nuklearne energije odnosno inkriminiranje zlorporabe iste opravdava se činjenicom da Europska unija³² daje isti takav tretman tom ponašanju (vidi Direktivu 2008/99/EK o zaštiti okoliša kroz kazneno pravo).

Dva su najvažnija djela iz ove sfere; onečišćenje okoliša iz čl. 241. te uništenje i oštećenje prirode iz čl. 242. i 243.

Onečišćenje okoliša obilježava tzv. “okvirni raspored”. Naime, sadržaj je ovog djela određen u većoj mjeri putem posebnih akata kao što su različiti pravilnici i putem mjera za zaštitu zraka i zemlje. Zaštita se pruža tlu, zraku, vodama, biljnom i životinjskom svijetu s tim da je detaljnije definiranje pruženo Zakonom o zaštiti okoliša. Ono što obilježava kažnjivo ponašanje jest značajno onečišćenje ili drugo opasno ponašanje (ugrožavanje) te šteta nanosena tlu, zraku, vodama te biljnom i životinjskom svijetu. Onečišćenje samo po sebi ne predstavlja visoku društvenu prijetnju da bi se smatralo kaznenim djelom. Da bi se govorilo o potonjem, mora se raditi o značajnoj mjeri onečišćenja. Ta značajna mjera varira od slučaja do slučaja i prepušta se stručnjacima da ju odrede. Obzirom na činjenicu da opasnost i toksičnost određenih kemikalija variraju, krivnja ne može biti vezana za određeni prag ili granicu. To je opravdanje zašto se utvrđivanje odgovornosti u ka-

³² L. Fodor, „*Integratív környezetjog az Európai Unióban és Magyarországon*“, (Miskolc, Bíbor Kiadó 2000) str. 50-70.

znenopravnom smislu veže uz „značajnu mjeru” onečišćenja. Osnovni i posebni oblici onečišćenja okoliša mogu biti počinjeni i nehajno. Određivanje sankcija tada je ovisno o počinjenoj šteti, odnosno o rezultatima tog nehajnog počinjenja.

Uništenje i oštećenje prirode sustavno je podijeljeno u dva dijela: prvi se bavi individualnom zaštitom (242. §), a drugi uključuje odredbe vezane uz prirodna bogatstva i teritorij (243. §). Sadržaj je ovog djela također određen okvirno, a mora se dopuniti specifičnim statutima i mjerama kao i normama koje u ovom području određuje Unija. U slučaju počinjenja kaznenog djela štiti se naseljeno područje i ljudi na njemu. U posljednjem slučaju, prijetnjom u kaznenom smislu smatra se jedino mogućnost počinjenja štete determinirajuće minimalne vrijednosti koja se iskazuje novčano. Vrijednost te štete određena je statutom.

Nadalje, značajan je Prilog A i B Dekreta Vijeća EZ 338/97/EGK koji regulira trgovinu i zaštitu divljih vrsta biljaka i životinja.³³ Kažnjiva ponašanja u tom smislu mogu biti: nabavljanje, držanje, puštanje, uvoz u zemlju, izvoz iz zemlje, prijevoz preko zemlje, kupoprodaja, umanjenje vrijednosti, propadanje ili uništavanje. Osnovni oblik može se počinuti samo s namjerom, dok je kažnjivost nehaja ograničena samo na specifične slučajeve.

Odjeljak 243. sadrži odredbe vezane uz zaštitu prirodnih bogatstava i teritorija. Štiti se tzv. “Natura 2000” teritorij: zaštićene špilje, ekosustav zaštićenih očuvanih područja i staništa. Preciziranje određenih kategorija dano je u Zakonu o zaštiti okoliša. Te odredbe uzimaju u obzir direktivu 2009/147/EK o zaštiti divljih ptica³⁴ i 92/43/EGK direktivu o zaštiti prirodnih staništa, biljaka i divljih životinja.³⁵ Kažnjivo ponašanje u tom smislu jest promjena takvih mjesta odnosno takva promjena koja rezultira stvarnom štetom. Misli se na bilo koje djelovanje koje je suprotno onima koji su obuhvaćeni Zakonom o zaštiti okoliša: promjena prirode, obilježja i uporabe teritorija. To je široka definicija koja obuhvaća i promjenu veličine teritorija. Određivanje značajne količine

³³ OJ L 61, 3. 3. 1997., 1-69.

³⁴ OJ L 20, 26.01.2010.

³⁵ OJ L 206, 22.07.1992.

ili veličine u ovom smislu uvijek je pitanje koje se ostavlja stručnjacima. Nehajno počinjenje ovakvih djela uvijek je kažnjivo.

3. Regulatorna pitanja kao predmet ekološke kriminologije

Pristupajući analizi kriminološki relevantnih ponašanja vezanih uz ekološka kaznena djela, odmah treba reći kako u pravilu, nema takve gospodarske proizvodnje koja ne bi štetila okolišu. Izuzetak je moguće jedino u nekim područjima,³⁶ temeljem znanja i mogućnosti specifičnog rješenja.³⁷

Okoliš i njegova kaznenopravna zaštita odraz su društvenog *imagea* demokratske države obzirom da bi zaštita okoliša trebala biti dijelom demokratskih (i humanih) nacionalnih djelovanja.³⁸

Okoliš i njegova kaznenopravna zaštita zahtijevaju dosta financijskih sredstava. Kazneno pravo može učinkovito funkcionirati samo kad alati sustava (zaštitne službe za okoliš, različita postrojenja za mjerenje kvalitete zraka... itd.) u drugim područjima prava (građansko, upravno pravo i dr.) imaju ozbiljnu financijsku bazu. Socijalne i društvene politike koje ciljaju na ekonomski rast i tek privremeni društveni boljitak u konačnici dovode do pogoršanja na planu zaštite okoliša. Potrebno je uvidjeti kako pravna regulacija zaštite okoliša nije zasebna cjelina u odnosu na cjelokupno reguliranje gospodarstva.³⁹

S obzirom na obilježja tržišnog gospodarstva, zahvati izvršne vlasti moraju biti usmjereni na zaštitu okoliša.⁴⁰ Ovo je tim važnije ukoliko odre-

³⁶ J. Vigh, „Környezetvédelem a neopozitivisták kriminológia szemszögéből“, 12 *Rendészeti Szemle* (1991) str. 17-18.

³⁷ A. Tamás, „Büntetőjogi felelősség a környezetvédelmi törvények megszegéséért“, u G. Kilényi i A. Tamás, ur., *A környezetvédelmi jogi szabályozás fejlesztésének egyes kérdései* (Pécs, MTA Dunántúli Tudományos Intézet – Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal 1980) str. 104.

³⁸ Ö. Zoltán, „A környezetvédelemről és szabályozásáról“ 6 *Magyar Jog* (1994) str. 206.

³⁹ A. Sajó, „Az alkotmányosság és lehetőségei a gazdaságban, különös tekintettel a környezetvédelemre, mint gazdaságilag releváns tevékenységre“, 3-4. *Állam- és Jogtudomány* (1987-88) str. 474.

⁴⁰ M. Julesz, „Környezetjogi értékelemzés“, 4 *Magyar Jog* (2008) str. 194.

đena država cilja na uspostavu socijalne tržišne ekonomije, obzirom da društveni image gospodarstva sam po sebi zahtijeva zaštitu okoliša.⁴¹

Jedan je od najvećih problema ekološke kriminologije činjenica da je vrlo teško utvrditi počinjenje ekoloških delikata. Često se ti delikti ne promatraju kroz prizmu štete koju uzrokuju, nego kroz prizmu zadovoljavanja ljudskih potreba.⁴²

Prema nekim zagovornicima, s kojima se potpuno slažemo, ekološka kaznena djela mogu se klasificirati kao gospodarska kaznena djela u širem smislu. Opravdanje za to nalazi se u činjenici da su ozbiljne ekološke štete uglavnom povezane s proizvodnjom. Naime, ukoliko i postoji volja da se udovolji kontinuirano sve strožim zahtjevima zaštite okoliša, to zahtijeva dodatna ulaganja koja potom utječu na konačan profit. Modernizacija može ostaviti bez posla one proizvođače koji posjeduju zastarjelu tehnologiju i zastarjele metode i zato su oni suočeni s izborom: ili obustaviti poslove ili prihvatiti rizik te nastaviti proizvodnju koja onečišćuje okoliš. Mađarska praksa pokazuje kako zbog neprihvatljive kaznenopravne zaštite okoliša mnogi čine upravo potonje. S tim u vezi bilo bi mudro da se prihvati gore navedena klasifikacija ekoloških među gospodarske delikte kako bi se omogućila kvalitetnija zaštita.⁴³ Sankcioniranje počinitelja djela iz ove sfere nije rješenje za već počinjenje ekološke štete. Prilikom primjenjivanja pravnih posljedica prioritetom treba smatrati reparativni pristup odnosno *restitutio ad integrum* ili vraćanje u prvobitno stanje.

Jednim od glavnih ciljeva kaznenog prava u kapitalističkim društvima smatra se nametanje tržišnih pravila kako bi se spriječilo potencijalno izbjegavanje tržišnih zakona.⁴⁴ Većinu tih koji ciljaju na izbjegavanje nije moguće zastrašiti različitim građanskopravnim sankcijama (kom-

⁴¹ Zoltán, op.cit. bilj. 38, str. 207.; Julesz, op.cit. bilj. 40. str.194.

⁴² Tamás, op.cit. bilj. 37, str. 103.

⁴³ L. Pusztai, „Gazdasági büntetőjog a változó társadalomban“, u L. Pusztai, ur. II. *Német–Magyar Büntetőjogi és Kriminológiai Kollokvium* (Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – Országos Kriminológiai és Kriminálisztikai Intézet 1994) str. 141-142.; M. Tóth, *Újabb szempontok a gazdasági bűncselekmények értelmezéséhez* (Budapest, Igazságügyi Minisztérium Oktatási és Továbbképzési Főosztály 1998) str.115.

⁴⁴ M. Julesz, *Environmentalism in Today's Eastern Europe. 5 The Open Law Journal* (2013) str.11.

penzacijama i drugim sredstvima).⁴⁵ Tzv. optimalna kompenzacijska svota koja je potrebna za zastrašivanje obično premašuje platnu moć delikventa tako da bi prikladniji bio zatvor ili određene društvene mjere.

IV. Zaključne napomene

Imajući na umu sve što je prethodno rečeno, možemo zaključiti kako su nove zakonske promjene značajno unaprijedile hrvatsko kazneno pravo kad govorimo o zaštiti okoliša. Svi su standardi sukladno Direktivi 2008/99/EZ kao i oni iz međunarodnih konvencija potpuno ispunjeni.⁴⁶ U svemu tome zakonodavac je slijedio njemački model regulacije.⁴⁷ Zona kažnjivih ponašanja značajno je proširena putem dodavanja novih modaliteta počinjenja postojećima, dominacijom apstraktnog ugrožavanja te putem kažnjavanja nehajnog počinjenja kao i kažnjavanja pokušaja ovih kaznenih djela. Vidljivo je da je u odnosu na prethodno rješenje, zakonodavac ovim djelima pridao veću pažnju što je u konačnici mnogo prikladnije rješenje imajući na umu veliku društvenu štetu koju ova djela uzrokuju. Ipak, i dalje treba raditi na učinkovitijem progonu i sankcioniranju ovih djela. Prilikom primjenjivanja pravnih posljedica prioritetom treba smatrati reparativni pristup odnosno *restitutio ad integrum* ili vraćanje u prvobitno stanje. Zaštita okoliša u mađarskom kaznenom pravu ima dugu tradiciju čija osnova počiva na dva temeljna kaznena djela: onečišćenje okoliša te uništenje ili oštećenje prirode. Kazneno pravo može biti učinkovito jedino ako je značajna financijska podloga dodijeljena drugim granama prava koje moraju izvršiti svoje zadaće prije počinjenja djela te su time *ante delictum* karaktera. Državna politika ne smije biti usmjerena isključivo na ekonomski rast i privremeni društveni napredak obzirom da to kao posljedicu nosi ekološke štete. Pravna je regulacija, uključivši kaznenopravnu zaštitu, sastavni dio regulacije gospodarstva u cjelini, pogotovo uzevši u obzir da ekološki delikti stvaraju ne samo trenutne nego i buduće žrtve.

⁴⁵ R. A. Posner, „An economic theory of the criminal law“, 6/85 *Columbia Law Review* (1985) str. 1193-1194.

⁴⁶ Turković et al., op. cit. bilj. 8, str. 263-284.

⁴⁷ Ibid.

Igor Bojanić*

Kaznenopravna zaštita okoliša u Republici Hrvatskoj i njezina usklađenost s europskim standardima

I. Uvod

Temelj kaznenopravne zaštite okoliša proizlazi iz odgovarajućih ustavnopravnih odredaba o temeljnim slobodama i pravima čovjeka i građanina (gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima). Odredbom čl. 3. Ustava Republike Hrvatske priroda i čovjekov okoliš afirmiraju se kao najviše vrednote ustavnog poretka.¹ Kaznenopravna zaštita okoliša supsidijarne je naravi jer takva zaštita treba biti *ultima ratio*, naime, kada se okoliš kao naročito važno pravno dobro ne može zaštititi na neki blaži način. Zaštita okoliša primarno se ostvaruje izvan kaznenog zakonodavstva, nekaznenim i nerepresivnim sredstvima (pravnim granama). U kriminalnopolitičkom smislu, kazneno pravo nadograđuje se na sustav prava okoliša ili prava zaštite okoliša, što dalje implicira fragmentarnost kaznenopravne zaštite koja se ostvaruje samo u fragmentu najznačajnijih vrijednosti okoliša i samo u odnosu na najpogibelnije oblike njegova ugrožavanja ili povrede.² Iz takvih značajki proizlazi i akcesornost kaznenopravne zaštite okoliša jer pravo zaštite okoliša obuhvaća desetke zakona i više stotina podzakonskih propisa na koje izravno ili neizravno upućuju inkriminacije kaznenog prava. Kriminalizacija ugrožavanja i povređivanja okoliša u zadnjih je četrdeset godina postala važnim dijelom kaznenih zakona, kao i predmetom povećanog interesa kaznenopravne teorije. U suvremenom kaznenom pravu postoje razni modeli reguliranja kaznenih djela protiv okoliša koji proizlaze iz odgovarajućih teorija. To su: antropocentrička, ekocentrička i kompromisna teorija te teorija administrativnog upravljanja.³

* Prof. dr. sc. Igor Bojanić, redovni profesor, Katedra kaznenopravnih znanosti, Osijek, ibojanic@pravos.hr

¹ Ustav Republike Hrvatske, NN br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10.

² L. Cvitanović, „Kaznena djela protiv okoliša“, u P. Novoselec ur., *Posebni dio kaznenog prava* (Zagreb, 2007.) str. 269.

³ B. Schünemann, „Principles of Criminal Legislation in Postmodern Society: The Case of Environmental Law“, 1 *Buffalo Criminal Law Review* (1997) str. 181-183.

Antropocentrička teorija usredotočuje se na zaštitu individualnih interesa. Ugrožavanje okoliša relevantno je za kazneno pravo jer ugrožava čovjeka. Ugrožavanje okoliša koje ne predstavlja ozbiljnu opasnost za dobrobit pojedinaca ne bi se trebalo smatrati protupravnom radnjom koju treba sankcionirati kaznenim pravom. Nasuprot tome, zagovornici ekocentričke teorije ističu da okoliš sam za sebe zaslužuje kaznenopravnu zaštitu. Takav pristup opravdava ekstenzivnu kaznenopravnu zaštitu okoliša. Kompromisna teorija opravdanje zaštite okoliša nalazi u vezi s njegovom funkcijom i značenjem za populaciju. Iako se ovaj pristup čini prikladnim, kao i svako kompromisno stajalište, može mu se prigovoriti da mu nedostaju kriteriji razgraničenja između oštro suprotstavljenih pozicija antropocentričke i ekocentričke teorije. Kako se, primjerice, može opravdati kažnjavanje onečišćenja okoliša koje ne ugrožava ljude, ako pođemo od pretpostavke zaštite okoliša (prirode) kao sredstva ostvarivanja dobrobiti pojedinaca? Osim toga, kompromisna teorija ne daje smjernice za razlikovanje nužne i dopuštene uporabe prirodni izvora, s jedne strane, te štetne i nedopuštene eksploatacije okoliša s druge strane. Konačno, zagovornici teorije administrativnog upravljanja smatraju da je jedini mogući način razgraničenja dopuštenog i nedopuštenog iskorištavanja okoliša u oslanjanju na upravljanje prirodnim izvorima od strane državnih tijela. Moguća krajnja konsekvencija takvog stajališta jest u tome da ono omogućuje nekažnjivost štetnog djelovanja na okoliš koje se temelji na dopuštenju odgovarajućeg državnog tijela (agencije), neovisno o mogućim uništavajućim učincima za okoliš.

Ekocentrički model smatra se najvišim sustavom zaštite okoliša jer se okoliš ne štiti posredno (putem zaštite čovjeka, biljaka ili životinja), nego izravno.⁴ U modernim zakonodavstvima kaznena djela protiv okoliša reguliraju se dominantno kao kaznena djela ugrožavanja kod kojih se ne traži da u konkretnom slučaju dođe do povređivanja zaštićenog pravnog dobra (okoliša), već je dostatna sama opasnost od njegova povređivanja. Kaznena djela ugrožavanja najčešće se pojavljuju kao kaznena djela konkretnog ugrožavanja koja se sastoje u dovođenju

⁴ K. Turković, P. Novoselec, V. Grozdanić, A. Kurtović Mišić, D. Derenčinović, I. Bojanić, M. Munivrana Vajda, M. Mrčela, S. Nola, S. Roksandić Vidlička, D. Tripalo i A. Maršavelski, *Komentar Kaznenog zakona* (Zagreb, Narodne novine 2013.) str. 263.

u opasnost objekta radnje tako da izostanak povređivanja ovisi samo od sretnog stjecaja okolnosti. U svima njima je ključni pojam opasnost. Da bi postojala opasnost, mora postojati neki objekt u području djelovanja počinitelja i mora se stvoriti bliska mogućnost povređivanja tog objekta. Moguća su i kaznena djela apstraktnog ugrožavanja. To su kaznena djela kojima je svojstveno da na tipičan način izazivaju konkretnu opasnost, iako takva konkretna opasnost nije njihovo obilježje. Inkriminirajući određena naročito opasna ponašanja kao takva, zakonodavac želi spriječiti ne samo povređivanje, nego već i nastanak konkretne opasnosti.⁵ Težnja za što potpunijim ostvarivanjem ekocentričkog modela podrazumijeva prevladavanje kaznenih djela apstraktnog ugrožavanja. Takvu tendenciju slijedi i hrvatski Kazneni zakon (dalje u tekstu: KZ) koji u glavi XX. propisuje pojedina kaznena djela protiv okoliša.⁶ U odnosu na Kazneni zakon iz 1997. (dalje u tekstu: KZ/97),⁷ novi Kazneni zakon sadrži niz novih odredbi koje, između ostalog, pridonose i daljnjem usklađivanju hrvatskog kaznenog zakonodavstva s europskim standardima. Kaznenopravna zaštita okoliša u posljednjih je trideset godina predmet intenzivnih rasprava pred raznim međunarodnim i europskim tijelima. Posebno valja istaknuti aktivnosti Europske komisije na predlaganju velikog broja direktiva u vezi s ekološkim pravom koje zahtijeva učinkovitu primjenu. Direktiva 2008/99/EZ o zaštiti okoliša putem kaznenog prava predstavlja sigurno najvažniji pravni dokument na području kaznenopravne zaštite okoliša.⁸ Direktiva sadrži minimalne zahtjeve (standarde) koje bi trebalo primijeniti u nacionalnim kaznenim zakonodavstvima. Ona prije svega predviđa popis kažnjivih ponašanja protiv okoliša koja bi države članice morale smatrati kaznenim djelima ako su počinjena s namjerom ili zbog ozbiljne nepažnje (nehaja). Osim toga, mora se osigurati kažnjivost poticanja i pomaganja u kaznenim djelima protiv okoliša.

⁵ P. Novoselec i I. Bojanić, *Opći dio kaznenog prava*, četvrto, izmijenjeno izdanje (Zagreb, Pravni fakultet Zagreb 2013.) str. 132-133.

⁶ Kazneni zakon, NN 125/11, 144/12.

⁷ Kazneni zakon, NN 110/97, 27/98, 50/00, 129/00, 51/01, 111/03, 190/03, 105/04, 84/05, 71/06, 110/07, 152/08, 57/11.

⁸ Direktiva 2008/99/EZ Europskog parlamenta i Europskog vijeća od 19. studenoga 2008. o zaštiti okoliša putem kaznenog prava, Službeni list Europske unije od 6. 12. 2008., str. 91-100.

Nadalje, valja zajamčiti i odgovornost pravnih osoba. Države članice moraju propisati i odgovarajuće sankcije koje trebaju biti učinkovite, razmjerne i odvraćajuće. Sankcije za pravne osobe mogu biti i nekaznene naravi. Konačno, Direktivom se ne propisuju mjere u vezi s kaznenim procesnim pravom, niti se one odnose na ovlasti tužitelja i sudaca. Prihvaćanju Direktive prethodila je iznimno važna odluka Europskog suda pravde od 13. rujna 2005. u predmetu C-176/03 u kojoj je izraženo stajalište da iako „kazneno pravo ni kazneno procesno pravo nije u nadležnosti Europske zajednice“ (par. 47), to „ne sprečava njezino zakonodavstvo, kad je primjena učinkovitih, razmjernih i odvraćajućih sankcija od nadležnih nacionalnih tijela odlučna mjera za borbu protiv teških djela protiv okoliša, da poduzme mjere koje se odnose na kazneno pravo država članica koje smatra nužnim da bi osigurala potpunu učinkovitost pravila koja propisuje za zaštitu okoliša“ (par. 48).⁹ Ta odluka Europskog suda smatra se najdalekosežnijom za područje kaznenog prava u dotadašnjem razvoju Europske zajednice jer je njome prvi put ustanovljena kaznenopravna nadležnost EZ. Zajednica je, naime, dobila nadležnost da harmonizira opise kaznenih djela protiv okoliša za koja moraju biti propisane kaznene sankcije.¹⁰

II. Kaznena djela protiv okoliša

Kao što je već spomenuto, kaznena djela protiv okoliša regulirana su u posebnoj glavi KZ-a. U nastavku slijedi njihov prikaz i sažeti komentar u okviru kojega se, između ostalog, upućuje i na usklađivanje hrvatskog kaznenog prava s Direktivom 2008/99 EZ.¹¹ Što se tiče dosadašnje prakse u primjeni zakonskih odredaba o kaznenim djelima protiv okoliša, valja istaknuti da su ona u ukupnom kriminalitetu u Republici Hrvatskoj, prema podacima za 2012. godinu, zastupljena s 1,28%.¹²

⁹ Predmet C-176/03 *Commission v. Council*, (2005) ECR I-7879.

¹⁰ H. E. Zeitler, „Environmental Criminal Law“, *Revue Internationale de Droit Pénal* (Vol. 77, 1/2006) str. 257; Z. Đurđević, „Lisabonski ugovor: prekretnica u razvoju kaznenog prava u Europi“, 15 *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu* (2/2008) str. 1100-1101.

¹¹ Prikaz i komentar pojedinih odredbi oslanjaju se uglavnom na sadržaje *Komentara Kaznenog zakona*, op. cit., bilješka 4, str. 263-284.

¹² U Republici Hrvatskoj u 2012. ukupno je osuđeno 20548 punoljetnih počinitelja kaznenih djela, a od toga 263 za kaznena djela protiv okoliša. Državni zavod za statistiku

1. Onečišćenje okoliša

Kazneno djelo onečišćenja okoliša regulirano je u čl. 193. KZ-a. Temeljni oblik tog kaznenog djela čini onaj tko protivno propisima otpusti, unese ili ispusti količinu tvari ili ionizirajućeg zračenja u zrak, tlo, podzemlje, vodu ili more kojom se može trajnije ili u znatnoj mjeri ugroziti njihova kakvoća ili se mogu u znatnoj mjeri ili na širem području ugroziti životinje, bilje ili gljive, ili se može ugroziti život ili zdravlje ljudi. Propisana kazna je kazna zatvora od šest mjeseci do pet godina (čl. 193. st. 1.).¹³ Kazna zatvora od jedne do osam godina propisana je za počinitelja koji otpusti, unese ili ispusti tvari ili ionizirajuće zračenje u zrak, tlo, podzemlje, vodu ili more i time ugrozi život ili zdravlje ljudi (čl. 193. st. 2.). Navedena kaznena djela kažnjiva su i kad su počinjena iz nehaja (čl. 193. st. 3.) s odgovarajućim blažim kaznenim okvirima (za kazneno djelo iz st. 1. propisana je kazna zatvora do dvije, a za kazneno djelo iz st. 2. do tri godine). Onečišćenje okoliša predstavlja blanketnu normu koja podrazumijeva ponašanje protivno propisima o zaštiti okoliša, a to je u Republici Hrvatskoj Zakon o zaštiti okoliša.¹⁴ Navedeno kazneno djelo slijedi prije svega ekocentrički model u zaštiti okoliša od onečišćenja jer je dostatno i apstraktno ugrožavanje okoliša (zraka, tla ili vode) na način na kojim se može trajnije i u većoj mjeri ugroziti kakvoća zraka, tla, podzemlja, vode ili mora, bez nastupanja bilo kakve opasnosti za ljude, životinje ili biljke. Tek alternativno i sekundarno dolazi do izražaja biocentrički pristup kroz apstraktno ugrožavanje životinja, biljaka i gljiva (mogućnost nastupanja znatne štete) i antropocentrički model kroz apstraktno ugrožavanje života ili zdravlja ljudi (temeljno djelo iz čl. 193. st. 1.). Radnja počinjenja iz čl. 193. st. 1. konkretizirana je sukladno čl. 3. (a) Direktive 2008/99/EZ o kaznenopravnoj zaštiti okoliša. Prema navedenoj odredbi, kod ovog kaznenog djela traži se znatna šteta (substantial damage), ali se državama članicama prepušta da same protumače taj pojam.

Republike Hrvatske, *Statistička izvješća*, 1504, Punoljetni počinitelji kaznenih djela, prijave, optužbe i osude u 2012. (Zagreb, 2013.) str. 112-114.

¹³ S obzirom na posebni maksimum propisane kazne kod ovog kaznenog djela kažnjiv je i njegov pokušaj. Naime, prema odredbi općeg dijela KZ-a, pokušaj je kažnjiv kod onih kaznenih djela za koja se može izreći kazna zatvora od pet godina ili teža, a kod ostalih kaznenih djela kad to zakon izričito propisuje (čl. 34. st. 1. KZ-a).

¹⁴ Zakon o zaštiti okoliša, NN 110/07.

Hrvatski je zakonodavac to kod okoliša protumačio kao trajnije ugrožavanje kakvoće, kad su u pitanju životinje, biljke i gljive kao ugrožavanje na širem području, a kad je riječ o ljudima kao ugrožavanje života ili zdravlja. U svakom slučaju dostatna je mogućnost nastupanja ugrožavanja. Radi se o tzv. deliktima podobnosti kao podvrsti delikata apstraktnog ugrožavanja.¹⁵ Na taj način pruža se jača zaštita nego što zahtijeva Direktiva. Teže posljedice iz čl. 3. (a) Direktive 2008/99/EZ predviđene su u okviru čl. 214. KZ-a (teška kaznena djela protiv okoliša). Čl. 193. st. 2. KZ-a formuliran je po uzoru na čl. 2a Konvencije Vijeća Europe o zaštiti okoliša putem kaznenog prava iz 1998. Traži se konkretno ugrožavanje života i zdravlja ljudi. Zakonodavac u toj odredbi odstupa od akcesornosti kaznenopravne zaštite pa nema blanketne dispozicije. Čl. 193. st. 3. propisuje kažnjavanje počinitelja kaznenih djela iz st. 1. i 2. ako su postupali iz nehaja.

2. Ispuštanje onečišćujućih tvari s plovnog objekta

Kazneno djelo ispuštanja onečišćujućih tvari s plovnog objekta propisano je u čl. 194. KZ-a. Temeljni pojavni oblik ovog kaznenog djela čini onaj tko protivno propisima ispusti onečišćujuće tvari s pomorskog objekta u more ili s plovnog objekta u kopnene vode, i time pogorša njihovu kakvoću. Propisana kazna je kazna zatvora do tri godine (čl. 194. st. 1. KZ-a). Ista kazna propisana je i za počinitelja koji protivno propisima ispušta manje količine onečišćujućih tvari s pomorskog objekta u more ili s plovnog objekta u kopnene vode, a što u svojoj ukupnosti ima za rezultat pogoršanje njihove kakvoće (čl. 194. st. 2. KZ-a). Kazna zatvora do jedne godine propisana je za počinjenje navedenih kaznenih djela iz nehaja (čl. 194. st. 3. KZ-a). Propisivanjem ovog kaznenog djela uzimaju se u obzir sadržaji Međunarodne konvencije o sprječavanju onečišćenja mora s brodova 1973/78 (tzv. MARPOL konvencija) i Međunarodne konvencije o nadzoru i upravljanju brodskim balastnim vodama i talozima iz 2004.¹⁶ Ono je usklađeno i usklađeno

¹⁵ A. Maršavelski, Komentar sudske prakse: „Delikt podobnosti kao podvrsta delikta apstraktnog ugrožavanja. Ugrožavanje okoliša otpadom.“, 18 *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu* (1/2011), str. 292-294.

¹⁶ Odluka o objavljivanju mnogostranih međunarodnih ugovora kojih je Republika Hrvatska stranka na temelju notifikacije o sukcesiji, NN MU 1/92 i Zakon o potvrđivanju Međunarodne konvencije o nadzoru i upravljanju balastnim vodama i talozima

i s odgovarajućim direktivama EZ.¹⁷ Tu se radi o pravom ekološkom kaznenom djelu kojim se inkriminira svako onečišćenje voda koje je prouzrokovalo pogoršanje njezine kakvoće. Takvo pogoršanje može nastati jednokratnim ispuštanjem ili višestrukim ispuštanjem manjih količina onečišćenja koja tek u svojoj ukupnosti dovode do pogoršanja kakvoće vode. Premda navedena posljedica predstavlja povređivanje, smatra se da je ono ovdje u drugom planu, jer dostatno je svako pogoršanje kakvoće vode (čak i 1‰), pa treba uzeti da se zapravo radi o kaznenom djelu apstraktnog ugrožavanja.¹⁸ Kod ovog kaznenog djela u pravilu će se raditi o onečišćenju s brodova. S obzirom da je prema Pomorskom zakoniku brod plovni objekt duži od 12 metara, ovom se odredbom kao sredstvo počinjenja predviđaju i drugi plovni objekti, kao i plutajući objekti i nepomični odobalni objekti.¹⁹ Prema čl. 5. Pomorskog zakonika, pojam pomorskog objekta obuhvaća plovni objekt, plutajući objekt i nepomični odobalni objekt. Za postojanje djela nije važno koju zastavu objekt vije. Za počinjeno djelo odgovaraju kako vlasnik objekta, tako i kapetan broda, vlasnik tereta, pa i klasifikacijska agencija. Pojam mora tumači se u skladu s čl. 3. st. 1. Direktive 2005/35/EZ od 7. rujna 2005. izmijenjene Direktivom 2009/123/EZ od 21. listopada 2009., tako da obuhvaća unutrašnje vode države članice, uključujući luke (ukoliko se primjenjuje režim Konvencije MARPOL), teritorijalno more države članice, tjesnace koji se koriste za međunarodnu plovidbu po režimu tranzitnog prolaza, ukoliko država članica provodi nadležnost nad tim prolazima, ekskluzivnoj gospodarskoj zoni ili odgovarajućoj zoni države uspostavljenoj u skladu s međunarodnim pravom i na otvorenom moru. Teže posljedice ovog kaznenog djela predviđene su u čl. 214. KZ-a.

3. Ugrožavanje ozonskog sloja

U čl. 195. KZ-a regulirano je kazneno djelo ugrožavanja ozonskog sloja. Kazna zatvora do tri godine propisana je za počinitelja koji protiv-

iz 2004. godine, NN MU 3/2010.

¹⁷ Direktiva 2005/35/EZ od 7. rujna 2005., izmijenjena Direktivom 2009/123/EZ od 21. listopada 2009.

¹⁸ Op. cit., bilješka 4, str. 266.

¹⁹ Pomorski zakonik, NN 181/04.

no propisima proizvodi, uvozi, izvozi, stavlja u promet ili koristi tvari koje oštećuju ozonski sloj (čl. 195. st. 1. KZ-a). Ako je djelo počinjeno iz nehaja, propisan kazna je kazna zatvora do jedne godine (čl. 195. st. 2. KZ-a). U odnosu na KZ/97 ovo je novo kazneno djelo ugrožavanja kojim se kažnjavaju sve radnje u vezi s tvarima koje oštećuju ozonski sloj. Time se ozonski sloj prepoznaje kao posebna vrijednost koja zaslužuje kaznenopravnu zaštitu. Hrvatski zakonodavac uvažava činjenicu da je ozonski sloj sve više ugrožen, kao i da je bez njega život na zemlji nemoguć. Ova odredba KZ-a oblikovana je po uzoru na čl. 3. (i) Direktive 2008/99/EZ o kaznenopravnoj zaštiti okoliša i terminološki je usklađena sa Zakonom o zaštiti zraka.²⁰ I ova je odredba blanketne naravi jer su tvari koje oštećuju ozonski sloj propisane Montrealskim protokolom o tvarima koje oštećuju ozonski omotač, koji je RH ratificirala sa svim njegovim izmjenama i dopunama.²¹

4. Ugrožavanje okoliša otpadom

Kazneno djelo ugrožavanja okoliša otpadom propisano je u čl. 196. KZ-a. Kazna zatvora do dvije godine propisana je za počinitelja koji protivno propisima u jednoj ili više naizgled povezanih pošiljaka izvrši nedozvoljeni promet otpadom u količini koja je veća od neznatne (čl. 196. st. 1. KZ-a). Ova odredba uvedena je radi usklađivanja hrvatskog kaznenog zakonodavstva s čl. 3. (c) Direktive 2008/99/EZ. Nedozvoljena pošiljka jest ona koja je protivna Uredbi o nadzoru prekograničnog prometa otpadom²² i Uredbi 1013/2006/EZ i njezinim izmjenama i dopunama koja se primjenjuje od ulaska RH u EU. Za počinitelja koji protivno propisima odbacuje, odlaže, sakuplja, skladišti, obrađuje, uvozi, izvozi ili prevozi otpad ili posreduje u tome ili s njim uopće gospodari ili postupa na način koji može trajnije ili u znatnoj mjeri ugroziti kakvoću zraka, tla, podzemlja, vode ili mora, ili u znatnoj ili na širem području ugroziti životinje, bilje ili gljive, ili ugroziti život ili zdravlje ljudi, propisana je kazna zatvora od šest mjeseci do pet godina (čl. 196. st. 2. KZ-a). Ako je kazneno djelo iz st. 2. počinjeno iz nehaja,

²⁰ Zakon o zaštiti zraka, NN 178/04, 110/07 i 60/08.

²¹ Zakon o potvrđivanju Montrealskog protokola o tvarima koje oštećuju ozonski omotač, NN MU 11/93, 12/93, 1/96, 8/96, 10/00 i 12/01.

²² Uredba o nadzoru prekograničnog prometa otpadom, NN 69/06, 17/07 i 39/09.

propisana je kazna do dvije godine zatvora (čl. 196. st. 3. KZ-a). Ovdje se radi o apstraktnom ugrožavanju okoliša (tzv. delikt podobnosti) koji predstavlja najviši stupanj zaštite u okviru ekocentrične koncepcije. Istodobno se predviđa i apstraktno ugrožavanje u odnosu na ljude i biološki svijet. Time je olakšano i dokazivanje ovog kaznenog djela jer je dostatno dokazati mogućnost ugrožavanja okoliša, ljudi ili biološkog svijeta, a ne traži se da je došlo do konkretnog ugrožavanja.

5. Ugrožavanje okoliša postrojenjem

Prema čl. 197. KZ-a, kažnjivo je ugrožavanje okoliša postrojenjem. Kazna zatvora od šest mjeseci do pet godina propisana je za počinitelja koji protivno propisima rukuje postrojenjem u kojem se odvijaju opasni postupci ili u kojem su pohranjene ili se koriste opasne tvari ili pripravci koji mogu izvan postrojenja trajnije ili u znatnoj mjeri ugroziti kakvoću zraka, tla, podzemlja, vode ili mora, ili u znatnoj mjeri ili na širem području ugroziti životinje, bilje ili gljive, ili ugroziti život ili zdravlje ljudi (čl. 197. st. 1. KZ-a). Za ugrožavanje okoliša postrojenjem koje je počinjeno iz nehaja propisana je kazna zatvora do dvije godine (čl. 197. st. 2. KZ-a). Pojavni oblici (modaliteti) namjernog počinjenja kaznenog djela ugrožavanja okoliša postrojenjem usklađeni su s čl. 3. (d) Direktive 2008/99/EZ. Prema Zakonu o zaštiti okoliša postrojenje je tehnička, organizacijska cjelina koju za obavljanje djelatnosti koristi tvrtka kojom upravlja ili ju nadzire operater, uključujući uređaje, opremu, strukture, cijevi, strojeve, alate i druge dijelove koji se koriste za rad. Postrojenje se može sastojati od nekoliko samostalnih cjelina na istoj lokaciji pogona (čl. 3. st. 1. toč. 36.).²³ I ovdje se radi o deliktu apstraktnog ugrožavanja. Dostatno je dokazati mogućnost ugrožavanja okoliša, ljudi i biološkog svijeta i ne traži se da je došlo do konkretnog ugrožavanja. Teže posljedice ovog kaznenog djela propisane su u čl. 214. KZ-a.

6. Ugrožavanje okoliša radioaktivnim tvarima

U čl. 198. KZ-a regulirano je ugrožavanje okoliša radioaktivnim tvarima. Kazna zatvora od šest mjeseci do pet godina propisana je za počinitelja koji protivno propisima proizvodi, prerađuje, rukuje, koristi,

²³ Zakon o zaštiti okoliša, op. cit., bilješka 14.

posjeduje, skladišti, prevozi, uvozi, izvozi ili odlaže nuklearni materijal ili druge opasne radioaktivne tvari tako da može trajnije ili u znatnoj mjeri ugroziti kakvoću zraka, tla, podzemlja, vode ili mora, ili u znatnoj mjeri ili na širem području ugroziti životinje, bilje ili gljive, ili ugroziti život ili zdravlje ljudi (čl. 198. st. 1. KZ-a). Za nehajno počinjenje ovog kaznenog djela propisana je kazna zatvora do dvije godine (čl. 198. st. 2. KZ-a). Čl. 198. KZ-a usklađen je s čl. 3. (e) Direktive 2008/99/EZ i čl. 2. st. 1.e Konvencije Vijeća Europe o zaštiti okoliša putem kaznenog prava. Radioaktivni materijal je samo jedna vrst ionizirajućih tvari prema Zakonu o radiološkoj i nuklearnoj opasnosti.²⁴ I kod ovog kaznenog djela radi se o apstraktnom ugrožavanju. Odgovornost za njegove teže posljedice predviđene su u čl. 214. KZ-a.

7. Ugrožavanje bukom, vibracijama ili neionizirajućim zračenjem

Kazneno djelo ugrožavanja bukom, vibracijama ili neionizirajućim zračenjem propisano je u čl. 199. KZ-a. Kazna zatvora u trajanju do tri godine propisana je za počinitelja koji protivno propisima proizvede buku, vibracije ili neionizirajuće zračenje i time dovede u opasnost život ili zdravlje ljudi (čl. 199. st. 1. KZ-a). Za razliku od prethodno opisanih kaznenih djela, ovo je djelo oblikovano (formulirano) kao djelo konkretnog ugrožavanja jer ovdje nije potreban tako visok stupanj zaštite. Teže posljedice obuhvaćene su u čl. 214. KZ-a.

8. Uništavanje zaštićenih prirodnih vrijednosti

U čl. 200. KZ-a regulirano je kazneno djelo uništavanja zaštićenih prirodnih vrijednosti. Kazna zatvora do tri godine propisana je za počinitelja koji protivno propisima usmrti, uništi, posjeduje, hvata ili uzima jedinku zaštićene svojte životinja, biljaka ili gljiva ili drugu zaštićenu prirodnu vrijednost (čl. 200. st. 1. KZ-a). Kazna zatvora od šest mjeseci do pet godina propisana je za počinitelja koji kazneno djelo iz st. 1. počini prema strogo zaštićenoj divljoj svojti životinja, biljaka ili gljiva (čl. 200. st. 2. KZ-a). Ako su navedena kaznena djela počinjena iz nehaja, propisana je kazna zatvora do dvije godine (čl. 200. st. 3. KZ-a). Opisano kazneno djelo uvedeno je radi usklađivanja s čl. 3. (f) Direktive 2008/99/EZ. Do stupanja na snagu novog Kaznenog zakona

²⁴ Zakon o radiološkoj i nuklearnoj opasnosti, NN 28/10.

ono je bilo djelomično obuhvaćeno protuzakonom lovom i protuzakonom ribolovom kojima se pružala nedostatna kaznenopravna zaštita. Zaštićuju se sve zaštićene svojte, osim ako se radi o neznatnoj količini pripadnika svojte i ako to ima neznatan utjecaj na očuvanje svojte. Stoga nema kaznenog djela uništavanja zaštićenih prirodnih vrijednosti ako je ono počinjeno prema neznatnoj količini pripadnika svojte ili druge zaštićene prirodne vrijednosti i ako je ono neznatno utjecalo na očuvanje te svojte ili druge zaštićene prirodne vrijednosti (čl. 200. st. 4. KZ-a). Slučajevi koji su isključeni primjenom navedene odredbe predstavljat će prekršaj prema čl. 195. i 196. Zakona o zaštiti prirode. S obzirom da se ovdje radi o blanketnom kaznenom djelu, za njegovo tumačenje i pravilnu primjenu mjerodavan je Zakon o zaštiti prirode.²⁵ Teže posljedice kaznenog djela uništavanja zaštićenih prirodnih vrijednosti predviđene su u čl. 214. KZ-a.

9. Uništavanje staništa

Kazneno djelo uništavanja staništa propisano je u čl. 201. KZ-a. Kazna zatvora do tri godine propisana je za počinitelja koji protivno propisima uništi ili izazove znatno propadanje staništa zaštićene svojte životinja, biljaka ili gljiva, ili uništi ili izazove znatno propadanje stanišnog tipa (čl. 201. st. 1. KZ-a). Kazna zatvora od šest mjeseci do pet godina propisana je za počinitelja koji kazneno djelo iz st. 1. počinio prema staništu, odnosno području razmnožavanja, podizanja mladih, migracije i hibernacije strogo zaštićene divlje svojte životinja, biljaka ili gljiva (čl. 201. st. 2. KZ-a). Ista kazna propisana je i za počinitelja koji uništi ili izazove znatno propadanje staništa u zaštićenom području prirode ili na ekološki značajnom području (čl. 201. st. 3. KZ-a). Ako su navedena kaznena djela počinjena iz nehaja, propisana je kazna zatvora do dvije godine (čl. 201. st. 4. KZ-a). Ovo kazneno djelo uvedeno je radi usklađivanja s čl. 3. (h) Direktive 2008/99/EZ. Njegovi kvalificirani oblici predviđeni su u čl. 214. KZ-a.

10. Trgovanje zaštićenim prirodnim vrijednostima

U čl. 202. KZ-a regulirano je kazneno djelo trgovanja zaštićenim prirodnim vrijednostima. Kazna zatvora do tri godine propisana je za po-

²⁵ Zakon o zaštiti prirode, NN 70/05, 139/08 i 57/11.

činitelja koji protivno propisima trguje, uvozi, izvozi ili prevozi živu ili mrtvu jedinku zaštićene svojte životinja, biljaka ili gljiva ili drugu zaštićenu prirodnu vrijednost, njezine dijelove ili preradevine dobivene iz nje, ili bez odobrenja iznese iz Republike Hrvatske zaštićenu prirodnu vrijednost ili je ne vrati u Republiku Hrvatsku u roku određenom odobrenjem (čl. 202. st. 1. KZ-a). Ako je navedeno kazneno djelo počinjeno prema strogo zaštićenom divljom svojti životinja, biljaka ili gljiva, propisan je kazna zatvora od šest mjeseci do pet godina (čl. 202. st. 2. KZ-a). Za nehajno počinjenje navedenih kaznenih djela propisana je kazna zatvora do dvije godine (čl. 202. st. 3. KZ-a). Kazneno djelo trgovanja zaštićenim prirodnim vrijednostima uvedeno je radi usklađivanja s čl. 3. (g) Direktive 2008/99/KZ. Teže posljedice ovog kaznenog djela predviđene su u čl. 214. KZ-a. Zakonodavac je vodio računa i o činjenici da i kod ovog kaznenog djela postoje kriminalne količine koje ne zaslužuju kaznenopravnu zaštitu. Stoga nema kaznenog djela trgovanja zaštićenim prirodnim vrijednostima ako je ono počinjeno prema neznatnoj količini pripadnika svojte ili druge zaštićene prirodne vrijednosti i neznatno je utjecalo na očuvanje te svojte ili druge zaštićene prirodne vrijednosti (čl. 202. st. 4. KZ-a). Na taj je način ostvareno razgraničenje u odnosu na odgovarajuće prekršaje iz Zakona o zaštiti prirode.

11. Protuzakonito unošenje u okoliš divljih svojti ili GMO-a

U čl. 203. KZ-a zakonodavac je propisao kazneno djelo protuzakonitog unošenja u okoliš divljih svojti ili GMO-a. Kazna zatvora od šest mjeseci do pet godina predviđena je za počinitelja koji protivno propisima prenese preko granice živ genetski modificiran organizam ili uvede živ genetski modificiran organizam ili stranu divlju svojtu mikroorganizama, gljiva, biljaka ili životinja u okoliš u kojem prirodno ne obitava i time nanese znatnu ili trajnu štetu prirodi. Navedeno kazneno djelo oblikovano je po uzoru na čl. 25. Kartagenskog protokola o biološkoj sigurnosti uz Konvenciju o biološkoj raznolikosti koja preporuča državama da kažnjavaju protuzakonit prekogranični prijenos živih genetski modificiranih organizama (GMO).²⁶ Zbog jedinstvene primjene neo-

²⁶ Zakon o potvrđivanju Protokola o biološkoj sigurnosti (Kartagenski protokol) uz Konvenciju o biološkoj raznolikosti, NN MU 7/02.

dređenih vrijednosti obilježja na pojedina kaznena djela od strane svih sudova, Kazneni odjel VSRH na sjednici održanoj 27. 12. 2012. (br. Su-IV k-4/2012-57), donio je pravno shvaćanje da zakonsko obilježje „znatna šteta“ kod kaznenog djela protuzakonitog unošenja u okoliš divljih svojti ili GMO-a iz čl. 203. KZ-a postoji kad vrijednost štete prelazi 60.000,00 kuna.

12. Protuzakoniti lov i ribolov

U čl. 204. KZ-a propisano je kazneno djelo protuzakonitog lova i ribolova. Kazna zatvora do jedne godine propisana je za počinitelja koji lovi divljač u vrijeme lovostaja ili na području na kojem lov nije dopušten ili lovi bez položenog lovačkog ispita (čl. 204. st. 1. KZ-a). Kazna zatvora do tri godine propisana je za počinitelja koji lovi divljač, ribu ili druge slatkovodne ili morske organizme na način ili sredstvima kojima se oni masovno uništavaju ili upotrebom nedopuštenih pomoćnih sredstava (čl. 204. st. 2. KZ-a). Ista kazna propisana je i za počinitelja koji vrhunski trofej divljači trajno iznese u inozemstvo (čl. 204. st. 3. KZ-a). Predmeti koji su namijenjeni ili uporabljeni za počinjenje kaznenog djela i ulov moraju se oduzeti (čl. 204. st. 4. KZ-a). Kaznena djela protuzakonitog lova i protuzakonitog ribolova iz KZ/97 u novom su Kaznenom zakonu spojena u jedno kazneno djelo.

13. Ubijanje ili mučenje životinja

Kazneno djelo ubijanja ili mučenja životinja zakonodavac je regulirao u čl. 205. KZ-a. Kazna zatvora do jedne godine propisana je za počinitelja koji usmrti životinju bez opravdanog razloga ili je teško zlostavlja, nanosi joj nepotrebne boli ili je izlaže nepotrebim patnjama (čl. 205. st. 1. KZ-a). Kazna zatvora do dvije godine propisana je za počinitelja koji navedeno kazneno djelo počini iz koristoljublja (čl. 205. st. 2. KZ-a). Kazna zatvora do šest mjeseci propisana je za počinitelja koji iz nehaja uskratrom hrane ili vode ili na drugi način izloži životinju tegobnom stanju kroz dulje vrijeme (čl. 205. st. 3. KZ-a). Zakonodavac je za sve navedene pojavne oblike počinjenja kaznenog djela ubijanja ili mučenja životinja propisao obvezu oduzimanja životinje (čl. 205. st. 4. KZ-a).²⁷

²⁷ Uvođenje kaznenog djela mučenja životinja još u KZ/97 izazvalo je interes teore-

14. Prenošenje zaraznih bolesti životinja i organizama štetnih za bilje

U čl. 206. propisano je kazneno djelo prenošenja zaraznih bolesti životinja i organizama štetnih za bilje. Kazna zatvora do jedne godine propisana je za počinitelja koji ne postupi po propisima ili odlukama kojima nadležno državno tijelo određuje mjere za suzbijanje ili sprječavanje širenja zarazne bolesti kod životinja ili organizama štetnih za bilje pa zbog toga dođe do opasnosti od širenja bolesti ili njezinih uzročnika, odnosno pojave ili širenja organizama štetnih za bilje (čl. 206. st. 1. KZ-a). Za počinjenje navedenog kaznenog djela iz nehaja propisana je kazna zatvora do šest mjeseci (čl. 206. st. 2. KZ-a). Ovdje se radi o kaznenom djelu konkretnog ugrožavanja. Teže posljedice ovog kaznenog djela predviđene su u čl. 214. KZ-a.

15. Proizvodnja i stavljanje u promet štetnih sredstava za liječenje životinja

Prema čl. 207. KZ-a kažnjiva je proizvodnja i stavljanje u promet štetnih sredstava za liječenje životinja. Kazna zatvora do dvije godine propisana je za počinitelja koji proizvede radi prodaje ili stavi u promet sredstva za liječenje ili sprječavanje zaraze kod životinja koja su opasna za njihov život ili zdravlje pa zbog toga dođe do širenja zarazne bolesti ili uquine veći broj životinja (čl. 207. st. 1. KZ-a). Kazna zatvora do šest mjeseci propisana je za počinjenje navedenog kaznenog djela iz nehaja (čl. 207. st. 2. KZ-a).

16. Nesavjesno pružanje veterinarske pomoći

U čl. 208. KZ-a regulirano je kazneno djelo nesavjesnog pružanja veterinarske pomoći. Kazna zatvora do jedne godine propisana je za veterinaru ili veterinarskog djelatnika koji se pri pružanju pomoći, pregledu, cijepljenju ili liječenju životinje ne pridržava pravila veterinarske struke pa zbog toga nastupi oboljenje, znatno pogoršanje bolesti ili uginuće životinje. Teže posljedice ovog kaznenog djela predviđene su u čl. 214. KZ-a.

tičara za praktičnu primjenu odredaba općeg dijela KZ-a o zabludi o protupravnosti. Vidi: P. Novoselec, *Sudska praksa: „Mučenje životinja. Zabluda o protupravnosti.“*, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu* (vol. 14, 2/2007), str. 1031-1032.

17. Pustošenje šuma

Kazneno djelo pustošenja šuma propisano je u čl. 209. KZ-a. Kazna zatvora do dvije godine propisana je za počinitelja koji protivno propisima siječe ili krči šumu ili na drugi način pustoši šumu, a time ne čini neko drugo kazneno djelo za koje je propisana teža kazna (čl. 209. st. 1. KZ-a). Ako je navedeno kazneno djelo počinjeno u šumi koja je sastavni dio područja koje je propisom ili odlukom nadležnog tijela proglašeno zaštićenom prirodnom vrijednosti, propisana je kazna zatvora do tri godine (čl. 209. st. 2. KZ-a). Zakonodavac je propisao i obvezno oduzimanje predmeta koji su namijenjeni ili uporabljeni za počinjenje ovog kaznenog djela ili su nastali njegovim počinjenjem (čl. 209. st. 3. KZ-a).

18. Promjena vodnog režima

U čl. 210. KZ-a regulirano je kazneno djelo promjene vodnog režima. Kazna zatvora do dvije godine propisana je za počinitelja koji protivno propisima promijeni ili poremeti vodni režim, a time ne počini neko drugo kazneno djelo za koje je propisana teža kazna (čl. 210. st. 1. KZ-a). Ako je navedeno kazneno djelo počinjeno na području koje je propisom ili odlukom nadležnog tijela proglašeno zaštićenom prirodnom vrijednosti, propisana je kazna zatvora do tri godine (čl. 210. st. 2. KZ-a). I ovdje je propisano obvezno oduzimanje predmeta koju su namijenjeni ili uporabljeni za počinjenje kaznenog djela ili su nastali njegovim počinjenjem (čl. 210. st. 3. KZ-a). Zakonodavac je i ovdje posebno propisao kažnjivost pokušaja kaznenog djela (čl. 210. st. 4. KZ-a).

19. Protupravna eksploatacija rudnog blaga

Kažnjivost protupravne eksploatacije rudnog blaga propisana je u čl. 211. KZ-a. Kazna zatvora do tri godine propisana je za počinitelja koji protivno propisima obavlja eksploataciju rudnog blaga i time prouzroči znatnu štetu (čl. 211. st. 1. KZ-a). Kod ovog pojavnog oblika protupravne eksploatacije rudnog blaga kažnjiv je i njegov pokušaj (čl. 211. st. 4. KZ-a). Kazna zatvora od šest mjeseci do pet godina propisana je za počinitelja koji protivno propisima obavlja eksploataciju rudnog blaga u području koje je propisom ili odlukom nadležnog tijela progla-

šeno zaštićenom prirodnom vrijednosti (čl. 211. st. 2. KZ-a). Kao i kod prethodno opisanog kaznenog djela, zakonodavac je propisao obvezno oduzimanje predmeta koji su namijenjeni ili uporabljeni za počinjenje kaznenog djela ili predmeta koji su nastali njegovim počinjenjem (čl. 211. st. 3. KZ-a).

20. Protupravna gradnja

Kazneno djelo protupravne gradnje propisano je u čl. 212. KZ-a. Kazna zatvora od šest mjeseci do pet godina predviđena je za počinitelja koji protivno propisima gradi građevinu u području koje je propisom ili odlukom nadležnog tijela proglašeno zaštićenom prirodnom vrijednosti, kulturnim dobrom ili drugim područjem od posebnog interesa za državu. Kriminalna zona ovog kaznenog djela znatno je sužena jer nije kažnjiva svaka bespravna gradnja. Tu se uzima u obzir zahtjev (načelo) da kazneno pravo mora biti *ultima ratio*. Bespravna gradnja obuhvaćena je prekršajima prema čl. 179. do 194. Zakona o gradnji.²⁸ Navedenim kaznenim djelom kažnjava se samo građenje na zaštićenim područjima. Zaštićena područja u Republici Hrvatskoj obuhvaćaju 47% kopnenog i 39% morskog područja države. U načelu ova područja obuhvaćaju parkove prirode, rezervate i nacionalne parkove.

21. Djelotvorno kajanje

Prema čl. 213. KZ-a, sud može osloboditi kazne počinitelja kaznenog djela iz čl. 193., čl. 194., čl. 196., čl. 197. te čl. 198. KZ-a koji prije nastupa teških posljedica dobrovoljno otkloni opasnost ili stanje koje je prouzrokovao. Ovdje se radi o odredbi o djelotvornom kajanju.²⁹ Prelaskom na dominantno ekocentrični model uređenja kaznenih djela protiv okoliša kod kojih je uglavnom dostatno već nehajno apstraktno ugrožavanje da bi se uopće radilo o kaznenom djelu, zakonodavac je ocijenio da valja izbjeći izricanje kazne gdje god nema posebne potrebe za kaznom i gdje je to korisno za okoliš. Upravo institut djelotvornog kajanja kod kaznenih djela protiv okoliša idealan je za provedbu načela da kazna mora biti *ultima ratio* te istodobno daje poticaj počin-

²⁸ Zakon o gradnji, NN 175/03.

²⁹ O problemu razgraničenja djelotvornog kajanja i dobrovoljnog odustanka od pokušaja kaznenog djela vidi: P. Novoselec, I. Bojanić, op. cit., bilješka 5, str. 315-316.

teljima da otklone onečišćenje prije nego nastupe teške posljedice. Teške posljedice su one koje su opisane u teškim kaznenim djelima protiv okoliša (čl. 214. KZ-a): smrt, teška tjelesna ozljeda, teško narušenje zdravlja jedne ili više osoba, promjene prouzročene onečišćenjem koje se ne mogu dulje vrijeme otkloniti i velika nesreća.

22. Teška kaznena protiv okoliša

Konačno, u čl. 214. KZ-a propisana su teška kaznena djela protiv okoliša. Kazna zatvora od jedne do deset godina propisana je za pojedine pojavne oblike kaznenih djela protiv okoliša kojima je prouzročena teška tjelesna ozljeda jedne ili više osoba, ili se promjene prouzročene onečišćenjem ne mogu dulje vrijeme otkloniti, ili nastupi velika nesreća (čl. 214. st. 1. KZ-a). Radi se o kaznenim djelima iz čl. 193. st. 1. i 2., čl. 194. st. 1. i 2., čl. 196. st. 1. i 2., čl. 197. st. 1., čl. 198. st. 1. i čl. 199. KZ-a. Ako je navedenim kaznenim djelima prouzročena smrt jedne ili više osoba, propisana je kazna zatvora od tri do petnaest godina (čl. 214. st. 2. KZ-a). Kazna zatvora od šest mjeseci do pet godina propisana je za pojavne oblike kaznenih djela protiv okoliša iz čl. 193. st. 3., čl. 194. st. 3., čl. 196. st. 3., čl. 197. st. 2. i čl. 198. st. 2. KZ-a kojima je prouzročena teška tjelesna ozljeda jedne ili više osoba, ili se promjene prouzročene onečišćenjem ne mogu dulje vrijeme otkloniti ili je nastupila velika nesreća (čl. 214. st. 3. KZ-a). Ako je kod tih kaznenih djela prouzročena smrt jedne ili više osoba, propisana je kazna zatvora od jedne do osam godina (čl. 214. st. 4. KZ-a). Isti kazneni okvir (kazna zatvora od jedne do osam godina) propisan je za slučajeve u kojima je počinjenjem određenih kaznenih djela protiv okoliša prouzročena znatna šteta (čl. 214. st. 5. KZ-a). Riječ o kaznenim djelima iz čl. 200. st. 1. i 2., čl. 201. st. 1., 2. i 3. i čl. 202. st. 1. i 2. KZ-a. Kazna zatvora od šest mjeseci do pet godina (čl. 214. st. 6. KZ-a) propisana je za prouzročenja znatne štete kod počinjenja kaznenih djela iz čl. 206. st. 1., čl. 207. st. 1. i čl. 208. st. 1. KZ-a. Prouzročenje znatne štete predstavlja kvalifikatornu okolnost i kod kaznenih djela iz čl. 200. st. 3., čl. 201. st. 4., čl. 202. st. 3., čl. 206. st. 2. i čl. 207. st. 2. KZ-a. Za ta kaznena djela propisana je kazna zatvora do tri godine (čl. 214. st. 7. KZ-a). U vezi s ovim kaznenim djelom valja istaknuti da pojam „ekološka nesreća“ više nije definiran Zakonom o zaštiti okoliša. Osim toga, stupanjem na snagu Uredbe o sprečavanju velikih nesreća koje

uključuju opasne tvari (NN 114/08),³⁰ prestao je važiti Plan intervencija u zaštiti okoliša koji je također sadržavao pojam ekološke nesreće. Umjesto toga uveden je pojam „velika nesreća“ koji je definiran u čl. 4. st. 1. toč. 77. Zakona o zaštiti okoliša.³¹ Isti pojam koristi se i u Zakonu o zaštiti i spašavanju.³² Zbog jedinstvene primjene neodređenih vrijednosti obilježja na pojedina kaznena djela od strane svih sudova, Kazneni odjel VSRH na sjednici održanoj 27. 12. 2012. (br. Su-IV k-4/2012-57) donio je pravno shvaćanje da zakonsko obilježje „znatna šteta“ kod kaznenog djela teških kaznenih djela protiv okoliša iz čl. 214. st. 5., 6. i 7. KZ-a postoji kad vrijednost štete prelazi 60.000,00 kuna.

III. Zaključak

Hrvatsko kazneno pravo dominantno prihvaća ekocentričku teoriju o kazneopravnoj zaštiti okoliša i sukladno tome u glavi XX. KZ-a propisuje pojedina kaznena djela protiv okoliša. Opisi tih kaznenih djela, kao i propisane kazne, usklađene su s minimalnim standardima koje sadrži Direktiva 2008/99/EZ o zaštiti okoliša putem kaznenog prava. Kaznena djela protiv okoliša primarno su regulirana kao kaznena djela ugrožavanja, među kojima značajan dio pripada kaznenim djelima apstraktnog ugrožavanja. Kažnjivo je ne samo namjerno, nego i nehajno počinjenje kaznenih djela protiv okoliša. Sukladno odredbama općeg dijela KZ-a (čl. 37. i 38.), zajamčeno je i kažnjavanje poticatelja i pomagatelja, a kažnjavanje pravnih osoba moguće je prema Zakonu o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela.³³ Utoliko sadržaji hrvatskog kaznenog prava pridonose i europeizaciji kaznenopravne zaštite okoliša, procesu koji je započeo sa spomenutom direktivom, ali koji s obzirom na pravne okvire Lisabonskog ugovora zasigurno još nije dovršen.³⁴

³⁰ Uredba o sprečavanju velikih nesreća koje uključuju opasne tvari, NN 114/08.

³¹ Op. cit., bilješka 14.

³² Zakon o zaštiti i spašavanju, NN br. 174/04, 79/07, 38/09 i 127/10.

³³ Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela, NN 151/03, 110/07, 45/11 i 143/12.

³⁴ U vezi s aktualnim problemima harmonizacije kaznenog prava okoliša na europskoj razini vidi: S. Ruhs, „Europäisierung des Umweltstrafrechts“, *Zeitschrift für das Juristische Studium* (1/2011), str. 13-20.

Specifična područja regionalnog razvoja i zaštite okoliša

Erika Kovács*

Mario Vinković**

Zoltán Bankó***

Upućivanje radnika u Hrvatskoj i Mađarskoj

I. Uvod

Primarni cilj europske integracije bilo je uklanjanje svih prepreka slobodnom kretanju radnika unutar Europske unije, kako bi se radna snaga optimalno alocirala na jedinstvenom tržištu i povećala konkurentnost, uključujući i globalan konkurentski položaj. Pored slobode kretanja radnika, razvila se i druga kategorija prekograničnog kretanja koja obuhvaća radnike koji su od strane poslodavaca upućeni (izaslani) na određeno vremensko razdoblje u drugu državu članicu EU u odnosu na onu u kojoj su zaposleni. Upućivanje omogućava slobodu pružanja usluga, ali za ozbiljnu posljedicu ima primjenu samo dijela propisa radnog zakonodavstva države domaćina koji apliciraju na upućene radnike.

Upućivanje radnika generira krucijalne tenzije: prvo, između socijalnih prava radnika i ekonomskih ciljeva Unije, i drugo, između suprotstavljenih ekonomskih i socio-političkih interesa države upućivanja i države domaćina. Spomenuti kontradiktorni ciljevi na razini EU rezultirali su s nadmoći ekonomskih interesa, odnosno konkurentnog položaja Unije.

Rad primarno naglašava opći europski okvir i aktualne izazove u području upućivanja radnika. Glavni fokus usmjeren je na pravnu podlogu i posebna administrativna pravila u slučajevima međusobnog upućivanja radnika između Hrvatske i Mađarske, ali i u slučajevima

* Doc. dr. sc. Erika Kovács, docentica, Institut za austrijsko i europsko radno pravo i pravo socijalne sigurnosti, Sveučilište za ekonomiju i poduzetništvo, Beč, dr.erika.kovacs@gmail.com

** Izv. prof. dr. sc. Mario Vinković, izvanredni profesor, Katedra radnopravnih i socijalnih znanosti, voditelj Jean Monnet Chair in EU Labour, Equality and Human Rights Law, Osijek mvinkovi@pravos.hr

*** Dr. sc. Zoltán Bankó, viši predavač, Katedra za radno pravo i pravo socijalne sigurnosti, Pečuh, banko.zoltan@ajk.pte.hu

kad se Hrvatska i Mađarska pojavljuju kao države domaćini ili države upućivanja u odnosu na druge članice EU.

II. Europska regulativa u pogledu upućivanja radnika

1. Upućivanje radnika u službi konkurentnosti

Od samog osnivanja Europske unije njen je ključni cilj povećanje konkurentnosti država članica i jačanje globalne pozicije. Jedan od najznačajnijih instrumenata za njegovo ostvarenje jamčenje je četiri temeljne slobode: slobode kretanja roba, usluga, kapitala i radnika.

Europsko pravo razlikuje dva oblika prekograničnog kretanja radnika. Prvi oblik uključuje radnike koji su prihvatili zaposlenje u drugoj državi članici na temelju slobode kretanja radnika. Drugi oblik prekograničnog kretanja radnika obuhvaća radnike koji su od strane poslodavaca, na određeno vremensko razdoblje, upućeni (izaslani) u drugu državu članicu u odnosu na onu u kojoj uobičajeno rade, te tako obavljaju rad na teritoriju države domaćina. Pravni temelj upućivanja radnika leži u slobodi kretanja usluga iz čl. 56.-62. TFEU. Slijedom toga, pravna regulativa upućivanja služi primarno ekonomskim interesima Unije kao cjeline.

Direktiva 96/71/EC o upućivanju radnika u okviru slobode pružanja usluga (dalje Direktiva) sadrži najvažnije odredbe o upućivanju.¹ Direktiva određuje koje će se pravo primijeniti na upućene radnike. Prema čl. 3. Direktive, radno pravo države upućivanja radnika biti će na njega primjenjivo, ali će određene *hard core* odredbe države domaćina ipak imati prednost u primjeni.

Kako bi se omogućilo upućivanje radnika važno je zajamčiti socijalno osiguranje upućenim radnicima. Stoga je Unija usvojila Uredbu (EC) br. 883/2004 o koordinaciji sustava socijalnog osiguranja² i Uredbu (EC) 987/2009 o provedbi Uredbe br. 883/2004.³ Čl. 12. Uredbe sadrži

¹ Direktiva 96/71/EC Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 1996. godine koja se odnosi na upućivanje radnika u okviru pružanja usluga.

² Uredba (EC) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. godina o koordinaciji sustava socijalnog osiguranja.

³ Uredba (EC) br. 987/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. rujna 2009. godine

najvažnije pravilo kojim se precizira da će upućeni radnici i nadalje biti obuhvaćeni zakonodavstvom države članice koja ih je uputila na rad „uz uvjet da očekivano trajanje rada ne prelazi dvadeset i četiri mjeseca i da radnik nije upućen u svrhu zamjene drugog radnika.”⁴ Isto se pravilo primjenjuje i na samozaposlene osobe ukoliko se nastave baviti sličnom aktivnošću koju su obavljali u drugoj državi članici.

Upućivanje radnika javlja se u tri oblika. U prvom obliku, poduzeće koje pruža usluge u drugoj državi članici za obavljanje svojih aktivnosti želi angažirati vlastite radnike, pa ih upućuje u drugu državu članicu (državu domaćina). Sljedeći oblik upućivanja je onaj u kojem poduzeće šalje radnike u podružnicu ili poduzeće u vlasništvu grupacije na teritoriju druge države članice. Treća mogućnost je upućivanje unajmljenih radnika korisničkom poduzeću koje radi ili je osnovano u državi članici u svrhu prekograničnog privremenog rada.

2. Upućivanje kao pravni instrument diskriminacije radnika

Različite pravne osnove prekograničnog kretanja radnika nameću pitanje različitog pravnog tretmana involviranih radnika. Radnici koji obavljaju prekogranični rad uživaju drugačiji pravni tretman s obzirom na pravno obilježje i vrstu zapošljavanja. Međutim, takav je pristup kontroverzan ne samo sa socijalne točke gledišta, nego i s ekonomskog motrišta interesa tržišta rada.

Upućeni radnici su stanovita drugorazredna kategorija jer se na njih, prema čl. 3. Direktive i predmetne sudske prakse Suda EU (tzv. *hard core* odredbe), primjenjuje samo dio odredaba radnog zakonodavstva države domaćina,⁵ odnosno samo onaj dio pravnih pravila koja su izrijekom precizirana.⁶

koja određuje postupak provedbe Uredbe (EC) br. 883/2004 o koordinaciji sustava socijalnog osiguranja.

⁴ Članak 12. točka 1. Uredbe br. 883/2004.

⁵ Upućenim radnicima moraju biti zajamčeni sljedeći minimalni radni uvjeti u državi domaćinu: najniža zakonom propisana plaća, najdulje radno vrijeme, najkraći periodi odmora, najkraći plaćeni godišnji odmor, uvjeti za unajmljivanje radnika, uvjeti zaštite i sigurnosti na radu, higijenski uvjeti, zaštita trudnica, mladih majki, djece i mladih radnika, ali i pravo na jednakost postupanja prema muškarcima i ženama.

⁶ Ovaj je princip naveden u presudi Suda EU iz Luksemburga. Sud je naglasio da unatoč tome što Direktiva propisuje temelje obvezatnih odredbi za minimalnu zaštitu, čl.

Rezultat različitog tretmana upućenih radnika u tvornicama za posljedicu ima primjenu za njih puno lošijih radnih uvjeta od domaćih radnika koji istodobno obavljaju isti posao temeljem uobičajenog radnopravnog odnosa. EU nedvojbenu razliku u postupanju između upućenih radnika i radnika koji nisu u navedenoj kategoriji opravdava isključivo razlozima ekonomske prirode – dominantno kroz prizmu slobode kretanja usluga. Kako je Sud EU u presudama *Laval* i *Rüffert* presudio,⁷ ekonomski razlozi imaju prednost nad socijalnom zaštitom i jednakim postupanjem prema radnicima. Sud je jasno precizirao da je zabranjeno primijeniti druge odredbe na upućene radnike osim odredbi Direktive 96/71/EC. Upućeni radnici nisu čak ni u mogućnosti ostvarivanja prava zajamčenih kolektivnim ugovorima (osim ukoliko takva pravna pravila imaju opću primjenu), a ostalim radnicima ograničava se i pravo na štrajk u svrhu jednakog postupanja prema upućenim radnicima. Navedeni standardi uspostavljeni su odlukama Suda u predmetima *Laval* i *Viking-Line*.⁸

Promatrano iz različitih kutova gledišta oba oblika obavljanja rada u inozemstvu sadrže sličnosti. Prvo, identični su iz perspektive radnika jer on obavlja isti posao u drugoj državi članici koji je obavljao i ranije, neovisno o pravnoj osnovi zaposlenja u državi domaćinu. Drugo, za tržište rada je potpuno nevažno obavlja li radnik svoj posao samostalno ili nesamostalno. Kao što je Sud EU naglasio u presudi u predmetu *Vicoplus*, u pogledu priljeva radnika na tržište rada države članice neprirодно bi bilo razlikovati radnike prema vrsti zaposlenja jer u oba slučaja kretanja radnika može imati utjecaj ili čak poremetiti tržište rada.⁹ Ipak, ovaj stav Suda odnosi se samo na prekogranični

3, st.1 Direktive određuje iscrpnu listu pitanja. Vidi u: Europska komisija Europskih zajednica protiv Grand Duchy of Luxembourg, (C-319/06.) 19. lipnja 2008.

⁷ Sud EU, predmet C-341/05, *Laval un Partneri Ltd v. Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan and Svenska Elektrikerförbundet*, 18. prosinca 2007., par. 111. i ECJ, predmet C-346/06, *Dirk Rüffert, in his capacity as liquidator of the assets of Objekt und Bauregie GmbH & Co. KG v Land Niedersachsen*, 3. travnja 2008. par. 33-34.

⁸ Sud EU, predmet C-438/05, *International Transport Workers' Federation, Finnish Seamen's Union v. Viking Line ABP, OÜ Viking Line Eesti*, 11. prosinca 2007. godine.

⁹ Sud EU, spojeni predmeti C-307/09 to C-309/09, *Vicoplus SC PUH, BAM Vermeer Contracting sp. zoo, Olbek Industrial Services sp. zoo v Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, 10. veljače 2011., par. 35.

privremeni rad, ali ne i na druge oblike upućivanja radnika. Slijedom toga, prekogranični privremeni rad razlikuje se od druga dva oblika upućivanja. Sud EU naglasio je kako je u slučaju prekograničnog privremenog rada naglasak na osiguranju radne snage što ima isti rezultat kao kada bi radnici otišli u drugu državu članicu koristeći svoje pravo na slobodno kretanje radnika. Razlika je bitna i moramo je naglasiti. U slučaju upućivanja radnika između Hrvatske i Mađarske ovo znači da bi u prijelaznom razdoblju prva dva oblika upućivanja (u okviru pružanja usluga i unutar grupacije poduzeća) bila dopuštena, dok treći oblik (prekogranični privremeni rad) ne bi bio dopušten.

3. Kontradiktorna prava i interesi

Upućivanje radnika dovodi do različitih sukoba interesa i prava. Na europskoj razini sukob se događa između temeljnih sloboda i temeljnih prava radnika, ili, točnije, prava na jednakost postupanja, kao i ostvarenja prava na štrajk i kolektivno pregovaranje. Sud EU u nekoliko je presuda pokušao razriješiti predmetni sukob, detaljno elaborirajući metodu, nazvanu testom proporcionalnosti, koja treba poslužiti za ispitivanje opravdanosti različitog postupanja. Na razini nacionalnog prava, pored toga, otvara se i pitanje kontradikcije različitih izvora prava, posebice između ustavnog prava i pravne stečevine Unije.

Upućivanje radnika navodi na daljnje tenzije između interesa istočnoeuropskih i zapadnoeuropskih država članica Unije. Dok „nove“ istočnoeuropske države članice imaju veliki interes u izvozu usluga, zapadnoeuropske članice nastoje zaštititi svoja tržišta rada. Krucijalna se tenzija javlja između kontradiktornih ekonomskih i socio-političkih interesa država članica koji su na razini EU riješeni u korist ekonomskih interesa i povećanja konkurentnosti Unije. Razmjere tenzija najbolje ilustrira predmet *Laval* kojim je Sud utvrdio kako sindikati nemaju pravo koristiti štrajk ukoliko on rezultira ugrožavanjem temeljnih sloboda pružanja usluga i prava na poslovni nastan. Presude Suda EU u predmetima *Rüffert* i *Commission v. Luxemburg* također su jasno pokazale da ranija praksa zapadnoeuropskih država članica, kojom su štitile vlastita tržišta rada i socijalne sustave od jeftine strane radne snage, a time i od socijalnog dumpinga, ubuduće mora biti ograničena.

Mađarska je u smislu upućivanja radnika uglavnom izvozna država. Očekuje se kako će i postotak izaslanih radnika iz Hrvatske biti veći od postotka radnika koji će u nju biti upućivani. Mađarska iskustva sugeriraju kako Hrvatska u budućnosti, u manjem obimu, može očekivati položaj zemlje domaćina. Dolazno upućivanje radnika ima dva korijena. Odvija se bilo iz država u kojima su usluge radne snage jeftinije, poput Rumunjske, Slovačke i Bugarske, bilo iz zapadnoeuropskih država iz kojih se rukovođeće osoblje upućuje u hrvatske i mađarske podružnice.

4. Dva prijedloga za nove uredbe

U ožujku 2012. godine Komisija je objavila dva prijedloga za dopune postojećih pravila o upućivanju radnika i poboljšanju odnosa između slobodnog pružanja usluga i prava na poduzimanje industrijske akcije.¹⁰ Dok bi „Direktiva o provedbi upućivanja radnika“ trebala poslužiti svrsi učinkovitije provedbe Direktive, Prijedlog za uredbu Vijeća (‘Monti II’ Uredba) pokušava riješiti koliziju između ekonomskih sloboda i temeljnih prava koja je posebice nastala u predmetima *Laval* i *Viking*.¹¹

Članak 2. Monti II Uredbe određuje da se europske temeljne slobode i temeljna prava međusobno moraju uvažavati, što implicira njihov jednak položaj, odnosno nemogućnost da jedno prevlada nad drugim. U situacijama njihova međusobna sukoba, prava i slobode moraju se pomiriti u skladu s načelom proporcionalnosti, ali ih je, pod određenim uvjetima, moguće ograničiti u svrhu jamčenja ostvarenja onog drugog. Članak 3. Prijedloga nudi moguće rješenje za sporove tako što državama članicama nameće obvezu omogućavanja pristupa alternativnim metodama rješavanja sporova u slučajevima konflikta između prava na

¹⁰ Prijedlog za Direktivu Europskog parlamenta i Vijeća o provedbi Direktive 96/71/EC koja se odnosi na upućivanje radnika u okviru pružanja usluga; Brisel, 21.3.2012, COM(2012) 131 final, 2012/0061 (COD) i Prijedlog za Uredbu Vijeća o ostvarenju prava na kolektivnu akciju unutar konteksta slobodne nastana i slobode pružanja usluga, Brisel, 21.3.2012, COM(2012) 130 final, 2012/0064 (APP).

¹¹ Sud EU, Predmet C-341/05, *Laval un Partneri Ltd. v Svenska Byggnadsarbetareförbundet and Others*, 18 December 2007. i ECJ, Predmet C-438/05, *International Transport Workers’ Federation and Finnish Seamen’s Union v Viking Line ABP and OÜ Viking Line Eesti*, 11. prosinca 2007.

poduzimanje kolektivne akcije i ostvarenja prava na slobodu pružanja usluga. Navedeno obvezuje samo one države članice u kojima su već uspostavljeni alternativne (izvansudske) metode rješavanja radnih sporova.

Opća je svrha Prijedloga Direktive poboljšanje provedbe Direktive o upućivanju radnika i jačanje suradnje među državama članicama. S ciljem jačanja suradnje između članica, Prijedlog predviđa uvođenje nekoliko instrumenata.¹² Različitost nacionalnih pravila država, kao i zahtjevi za različitom potrebnom dokumentacijom poduzeća koja su upućivala radnike u druge članice do sada su uzrokovali višestruke probleme. Članice iz kojih su radnici upućivani izvještavale su kako često nije bilo jasno koji su dokumenti nužni u državi domaćinu te jesu li odredbe nacionalnog prava u skladu sa slobodom pružanja usluga ili, umjesto toga, ograničavaju navedenu slobodu.¹³ S ciljem rješavanja predmetnih problema, članak 9. Prijedloga Direktive nudi iscrpnu listu administrativnih uvjeta i mjera kontrole koje države članice mogu nametnuti u svrhu nadzora usuglašenosti provedbe odredaba Direktive od strane poduzeća koje upućuje radnike.

U mnogim državama članicama lanac kooperanata uzrokovao je ozbiljne probleme u zaobilaženja odgovornosti poslodavca pri ostvarenju prava upućenih radnika. Najveći problemi uočeni su u građevinskom sektoru u kojem je bilo prisutno učestalo iskorištavanje radnika. Radnike se često nije plaćalo ukoliko bi došlo da iznenadnog zatvaranja poduzeća. Članak 12. ima za cilj okončati ovakve i slične prakse kroz uspostavu zajedničke i pojedinačne odgovornosti kooperanata. Iako naslov spomenutog članka zvuči obećavajuće, predložena uredba ima nekoliko ograničenja. Prijedlog Direktive imao je i važnu svrhu uki-

¹² Primjerice, sadrži odredbu koja jamči poboljšani pristup informacijama, blisku i uzajamnu suradnju između država članica i odredbe koje jamče učinkovite i adekvatne radne inspekcije.

¹³ Ovaj nedostatak uočen je primjerice u presudi Suda EU u predmetu Komisije protiv Luksemburga (C-445/2003) i u prethodnoj odluci u kaznenom postupku protiv dos Santos Pallhota (C-515/08). U oba slučaja glavno je pitanje bilo koje administrativne uvjete može postaviti država domaćin poduzećima koja upućuju radnike na njen teritorij. Vidi komparativnu analizu problema: A. van Hoek i M. Houwerzijl, *Comparative study on the legal aspects of the posting of workers in the framework of the provision of services in the European Union to the European Commission*, 21. ožujka 2011., str. 31-33.

danja tzv. „malih i srednjih poduzeća koja postoje samo na papiru“. Odabrali smo im predmetni naziv jer je riječ o poduzećima koja ne obavljaju djelatnosti u državi iz koje su radnici upućeni, nego je jedini razlog njihovog osnivanja iskorištavanje uredbe o upućenim radnicima i izbjegavanje primjene pravnih pravila države zaposlenja.¹⁴ Svrha Prijedloga bilo je stoga ukidanje mogućnosti izbjegavanja primjene propisa kroz osnivanje poduzeća u državi članici s jedinom svrhom - upućivanjem radnika u drugu državu članicu. Poslodavci su zloupotrebljavali nedostatnu jasnoću pravnih pravila, pa je Prijedlog u članku 3., stavicama 1. i 2. uključio indikativnu, neiscrpnu listu kvalitativnih kriterija karakterističnih za privremeno upućivanje i uz uvjet postojanja stvarne veze između poslodavca i države članice iz koje se radnici upućuju.¹⁵ Nadalje, članak 3. određuje činjenične elemente karakteristične za djelatnosti koje se provode u poduzeću osnovanom u državi upućivanja. Od ključne je važnosti stoga procjena je li poduzeće koje upućuje radnike stvarno obavlja svoju temeljnu djelatnost ili obavlja samo upravljačke i/ili administrativne aktivnosti.

Trenutno se pregovara o dva prijedloga. U planu rada irsko Predsjedništvo naglasilo je važnost spomenutih prijedloga za radnu mobilnost i ekonomski rast, kao i njegovu ambiciju o postizanja prvog sporazuma u vezi Prijedloga.¹⁶ Stvarnu prednost usvajanja navedenih instrumenata predstavljalo bi unaprjeđenje suradnje između država članica i isto-

¹⁴ Europska komisija, *Commission staff working document, Executive summary of the impact assessment*, Brussels, 21.3.2012, SWD(2012) 64 final. 7. i ISMERI Europa, *Preparatory study for an Impact Assessment concerning the possible revision of the legislative framework on the posting of workers in the context of the provision of services, Final report*, ožujak, 2012. 18.

¹⁵ Vidi također A. van Hoek i M. Houwerzijl, *Comparative study on the legal aspects of the posting of workers in the framework of the provision of services in the European Union to the European Commission*, op.cit. bilj. 13, str. 13-15.

¹⁶ “(...)Predsjedništvo je dalo prioritet novoj Direktivi o provedbi kako bi unaprijedilo implementaciju u svjetlu prakse pravila 1996 o upućivanju radnika. Ovo bi pružateljima usluga omogućilo jasnija pravila ali bi istodobno poboljšalo zaštitu upućenih radnika diljem granica EU. Prijedlog je jedan od dvanaest prioritarnih područja Jedinstvenog akta o tržištu čiji je cilj bio unaprjeđenje europskog gospodarstva i stvaranje novih radnih mjesta. Irsko je predsjedništvo, u suradnji s partnerima, postavilo visoke ambicije za ovo područje jer je za cilj odredilo postizanje Prvog nacrtu sporazuma o Prijedlogu.” *Programme of the Irish Presidency of the Council of the European Union*, str. 33.

dobno smanjenje administrativnih prepreka. Recentne verzije prijedlogâ uključuju i neke očigledne nedostatke, npr. pojmovi „upućivanje“ i „upućeni radnici“ još uvijek nisu potpuno jasni. Nadalje, spor između temeljnih ekonomskih sloboda i kolektivnih radnih prava prijedlozima je samo djelomično riješen.

III. Upućivanje radnika između Hrvatske i Mađarske

1. Opći pregled

Upućivanje radnika pogađa nekoliko grana prava, posebice radnog prava, prava socijalnog osiguranja i poreznog prava. U praksi sve odredbe gore navedenih grana prava moraju se uzeti u obzir u slučaju upućivanja radnika. Naš rad fokusira se na kratak pregled radnopravnih i socijalnih aspekata u slučaju upućivanja radnika između Hrvatske i Mađarske. Prije upuštanja u detaljnu regulativu, potrebno je dati kratak pregled upućivanja između dvije države, posebice s obzirom na okolnost ulaska Hrvatske, države kandidatkinje, u punopravno članstvo Unije 1. srpnja 2013. godine. Što se tiče upućivanja između dvije države, moramo razlikovati dva razdoblja. Prvo razdoblje završava s pristupom Hrvatske Uniji u srpnju 2013. godine. Do tog datuma odredbe pravne stečevine Unije nisu primjenjive na upućivanje radnika između dvije države. Međutim, neka pravila, posebice ona koja se odnose na socijalno osiguranje primjenjuju se na temelju sporazuma između dvije države članice zaključenog 2005. godine.

Drugo razdoblje započinje s pristupom Hrvatske EU. Od tog trenutka Hrvatska će uživati potpunu slobodu kretanja usluga, što uključuje i pravo upućivanja radnika. U Ugovoru o pridruživanju s Hrvatskom¹⁷ samo su Njemačka i Austrija zadržale prijelazna ograničenja u pogledu upućivanja hrvatskih radnika.¹⁸ Bilo je precizirano da prijelazne odredbe o slobodi kretanja radnika za navedene države uključuju i upućivanje radnika. Međutim, ovo se pravilo ne primjenjuje u slučaju upućivanja radnika između Hrvatske i Mađarske, pa se na upućivanje radnika

¹⁷ Vijeće EU, *Accession Treaty: Treaty concerning the accession of the Republic of Croatia*, 14409/11, Brisel, 7. 11. 2011.

¹⁸ Vidi čl. 18. Ugovora i Dodatak V, 2. točka “Slobodno kretanje osoba”.

između dvije države u cijelosti primjenjuju uobičajena pravila Unije u predmetnom području.

2. Mađarske odredbe o upućivanju radnika

2.1. Odredbe radnog prava

Novi mađarski Zakon o radu,¹⁹ u člancima 295.-297., sadrži odredbe koje se primjenjuju na upućene radnike u Mađarskoj. Ove se odredbe primjenjuju ukoliko strani poslodavac zaposli radnika na teritoriju Mađarske u okviru sporazuma s trećom strankom ili poslodavcem koji pripada grupaciji poduzeća. Privremeno zapošljavanje je posebno regulirano. Zakon o radu precizira da se sve odredbe o privremenom radu (čl. 214.-222. Zakona) što se primjenjuje na radnike upućene u Mađarsku putem agencija za privremeno zapošljavanje.

Članak 295. utvrđuje najdulje trajanje radnog vremena i najkraće trajanje odmora, najkraće trajanje plaćenih godišnjih odmora, iznos najniže zajamčene plaće, uvjete rada putem agencija za privremeno zapošljavanje u člancima 214.-222., sigurnost na radu, uvjete zapošljavanja i rada trudnica i žena koje se nedavno rodile, mladih radnika te primjenu načela jednakog tretmana, uključujući i odredbu mađarskog prava kako kolektivni ugovori proširene primjene apliciraju i na upućene radnike. Zakon o radu preuzeo je područja spomenuta u čl. 3. točka 1. Direktive, a daje i vrlo široku definiciju minimalne plaće.²⁰

U mađarskom radnom pravu najvažniji je izvor Zakon o radu. Iako je postupak proširenja primjene kolektivnih ugovora reguliran, prošireni kolektivni ugovori u praksi imaju apsolutno minornu ulogu. U posljednjih dvadeset godina sklopljena su samo četiri proširena kolektivna ugovora.²¹ Važno je naglasiti da u pogledu upućivanja radnika u sek-

¹⁹ 2012. évi I. törvény a Munka Törvénykönyvéről. Novi zakon regulira individualna i kolektivna radna prava, a stupio je na snagu u srpnju 2012. godine.

²⁰ Članak 295. st.2. Zakona o radu: “U provedbi paragrafa c) pododjeljka (1), koncept najmanje plaće se razumijeva kao plaća koja je definirana Odjeljcima 136.–153. Minimalna plaća neće uključivati plaćanja prema dobrovoljnim uzajamnim fondovima osiguranja, ili bilo koja plaćanja prema radniku koja nisu predmetom poreza na dohodak.”

²¹ U industriji proizvodnje električne energije, pekarstvu, turizmu, dostavi hrane i građevinskoj industriji.

toru građevinarstva postoji prošireni kolektivni ugovor. Stavak 3. čl. 295. Zakona o radu izrijekom regulira da će radnici zaposleni u građevinskom sektoru biti obuhvaćeni kolektivnim ugovorom koji obuhvaća cjelokupnu industriju ili cjelokupni sektor.

Važno je istaknuti da mađarski propisi određuju primjenu principa povoljnijih uvjeta koji je reguliran u čl. 3. st. 7 Direktive. Zakon određuje da se mađarske odredbe neće primijeniti ako zakon koji uređuje radni odnos tj. pravo države iz koje dolaze upućeni radnici sadrži povoljnije odredbe za radnika u pogledu navedenih uvjeta rada.

Mađarski zakon koristi iznimke koje su definirane člankom 1. toč. 2. i člankom 3. toč. 2. Direktive i sadrži pravila istovjetna onima iz Direktive.²²

Članak 297. obuhvaća zanimljivo pravilo u korist interesa upućenih radnika. Sukladno njemu, korisnik je prije zaključenja ugovora o pružanju usluga obavezan pismeno obavijestiti stranog poslodavca o radnim uvjetima koji vrijede za upućene radnike. U slučaju nepoštivanja ove obveze, korisnik snosi punu financijsku odgovornost za sva eventualna potraživanja od strane radnika. Svrha je ove odredbe motiviranje stranke koja će koristiti usluge da detaljno obavijesti poduzeće o primjenjivim mađarskim propisima. Mađarska ugovorna strana ispunjava svoju obvezu ukoliko u pismenom obliku obavijesti drugu ugovornu stranu o uvjetima, a time se oslobađa i odgovornosti za moguću štetu prouzročenu radnicima.

2.2. Propisi o socijalnom osiguranju koji se odnose na upućene radnike između Hrvatske i Mađarske

2.2.1. Sporazum o socijalnom osiguranju iz 2005. godine

Dok Hrvatska nije postala članicom Unije, posebni propisi primjenjivali su se na socijalno osiguranje upućenih radnika. Hrvatska i Mađarska su 2005. godine zaključile Sporazum o socijalnom osiguranju koji je Zakonom CXXV iz 2005. (dalje Zakon) postao dio mađarskog prava.²³ Predmetni sporazum zamijenio je raniji Sporazum Mađarske i Jugoslavije zaključen 1957. godine.

²² Čl. 296. Zakona o radu.

²³ 2005. évi CXXV. törvény a Magyar Köztársaság és a Horvát Köztársaság között a szociális biztonságról szóló, Budapest, 2005. február 8-án aláírt Egyezmény kihir-

Sporazum je usvojio najvažnija pravila o socijalnom osiguranju Unije, što znači da je u slučaju upućivanja na određeno vremensko razdoblje primjenjivo pravo države upućivanja tj. upućeni radnik je osiguran u državi iz koje je upućen i plaća svoje doprinose za socijalno osiguranje kao da radi u državi porijekla.

Zakon također određuje načelo jednakog postupanja koje podrazumijeva da će se pri primjeni pravila na državljane druge članice primjenjivati jednaka pravna zaštita koju uživaju domaći državljani, odnosno državljani članice koja upućuje radnike bit će tretirani jednako kao i državljani zemlje domaćina.²⁴

Članak 7. Zakona sadrži središnji princip socijalnog osiguranja u slučaju upućivanja radnika između Hrvatske i Mađarske. U slučaju upućivanja, radnik ostaje osiguran u sklopu sustava socijalnog osiguranja države koja ga je uputila, sve dok upućivanje ne traje dulje od 24 mjeseca. Ukoliko se upućivanje produži nakon ovog razdoblja, radnik i poslodavac mogu zajednički tražiti obnovu zahtjeva za socijalno osiguranje države upućivanja. U iznimnim slučajevima, ukoliko nadležna tijela države domaćina odobre takav zahtjev, primjena se može produžiti za sljedeća 24 mjeseca.

Prema čl. 7. st.1 samozaposlene osobe svoju djelatnost mogu privremeno obavljati u drugoj državi članici i u takvim se slučajevima pravila socijalnog osiguranja primjenjuju na njega/nju najdulje 12 mjeseci, na isti način na koji bi se primjenjivala da ta osoba obavlja djelatnost u državi svoga porijekla. Posebna pravila primjenjuju se na tzv. mobilne radnike koji su zaposleni kao dio putujuće ili zračne posade na koje se primjenjuje pravo države sjedišta poduzeća koje ih zapošljava. U slučaju osoblja na brodovima, zastava broda određuje primjenjivo pravo. Osobe zaposlene u javnim službama tijekom upućivanja osiguravaju se zajedno s članovima obitelji prema pravu države iz koje se upućuju.

Upućeni radnik ostvaruje pravo na zdravstvenu skrb države domaćina prema nacionalnom pravu, a država iz koje je radnik upućen mora nadoknaditi stvarni trošak tretmana.²⁵ Iznimno u slučajevima skupih

detéséről.

²⁴ Čl. 4. Zakona.

²⁵ Čl. 12. st. 1. i 17. Zakona CXXV iz 2005. godine.

tretmana, neophodna je prethodna suglasnost nadležnog tijela države iz koje je radnik upućen. Suglasnost nije neophodna ukoliko se radi o neizbježnom tretmanu, jer životno ugrožena osoba ili kojoj treba medicinski tretman ne trpi odgodu.

2.2.2. Mađarska administrativna pravila

U Mađarskoj „Országos Egészségbiztosítási Pénztár“ (dalje OEP, Nacionalni fond zdravstvenog osiguranja) nadležno je tijelo za socijalno osiguranje u slučaju upućivanja radnika. OEP izdaje potvrde upućenim radnicima na najdulje razdoblje od 24 mjeseca. Mađarski poslodavac mora ispuniti poseban formular - HR/HU 128.

Važno je naglasiti da OEP prije izdavanja potvrde ispituje – na isti način kao i u slučaju upućivanja u drugu državu članicu EU – da li je djelatnost u drugoj državi uistinu upućivanje, da li je upućena osoba osigurana prema nacionalnom pravu i da li poslodavac ostvaruje značajnu gospodarsku aktivnost u Mađarskoj. OEP daje odobrenje samo ukoliko su ispunjeni svi spomenuti uvjeti.

Poslodavac mora dati izjavu da će radni odnos trajati tijekom razdoblja upućivanja radnika, da će sva prava poslodavca ostvariti samo poslodavac koji je izrijekom naveden u zahtjevu i da je radno mjesto koje je navedeno u zahtjevu doista radno mjesto upućenog radnika. Nadalje, poslodavac mora potvrditi da svrha ili rezultat upućivanja nije zamjena drugog radnika na istom radnom mjestu, jer nije dozvoljeno zaposliti upućenog radnika u državi domaćinu na istom radnom mjestu tijekom dopuštenih 24 mjeseca. Poslodavac koji upućuje radnika mora izjaviti da će tijekom upućivanja uplaćivati doprinose za socijalno osiguranje za upućenog radnika te mora zajamčiti kontinuitet zaposlenja upućenog radnika nakon njegovog/njenog povratka, odnosno repatrijacije.

Štoviše, postoji i važno pravilo koje nastoji izbjeći korištenje tzv. „poduzeća na papiru“ s jedinom svrhom – upućivanjem radnika. Poslodavac mora potvrditi da će tijekom čitavog razdoblja upućivanja obavljati značajnu gospodarsku djelatnost i da pored upućenih radnika zapošljava i one koji rade za središnjicu poduzeća te obavljaju administrativne aktivnosti u Mađarskoj. Slijedom toga, pravila za socijalno osiguranje upućenih radnika nisu primjenjiva ukoliko poslodavac samo tijekom razdoblja upućivanja zapošljava radnike koji rade na administrativnim

poslovima ili su zaposleni na upravljačkim poslovima u poduzeću. Poslodavac koji upućuje radnike mora obavljati značajnu gospodarsku djelatnost u Mađarskoj što podrazumijeva da tijekom upućivanja omjer zaposlenih osoba u Mađarskoj mora biti 25% od svih radnika ili postotak od ostvarenih prihoda u Mađarskoj mora iznositi 25% cjelokupnog prihoda poslodavca. OEP ocjenjuje i podatke iz posljednjih 6 do 12 mjeseci kako bi provjerili udovoljavanje gore navedenim uvjetima tijekom upućivanja. Drugi je uvjet da poslodavac upućenog radnika mora zaposliti u istom sektoru gospodarske aktivnosti koju obavlja u Mađarskoj.²⁶

Upućeni radnik mora biti osiguran najmanje 30 dana prije upućivanja. Ukoliko se upućivanje prekine na period dulji od 60 dana, dozvoljeno je novo upućivanje. Ipak, ukoliko je prekid kraći od dva mjeseca, dva upućivanja istog radnika smatrati će se jedinstvenim upućivanjem.

3. Hrvatsko zakonodavstvo o upućivanju radnika

3.1. Radno zakonodavstvo

U procesu harmonizacije s *acquis communautaire* hrvatski je zakonodavac u više prilika, od donošenja prvog Zakona o radu 1995. godine,²⁷ mijenjao radno zakonodavstvo. Konačno 2009. godine usvojen je novi, drugi po redu Zakon o radu od državnopravnog osamostaljenja.²⁸ Međutim, uobičajena praksa čestih izmjena zakonodavstva, kao i uočene manjkavosti postojećih rješenja, *pro futuro* nedvojbeno sugeriraju potrebu dodatnih intervencija u radnoj regulativi ili usvajanje potpuno novog zakona koji će primjerenije odgovoriti izazovima tržišta rada i artikuliranoj potrebi za fleksibilizacijom radnih odnosa. Spomenuta nužnost dobrim je dijelom rezultat permanentne tenzije između rigidne zaštite prava radnika na kojoj inzistiraju sindikati i zahtjevima za liberalnijim režimom uređenja radnih odnosa, poglavito u kontekstu za-

²⁶ Vidi sva spomenuta pravila u: Országos Egészségbiztosítási Pénztár: *Kiküldetési szabályok változása a 883/04/EK rendelet szerint*, dostupno na www.oep.hu (30.5.2013.).

²⁷ Zakon o radu, Narodne novine br. 38/95, 54/95, 65/95, 17/01, 82/01, 114/03, 142/03, Odluka Ustavnog suda U-I-2766/2003, U-I-469/2004, U-I-1607/2004, U-I-4768/2004, U-I-4513/2004 (Narodne novine br. 68/05).

²⁸ Zakon o radu, Narodne novine br. 149/09, 61/11, 82/12, 73/13.

snivanja radnog odnosa, trajanja ugovora o radu na određeno vrijeme i otkazivanja ugovora o radu, na kojem ustrajava Udruga poslodavaca.

U pogledu upućivanja radnika dodatno valja imati na umu kritike jezičnih stručnjak o tome kako se u Hrvatskoj, u službenim prijevodima pojavljuje nekoliko sinonima: „upućeni radnici“, „izaslani radnici“, „detaširani radnici“, koji unose popriličnu zbrku, a zbog odstupanja od standarda jasnoće u praksi prouzrokuju značajne poteškoće neupućenim korisnicima.²⁹ Štoviše, Zakon o strancima koristi sintagmu „raspoređeni radnik“, čime se niz korištenih sinonima još više proširuje stvarajući *inter alia* nadležnim službenicima poteškoće u razumijevanju, interpretaciji i implementaciji.

Važeći Zakon o radu sadrži odredbe koje se tiču upućenih radnika samo u kontekstu onih radnika koji se upućuju izvan Republike Hrvatske, ali ne sadrži eksplicitne odredbe koje se odnose na radnike upućene u Hrvatsku od strane inozemnih poslodavca. Odredbe primarno reguliraju obvezni sadržaj ugovora o radu, odnosno pisane potvrde o sklopljenom ugovoru o radu, u slučaju upućivanja radnika u inozemstvo,³⁰ funkcioniranje agencija za privremeno zapošljavanje, uključujući i obveze korisnika i agencija prema ustupljenim radnicima,³¹ a *expressis verbis* odredba sadrži i posebna prava radnika upućenih u inozemstvo.³² Posljednja se odnosi na obvezu poslodavca koji je uputio radnika u inozemstvo da u slučaju prestanka ugovora o radu koji je radnik sklopio s inozemnim poslodavcem (osim kod otkaza uvjetovanog ponašanjem radnika) naknadi troškove preseljenja i osigura odgovarajuće zaposlenje u zemlji. Također, razdoblje koje je takav radnik proveo u inozemstvu se pri određivanju otkaznog roka i otpremnine ubraja u razdoblje neprekinutog trajanja odnosa s poslodavcem koji ga je uputio u ino-

²⁹ M. Bajčić, „Challenges of translating EU Terminology“, u M. Gotti, ed., *Book of Abstracts CERLIS 2009* (Bergamo, University of Bergamo 2009.) id. „Challenges of Translating EU Terminology“, in M. Gotti and C. Williams, eds., *Legal Discourse Across Language and Cultures* (Bern, Berlin, Bruxelles, Frankfurt, New York, Oxford, Wien, Peter Lang, 2010.) str. 83.

³⁰ Članak 16. Zakona o radu.

³¹ Članci 24. do 32.

³² Članak 123.

zemstvo.³³ U kontekstu sudske zaštite prava iz radnog odnosa, radnik *inter alia* upućen na rad u inozemstvo može se u slučaju povrijeđenog prava i bez prethodnog pokušaja ostvarivanja zaštite kod poslodavca izravno obratiti sudu, i to u roku od 15 dana od dana dostave sporne odluke.³⁴

3.2. Hrvatski Zakon o radu u svjetlu Direktive o upućenim

Zakon o strancima³⁵ sadrži najznačajnije odredbe koje se tiču radnika upućenih u Republiku Hrvatsku, bilo da dolaze s područja EU, odnosno Europskog ekonomskog prostora, bilo s područja trećih država. U odredbama članka 86. do 89. transponiran je najznačajniji nukleus rješenja iz Direktive 96/71/EC. Iz definicije raspoređenog radnika razvidno je da je riječ o radniku kojeg strani poslodavac u okviru privremenog ili povremenog pružanja prekograničnih usluga na ograničeno vrijeme: 1) upućuje na rad u Republiku Hrvatsku za svoj račun i pod svojim vodstvom, na temelju ugovora sklopljenog između stranog poslodavca koji ga upućuje i korisnika usluge u Republici Hrvatskoj, pod uvjetom da za vrijeme upućivanja između stranog poslodavca i radnika postoji radni odnos; ili 2) upućuje u Republiku Hrvatsku u svoju podružnicu ili u društvo u vlasništvu iste grupe kojoj pripada i strani poslodavac, pod uvjetom da za vrijeme upućivanja između stranog poslodavca i radnika postoji radni odnos; ili 3) ustupa kao agencija za privremeno zapošljavanje korisniku koji je osnovan ili posluje u Republici Hrvatskoj pod uvjetom da za vrijeme ustupanja postoji radni odnos između agencije za privremeno zapošljavanje i radnika³⁶.

Strani poslodavac definiran je kao fizička ili pravna osoba koja ostvaruje poslovni nastan u drugoj državi članici Europskog gospodarskog prostora, koji u okviru prekograničnog pružanja usluga, upućuje radnika na ograničeno vrijeme na rad u Republiku Hrvatsku, a upućeni radnik kao onaj kojega strani poslodavac u okviru prekograničnog pružanja usluga jest uputio na ograničeno vrijeme na rad u Republiku

³³ Članak 123. st. 1. i 2.

³⁴ Članak 129.

³⁵ Zakon o strancima, Narodne novine br. 130/11, 74/13.

³⁶ Članak 86. st. 1. Zakona o strancima.

Hrvatsku koja nije država u kojoj uobičajeno radi.³⁷ Zakon *expressis verbis* precizira i obvezu upućenog radnika državljanina treće države koji je zakonito zaposlen kod stranog poslodavca i upućen na rad u Hrvatsku, na razdoblje duže od tri mjeseca, da regulira svoj privremeni boravak u svrhu rada u skladu s odredbama Zakona.³⁸

Zakon o strancima upućenim radnicima jamči uvjete rada i zapošljavanja koji se odnose na propisano najduže trajanje radnog vremena i najkraće trajanje odmora, najkraće trajanje godišnjeg odmora, najnižu plaću, uključujući povećanu plaću za prekovremeni rad, zaštitu zdravlja i sigurnosti na radu, mjere zaštite trudnica, žena koje su nedavno rodile, odnosno doje i mladih radnika, te zabranu diskriminacije, a isti će se utvrditi u skladu s nacionalnim propisima iz područja rada i zabrane diskriminacije usklađenima s *acquis communautaire*, a posljedično i u skladu s relevantnim kolektivnim ugovorima i/ili arbitražnim odlukama kao autonomnim izvorima radnog prava koji mogu biti univerzalno primjenjivi.³⁹ Međutim, navedeni uvjeti neće se primjenjivati na radnike upućene na rad u Hrvatsku za razdoblje kraće od osam dana ukoliko ih strani poslodavac upućuje da izvrše početno sastavljanje odnosno prvo postavljanje koje je nužno za stavljanje isporučene robe u uporabu ukoliko je to ugovoreno kao bitan sastojak ugovora o isporuci robe. Isključenje od primjene uvjeta rada i zapošljavanja u slučaju takvog kratkotrajnog upućivanja radnika neće međutim biti moguće u slučajevima rada radnika na poslovima u građevinarstvu, koji podrazumijevaju izgradnju, popravlanje, održavanje, preinake, rušenje zgrada, poslove iskapanja, zemljanih radova, stvarne poslove izgradnje, sastavljanja i rastavljanja prefabriciranih elemenata, postavljanja instalacija, preinaka, renoviranja, popravaka, rastavljanja, rušenja, redovnog održavanja, održavanja, ličenja i čišćenja ili poboljšanja.⁴⁰ U slučaju kad su ranije istaknuti uvjeti rada u Republici Hrvatskoj povoljnije regulirani za upućene radnike od propisa države u kojoj njihov poslodavac ima poslovni nastan doći će do primjene za njih povoljni-

³⁷ Ibid., st. 2. i st. 3.

³⁸ Ibid., st. 4.

³⁹ Čl. 3. Direktive 96/71/EC.

⁴⁰ Zakon o strancima, čl. 86. st. 11.

jeg hrvatskog prava.⁴¹ Navedena odredba u skladu je s temeljnim standardom hrvatskog radnog zakonodavstva da se na radnika, u slučaju postojanja odredba zakona, kolektivnog ugovora ili pravilnika o radu koje na različit način reguliraju pojedina pitanja, uvijek primjenjuje najpovoljnije pravo (*engl. workers best interest*). Međutim, navedena odredba može izazvati značajne poteškoće u svakodnevnoj primjeni od strane nadležnih subjekata ili prilikom postupanja hrvatske inspekcije rada koja bi plastično i vrlo doslovno primjenjujući takvu zakonsku formulaciju mogla odrediti eventualne sankcije zbog neprimjene za upućenog radnika povoljnijeg prava. Odredba Zakona o strancima nedvojbeno se oslanja na članak 3. st. 7. Direktive o upućenim radnicima, ali za njenu odgovarajuću implementaciju hrvatske vlasti, inspekcija rada i sudovi moraju iznimno dobro poznavati judikaturu Suda EU što u Hrvatskoj, bojimo se, nije slučaj. Primjena spomenutog članka Direktive, a time i analizirane odredbe Zakona o strancima značajno je reducirana interpretacijom Suda EU u već spominjanim predmetima *Laval* i *Rüffert*. Prema stajalištu Suda navedena odredba Direktive štiti upućenog radnika kada država iz koje se radnik upućuje pruža veću razinu zaštite od prava države domaćina, pa on ne bi smio biti žrtva reduciranja prava zbog upućivanja. Štoviše, takva odredba Direktive poslodavcu daje mogućnost da s radnikom ugovori povoljnije uvjete rada od onih utvrđenih zakonodavstvom države domaćina, ali ne i primjenu povoljnijeg prava države domaćina.⁴² Drugim riječima, pravna pravila države iz koje se radnik upućuje mogu poslužiti kao sredstvo podrivanja radnog prava države domaćina.⁴³ Promatrajući navedeno u svjetlu Bolkensteinove Direktive o uslugama jasno je kako je ta direktiva na unutarnjem tržištu poslužila „za učvršćivanje postojećeg pravnog položaja u odnosu na radno pravo“.⁴⁴ Naime, iako ta direktiva čl. 3. isključuje svoju primjenu u situacijama kad se primjenjuju odredbe Direktive o upućenim radnicima, njeno isključenje od primjene treba shvatiti vrlo uvjetno, jer Direktiva o upućenim radnicima uređuje pro-

⁴¹ Ibid., st.12.

⁴² Vidi A. C. L. Davies *EU Labour Law* (Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, Elgar European Law 2012.) str. 97.

⁴³ P. Syrpis, *EU Intervention in Domestic Labour Law* (Oxford, Oxford University Press 2007) str. 124.

⁴⁴ Ibid., str. 126.

blematiku vezanu uz rad, dok ona jamči slobodu pružanja usluga⁴⁵ koja je fundamentalni supstrat i osnovna funkcija upućivanja radnika.

Moguće je da je hrvatski zakonodavac prilikom transponiranja odredaba Direktive o upućenim radnicima u nacionalni pravni sustav i kreiranja članka 86. st. 12. Zakona o strancima na umu imao njenu odredbu iz članka 3. st. 10 koja se u hrvatskom zakonu niti na jednom mjestu eksplicitno ne spominje, a koja predstavlja derogaciju odredaba Ugovora o slobodi pružanja usluga i stoga mora biti vrlo striktno tumačena kako je to potvrdio i Sud EU u već ranije spomenutom predmetu *Commission v. Luxembourg*.⁴⁶ Naime, odredba čl. 3. st.10. Direktive odnosi se na izuzetak u pogledu zaštite javnog interesa i stoga ne podliježe mogućoj jednostranoj interpretaciji država članica bez nadzora institucija EU, a test koji je u tom pogledu postavio Sud EU, ističu stručnjaci, gotovo je nemoguće zadovoljiti.⁴⁷ Navedena odredba stoga ne može poslužiti kao izgovor državama članicama da na bilo kojeg upućenog radnika na njihovom teritoriju primjenjuju nacionalno radno pravo, jer bi to iz sadašnje pozicije EU prava, o davanju ekskluzivne prednosti ekonomskim slobodama nad socijalnim pravima, podrivalo sam trenutni smisao upućivanja radnika, koji u osnovnom supstratu podrazumijeva ostvarivanje određenog oblika socijalnog dumpinga pod egidom slobode pružanja usluga.

Nedvojbeno je kako su nepažljiva interpretacija članaka 3. st. 7. i st. 10. Direktive i neodgovarajuće transponiranje paragrafa 7. u hrvatski nacionalni pravni korpus rezultirali zbunjajućom i s EU pravom neusklađenom odredbom Zakona o strancima iz čl. 86. st.12., pa je *pro futuro* navedenu odredbu potrebno hitno modificirati. Pored toga, u komentarima toga nacionalnog zakona domaće stručnjake potrebno je *expressis verbis* uputiti na zamke doslovnog tumačenja, kao i iznimno važne standarde utvrđene ovdje spomenutom sudskom praksom Suda EU.

⁴⁵ K. Dumančić, *Granice slobode pružanja usluga u Europskoj Uniji. Doktorska disertacija.* (Zagreb, Pravni fakultet 2011.) str. 302.

⁴⁶ ECJ, Case C-319/06 *Commission v Luxembourg*, 19. lipnja 2008. Vidi *supra* bilješka. 6.; Davies 2012., op. cit. bilj.42, na str. 98.

⁴⁷ Ibid.

Duljina trajanja vremena na koje je raspoređeni radnik upućen u Republiku Hrvatsku, kao i u Direktivi, računa se na bazi referentnog razdoblja od jedne godine od početka upućivanja, a u svrhu izračuna trajanja upućivanja u obzir se uzimaju sva ranija razdoblja u kojima je isti posao za istog stranog poslodavca obavljao bilo koji od njega upućeni radnik.⁴⁸

Sudska zaštita i administrativna suradnja i informiranje podrazumijevaju da upućeni radnik u kontekstu zajamčenih uvjeta rada može protiv pravne ili fizičke osobe stranog poslodavca, odnosno primatelja usluge u Republici Hrvatskoj, pokrenuti sudski spor pred nadležnim hrvatskim sudom i u skladu s hrvatskim propisima.⁴⁹ Međutim, u Zakonu o strancima ne spominje se odredba Direktive iz čl. 6. kako navedena mogućnost sudske nadležnosti pred sudom države domaćina ne dovodi u pitanje, prema potrebi, i pravo na pokretanje sudskih postupaka u drugoj državi na temelju postojećih međunarodnih konvencija o sudskoj nadležnosti.⁵⁰ U cilju ostvarivanja potpunog informiranja o zaštiti i opsegu propisanih prava i potrebne međunarodne suradnje Zakon o strancima nameće ministarstvu nadležnom za poslove rada zadatak osigurati potrebnu uzajamnu administrativnu suradnju i pomoć kako bi podaci o uvjetima rada bili dostupni zainteresiranim subjektima.⁵¹

Strani poslodavac prije upućivanja radnika dužan je nadležnom hrvatskom tijelu za koordinaciju sustava socijalne sigurnosti pisano ili elektroničkim putem podnijeti izjavu o upućivanju koja mora sadržavati podatke o stranom poslodavcu (naziv i sjedište, odnosno ime i prezime, adresu i kontakt podatke poput broja telefona, telefaksa i e-mail adrese), podatke o raspoređenom radniku (ime i prezime i podatak o državi u kojoj uobičajeno radi), početak i predviđeno trajanje upućivanja, podatke o korisniku usluge (naziv i sjedište, odnosno ime i prezime, adresu, mjesto pružanja usluge i kratki opis pružanja usluge) i podatke o datumu izdavanja, roku važenja, broju i nadležnom tijelu koje je izdalo važeću dozvolu za boravak i dozvolu za rad (odnosi se na državljane trećih država), a po propisima države u kojoj strani po-

⁴⁸ Čl. 87. st. 1. i 2. Zakona o strancima.

⁴⁹ Ibid., čl. 88. st. 1.

⁵⁰ Vidi čl. 6 Direktive 96/71/EC.

⁵¹ Čl. 88. st. 2. Zakona o strancima.

slodavac ostvaruje poslovni nastan. Svaka promjena navedenih podataka tijekom trajanja upućivanja podrazumijeva i dostavu izmijenjenih podataka.⁵²

Hrvatski zakonodavca materiju o upućenim radnicima sadržajno je razdijelio u dva propisa, ovisno o tome je li riječ o radnicima koje hrvatski poslodavci upućuju u članice EU i treće države, ili je riječ o *vice versa* situaciji. Na domaće radnike primjenjuju se odredbe Zakona o radu, a na strane radnike odredbe Zakona o strancima. Navedeno rješenje ne ocjenjujemo primjerenim, jer je Zakon o strancima s aspekta nomotehničke strukture, misaonog i logičnog slijeda normiranja pojedinih dijelova materije i terminološkog pristupa prilično nepregledan, vrlo opširan, a u pojedinim segmentima nelogičan i konfuzan. Štoviše, tijelo koje je nadležno za njegovu provedbu dominantno je Ministarstvo unutarnjih poslova, koje u pogledu radnopravne problematike nije stručno dostatno ekipirano i kompetentno.

IV. Upućivanje radnika u Hrvatskoj i Mađarskoj

Hrvatska i Mađarska zemlje su koje još uvijek tragaju za primjerenim ekonomskim modelima te nisu okončale proces svoje gospodarske tranzicije. Kao zemlje s relativno niskim prosječnim primanjima one su gotovo isključivo države koje upućuju radnike, a ne države primateljice.⁵³ U tom kontekstu nije za očekivati da će upućivanje radnika između Mađarske i Hrvatske podrazumijevati upućivanje velikog broja radnika u jednu, odnosno drugu državu. Puno je veća vjerojatnost da će mađarski i hrvatski radnici biti upućivani u ostale članice EU, poglavito one bogatije, u kojima je domicilna radna snaga skuplja od hrvatskih ili mađarskih radnika. Pružanje usluga u pojedinim gospodarskim sektorima podrazumijevat će stoga, vrlo vjerojatno, dominantno upućivanje hrvatskih i mađarskih građevinskih radnika u ostale, bogatije i ekonomski stabilnije države članice, jer je građevinska industrija glavna ekonomska aktivnost koja apsorbira upućene radnike

⁵² Ibid., čl. 89. st.1. , st. 2. i st. 3.

⁵³ G. Bosch, D. Nestić and L. Neumann, 'Minimum Wages and Collective Bargaining in the Construction, in D. Grimshaw, ed. , *Minimum Wages, Pay Equity and Comparative industrial Relations* (Abingdon, Oxon, Routledge 2013.) str. 171.

u EU.⁵⁴ To poglavito imajući na umu tešku situaciju u građevinskom sektoru u obje zemlje i činjenicu da je u EU u njemu zabilježen gubitak od 1,4 milijuna radnih mjesta.⁵⁵

U Mađarskoj ne postoje statistički podaci o broju uvezenih upućenih radnika, ali se procjenjuje da se broj onih koje su mađarske kompanije uputile u druge države članice, primarno Njemačku i Austriju, kreće između 17.000 i 18.000.⁵⁶ Medijski najzapaženija zgoda s upućenim radnicima u Mađarskoj svakako je slučaj štrajka u Zračnoj luci u Budimpešti 2008. godine kada je poslodavac upućene radnike koristio kao štrajkolomce.⁵⁷

Hrvatska također ne raspolaže izravnim statističkim podacima o broju upućenih radnika pristiglih u Hrvatsku, kao ni o hrvatskim radnicima upućenim u druge članice EU. Takvi podatci indirektno bi se mogli prikupiti za razdoblje prije punopravnog članstva Hrvatske u EU, jer su policijske postaje bile zadužene za reguliranje boravaka stranaca u kontekstu ishodovanih radnih dozvola. Međutim, prikupljanje podataka slanjem upita o takvim radnicima svim policijskim postajama u Republici Hrvatskoj iznimno bi dugo trajalo. Budućim izmjenama i dopunama Zakona o radu poteškoće s prikupljanjem odgovarajućih statističkih podataka o upućenim i prihvaćenim upućenim radnicima u Hrvatskoj riješit će se nametanjem obveze dostavljanja potrebnih podataka, posebice agencijama za privremeno zapošljavanje i nadležnim tijelima.⁵⁸

U svjetlu analize pravnog statusa upućenih radnika u Hrvatskoj i Mađarskoj, ali i uopće, ne treba zanemariti sadržaj Rim I Uredbe o pravu

⁵⁴ Ibid., str. 170.

⁵⁵ B. Galgózi, J. Leschke and A. Watt (eds.) „EU Labour Migration in Troubled Times, Skills Mismatch, return and Policy Responses“ (Farnham, Surrey, Ashgate 2012.) str. 22-23.

⁵⁶ Á. Hars i L. Neumann, „Hungary: Posted workers“, MTA-PTI, Hungary, 2012, dostupno na <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0908038s/hu0908039q.htm> (15.6.2013.).

⁵⁷ Posted workers in the European Union, Eurofound, 2010, str. 27. Vidi na <http://www.eurofound.europa.eu/docs/eiro/tn0908038s/tn0908038s.pdf> (15.6.2013.).

⁵⁸ Saznanja koja su autori dobili temeljem razgovora s gospođom Ingom Žic, načelnicom sektora za rad i radno pravo Ministarstva rada i mirovinskog sustava, u svibnju 2013. godine.

mjerodavnom za ugovorne obveze⁵⁹ koja je zamijenila Rimsku konvenciju koja uspostavlja jedinstvena pravila za utvrđivanje mjerodavnog prava primjenjivog na ugovorne obveze u EU (eng. *Rome Convention that established uniform rules for determining the law applicable to contractual obligations in the European Union, odnosno Rome Convention of 1980 on the law applicable to contractual obligations*).⁶⁰ Naime, ona u paragrafu 34. Preambule također dopušta državama domaćinima da primjene svoja nacionalna pravna pravila radnog prava na individualne ugovore o radu upućenih radnika u slučajevima kad je to obvezujući uvjet. Drugim riječima, to znači da u svjetlu recentne sudske prakse Suda EU, Uredbu valja interpretirati u svjetlu Direktive o upućenim radnicima.⁶¹ Države članice tako mogu usvajati strategije za zaštitu nacionalnih tržišta rada od pritiska upućenih radnika, ali samo u skladu s odredbama već spomenutog minimalnog i maksimalnog stupnja zaštite iz čl. 3.st.1. Direktive o upućenim radnicima.⁶² Svaki korak više od toga značio bi nedopušteno ograničenje slobode pružanja usluga koje može biti opravdano samo na temelju vrlo striktno interpretacije zaštite javnog interesa.⁶³ Navedena problematika u svjetlu europskog privatnog prava stoga otvara i pitanje sudske nadležnosti sudova države domaćina na upućene radnike. Mađarski i hrvatski sudovi, kao uostalom i sudovi drugih država članica, u konkretnoj bi situaciji imali samo mogućnost, ili, preciznije rečeno, nadležnost, primijeniti obvezujuća pravila iz čl. 3. st. 10. Direktive o upućenim radnicima⁶⁴ uvažavajući sva ograničenja koja je u tom pogledu nametnuo Sud EU u svoj dosadašnjoj, kompleksnoj i interpretacijski vrlo striktnoj sudskoj praksi.

⁵⁹ Regulation (EC) No 593/2008 of the European Parliament and of the Council of 17 June 2008 on the law applicable to contractual obligations (Rome I), OJ L 177/6, 4.7.2008.

⁶⁰ OJ L 266/1.

⁶¹ Davies, op. cit. bilj.42, na str. 98.

⁶² Ibid., str. 99.

⁶³ L. Merrett, *Employment Contracts in Private International Law* (Oxford, Oxford University Press 2011.) str. 271.

⁶⁴ Vidi Ibid., str. 277.

V. Zaključne napomene

Zakonodavstvo EU relevantno za reguliranje problematike upućenih radnika nedvojbeno ima za cilj potaknuti prekograničnu mobilnost radnika kao važan segment slobode kretanja radnika. Međutim, praksa Suda EU u nizu spomenutih predmeta *raison d'être* slobode kretanja radnika, odnosno upućenih radnika, primarno percipira kroz dominantno ekonomski fokus i davanje prednosti ekonomskim slobodama pred socijalnim pravima europskih državljana. U srži problema nalazi se ozakonjena mogućnost ostvarivanja socijalnog *dumpinga* u EU, jer se upućivanje radnika kao oblik pružanja usluga udaljava od tradicionalne funkcije nacionalnog i europskog radnog prava.

Iako se praksa Suda EU mora pokušati razumjeti s motrišta primarnog cilja europske integracije – stvaranja zajedničkog tržišta, koji će prednost nedvojbeno uvijek davati ekonomskoj nad socijalnom dimenzijom, ne treba podcijeniti utjecaj neoliberalnih nastojanja u opstruiranju koncepta „Socijalne Europe“. ⁶⁵

Zbog gospodarske situacije i tranzicijske prošlosti s vidljivim posljedicama Hrvatska i Mađarska nedvojbeno su dominantno države izvoza upućenih radnika, čija su zakonodavstva glavninom harmonizirana s *acquis communautaire*, ali u njihovoj implementaciji valja budno pratiti dosadašnju, ali i buduću praksu Suda EU.

U takvim uvjetima nameće se osnovno pitanje hoće li mađarski i hrvatski radnici također služiti kao sredstvo ostvarivanja socijalnog *dumpinga* u bogatim državama članicama, kao posljedica niskih standarda i visoke stope nezaposlenosti u njihovim matičnim državama, i hoće li biti spremni prihvaćati rad za visinu plaće koja za državljane bogatih članica Unije nije prihvatljiva. Nažalost, europska legislativa i recentna sudska praksa Suda EU praktično su legalizirali takvu mogućnost.

⁶⁵ Vidi N. Bodiřoga-Vukobrat i H. Horak, „A more liberal and economic and a less social approach: The impact of recent ECJ rulings“ 4 *Croatian Yearbook of European Law and Policy* (2008.) str. 50.

Edit Kajtár*

Helga Špadina**

Nezadovoljstvo tuđinaca: migranti i pravo na štrajk

I. Uvod

Meksički migranti¹ nereguliranog boravišnog statusa obrađuju američke farme, poljski građevinski radnici pripremaju londonske Olimpijske igre, mađarske i hrvatske medicinske sestre skrbe o pacijentima u njemačkim bolnicama – sve su ovo postale uobičajene karakteristike suvremenih tržišta rada. Doista, migracije imaju učinke na sve dijelove svijeta. Države porijekla, tranzita i destinacije više nisu isključivo podijeljene, u stvarnosti jedna država može imati sve tri uloge - istovremeno ili tijekom dužeg vremenskog perioda. Više od 3% svjetske populacije međunarodni su migranti.² Otprilike 175 milijuna osoba u svijetu su migranti, od kojih su otprilike polovica radnici.³

Ljudi migriraju iz različitih razloga. Uobičajena je podjela na dobrovoljne i prisilne migrante, među kojima se pojam prisilni migranti odnosi na osobe koje su bile prisiljene napustiti vlastitu državu i otići u drugu državu zbog zloupotreba ljudskih prava, katastrofa ili drugih razloga (kao što su, na primjer, glad ili prirodne nepogode) ili zbog ekstremnog siromaštva. Druga je podjela na zakonite i nezakonite migrante, koji se u novije vrijeme nazivaju i neregularni, tajni ili nedokumentirani migranti, a što označava migrante koji migriraju koristeći

* Dr. sc. Edit Kajtár, viši predavač, Katedra radnog i socijalnog prava, Pečuh, kajtar.edit@ajk.pte.hu. Istraživanje je napravljeno uz potporu MTA-PTE Research Group of Comparative and European Employment Policy and Labour Law.

** Dr. sc. Helga Špadina, viša asistentica, Katedra međunarodnog prava, Osijek, hspadina@pravos.hr

¹ Koristimo izraz migranti u smislu definicije Ujedinjenih naroda: osoba koja boravi izvan države uobičajenog boravišta najkraće godinu dana.

² ILO, *International Labour Migration. A Rights-based Approach* (Geneva, International Labour Office 2010.) str. 15.

³ Towards a fair deal for migrant workers in the global economy. *Report VI*. (Geneva, ILO 2004) http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2004/104B09_110_engl.pdf (30. 5.2013).

krivotvorene isprave, bez osobnih (ili putnih) isprava ili s radnim dozvolama kojima je istekao rok važenja.

Postavlja se pitanje kako migranti ostvaruju svoje temeljno radno pravo, kao što je pravo na štrajk i kako radnici državljani reagiraju na njihovu prisutnost? Neovisno o razlozima koji su ih potaknuli na migracije, nazočnost stranih radnika (migranata, ali i nemigranata) unosi novu dinamiku u funkcioniranje tržišta rada. “Započinjanje diskusije o radu i državljanstvu s graničnim prijelazom ili masovnim prosvjedima znači čvrsto pozicioniranje migranata kao protagonista borbe oko slobode kretanja i radnih prava.”⁴

Migracije kao i pravo na štrajk često privlači pažnju istraživača. Ovo nije iznenađujuće, budući da su obje pojave osobiti i kontroverzni fenomeni na tržištu rada. Svrha ovog članka je unapređenje istraživanja i ispitivanje interakcije između radnih migracija i prava na štrajk. U posljednjim desetljećima tržišta rada su se transformirala. Promjene su imale duboki učinak ne samo na radnike migrante, nego i na one osobe koje su ostale u svojim državama porijekla. Štrajkovi od strane ili protiv migranata su jedno od najizazovnijih pitanja modernog radnog prava, posebice ako uzmemo u obzir zajedničku EU migracijsku politiku koja se trenutno razvija, a kojoj je glavni fokus na radnim migracijama i na pristupu utemeljenom na pravima radnika migranata koji Unija pokušava primijeniti. Rad će analizirati međunarodne, regionalne i nacionalne pravne okvire i sudsku praksu koja se odnosi na pravo na štrajk radnika migranata, kao i pravo na štrajk radnika državljana protiv radnika migranata, s posebnim naglaskom na mađarsko i hrvatsko pravo i praksu, uzimajući u obzir članstvo u EU i sudjelovanje u zajedničkoj migracijskoj politici (posebice u svjetlu skorog pridruživanja Hrvatske Uniji i obveza prilagodbe zakonodavstva pravnoj stečevini Unije). Članak će analizirati i posljedice pravnih *pro* i *contra* odredbi koje se odnose na pravo na štrajk radnika migranata i identificirati će pravne nedorečenosti koje bi mogle ugroziti ostvarenje prava na štrajk određenim kategorijama radnika migranata tj. migrantima s različitim EU boravišnim statusom i migrantima koji su zaposleni u sektorima zapošljavanja u kojima njihova prava mogu biti posebno

⁴ R. Andrijasevic i B. Anderson, „Conflicts of mobility: Migration, labour and political subjectivities“, 29 *Subjectivity* (2009.) str. 363-366. na str. 363.

ugrožena. Pravo na štrajk radnika migranata ima centralnu ulogu u zaštiti temeljnih radnih prava radnika migranata koja su često ugrožena zbog zakonodavnog povezivanja prava na boravište i određenog radnog odnosa.

II. Radne migracije i pravo na štrajk

Radnici migranti, posebice oni koji su individualno i neorganizirano migrirali i koji su zaposleni u sektorima zapošljavanja u kojima se zahtijevaju niže razine obrazovanja radnika, često se suočavaju s radnom diskriminacijom u pogledu uvjeta rada, plaća, jednakosti na poslu, zaštite i sigurnosti na radu, dostupnosti stručnog napredovanja i profesionalne mobilnosti. Određeni oblici diskriminacije, uz nepoštovanje nacionalnih i međunarodnih radnih standarda, mogu lako rezultirati radnim iskorištavanjem i zloupotrebom radnika. Stoga jedno od osnovnih radnih prava - pravo na izražavanje nezadovoljstva zbog iskorištavajućih radnih uvjeta – dobiva na značenju u kontekstu radnih migracija. Iako su sindikati i druge organizacije radnika, uz nacionalne i regionalne sudove, odigrali nezamjenjivu ulogu u unapređenju prava na štrajk za radnike državljanke, poslodavci često svrstavaju radnike migrante u *sui generis* kategoriju radnika, s ograničenim ili nepostojećim mogućnostima izražavanja nezadovoljstva. Nacionalna zakonodavstva još uvijek povezuju ostvarenje prava na štrajk s članstvom u sindikatima, koje su međunarodna tijela već davno razdvojila kroz tumačenje da je pravo na štrajk individualno pravo koje nije povezano s članstvom u sindikatima⁵ i zakonitost boravišnog statusa radnika migranta koje su tumačenjem regionalnih sudova za ljudska prava jasno razdvojeni od uživanja temeljnih ljudskih prava. Ove dvije prepreke sprječavanju učinkovito ostvarenje prava na štrajk radnika migranata. Štoviše, čini se da radnici migranti ne iskorištavaju dostatno svoja zakonska radna prava, jer unaprijed odustaju od podrške i pomoći koju bi im mogli pružiti sindikati time što imaju najniži broj članova sindikata od svih radnika. Razlozi niskog sudjelovanja u sindikatima i udruženji-

⁵ Council of Europe, *Conclusion I-X-1 on the application of the European Social Charter: Committee of independent experts on the application of the European Social Charter*, Strasbourg, 1969.-1987., citirano prema Ž., Potočnjak, *Pravo na štrajk* (Zagreb, Pravni fakultet1992.), str. 203-208.

ma radnika su kompleksni i kreću se od nedostatne promidžbe od strane sindikata prema migrantima (bilo da se radi o općem propustu mogućnosti porasta članstva koje bi trebalo biti sindikalni „izvor moći“ ili zbog oklijevanja da se migranti i pripadnici manjina organiziraju)⁶ ili oklijevanja drugih članova sindikata (radnika državljana) u pružanju podrške određenim zahtjevima „konkurenciji na tržištu rada“ i oklijevanja radnika migranata da se kolektivno organiziraju. Također ne možemo zanemariti ni ulogu države koja bi trebala promovirati sindikalno udruživanje radnika migranata kako bi doprinijeli sprječavanju radnog iskorištavanja i drugih oblika iskorištavanja i kako bi smanjili nelojalnu konkurenciju (između jeftinog rada i rada koji je plaćen u skladu s nacionalnim zakonima i propisima). Uz sveukupno povećanu ugroženost svih radnika migranata (s iznimkom visokokvalificiranih migranata određenih profesionalnih specijalizacija koji migriraju unutar takozvanih elitističkih migracija i koji uživaju najveće moguće standarde zapošljavanja i rada), nekoliko kategorija radnika migranata su posebice izloženi povećanoj mogućnosti ugrožavanja radnih i ljudskih prava – nedokumentirani migranti i radnici migranti zaposleni u sektorima u kojima su povećano izloženi mogućnosti ugrožavanja prava, npr. u neformalnim i atipičnim sektorima zapošljavanja, privatnim kućanstvima, sezonskim sektorima itd. i upravo njih bi trebalo podržati u pridruživanju sindikatima, i u korištenju većeg opsega radnih prava koja su im dostupna, uključujući i često osporavano i kontroverzno pravo na štrajk.

III. Zakonska regulativa prava na štrajk s posebnim naglaskom na radnike migrante

“Štrajk je privremeni prekid rada grupe radnika koji za cilj ima poboljšanje njihovih vlastitih (ili druge grupe radnika) ekonomskih i socijalnih interesa.”⁷ Postoje različiti pravni izvori koji jamče pravo na štrajk i reguliraju ga u sklopu nacionalnog zakonodavstva i prakse, kao što su

⁶ S., Marino, „Trade union inclusion of migrants and ethnic minority workers: Comparing Italy and the Netherlands“ 18 (1) *European Journal of Industrial Relations* (2012.) 5-20, str. 5-6.

⁷ E. Kajtár, *Magyar sztrájkjog a nemzetközi és az európai szabályozás fényében*, (Mađarsko pravo na štrajk u svjetlu međunarodnih i europskih pravnih propisa, doktorski rad] (Pécs, PTE Állam- és Jogtudományi Karának Doktori Iskolája 2011.) str. 18.

ustavne odredbe,⁸ međunarodno pravo koje obvezuje sve države, pravna regulativa i zakoni, presedani, kolektivni ugovori i interna regulativa sindikata.⁹ Ovaj pravni okvir određuje kako radnici (nacionalni i strani) mogu ostvariti svoje pravo na štrajk.

1. Međunarodno pravo

Sve kategorije radnika migranata trebale bi uživati sva temeljna ljudska prava, uključujući i radnike nereguliranog boravišnog statusa koji formalnopravno nisu isključeni iz međunarodno zaštićenog prava na štrajk. Navesti ćemo samo nekoliko najvažnijih instrumenata zaštite ljudskih prava koji su priznali bilo pravo na udruživanje bilo pravo na štrajk: Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (1948.) (čl. 20. i čl. 23. st. 4. „Svatko ima pravo na osnivanje i pridruživanje sindikatima u svrhu zaštite svojih interesa“, Međunarodna konvencija o ukidanju rasne diskriminacije (1969.) (čl. 5. (e-ii) u kojoj su države članice preuzele obvezu osiguranja jednakosti pred zakonom, u između ostalog ostvarenju prava na osnivanje i pridruživanje sindikatima, Međunarodni pakt o ekonomskim socijalnim i kulturnim pravima (1966.) koji je bio prvi međunarodni instrument koji je eksplicitno regulirao pravo na štrajk i u članku 8. naveo prava „za sve članove ljudske obitelji“ i za „svih“. Prava se moraju ostvarivati bez diskriminacije u pogledu nacionalnog porijekla. Navedena prava uključuju između ostalog pravo na osnivanje i pridruživanje sindikatima. Konvencija za ukidanje svih oblika diskriminacije protiv žena (1979.) u članku 14. st. 2. e. i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966.) u članku 22. također su regulirali pravo na udruživanje. Konvencije Međunarodne organizacije rada nisu eksplicitno propisale pravo na ostvarenje prava na štrajk, ali je njihov odbor za slobodu udruživanja implicitno priznao to pravo pod odredbama konvencija broj 87. i 98.¹⁰

⁸ I mađarski Temeljni zakon i Ustav Republike Hrvatske reguliraju pravo na štrajk.

⁹ E. Kajtár i A. Kun, „Right to Strike in a Changing Regulatory Environment“, 4 *Pázmány Law Working Papers* (2013.) str. 1-18.

¹⁰ Ibid. i ILO C 87, čl. 11: „Svaka država članica Međunarodne organizacije rada na koju se konvencija primjenjuje se obvezuje na poduzimanje svih potrebnih i prikladnih mjera kako bi osigurali da radnici i poslodavci mogu slobodno ostvariti pravo na organiziranje“. ILO C 98, čl. 1. st. 1: „Radnici će uživati potrebnu zaštitu na poslu protiv diskriminacije u pogledu sindikalnog udruživanja.“

Opsežni predmeti Međunarodne organizacije rada pokrivaju različite aspekte kolektivnih sporova i industrijskih aktivnosti. Slučaj iz 2001. godine sadrži vrlo važan zaključak koji se odnosi na radnike migrante. U ovom slučaju Opći sindikat radnika Španjolske (UGT) je podnio pritužbu da je novi Zakon o strancima (Zakon broj 8/2000. o pravima stranaca u Španjolskoj i njihovoj socijalnoj integraciji) ograničio prava na sindikalno udruživanje strancima tako što je povezoao ostvarenje tog prava s dozvolom boravka u Španjolskoj. Nedostatak jasnih propisa prouzrokovao je iznenadnu promjenu zakona, te su stranci bili pod znatno strožim režimom, a oni koji su se zatekli u procesu podnošenja zahtjeva za dozvolu boravišta bili su lišeni prava koja su trebala uživati. Prema argumentima Vlade, propis je uveden kako bi se kontrolirali migracijski tokovi i kako bi se suzbilo trgovanje ljudima i iskorištavanje radnika kroz stvaranje jasne razlike između španjolskih državljana i stranaca sa zakonitim boravištem na jednoj strani i stranaca nereguliranog boravišta na drugoj. Odbor Međunarodne organizacije rada pozvao se na članak 2. Konvencije broj 87 koja priznaje pravo radnicima, bez razlike, na osnivanje i pridruživanje organizacijama koje sami izaberu i bez prethodno odobrenog prava na boravište. Obzirom na uskraćenje prava na organiziranje radnicima migrantima nereguliranog boravišnog statusa, Odbor je istaknuo da su svi radnici, s jedinom iznimkom pripadnika vojske i policije, obuhvaćeni Konvencijom broj 87.¹¹

Osim međunarodnih instrumenata ljudskih prava i instrumenata radnih prava Međunarodne organizacije rada drugi važan instrument za regulaciju prava radnika migranata je Međunarodna konvencija o pravima radnika migranata i članova njihovih obitelji (dalje: ICRMW). Unatoč vrlo niskoj razini ratifikacije konvencije, među kojima nema niti jedne države koja je destinacija radnih migracija ili druge razvijene države svijeta i trenutno samo deklaratorne važnosti za prava radnika migranata i njihovih obitelji, Europski ekonomski i socijalni odbor je 2004. godine preporučio Europskoj uniji i državama članicama ratifikaciju ICRMW u svrhu „promoviranja temeljnih prava radnika migranata“ i ovaj je poziv bio ponovljen 2009.¹² Bitno je uzeti u obzir i odredbe Kon-

¹¹ ILO 327th Report, Case No. 2121.

¹² European Parliament, *Opinion of the European Economic and Social Committee on the Proposal for a Council Directive on a single application procedure for a single*

vencije koje se odnose na pravo na štrajk jer bi one trebale predstavljati uzor nacionalnim zakonodavstvima i uspostaviti pravne standarde za stvaranje sveobuhvatnog okvira za zaštitu prava radnika migranata. U članku 26. Konvencije države članice pozivaju se na osiguranje priznanja prava radnika migranata i članova njihovih obitelji na sudjelovanje u sastancima i aktivnostima sindikata i svih drugih udruženja radnika koja su osnovana u skladu sa zakonom. Članak 40. Konvencije tumači ovo pravo kao neophodno za zaštitu ekonomskih, socijalnih, kulturnih i drugih interesa radnika i članova njihovih obitelji, a trebalo bi samo biti podložno internim pravilima organizacije. Države članice bi trebale priznati pravo radnicima migrantima i članovima njihovih obitelji da slobodno pristupe bilo kojem sindikatu i bilo kojoj radničkoj organizaciji, kao i pravo da traže pomoć od strane bilo kojeg sindikata ili slične radničke organizacije. Važno je spomenuti da je Konvencija propisala i zaštitne mjere protiv arbitrarnog ograničenja prava na osnivanje sindikata i sudjelovanja u njihovim zakonitim aktivnostima s odredbom da „ne smiju se uvoditi ograničenja na ostvarenje ovih prava osim ograničenja koja su propisana zakonom i koja su u demokratskom društvu neophodna u svrhu zaštite interesa nacionalne sigurnosti, javnog reda ili u svrhu zaštite prava i sloboda drugih osoba“¹³. Konačno, važnu ulogu ima i Konvencija Međunarodne organizacije rada broj C189 o dostojanstvenom radu za radnike u kućanstvima usvojena 2011. godine sa svrhom promoviranja dostojanstvenog rada za sve radnike, ali posebno rada žena i djevojčica, od kojih su mnoge migrantice i koje su više od ostalih radnika izložene diskriminaciji u pogledu uvjeta zaposlenja i rada, kao i drugim zloupotrebama ljudskih prava.¹³ Konvencija je propisala da „svaka država članica će u pogledu radnika u kućanstvima uvesti mjere koje su određene ovom Konvencijom kako bi poštivale, promovirale i ostvarile temeljne principe i prava na poslu, a posebno: (a) sloboda udruživanja i učinkovito priznanje prava na kolektivno pregovaranje (čl. 3.). Osim toga, Konvencija je države članice obvezala

permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State (OJ C 27/114), 3.2.2009, t. 4.7.

¹³ ILO, *Preamble of the C189 Convention concerning decent work for domestic workers - Domestic Workers Convention*, 2011, Geneva, 100th ILC session (16.6.2011.), dostupno na https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:2551460 (1.6.2013.).

na „3. U poduzimanju mjera za osiguranje da radnici u kućanstvima i poslodavci radnika u kućanstvima uživaju slobodu udruživanja i učinkovito priznavanje prava na kolektivno pregovaranje, države članice će zaštititi prava radnika u kućanstvima i poslodavaca radnika u kućanstvima na osnivanje i u skladu s internim pravilima organizacije o kojima se radi, na pridruživanje organizacijama, federacijama i konfederacijama prema njihovom vlastitom izboru.“

2. Vijeće Europe

Vijeće Europe je usvojila dva temeljna instrumenta kojima, između ostalog, štiti pravo na štrajk: Europsku konvenciju o ljudskim pravima (1950.) i Europsku socijalnu povelju (1961.). Europska konvencija o ljudskim pravima propisuje da: “/s/vatko ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja s drugima, uključujući i pravo na osnivanje i učlanjivanje u sindikate u svrhu zaštite interesa (čl. 11. st. 1). Europska socijalna povelja iz 1961. godine, kao i revidirana verzija iz 1996. godine propisuje da: “/u/ svrhu osiguranja učinkovitog ostvarenja prava na kolektivno pregovaranje, države članice obvezuju se na jamčenje: ... prava radnika i poslodavaca na kolektivne akcije u slučajevima sukoba interesa, uključujući i pravo na štrajk, koje je podložno obvezama koje proizlaze iz prethodno zaključenih kolektivnih sporazuma” (čl. 6. st. 4). Zbog suradnje s Međunarodnom organizacijom rada, primjećuje se sličan, ali ne identičan obrazac. Zahvaljujući Europskom odboru socijalnih prava, također se primjećuje i vrlo istančan katalog kriterija za ostvarenje tog prava. Povelja jamči i širok spektar ekonomskih i socijalnih prava i inkorporira vrijednosti koje predstavlja socijalna Europa. To je unikatan međunarodni dokument s kompleksnim i sistematičnim odredbama i ekskluzivnim institucionalnim okvirom praćenja provedbe odredbi.¹⁴ Činjenica da od Ugovora iz Amsterdama iz 1997. godine, Povelja predstavlja dio pravne stečevine Unije, čime je postala izvorom prava radnika, dodatno povećava njenu važnost. Najintenzivnije kritike se tiču sljedećih područja: provedbe, sistema kontrole, sankcija, tzv. *soft* odredbi, “à la carte prava”, i indi-

¹⁴ A. M. Świątkowski, *Charter of Social Rights of the Council of Europe* (Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International 2007.) str. 41-42.

vidualnog žalbenog postupka.¹⁵ Sva ova područja smatraju se problematičnima obzirom na propisivanje prava na štrajk, a provedba uvelike ovisi o dobroj volji država članica. Revizijom iz 1991. godine pokušalo se povećati učinkovitost i uspostaviti efikasniji mehanizam kontrole koji bi jasnije razdvojio nadležnosti različitih tijela. Također je povećana i uključenost organizacija koje zastupaju interese radnika i onih koje zastupaju interese poslodavaca u praćenje provedbe odredbi Povelje. Ipak, ova reforma je samo djelomično polučila željene promjene. Sistem sankcija je još uvijek utemeljen na objavi, imenovanjima i posramljivanjima država koje ne provode odredbe Povelje.¹⁶ Unatoč svim naporima koji su poduzeti, učinak odredbi Povelje i razina provedbe od strane država članica još uvijek su nedostatne.

3. EU

3.1. Nedostatak nadležnosti (?)

Pravna regulativa prava na štrajk u EU ima vrlo veliki značaj iz perspektive našeg istraživanja. Razlikuje se u mnogim aspektima od regulative Međunarodne organizacije rada ili Vijeća Europe. Dok je primarna uloga potonjih zaštita ljudskih (i radničkih) prava, ne možemo isto tvrditi za EU. Razlike proizlaze ne samo iz različite razine upravljanja (globalne i regionalne), nego i iz različitog povijesnog okvira i ciljeva. Sukladno tome, primjećuju se i značajna odstupanja u pogledu načina na koji su pravne norme formulirane, pravne snage zaštite koju te norme jamče, učinka sistema praćenja provedbe i, posljednje, ali ne i manje značajno, u pogledu redoslijeda prioriteta između ekonomskih i socijalnih prava.¹⁷ Pravo na slobodu poduzimanja industrijske akcije je jedno od zajedničkih ustavnih tradicija država članica (i sukladno tome, predstavlja dio EU prava). Prema odredbama Povelje Zajednice o temeljnim socijalnim pravima iz 1989. godine: “/p/ravo na korištenje kolektivne akcije u slučaju konflikta interesa mora uključiti pravo na štrajk, podložno obvezama koje proizlaze iz nacionalnih propisa i kolektivnih sporazuma” (čl. 13). Čl. 151. Ugovora o funkcioniranju

¹⁵ R. Birk, *European Social Charter* (Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International 2007.) str. 27-28, 36.

¹⁶ Kajtár, op. cit. bilj. 7. na str. 19.

¹⁷ Kajtár, op. cit. bilj. 7.

Europske unije propisuje da “Unija i države članice [...] imati će kao svoje ciljeve promoviranje zapošljavanja, poboljšanje životnih i radnih uvjeta, kako bi omogućile njihovo usklađivanje, uz obvezu održanja poboljšanja ...”. Može se tvrditi da je pravo na poduzimanje industrijske akcije oruđe za promoviranje poboljšanih životnih i radnih uvjeta. Međutim, Unija nema zakonodavnu nadležnost u tom području. Čl. 153. TFEU (nastojeći postići ciljeve iz čl. 151.) navodi područja u kojima će Unija podržati i upotpuniti aktivnosti država članica. Peti odjeljak sadrži izričitu odredbu o isključenju primjene odredbi Ugovora. “Odredbe ovog članka se neće primjenjivati na plaće, pravo udruživanja, pravo na štrajk, ili na pravo na nametanja *lock-out-a*”. Ovo je iznenađujuće ograničenje kada uzmemo u obzir da je pravo na štrajk priznato u EU državama članicama.

Suprotno ovome, Povelja temeljnih prava EU jasno obuhvaća i zaštitu prava na štrajk i određuje da: “Radnici i poslodavci, ili njihove predstavničke organizacije imaju, u skladu s pravom EU i nacionalnim zakonima i praksom, pravo pregovaranja i zaključivanja kolektivnih sporazuma na odgovarajućim razinama, i u slučaju sukoba interesa, pravo na poduzimanje kolektivne akcije kako bi zaštitili svoje interese, uključujući i štrajk” (čl. 28). Sud EU (dalje CJEU) nam prenosi nejasnu poruku. S jedne strane, možemo čuti da je pravo na kolektivnu akciju, kao i pravo na štrajk temeljno ljudsko pravo koje čini integralni dio općih principa prava Zajednice. Ipak, također možemo čuti da ova prava nisu toliko temeljna kao što su to četiri slobode, noseći stupovi Zajednice. Kao što je to Norbert Reich ustvrdio, ne postoji nijedno preostalo područje rezerviranih ovlasti. Iznenada, s slučajevima *Laval*¹⁸ i *Viking*¹⁹

¹⁸ *Laval v. Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Laval, Case C-341/05* [2007] ECR I-11767. U slučaju *Laval* švedski sindikat je podnio tužbu protiv latvijskog građevinskog poduzeća, *Laval*, zbog radnih uvjeta latvijskih radnika koji su obnavljali školu u gradu Vaxholmu. *Laval* je odbio potpisati kolektivni sporazum, te su sindikati blokirali radno mjesto. Postavilo se pitanje može li pravo Zajednice ograničiti ili zabraniti sindikatima u jednoj državi članici poduzimanje industrijske akcije. Sud EU je odlučio da je pravo na štrajk temeljno pravo, ali je dao prioritet pravo na poduzeća na pružanje prekograničnih usluga.

¹⁹ *International Transport Workers' Federation and Finnish Seamen's Union v. VikingLine, Viking, Case C-438/05*, [2007] ECR I-10779. U predmetu *Viking* finska prijevoznička brodska kompanija (*Viking Line*) je imala trajekt, *Rosella*, pod finskom zastavom i uglavnom finskom posadom. Kako bi uštedjeli, *Viking* se odlučio nastaviti

nacionalna radna zakonodavstva koja su do sada uživala imunitet, obuhvaćena su propisima Zajednice o slobodnom kretanju.²⁰

Najuočljivija odlika propisa EU je nedostatak nadležnosti (na drugoj strani, kao što je ranije bilo naglašeno, EU uredbe o slobodnom kretanju ograničavaju kolektivne akcije). Uzimajući u obzir posebnu pravnu prirodu europske socijalne politike, ovo nas ne iznenađuje. Ipak, ne možemo ignorirati da pravno uređenje zbog tendencija 21. stoljeća postaje neizbježno potrebno. Globalizacija nam služi kao katalizator za kolektivne akcije uz sudjelovanje više država (prekogranične demonstracije su samo jedan od primjera). Priznavanje prava na štrajk kao temeljnog prava također onemogućava angažman kršitelja štrajka iz druge države članice, kao i izmještanje proizvodnje iz jedne države članice u drugu. Nacionalne mjere i propisi koji su na raspolaganju zakonodavcima su očigledno nedostatni za rješavanje ovih problema.²¹

3.2. Je li zajednička migracijska politika EU priznala pravo na štrajk radnicima migrantima?

Zajednička migracijska politika EU prema državljanima trećih država počela se razvijati tijekom posljednjeg desetljeća usvajanjem Direktiva u području migracija. Države članice su sada usvojile pet Direktiva, dok su dvije Direktive u postupku pregovaranja.²² Direktiva o jedin-

poslovanje pod estonskom zastavom i posadom. Finski dio posade je kao odgovor na tu odluku uložio tužbu. Sud EU je morao odlučiti o odnosu između pravila o slobodnom kretanju i temeljnog prava na štrajk.

Sud je priznao pravo na kolektivnu akciju, ali je osudio mjere koje je podzela finska posada kao ograničavajuće za slobodu kretanja.

²⁰ N. Reich, „Free Movement v Social Rights in an Enlarged Union. The Laval and Viking Cases before the European Court of Justice“, 8 *German Law Journal* (2007) <http://www.germanlawjournal.com/article.php?id=891> (30.5.2013.).

²¹ E. Kajtár, „Bridge(s) over Troubled Water“, 4 *Pécsi Munkajogi Közlemények* (2011) str. 117–131.

²² *Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification* (OJ L 251/12), *Council Directive 2005/71/EC of 12 October 2005 on a specific procedure for admitting third-country nationals for the purposes of scientific research* (OJ L 289/15), *Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents* (OJ L 16/44), *Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of highly qualified employment* (OJ L 155/17), *Council Directive 2011/98/EC on a single application procedure for a single permit for*

stvenoj dozvoli, Direktiva o plavoj iskaznici i Direktiva o dugotrajnim rezidentima su inkorporirale identičnu odredbu o pravu na udruživanje za migrante koja određuje: “slobodu udruživanja i pridruživanja i članstvo u organizacijama koje predstavljaju radnike i poslodavce ili bilo kojoj drugoj organizaciji čiji su članovi angažirani u određenom zanimanju, uključujući i povlastice koje su propisane aktima organizacija, ne dovodeći u pitanje nacionalne odredbe o javnom redu i državnoj sigurnosti.” Direktiva o znanstvenim istraživačima nije propisala pravo na udruživanje zbog specifičnosti angažmana kojeg istraživači prihvaćaju i presumpcije da je priroda njihovog posla u državi članici ne implicira i slobodu udruživanja ili pridruživanja.

Od posebne je važnosti naglasiti da Direktive izrijeком ne uključuju pravo na štrajk, i da sve uključuju diskrecijske ovlasti država članica na ograničavanje jednakosti postupanja u pogledu slobode udruživanja za određene kategorije migranata. Europski ekonomski i socijalni odbor izrazio je svoju zabrinutost i neslaganje nad takvim ovlastima koje su smatrali kontradiktornim principu nedsirkiminacije.²³ Odbor za zapošljavanje i socijalna pitanja Europskog parlamenta je također iznio zanimljivi prijedlog dopune Direktive o sezonskom zapošljavanju koja je trenutno u pripremljenoj fazi, a za koju su predložili da uključi i odredbu da “prava i povlastice koje proizlaze iz internih akata radničkih organizacija, između ostalog, pravo na pregovaranje i zaključivanje kolektivnih sporazuma i pravo na štrajk i poduzimanje kolektivne akcije, u skladu s nacionalnim zakonodavstvom i praksom države članice u kojoj se migranti nalaze.”²⁴ U ovom trenutku i uzimajući u obzir pret-

third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State (OJ L 343/1). European Commission, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of seasonal employment (COM (2010) 379); European Commission, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on conditions of entry and residence of third-country nationals in the framework of an intra-corporate transfer (COM(2010) 378) su još uvijek u postupku usvajanja od strane država članica.

²³ Usporedi t. 4.11-4.12 *Opinion of the European Economic and Social Committee on the Proposal for a Council Directive on a single application procedure*, op. cit. bilj. 12.

²⁴ European Parliament, *Opinion of the Committee on Employment and Social Affairs for the Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs on the proposal for*

hodno usvojene odredbe zajedničkog migracijske politike EU, malo je vjerojatno da će sezonskim radnicima biti omogućeno uživanje posebnih radnih prava koja nisu bila određena drugim Direktivama, unatoč činjenici da predložene dopune nisu pokušale uskladiti pravo na štrajk, nego su samo uputile na nacionalne zakonodavne odredbe i prakse. Veća je vjerojatnost da će se sezonski i svi drugi radnici migranti koji borave na teritoriju EU nastaviti suočavati s poteškoćama u pokušajima ostvarenja svog temeljnog prava – na štrajk – koje proizlaze iz odredbi pravne stečevine EU u području migracija.

IV. Pravo na štrajk radnika migranata u posebno ugroženim sektorima zapošljavanja

Radnici migranti koji su zaposleni u posebno ugroženim sektorima zapošljavanja (koji su definirani od strane TUC Komisije o ugroženom zapošljavanju) kao “opasni poslovi koji dovode radnike u rizik kontinuiranog siromaštva i nepravde koji nastaju kao posljedica poremećene ravnoteže između ovlasti u odnosu radnika i poslodavca”,²⁵ u teoriji uživaju isti opseg radnih prava kao i drugi radnici zaposleni u sektorima u kojima ne postoji mogućnost ugrožavanja temeljnih prava. Ali u praksi je situacija znatno drugačija zbog činjenice da su radnici migranti zaposleni u privatnim kućanstvima, turizmu, zabavljačkoj industriji, slabo plaćenim sektorima zaposlenja, sektoru posluživanja i dostave hrane, poljoprivredi i drugim sezonskim, privremenim ili atipičnim poslovima obično rade na temelju privremenih ugovora o radu na određeno vrijeme. Pravna nesigurnost što proizlazi iz kratkotrajnog zaposlenja ih dovodi u situaciju u kojoj oklijevaju ili ne žele zatražiti članstvo u sindikatima ili pokrenuti inicijativu za udruživanje radnika određenog sektora. TUC Komisija o ugroženom zapošljavanju napravila je analizu članstva radnika zaposlenih u ugroženim sektorima u britanskim sindikatima i zaključila da je samo 10 % od svih ugroženih radnika članova sindikata, s dvostrukim članstvom u sindikatima radnika koji su zaposleni

a directive of the European Parliament and of the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of seasonal employment (COM(2010)0379 – C7-0180/2010 – 2010/0210(COD)), Rapporteur: Sergio Gaetano Cofferati, 1.12.2011.

²⁵ TUC Commission on Vulnerable Employment, *Hidden Work, Hidden Lives*, dostupno na www.vulnerableworkers.org.uk (2.5.2013).

na neodređeno vrijeme nad radnicima koji su zaposleni na određeno vrijeme.²⁶ Štoviše, isto istraživanje je otkrilo da članstvo u sindikatima među novopridošlim radnicima migrantima čini samo polovica članstva drugih radnika, s procijenjenim ukupnim udjelom žena u migrant-skim sektorima zapošljavanja od 60 % i najvećim brojem radnika koji nisu članovi sindikata zaposlenim u privatnom sektoru.²⁷ Podaci jasno pokazuju opseg problema i naglašavaju zabrinjavajuću činjenicu da su “najugroženiji od ugroženih” najslabije zaštićeni nacionalnim radnim zakonima i propisima. Radnici migranti dobrovoljno pristaju žrtvovati svoja radna prava u korist ekonomskog prosperiteta i sigurnosti bora-višnog statusa, što značajno snižava razinu njihove radnopravne zaštite i rezultira posebnom ugroženom pozicijom na tržištu rada.

Sljedeći problem je fizička i slijedom toga i pravna „nevidljivost“ rad-nika migranata zaposlenih u atipičnim sektorima zapošljavanja. Nevid-ljivost je uzrokovana prirodom zaposlenja migranata i vrlo ograniče-nom, ili nepostojećom interakcijom s vanjskim svijetom izvan radnog mjesta što je posebno problematično za radnike zaposlene u privatnim kućanstvima. Pravna nevidljivost i značajna segregacija prema zani-manjima radnika migranata, uz nisku razinu kolektivnog udruživanja u neformalnim sektorima zapošljavanja, dodatno onemogućava pristup kolektivnom pregovaranju kojeg smatramo neučinkovitim ako struk-turalno isključuje radnike u slabijem položaju (ili radnike izloženije mogućnosti ugrožavanja temeljnih prava) kojima Konvencija br. 111 jamči jednakost. Države u razvoju i tranzicijske države posebno su su-očene s ovim problemom zbog malog formalnog sektora na kojem je ograničeni broj radnih mjesta gdje se može provesti kolektivno prego-varanje (a koje je obično ograničeno na javni polu-javni sektor), što re-zultira nedostupnošću kolektivnog pregovaranja za veliki broj radnika u državama u razvoju, čime se kompromitira jednakost postupanja.²⁸

Navedeni faktori bitno ograničavaju ostvarenje prava na štrajk za rad-nike migrante u ugroženim zanimanjima jer nacionalni zakoni najčešće ovlašćuju sindikate ili predstavničke organizacije radnika koji su orga-

²⁶ Ibid., str. 68.

²⁷ Ibid., str. 69.

²⁸ A., Blackett, C., Sheppard, „Collective bargaining and equality: Making connecti-ons“, No. 4, Vol. 142 *International Labour Review* (2003.) str. 424, 427 i 429.

nizirane prema posebnim strukama na službeno najavljivanje i početak štrajka. U odsutnosti sindikata ili slične organizacije, individualni radnici migranti obično nemaju pravo formalno najaviti štrajk. Uz ovo, individualno zaposleni radnici migranti, posebno oni koji rade kod privatnih poslodavaca, u većini slučajeva imaju boravišni status vezan za poslodavca. Međunarodne organizacije za zaštitu ljudskih prava su u brojnim slučajevima apelirale prema državama da razmotre dodjelu individualnog boravišnog prava radnicima migrantima zato jer bi to povećalo njihovu pravnu zaštitu i zajamčilo im potpunije ostvarenje prava, ali je ovakav apel bio uzaludan. Budući da izražavanje nezadovoljstva radnim uvjetima skoro zasigurno implicira (najčešće trenutno) otkazivanje boravišne dozvole radniku migrantu, pravo na štrajk migranata zaposlenih u posebno ugroženim sektorima zapošljavanja ostaje iluzorno očekivanje.

V. Što bi trebalo poduzeti?

1. Mađarsko iskustvo

Štrajkovi u kojima sudjeluju migranti (bilo kao subjekti ili predmeti industrijske akcije) su rijetki u Mađarskoj, te stoga moramo zamisliti hipotetički slučaj. Što bi mađarski suci odlučili u situaciji koja je slična predmetima Viking ili Laval? Ovo pitanje je prilično kompleksno. Poslodavac bi morao zatražiti mišljenje sindikata koje je aktivno u predmetnom poduzeću prije usvajanja odluke koja se tiče bilo kakvih planova za aktivnosti koje se tiču veće grupe radnika (kao što su prijedlozi za reorganizacija ili preustroj poduzeća). Aktivnosti koje su usporedive s onima koje su se poduzele u gore spomenutim predmetima bi vrlo vjerojatno bile nezakonite. Štrajk protiv poslodavca koji je parcijalno preustrojio svoje aktivnosti u inozemstvu kako bi ga se prisililo na zaključenje istog sporazuma u stranoj državi, kao što je sporazum na snazi između sindikata i poslodavca, smatrao bi se nezakonitim. Slično tome, aktivnosti sindikata kojima se poslodavac upućenih radnika prisiljava na kvazipristupanje kolektivnom ugovoru kako bi se proširila primjena uvjeta iz kolektivnog ugovora na upućene radnike bile bi nezakonite.²⁹

²⁹ Gy. Kiss i E. Kajtár, „Freedom of Services, Establishment and Industrial Conflicts.

2. Pravo na štrajk radnika migranata u hrvatskom pravu i praksi

Ustav Republike Hrvatske jamči opće pravo na štrajk, ne dovodeći u pitanje zakonska ograničenja tog prava za radnike zaposlene u vojsci, policiji, državnoj upravi i javnim službama (članak 60. Ustava). Time Ustav implicitno priznaje pravo na štrajk svim osobama koje zakonito borave na teritoriju Republike Hrvatske, uključujući i radnike migrante. Temeljno pravo – na štrajk – preuzeto iz međunarodnih i regionalnih instrumenata za zaštitu ljudskih prava je bilo protumačeno kao „ustavno jamstvo subjektivnog prava radnika na štrajk“,³⁰ ali je odredbama Zakona o radu³¹ uskraćen subjektivitet prava kroz odredbu da (1) „sindikati ili njihove udruge više razine imaju pravo pozvati na štrajk i provesti ga sa svrhom promicanja i zaštite gospodarskih i socijalnih interesa svojih članova ili zbog plaće, odnosno naknade plaće ako nisu isplaćene protokom roka od trideset dana od dana dostižeća“ (članak 269.). Ova odredba je lišila radnike migrante koji nisu članovi sindikata u Hrvatskoj prava na organiziranje i provođenje štrajka. Kao što smo prethodno spomenuli, prema našem mišljenju radnici moraju biti „nositelji prava na štrajk“, tj. imaju pravo na štrajk kao individualne osobe kao što je propisano i ICESCR, člankom 8. stavkom 1., i kao što je preporučio Odbor neovisnih stručnjaka za primjenu Europske socijalne povelje („Pravo na štrajk je pravo radnika i nije povezano s članstvom u sindikatima“).³² Slijedom toga, smatramo da bi odredbe hrvatskog Zakona o radu trebale proširiti osobni obuhvat prava na pozivanje na štrajk i zadržati druge trenutno propisane elemente zakonitosti štrajka (kao što su obveza najave štrajka, obveza iscrpljivanja drugih dostupnih mjera pregovaranja između poslodavca i zaposlenika, obveza provođenja mirenja i obveza podnošenja pisanog opravdanja razloga štrajka, uz najavu vremena i mjesta početka štrajka poslodavcu). Budući da je članstvo u sindikatima preduvjet za uživanje prava na štrajk u Republici Hrvatskoj i budući da individualni radnici

Country Report Hungary“, u R. Blanpain i A. M. Świątkowski, ur., *The Laval and Viking cases: freedom of services and establishment v. industrial conflict in the European Economic Area and Russia* (Alphen aan den Rijn, Wolters Kluwer 2009) str. 83-101.

³⁰ Potočnjak, op. cit. bilj. 5, na str. 255.

³¹ Zakon o radu, Narodne novine br. 149/09, 61/11, 82/12.

³² Council of Europe, Conclusion I-X-, u: Potočnjak, op. cit. bilj. 5, na str. 203-208.

nisu zakonom ovlašteni na najavu štrajka, bilo je neophodno istražiti razinu sudjelovanja radnika migranata u hrvatskim sindikatima. Naše istraživanje je uključilo deset najvažnijih sindikata (koje obuhvaćaju glavne sektore zapošljavanja radnika migranata u Republici Hrvatskoj) i među 20 registriranih sindikata. Poimence kontaktirali smo Sindikat radnika zaposlenih u metalurškoj industriji, Nezavisni sindikat radnika u energetske, kemijske i nemetalurškoj industriji, Sindikat radnika u građevinarstvu, Sindikat trgovine, Samostalni sindikat radnika u komunalnom sektoru, Sindikat radnika u turizmu i uslugama, Sindikat transporta, Sindikat inženjera i tehničara šumarstva, Samostalni sindikat tekstila, obuće, kože i gume, Sindikat zaposlenih u poljoprivredi, prehrambenoj i duhanskoj industriji i vodoprivredi. Dalje, podaci su prikupljeni od Saveza samostalnih sindikata Hrvatske, kao krovne organizacije koja prikuplja sve relevantne podatke vezane za članstvo radnika migranata u svim sindikatima. U sedam sindikata radnici migranti nisu registrirani među članstvom. U preostala tri sindikata koji imaju radnike migrante u svom članstvu predstavnici sindikata su identificirali nekoliko problema i prepreka u pouzdanosti registracije članstva u sindikatima. Zamijećeno je da je jedan od problema činjenica da sindikati nisu registrirali članove prema migracijskom statusu radnika i prema državljanstvu. Druga prepreka u dobivanju pouzdanih statističkih podataka je činjenica da predstavnici sindikata nisu mogli razlikovati jesu li migranti imali dvostruko državljanstvo i time se svrstavali u skupinu državljana i jesu li migranti imali stalno ili privremeno boravište u Hrvatskoj. Nadalje, predstavnici sindikata su naglasili da radnici migranti koji su napustili državu nisu odjavili svoje članstvo u sindikatu, dok ih policija nije obavijestila o isteku jedinstvene dozvole rada i boravišta, tako da nitko zapravo ne zna točan broj radnika migranata koji su trenutno sindikalno organizirani u Hrvatskoj. Konačno, predstavnici sindikata su upozorili na potrebu značajnijeg animiranja novog članstva radnika zaposlenih u manjim poduzećima, koja su najčešće u privatnom vlasništvu, a u kojima je razina sindikalnog članstva među radnicima migrantima zanemariva. Isto je primjenjivo na kratkotrajno zaposlene radnike migrante koje je teško motivirati na pristupanje sindikatima, tako da kroz njihovo prihvaćanje zaposlenja, bez sindikalnog udruživanja, ti se radnici zapravo odriču prava na štrajk. Jedini sindikat koji ima dostupne podatke za radnike migrante je Sin-

dikat radnika u metalurškoj industriji, gdje imaju 137 članova koji su radnici migranti, a svi su zaposleni u istom kooperantskom poduzeću iz susjedne Bosne i Hercegovine. Predstavnici sindikata u Republici Hrvatskoj nisu upoznati s činjenicom da je u Republici Hrvatskoj ikada štrajk bio organiziran od strane radnika migranata, ili da je štrajk ikada bio organiziran protiv radnika migranata. Ovo ne znači da su radna prava radnika migranata potpuno poštovana. Upravo suprotno. Pravni savjetnici sindikata istaknuli su brojne slučajeve povrede radnih prava i radnog iskorištavanja radnika migranata. Naveli su samo najčešće povrede: radnicima migrantima su se isplaćivale niže plaće od radnika državljana, radnici migranti ne žele prijaviti nesreće na radu, lišeni su dnevnica, novčanih stimulacija dostupnih drugim radnicima, smješteni u neadekvatne smještajne uvjete itd. Zakon u Hrvatskoj ne propisuje obvezu sindikata da prijave neregularni boravišni status radnika migranata policiji. Jedan predstavnik sindikata je spomenuo da taj sindikat pruža sve oblike potrebne pomoći svim radnicima migrantima, neovisno o njihovom boravišnom statusu. Ali, zabrinjavajuće je primijetiti da je nekoliko sindikata koji nemaju u svom članstvu radnike migrante rezolutivno odbilo svaku mogućnost pružanja pomoći nezakonito zaposlenim radnicima migrantima kojima ne bi odobrili članstvo. Predstavnik jednog sindikata je čak smatrao da je prijavljivanje policiji nezakonito zaposlenog radnika migranta (koji je tad bio odmah deportiran) zapravo oblik „zaštite pružene radniku migrantu i drugim zakonito zaposlenim radnicima“ (sic). Ovaj pristup nije u skladu s ranije navedenim trendovima u pravnoj zaštiti radnika migranata i ne doprinosi ostvarenju njihovih temeljnih ljudskih prava.

VI. Tri ključne riječi: rivalitet, protest i solidarnost

Interakcija migranata (ili šire rečeno: strane) i nacionalne radne snage, s posebnim naglaskom na industrijsku akciju, može biti opisana s tri ključne riječi: rivalitet, protest i solidarnost.

1. Rivalitet

Počnimo s rivalitetom. Migracije su često poistovjećivane s konkurencijom, opozicijom i konfliktom. EU2020 strategija naglašava doprinos migranata EU gospodarstvu: za promišljen i održiv rast trebati će an-

gažirati državljane trećih država koji bi nadopunili manjak radne snage na tržištu rada, uglavnom kako bi nadoknadili smanjenje radne snage (zbog negativnog demografskog trenda). Ipak, postojanje modernih dijaspora, korištenje jeftinih upućenih radnika, prijetnja premještanja poduzeća stvaraju tenziju, i ova tenzija često bukne u nekom obliku prosvjeda. Tipični slučajevi, kao što su gore spomenuti Laval i Viking, signaliziraju neprijateljske osjećaje prema stranim radnicima. Globalizacija intenzivira transnacionalizaciju proizvodnje. Prijetnja poslodavca o preseljenju proizvodnju na "jeftiniju lokaciju" u drugi dio svijeta ako radnicima ne pristanu na manje plaće, stvara kompetitivnost među radnicima.³³ Kompetitivnost je prioritet. Na globalnoj razini radnici su prisiljeni natjecati se jedni s drugima za posao. Na razini države radnici državljani osjećaju strah da će imigracija imati negativan učinak na plaće nacionalnih radnika i da će se radni uvjeti pogoršati. Strana radna snaga je poželjna za poslodavce jer oni tome pristupaju čisto numerički, privremeno i želeći postići maksimalnu fleksibilnost plaća. Migranti su spremniji raditi prekovremeno i često prihvaćaju niže plaće.³⁴ Migranti su često demonizirani i mediji u pravilu izražavaju jake antiimigrantske stavove. Primjeri uključuju prosvjede protiv rumunjskih radnika u Italiji 2007./2008. godine.³⁵ Prisutnost stranaca na nacionalnom tržištu rada često se percipira kao izbor socijalnog *dumpinga* ili *mrtva utrka*. Postoji sukob interesa između radnika u stalnom zaposlenju i radnika na periferiji tržišta rada (kao što su određene kategorije radnika migranata). Stranci također mogu biti i kršitelji štrajka, jer ih se može koristiti kao zamjena za lokalne radnike u vrijeme sukoba. Dobar primjer je štrajk radnika na aerodromu u Budimpešti u prosincu 2008. godine. Aerodrom u Budimpešti odlučio je zaposliti nove radnike zbog približavanja Božića. Otprilike 40 kršitelja štrajka je stiglo na Ferihegy zračnu luku iz Grčke, a upravitelj zračne luke ih

³³ A. Bieler i I. Lindberg, „Globalisation and the New Challenges for Transnational Solidarity“, u A. Bieler i I. Lindberg (ur.), *Global Restructuring, Labour and the Challenges for Transnational Solidarity* (London, Routledge 2011.) str. 3-16.

³⁴ A. Caviades, „Labour Migration and European Capitalism“, u G. Menz i A. Caviades, ur., *Labour Migration in Europe*, (Basingstoke, England, Palgrave Macmillan 2010.) str. 59 -60.

³⁵ E. Recchi i A. Triandafyllidou, „The Effects of Europeanisation“, u G. Menz i A. Caviades, ur., *Labour Migration in Europe* (Basingstoke, England, Palgrave Macmillan 2010.) str. 143.

je odmah počeo obučavati kao *check-in* kontrolore osiguranja. Unija je ustvrdila povredu Zakona o štrajku i zatražila od radnog inspektorata sprječavanje korištenja stranih radnika koji su zaposleni kao zamjena osoblju osiguranja koje je štrajkalo. Štrajk se nastavio i grčki kontrolori osiguranja su započeli s radom. Europska konfederacija sindikata je izrazila podršku radnicima zračne luke. Mađarski Zakon o radu propisuje da je zabranjeno zaposliti vanjske radnike na “bilo kojem mjestu u poduzeću gdje je u tijeku štrajk, i to od trenutka početka predštrajkaških pregovora do opoziva štrajka”. Unatoč tome ova odredba o zabrani zapošljavanja prekršitelja štrajka u Zakonu o radu jedino zabranjuje zapošljavanje privremenih radnika. Poslodavac koji želi održati svoje aktivnosti može koristiti svoje vlastite radnike ili zaposliti nove radnike na neodređeno vrijeme.³⁶ Prema Međunarodnoj organizaciji rada „/z/apošljavanje radnika unatoč štrajku u sektorima koji se ne smatraju ključnima u užem smislu pojma predstavlja ozbiljnu povredu prava na udruživanje“.³⁷ Nacionalne odredbe nisu pružile dostatne smjernice.

2. Prosvjed

2.1. Uskraćivanje prava

Da započnemo s najekstremnijim primjerima, radnici migranti u nekim dijelovima svijeta su još uvijek diskriminirani, uz uskraćeno pravo na sindikalno organiziranje, pristupanje sindikatima ili pravo na štrajk. Dva primjera: 2007. godine u Ujedinjenim Arapskim Emiratima 4000 indijskih radnika je pokrenulo štrajk prosvjedujući protiv niskih plaća i loših radnih uvjeta. Vlada im je zaprijetila zatvorom i deportacijom i odbila uzeti u obzir razloge njihovih žalbi. U srpnju 2008. godine, nakon što su južnoazijski radnici u Kuvajtu započeli štrajk i održali masovne prosvjede tražeći bolje plaće i uvjete rada, Vlada je deportirala više od 1129 bangladeških radnika.³⁸

2.2. Iskorištavanje

Globalizacija – osim svojih prednosti – također je olakšala iskorištavanje radne snage. Određene grupe migranata, posebno one s nižom

³⁶ Kajtár, op. cit. bilj. 7.

³⁷ 2006 Digest par. 632.

³⁸ ILO 2010, op. cit. bilj. 2., na str. 174-175.

razinom obrazovanja su višestruko ugrožene. Nisko obrazovani migranti i njihovi članovi obitelji su u većem riziku socijalnog isključenja i ograničeni na tzv. nisko statusne ili 3D poslove.³⁹

Iskorištavanje često uzrokuje prosvjede. Pokret radnika migranata u francuskim tvornicama automobila kasnih 70-ih i ranih 80-ih su klasični primjeri. Francuska automobilska i građevinska industrija tipične su ilustracije situacije u visokorazvijenim državama. Određeni poslovi su postali definirani kao poslovi za strane radnike.⁴⁰

U kolovozu 2010. godine grupa od 200 kineskih radnika migranata odložila je svoje alate u Švedskoj, napustili svoje stanove i prosvjedovali 16 milja. Radnici angažirani od strane kineskog poduzeća u svrhu prikupljanja šumskog voća su se osjetili izigranima. U Švedskoj je branje šumskog voća veliki posao. Radnici, berači voća, primarno su migranti iz južno-istočne Azije (Vijetnama, Tajlanda i Kine), najčešće iz siromašnih obitelji koje za njihovo putovanje u Švedsku posuđuju novac. U najgorem slučaju, ne samo da zarađuju manje od onoga što im je obećano, nego završavaju i u dugovima.⁴¹

Štrajk glađu 300 radnika migranata u Grčkoj – najvažnijoj tranzitnoj državi za migracije u Europskoj uniji – u ožujku 2011. godine protiv imigracijskog sustava je bio još i radikalniji oblik prosvjeda. “Mi smo migranti i migrantice iz čitave Grčke. Došli smo tu zbog siromaštva, nezaposlenosti, ratova i diktatorskih režima ... Došli smo (bilo kroz regularan ulazak u državu, ili neregularan) u Grčku i radimo kako bismo uzdržavali sebe i svoje obitelji. Živimo od svog vlastitog znoja i s jednim snom da jednog dana ostvarimo jednaka prava kakva imaju naše grčke kolege” stoji u priopćenju Udruženja radnika migranata u štrajku glađu.⁴²

³⁹ Izraz 3 D odnosi se na posao koji je prljav, opasan i težak ili je kombinacija ovih faktora (nezdrav, fizički zahtjevan, monoton, društveno neatraktivan). Poljoprivreda, građevinarstvo, teška industrija, kućanski poslovi, poslovi čišćenja, su samo neki od najčešćih primjera.

⁴⁰ S. Castles i M. J. Miller, *The Age of Migration*, 3. izdanje. (Basingstoke, Palgrave-Macmillan 2003.) str. 188-191.

⁴¹ Ch. Woolfson, i dr., „Forced Labour and Migrant Berry Pickers in Sweden“, 28 *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* (2012), str. 147-176. na str. 152. i str. 168-171.

⁴² <http://w2eu.net/2011/01/18/300-migrants-hunger-strike-greece/> (30.5.2013.).

Ozbilnost problema je vidljiva iz postojanja transnacionalnog dana štrajka migranata. Pokret je počeo štrajkom od strane radnika migranata i tzv. danom bojkota u SAD godine 2006. Od tada se svakog 1. ožujka uz slogan “Dan bez stranaca” organizira opći štrajk u različitim dijelovima svijeta (Austriji, Italiji, Francuskoj itd.). Migranti zaustavljaju posao na jedan dan da bi pokrenuli promjene u politici prema migrantima.⁴³

2.3. Mogu li tuđinci nereguliranog boravišnog statusa izraziti nezadovoljstvo?

Međunarodni standardi ljudskih prava, uključujući i međunarodne radne standarde, eksplicitno su određeni kao neovisni o migracijskom statusu nositelja prava. Ovaj pristup su potvrdila i prominentni regionalni sudovi za ljudska prava: Europski sud za ljudska prava u presudi Siliadin protiv Francuske⁴⁴ i Međuamerički sud za ljudska prava u savjetodavnom mišljenju o primjeni međunarodnih radnih standarda na radnike migrante nereguliranog boravišnog statusa. U tom je mišljenju sud uspostavio presedan prema kojem su nediskriminacija i pravo na jednakost primjenjivi na sve rezidente, neovisno o njihovom migrantskom statusu.⁴⁵ Sudovi su jednostavno ponovno naglasili prava koja su zajamčena već spomenutim međunarodnim instrumentima zaštite ljudskih prava. Uz ovo, Odbor za ukidanje rasne diskriminacije Ujedi-

⁴³ <http://transform-network.net/blog/archive-2012/news/detail/Blog/1-march-2012-transnational-migrants-strike.html> (30.5.2013.).

⁴⁴ *Case Siliadin v. France*, 26/10/2005, Application no. 73316/01, dostupan na http://ec.europa.eu/anti-trafficking/download.action;jsessionid=cyqRQXZbj2lmTTjLQJnLhJQszKv92Xx4zx8Sqf5FZHWnsm8yN4jK!134714294?nodeId=0236dd77-487c-4cdc-9041-b9f8d21d9827&fileName=Siliadin_v_France_en.pdf (1.6.2013.).

⁴⁵ Sud je jednoglasno odlučio da “migracijski status osobe ne može predstavljati opravdanje lišenja ostvarenja ljudskih prava, uključujući i radna prava. Pri započinjanju radnog odnosa, migrant stječe prava koja moraju biti priznata i zajamčena jer je on prvenstveno radnik, neovisno o zakonitosti njegovog boravišnog statusa u državi u kojoj je zaposlen. Ova prava su rezultat radnog odnosa.” Inter-American Court of Human Rights: *Juridical condition and rights of the undocumented migrants*, Savjetodavno mišljenje OC-18/03 od 17.9.2003., zatraženo od strane Ujedinjenih meksičkih država. ILO, *Freedom of association in practice: Lessons learned*, Global Report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, Geneva, 2008., str. 58.

njenih naroda priznao je da „/d/ok države članice mogu odbiti ponuditi posao nedržavljanima koji nemaju radnu dozvolu, sve osobe ostvaruju pravo na uživanje radnih prava i prava pri zapošljavanju, uključujući i slobodu okupljanja i udruživanja, od trenutka početka radnog odnosa.“⁴⁶ Konačno, Vijeće Europe je 2006. godine usvojilo ključnu Rezoluciju 1509 o ljudskim pravima migranata nereguliranog boravišnog statusa u kojoj je nedvojbeno zaštitilo njihovu slobodu osnivanja i pridruživanja sindikatima (članak 13. točka 5). Odbor za slobodu udruživanja Međunarodne organizacije rada istaknuo je univerzalnost primjene prava na slobodu udruživanja i potvrdio je da je pravo na pridruživanje sindikatima primjenjivo i na radnike nereguliranog boravišnog statusa.⁴⁷ Prema izvještaju Agencije za temeljna prava EU u većini država članica EU je na snazi zakonodavstvo koje ne zabranjuje radnicima nereguliranog boravišnog statusa pridruživanje sindikatima, s iznimkom Cipra, Latvije i Litve. U Grčkoj, migranti nereguliranog boravišnog statusa sudjeluju u sindikatima, čak i unatoč tome što to nije eksplicitno određeno kao pravo.⁴⁸ Belgijski su sindikati započeli nuditi članstvo migrantima nereguliranog boravišnog statusa migrantima 2008. godine,⁴⁹ dok je Agencija za temeljna prava izvijestila o povećanim naporima njemačkih sindikata u pokušajima privlačenja članstva radnika migranata nereguliranog boravišnog statusa.⁵⁰ Iz dostupnih podataka možemo jasno izvesti zaključak da se trendovi u zaštiti radnika nereguliranog boravišnog statusa mijenjaju. Možemo zamijetiti sveobuhvatniji pristup prema ovoj kategoriji radnika koji su više nego drugi podložni radnom iskorištavanju i zloupotrebama i ukupno prilagođavanje prakse međunarodnim okvirima zaštite ljudskih i radnih prava.

⁴⁶ Platform on International Cooperation on Undocumented Migrants, *General Recommendation 30: Discrimination Against Non Citizens*, 01/10/2004, par. 35., u: Platform on International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM), *Undocumented Migrants Have Rights! An Overview of the International Human Rights Framework*, 2007, str. 38 -39

⁴⁷ Usporedi Fundamental Rights Agency, *Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union*, Vienna, 2011, str. 55-56 i ILO, *Freedom of association in practice: Lessons learned*, op. cit. bilj. 45., na str. 57.

⁴⁸ Ibid. (FRA Report).

⁴⁹ ILO, *Freedom of association in practice: Lessons learned*, op. cit. bilj. 45, na str. 57.

⁵⁰ FRA Report, op. cit. bilj. 47.

3. Solidarnost

Naravno, bilo bi pogrešno prikazati globalizaciju u potpuno negativnom svjetlu. Transnacionalne strukture proizvodnje mogu ne samo potaknuti konkurenciju nego i suradnju. Novi načini transnacionalne solidarnosti se također otvaraju, a ovo je posebno bitno za ugrožene grupe migranata. Moramo također naglasiti da ova vrsta solidarnosti nije automatska, nego mora biti temeljena na kontinuiranoj odluci. Drugi učinak globalizacije je da su sindikati prisiljeni pronalaziti nove načine i nove strategije. Kao što je to Richard Hyman napisao: “sindikati moraju redefinirati i preispitati svoje shvaćanje solidarnosti, i u tome moraju ponovno otkriti načine kako da nastupe proaktivno i strateški.”⁵¹ Sindikati su pretrpjeli pad u članstvu, javnom statusu i učinkovitosti u postizanju njihovih temeljnih ciljeva. Solidarnost ima višestruko značenje od kojih jedna pretpostavlja zajednički identitet, kolektivnu lojalnost i jasan osjećaj za različitosti, dok se drugi tip temelji na zajedničkim interesima, što je klasični *rationale* za sindikate. Treći tip uključuje “uzajamnost unatoč različitostima” i ovaj je pristup sličan dobročinstvu.⁵² Ovaj treći tip je najrelevantniji u pogledu radnika migranata. Institucionalizirani oblici transnacionalne solidarnosti i suradnje u području rada su Europska konfederacija sindikata (ETUC) i Međunarodna konfederacija sindikata (ITUC). ETUC zastupa među ostalima i prava radnika migranata.⁵³ U svojim načelima podržava Strategiju EU2020 koja naglašava važnost doprinosa emigranata EU gospodarstvu zbog starenja stanovništva, ali isto tako ističe potrebu pristupa migrantima prije svega kao ljudskim bićima kojima se moraju osigurati jednaka ljudska i socijalna prava, kakva uživaju europski državljani, kao i pravo na slobodnu i pošteni mobilnost i na jednako postupanje na radnom mjestu. Plan aktivnosti ETUC-a utemeljen je na sljedećim prioritetima:

- uspostava ravnoteže između prava na slobodno kretanje rada i zaštite socijalnih standarda;

⁵¹ Hyman, loc. cit. bilj. 18., str. 19.

⁵² Woolfson, op. cit. bilj. 41.

⁵³ ETUC je pozvao države članice EU da se suzdrže of primjene mjera koje bi ograničile ili onemogućile slobodno kretanje hrvatskih radnika unutar EU.

- borba protiv socijalnog *dumpinga* i konkurencije u pogledu plaća i svih oblika diskriminacije;
- pristup utemeljen na pravima u pogledu zakonodavnih inicijativa na europskoj razini;
- poštovanje međunarodnih i temeljnih radnih standarda;
- poboljšanje prisutnosti sindikata u području migracija i suradnja s državama porijekla;
- potpora smanjenju nereguliranog boravišnog statusa migranata i njihovog nezakonitog zapošljavanja;
- učinkovita integracijska politika;
- potpora kolektivnom pregovaranju i članstvu u sindikatima; i posljednje, ali ne manje bitno,
- jačanje uloge javnih usluga organizacija civilnog društva i sindikata.⁵⁴

VIII. Zaključna razmatranja

Migracija je više od same činjenice, ona je nužnost suvremenih tržišta rada. Ona je također sredstvo za uravnoteženje negativnog prirodnog prirasta i manjkavosti na tržištu rada, kao i put prema boljem životu za veliki broj ljudi. Najvažnije pitanje je sljedeće: mogu li se ljudska prava među kojima je pravo na štrajk zajamčiti radnicima migrantima? Martin Ruhs i Philip Martin naglašavaju tenziju između povećanja migracija i povećanja prava, tvrdeći da postoji razmjena između toga da se inzistira na jednakim pravima za migrante i otvorene radne migracijske politike (širokih mogućnosti migriranja).⁵⁵ Ipak, pravo na štrajk je temeljno radno pravo koje bi trebalo ostvarivati radnici migranti i radnici državljanji. Sama prisutnost stranih radnika (migranata, kao i nemigranata) unosi novu dinamiku na tržišta rada i zahtijeva promišljanje o odnosu između različitih ljudskih prava. Interakcija stranih i domaćih

⁵⁴ *Action Plan on Migration*, Adopted at the Executive Committee Meeting of 5-6 March 2013. <http://www.etuc.org/a/11097#nb> (30.5.2013.).

⁵⁵ M. Ruhs i Ph. Martin, „Numbers vs. Rights: Trade-Offs and Guest Worker Programs“, 42 *International Migration Review*, (2008) str. 249–265.

radnika može dovesti do različitih reakcija koje se kreću od rivaliteta i prosvjeda do novih i kompleksnih oblika i solidarnosti. Nova dinamika na tržištu rada ne bi trebala ugroziti ostvarenje temeljnog ljudskog prava – prava na štrajk – rivalitet, uskraćivanje prava i iskorištavanje bi u stvarnosti trebalo zamijeniti solidarnošću i zajedničkom borbom za unaprjeđivanje svih radnika neovisno o njihovom migracijskom statusu. Budući da pravo na štrajk trenutno nije usklađeno područje unutar pravne stečevine EU, s velikim izgledima da će države članice inzistirati na zadržavanju tih ovlasti, nacionalna zakonodavstva bi trebala nastaviti stremiti prema usuglašavanju s međunarodnim standardima ljudskih prava i radnopravnim standardima u području prava na štrajk. U vrijeme ozbiljne demografske krize s kojom je Europa suočena, uz razvoj drugih međunarodnih tržišta rada, samo inkluzivan pristup utemeljen na pravima mogao bi povećati atraktivnost europskog tržišta za radne migracije. EU će morati dobro osmisliti i proširiti trenutno ograničena radna prava i politiku jednakosti prema državljanima trećih država kako bi dostigli međunarodne standarde konkurentnosti koji konstantno rastu. Mađarska i Hrvatska morati će slijediti taj put i prihvatiti nove trendove u radnopravnoj zaštiti radnika migranata, koji bez sumnje uključuju i pravo na izražavanje nezadovoljstva za sve radnike migrante, neovisno o njihovom imigracijskom statusu.

Mária Márton*

Dubravka Klasiček**

Nataša Lucić***

Građanskopravni okviri odgovornosti tvrtki za štetu u okolišu i njihov utjecaj na regionalni razvoj

I. Uvod

Jedan od osnovnih ciljeva regionalnog razvoja učinkovita je zaštita okoliša, a kao osnovni instrument u postizanju ovoga cilja upravo je dobar zakonodavni okvir. Tema ovoga rada je građanskopravna regulacija odgovornosti tvrtki za štetu u okolišu, s posebnim naglaskom na način odgovornosti i oslobodenje od odgovornosti. Sustavnim prikazom i analizom zakonskih okvira odgovornosti tvrtki za štetu u okolišu u radu će se ukazati na neke zakonske nedorečenosti, određena neslaganja među pojedinim zakonima i mogućnost ujednačavanja i prilagodbe određenih zakonskih tekstova.

Autorice se u radu, također, osvrću i na ulogu pojedinih institucija regionalnog razvoja u učinkovitoj provedbi pravnih pravila kojima se regulira odgovornost (tvrtki) za štetu u okolišu, potrebu zajedničkog, koordiniranog djelovanja među njima u cilju sustavne i učinkovite provedbe zakona, odnosno ciljeva koji se materijalnopравnim uređenjem ove pravne problematike žele postići. Ovdje je vidljiva vrlo uska povezanost između građanskopravnih i upravnopравnih okvira zaštite okoliša, odnosno nemogućnost apsolutnog razdvajanja među njima.

Rad osobito ukazuje na sličnosti i razlike u uređenju predmetnih pitanja u hrvatskom i mađarskom građanskopravnom sustavu kao i koliko je na njih utjecao sustav prilagodbe zahtjevima Europske unije s obzirom na činjenicu da su i Mađarska kao sadašnja članica Europske unije i Hrvatska kao članica u vrlo skoroj budućnosti, pitanja pravnog uređe-

* Mária Márton, dr., asistentica, Katedra poslovnog i trgovačkog prava, Pečuh, mar-tonm@ajk.pte.hu

** Doc.dr. sc. Dubravka Klasiček, docentica, Katedra građanskopravnih znanosti, Osijek, dklasice@pravos.hr

*** Nataša Lucić, mag. iur., asistentica, Katedra gospodarskih znanosti, Osijek, nlu-cic@pravos.hr

nja građanskopravne odgovornosti za zaštitu okoliša morale prilagoditi zahtjevima Europske unije.

II. Sustav građanskopravne odgovornosti tvrtki za štetu u okolišu u Hrvatskoj i Mađarskoj

1. Odgovornost tvrtki za štetu u okolišu u hrvatskom građanskopravnom sustavu

Pravo okoliša uopće, pa tako i odgovornost za štetu u okolišu u hrvatskom pravnom sustavu zauzima značajnu ulogu. Da je obveza države osigurati uvjete za zdrav okoliš, određeno je Ustavom RH.¹ Pravo na zdrav okoliš povezuje se sa sljedećom obvezom države: (1) suzdržavanja od bilo kakvog izravnog ili neizravnog miješanja u uživanje prava na zdrav okoliš; (2) sprječavanja trećih subjekata poput korporacija da se na bilo koji način upliću u uživanje prava na zdrav okoliš; i (3) usvajanja nužnih mjera da se postigne puno ostvarenje prava na zdrav okoliš.² Nastojeći usvojiti ustavni dokument koji će biti na tragu vremena ustavotvorac je konstitucionalizirao “očuvanje prirode i čovjekova okoliša” u članak 3. Ustava kao jednu od najviših ustavnih vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske, a u članku 69. Ustava “pravo na zdrav okoliš”.³

Deklaracija o zaštiti okoliša u Republici Hrvatskoj, koju je Hrvatski sabor donio 5. lipnja 1992. godine, iako nije neposredan izvor prava, izražava stajalište država za postojanjem građanskopravne odgovornosti za štetu u okolišu.⁴

Građanskopravna zaštita okoliša u Hrvatskoj uključuje preventivnu zaštitu kojoj je cilj spriječiti nastajanje štete u okolišu, ali i represivnu

¹ Ustav Republike Hrvatske, pročišćeni tekst, Narodne novine br. 56/90, 135/97, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10 i 85/10.

² A. Bačić, „Ustavni temelji i problemi zaštite okoliša u hrvatskom i europskom pravu“ *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 4(2008) str. 741.

³ Ibid, str. 742.

⁴ Deklaracija o zaštiti okoliša u Republici Hrvatskoj u točki VII. određuje da je „Republika Hrvatska odlučna uvesti materijalnu i krivičnu odgovornost za one koji ugrožavaju i uništavaju prirodne vrijednosti i čovjekov okoliš i postupno će uvesti odgovarajuće naknade za narušavanje okoliša, prema načelu zagađivač plaća, čime će se stvoriti financijske pretpostavke za obnovu i unapređenje devastiranog okoliša“. Deklaracija o zaštiti okoliša, Narodne novine br. 34/92.

zaštitu, odnosno pravila odgovornosti za štetu onda kada je ona već nastala. Prema pravilima objektivne odgovornosti odgovaraju pravne i fizičke osobe koje svojim djelovanjem ili propustom prouzroče onečišćenje okoliša.⁵ Građanskopravna zaštita za štete u okolišu ostvaruje se pred nadležnim sudom,⁶ a parnični postupak može pokrenuti fizička ili pravna osoba čije je pravo povrijeđeno. Osnovna pravila odgovornosti za štetu u okolišu sadržana su u Zakonu o obveznim odnosima i Zakonu o zaštiti okoliša.

1.1. Zakon o obveznim odnosima

Zakon o obveznim odnosima⁷ (dalje ZOO) je odredio da se za štetu od stvari ili djelatnosti od kojih potječe povećana opasnost štete za okolinu odgovara bez obzira na krivnju.⁸ Pretpostavke odgovornosti za štetu su:

- subjekti obveznog odnosa odgovornosti za štetu;
- štetna radnja;
- šteta; i
- štetna posljedica.

Nadalje, ZOO je propisao predmjevu uzročnosti kod štete nastale od opasne stvari i opasne djelatnosti, određujući da se smatra da je šteta nastala od te stvari odnosno djelatnosti ako se ne dokaže da one nisu bile uzrok štete.⁹ Za štetu od opasne stvari odgovara njezin vlasnik, a za štetu od opasne djelatnosti osoba koja se njome bavi.¹⁰

ZOO je isto tako odredio u kojim slučajevima se vlasnik može osloboditi od odgovornosti za štetu od opasne stvari. Ono što na jedan način ostavlja pravnu prazninu, činjenica je da ZOO ne sadrži odredbe o oslobođenju od odgovornosti za štetu od opasne djelatnosti. Iako nema niti odredbe koja upućuje na analognu primjenu pravila kojima

⁵ P. Klarić i M. Vedriš, *Građansko pravo* (Zagreb, Narodne novine d.d. 2009) str. 622.

⁶ Općinski sud u prvom stupnju (op.a.).

⁷ Zakon o obveznim odnosima, Narodne novine br. 35/05, 41/08 i 125/11.

⁸ Čl. 1045. st. 3. ZOO.

⁹ Čl. 1063. ZOO.

¹⁰ Čl. 1064. ZOO.

se propisuju uvjeti i načini oslobođenja od objektivne odgovornosti za štetu od opasne stvari, kod oslobođenja od objektivne odgovornosti za naknadu štete od opasne djelatnosti trebalo bi primijeniti odredbe o oslobođenju od naknade štete od opasne stvari.

Sukladno navedenom, tvrtka koje se bavi opasnom djelatnošću može se osloboditi odgovornosti za štetu u okolišu nastalu u obavljanju te djelatnosti:

- ako dokaže da šteta proizlazi iz nekog nepredvidljivog i vanjskog uzroka, a koji se nije mogao spriječiti, izbjeći ili otkloniti;
- ako dokaže da je šteta nastala isključivo radnjom oštećenika ili treće osobe, koju on nije mogao predvidjeti i čije posljedice nije mogao ni izbjeći, ni otkloniti.

Tvrtka koje se bavi opasnom djelatnošću može se djelomično osloboditi odgovornosti za štetu u okolišu nastalu u obavljanju te djelatnosti ako je oštećenik djelomično pridonio nastanku štete. Ako je nastanku štete djelomično pridonijela treća osoba, ona odgovara oštećeniku solidarno s vlasnikom stvari, a dužna je snositi naknadu razmjerno težini svoje krivnje.

ZOO je, dakle, višu silu odredio kao jedan od razloga za oslobođenje od objektivne građanskopravne odgovornosti. Ostaje donekle dvojbeno može li se pod određenim uvjetima i sama radnja treće osobe ili radnja oštećenika prema ZOO-u smatrati “nepredvidivim uzrokom koji se nalazi izvan stvari, a koji se nije mogao spriječiti, izbjeći ili otkloniti”? Sve navedeno (uzrok izvan stvari, neizbježnost i neotklonjivost) može značiti i radnju oštećenika ili radnju treće osobe. Međutim, budući da su radnja treće osobe i radnja oštećenika navedene kao poseban egzoneracijski razlog, možemo zaključiti da se, prema ZOO-u te radnje ne mogu smatrati višom silom. U mnogim europskim pravnim sustavima radnja oštećenika i radnja treće osobe, određuju se kao viša sila,¹¹ pod uvjetom da nisu “pod nadzorom” odgovorne osobe.

¹¹ Vidi više u B. Koch i H. Koziol, *Unification of Tort law: Strict Liability* (The Hague/London/Boston, Kluwer Law International 2001).

1.2. Zakon o zaštiti okoliša

Objektivna odgovornost tvrtki za štetu u okolišu koje obavljaju opasne djelatnosti određena je i Zakonom o zaštiti okoliša¹² (dalje ZZO).¹³ ZZO propisuje odgovornost po načelu dokazane krivnje ili dokazanog nemarnog djelovanja za tvrtke koje ne obavljaju opasnu djelatnost. Kriterij opasne djelatnosti određuje se prema načinu na koji se njima upravlja, proizvodi ili zbog tvari ili sredstava koja se njima koriste.

Ako više tvrtki zajedno obavlja djelatnost, odgovornost za štetu u okolišu odnosno prijeteću opasnost od štete snose solidarno.

U članku 153. ZZO je odredio izuzeća od objektivne odgovornosti tvrtki za štetu u okolišu odnosno za štetu nanесenu zaštićenim vrstama ako dokaže da je šteta nastala:

- kao posljedica prirodne pojave nepredvidivog i neizbježnog obilježja, koja se nije mogla spriječiti niti otkloniti;
- djelovanjem treće osobe iako su poduzete primjerene mjere sigurnosti;
- iz pridržavanja obvezne naredbe ili upute koja je potekla od javne vlasti, izuzev naredbe ili upute dane nakon emisije ili iznenadnog događaja prouzročеног vlastitom djelatnošću tvrtke.

ZZO navedenom odredbom nije, kao što je slučaj sa ZOO-om, doveo u pitanje može li radnja oštećenika ili radnja treće osobe smatrati višom silom, budući da je višu silu odredio kao “prirodnu pojavu” nepredviđenog i neizbježnog obilježja, koja se nije mogla spriječiti niti otkloniti.

Određene nejasnoće u tumačenju izaziva članak 154. stavak 1. ZZO-a koji određuje da ukoliko tvrtka uslijed određenih slučajnih okolnosti, opasnom djelatnošću prouzroči štetu u okolišu, djelatnošću nanese štetu zaštićenim vrstama, smatrat će se da je šteta prouzročena zbog tih

¹² Zakon o zaštiti okoliša, Narodne novine br. 110/07.

¹³ Čl. 151. st. 1. ZZO. St. 4. istoga članka obvezuje tvrtku koja se bavi opasnom djelatnošću na obvezu saniranja štete u okolišu i otklanjanje prijeteće opasnosti od štete nanесene opasnim djelatnostima.

slučajnih okolnosti. Slučaj kao događaj koji je - da je bio predviđen - mogao biti spriječen, ali se ne može štetniku pripisati u krivnju, granica je do koje seže subjektivna građanskopravna odgovornost. Ako je određena djelatnost okvalificirana kao opasna, postaje irelevantno je li šteta nastala slučajno ili nije kada samo viša sila, a ne i slučaj, oslobađa od objektivne građanskopravne odgovornosti.

Nadalje, st. 2. istoga članka određuje da ukoliko tvrtka dokaže da šteta nije prouzročena njezinom djelatnošću ili ako dokaže da je šteta prouzročena djelatnošću druge pravne ili fizičke osobe, ili da je šteta nastala zbog nekih drugih okolnosti, pretpostavka uzročnosti se odbacuje. Zakonska formulacija “ili da je šteta nastala zbog nekih drugih okolnosti” preopćenita je i preširoka formulacija s obzirom na činjenicu da je objektivna građanskopravna odgovornost tvrtki odnosno odgovornost po kriteriju uzročnosti, odgovornost koja ne pretpostavlja krivnju i od koje se moguće osloboditi samo pod zakonom točno određenim uvjetima. Šteta nastala “zbog nekih drugih okolnosti” kao egzoneracijski razlog može podrazumijevati čitav niz okolnosti koje bi mogle osloboditi tvrtku koja obavlja opasnu djelatnost od objektivne odgovornosti, a time se udaljavamo od osnovnog smisla odgovornosti po kriteriju uzročnosti.

Osnovna pretpostavka odgovornosti tvrtki za štetu u okolišu, precizno je utvrđenje koja je tvrtka prouzročila štetu u okolišu, procjena značaja štete, ali i prijeteće opasnosti. ZZO je ovaj zadatak povjerio središnjem tijelu državne uprave, a ako ono ne može utvrditi tvrtku koja je prouzročila štetu, o tome će izvijestiti Ministarstvo unutarnjih poslova radi poduzimanja potrebnih mjera i radnji za utvrđivanje odgovorne tvrtke. Nakon utvrđenja odgovorne tvrtke i izrade procjene štete putem ovlaštenog procjenitelja određuju se mjere otklanjanja štete u okolišu i/ili opasnosti štete. Postavlja se pitanje svrhovitosti zakonskog određenja da središnje državno tijelo državne uprave može tvrtki rješenjem narediti da provede svoju vlastitu procjenu i pruži nužne informacije i podatke. Pružanje nužnih informacija i podataka od strane odgovornog za štetu svakako može pridonijeti dobroj procjeni značaja štete i prijeteće opasnosti od štete, ali sama procjena štete od strane odgovornog za štetu ostavlja prostora za možebitno izbjegavanje (dijela) odgovornosti.¹⁴

¹⁴ Nevladino, nestranačko i neprofitno udruženje građana za zaštitu okoliša “Zelena akcija”, u svojim je “Komentarima i prijedlozima na Konačan prijedlog zakona o

ZZO je, također, obvezao tvrtku koja svojim djelovanjem ili propustom djelovanja u obavljanju djelatnosti prouzroči prijetecu opasnost od štete odnosno onečišćavanje okoliša, da bez odlaganja poduzme mjere sprječavanja odnosno mjere otklanjanja.¹⁵

Prema odgovarajućim odredbama ZZO-a, ovlaštenu podnositelj zahtjeva za naknadu štete od tvrtke je jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno država, ovisno o lokaciji i mjestu štetnog djelovanja u okoliš, te ovisno o vrsti štete i tko je poduzeo mjere otklanjanja opasnosti štete, ukoliko to nije obavila, ili po prirodi stvari ne može obaviti odgovorna tvrtka sukladno ZZO-u. Za naknadu štete nanesene fizičkim i pravnim osobama prilikom nanošenja štete u okoliš prouzročene onečišćenjem onečišćivača, te naknadu štete koja je tom prilikom nanesena imovini tih osoba ili bilo kojem gospodarskom gubitku, odnosno bilo kakvom pravu, ZZO upućuje na odgovarajuću primjenu pravila ZOO-a.¹⁶

2. Odgovornost tvrtki za štetu u okolišu u mađarskom građanskopravnom sustavu

2.1. Pravni okvir zaštite okoliša u Mađarskoj

U Mađarskoj postoji priličan broj odredaba koji se odnose na zaštitu okoliša. Kao i u brojnim drugim državama, Ustav, Građanski zakonik i Kazneni zakonik sadržava odredbe koje se odnose na zaštitu okoliša. Postoji, također, poseban Zakon o zaštiti okoliša, a također i neki drugi

zaštiti okoliša usvojenog na sjednici Vlade 13. 9. 2007. godine” predložilo brisanje ove odredbe iz prijedloga zakona s obrazloženjem da izrada procjene štete od strane odgovornog za štetu “daje mogućnost zlorporabe operateru”. Navedeni komentari i prijedlozi dostupni na http://twiki.zeleni-forum.org/foswiki/pub/Zeleniforum/ProjektipravookolisaNews/ZZO-komentari_ZA.doc (30.4.2013).

¹⁵ U skladu s čl. 159. ZZO, pod mjerama sprječavanja podrazumijeva se svako djelovanje i mjera koja se poduzima kao reagiranje na događaj, radnju ili propust koji su izazvali prijetecu opasnost od štete odnosno onečišćavanja, a u cilju sprječavanja nastanka štete u okolišu i štete zaštićenim vrstama ili njihovog svodenja na minimum, a pod mjerama otklanjanja podrazumijeva se svako djelovanje, ili kombinirano djelovanje, uključujući mjere ublažavanja ili privremen, odnosno propisane mjere u cilju ponovne uspostave, sanacije ili zamjene oštećenih prirodnih dobara i/ili oštećenih funkcija, ili u cilju osiguravanja istovrijedne alternative za ta dobra ili funkcije.

¹⁶ Čl. 157. i 158. ZZO.

propisi sadrže određena pravila koja se odnose na pravne osobe i tvrtke u svrhu zaštite okoliša ili ublažavanja već postojeće štete.

Mađarski Temeljni zakon¹⁷ u člancima XX. i XXI. određuje kao ljudsko pravo pravo na zdravlje i zdravi okoliš. Sukladno ovim člancima: “(1) Svatko ima pravo na fizičko i duševno zdravlje. (2) Mađarska treba promicati provedbu prava iz stavka 1. pomoću poljoprivrede bez genetički modificiranih organizama; osiguravanjem pristupa zdravoj hrani i vodi za piće; organizacijom sigurnosti na radu i odredbama o zdravstvenoj zaštiti; podupiranjem sporta i fizičke aktivnosti; kao i osiguranjem zaštite okoliša” (članak XX.) Članak XXI. određuje: “(1) Mađarska priznaje i štiti svačije pravo na zdravi okoliš. (2) Onaj tko izazove štetu okolišu biti će ju dužan popraviti ili snositi troškove popravka, kako je određeno Zakonom. (3) Zabranjen je uvoz zagađenog otpada u Mađarsku radi njegovog odlaganja.” Sukladno sudskoj praksi Ustavnog Suda, pravo na zdrav okoliš je apstraktno ljudsko pravo koje se štiti stvarnim procesnim pravilima.¹⁸

2.2. Zaštita okoliša u Građanskom zakoniku

S obzirom da je tema ovog rada građanskopravna odgovornost tvrtki za štete u okolišu, kao prvo, autori bi htjeli naglasiti kako Građanski zakonik ne pravi razliku između fizičkih i pravnih osoba koje su izazvale štetu. Nema stupnjeva niti različitog učinka s obzirom na to je li šteta u okolišu izazvala fizička osoba ili tvrtka (namjerno ili zbog nepažnje).

Sukladno članku 345. Građanskog zakonika,¹⁹ ukoliko netko izazove štetu drugoj osobi prilikom obavljanja djelatnosti koje predstavljaju opasnost ljudskom okolišu, on ne može biti oslobođen odgovornosti ukoliko dokaže da je djelovao na način koji se općenito može očekivati u danoj situaciji. Ako štetnik želi biti oslobođen odgovornosti, on mora dokazati dvije kumulativno ispunjene pretpostavke: da je šteta rezultat uzroka koji se nije mogao izbjeći te da ta aktivnost izlazi iz područja

¹⁷ Magyarországi Alaptörvénye (2011. április 25) [Temeljni zakon Mađarske (25.4.2011)].

¹⁸ http://konferenciakalauz.hu/files/conference/2888/kornyezethez_valo_jog.pdf (20.5.2013).

¹⁹ IV. dio Građanskog zakonika iz 1959.

aktivnosti koje uključuju povećanu opasnost.²⁰ U Građanskom zakoniku također je određeno da se ove odredbe primjenjuju na osobe koje izazovu štetu u okolišu. Bilo kakvo isključenje ili ograničenje odgovornosti biti će ništetno. Zabrana isključenja i ograničenja odgovornosti ne primjenjuje se na štete izazvane stvarima.

Novi mađarski Građanski zakonik,²¹ koji stupa na snagu 2014. godine, sadrži slična pravila. Osnovna razlika između sadašnjih i budućih rješenja je u tome što će novi Zakonik sadržavati definiciju osobe koja poduzima aktivnosti. S obzirom da u sadašnjem zakonu nije bilo određeno o kome se radi, definicija je bila prepuštena sudskoj praksi. No, od sljedeće godine osoba koja poduzima aktivnosti biti će definirana kao osoba koja se bavi opasnom aktivnosti. Ukoliko postoji više takvih osoba, one će odgovarati zajedno.²²

2.3. Zakon o zaštiti okoliša

Posebne odredbe o zaštiti okoliša sadržane su u Zakonu LIII. iz 1995. g. (dalje Ktv.). Ovaj zakon sadrži posebne administrativne odredbe, detaljna pravila o građanskopravnoj odgovornosti te također, počiva na načelu “zagađivač plaća”. Sukladno članku 101. štetnik ima građanskopravnu, kaznenu i upravnu odgovornost za aktivnosti koje imaju utjecaja na okoliš. Štetnik je dužan:

- suzdržavati se od aktivnosti koje ugrožavaju ili štete okolišu, odnosno treba prestati s takvim aktivnostima (ako ih je već počeo obavljati);
- ako je šteta već nastala, o tome će obavijestiti nadležna tijela;
- ako je šteta već nastala, učinit će sve što je u njegovoj moći kako bi ju smanjio, ublažio i spriječio daljnju štetu;

²⁰ O ostalim građanskopravnim mjerama zaštite okoliša, vidi: N. Lucić i M. Márton, „Objektivna građanskopravna odgovornost s posebnim osvrtom na naknade štete u području zaštite okoliša“ u M. Župan i M. Vinković, ur., *Suvremeni pravni izazovi: EU – Mađarska, - Hrvatska* (Pečuh-Osijek, Pravni fakultet Osijek - Sveučilište Pečuh 2012) str. 433-456.

²¹ V. dio Građanskog zakonika iz 2013.

²² 6:536. §.

- ako je šteta u okolišu već nastala, nastojat će vratiti stvari u prijašnje stanje, ili kako je navedeno u posebnim odredbama, vratiti stvari u početno stanje i ponovno uspostaviti prirodni red i izvore;
- odgovarati za oštećenja okoliša izazvana njegovom aktivnošću i platiti troškove popravka štete.

Ovaj zakon također sadrži i odredbe koje se odnose na tvrtke. Sukladno članku 102. stavcima 5. i 6., u slučaju prestanka tvrtke, njezini članovi (kod samostalnog vlasništva također) i rukovodioci koji su donijeli odluke za koje su, postupajući s dužnom pažnjom, znali ili su mogli znati da će dovesti do oštećenja okoliša, odgovarat će neograničeno, podijeljeno i solidarno za popravak štete i povrat u prijašnje stanje, ako sama tvrtka za to nije odgovarala. Navedeni članovi ili rukovodioci tvrtke biti će oslobođeni odgovornosti ako nisu sudjelovali u donošenju spornih odluka, glasovali su protiv njih ili su im se protivili. Oni rukovodioci koji su odgovorni za štetu u okolišu koja je rezultat njihovih odluka, a koji nisu ispunili obvezu koja proizlazi iz te odgovornosti, neće moći biti direktori onih tvrtki koje se bave ekonomskom aktivnošću za koje je potrebna ekološka dozvola.

2.4. Odgovornost za ekološku štetu i trgovačko pravo

Odgovornost tvrtke za ekološku štetu se teško može tumačiti bez ideje regulacije poslovanja tvrtki. Osnovna pravila o odgovornosti rukovodećeg kadra se nalaze u Zakonu IV o poslovnim društvima iz 2006. (dalje GT.). Prema članku 30., izvršni direktor je odgovoran za štetu koju je tvrtka uzrokovala trećoj strani. Izvršni direktori dužni su provoditi upravljanje poslovnim društvom s nužnom brigom i temeljitošću, kao što se općenito očekuje od osoba na takvim položajima. Također su obvezni davati prioritet interesima društva, osim ako u zakonu nije drugačije navedeno. Izvršni direktori imaju odgovornost prema poslovnom društvu sukladno s općim pravilima građanskog prava o šteti uzrokovanoj kršenjem zakona, uredbama tvrtke, odlukama uprave ili obvezama rukovodećeg kadra.

Ako izvršni kadar zajednički predstavlja tvrtku ili ako tvrtkom upravlja tijelo, odgovornost izvršnog kadra prema poslovnom društvu je podijeljena i solidarna, sukladno s dijelovima građanskog zakonika koji

se odnose na zajedničku nepažnju. Ako je šteta uzrokovana odlukom izvršnog tijela, svaki član koji nije sudjelovao u donošenju odluke ili je glasovao protiv bit će izuzet od odgovornosti.

Odgovornost članova ovisi o tipu poslovnog društva. Mađarsko pravo društava prepoznaje četiri vrste tvrtki: opće partnerstvo, ograničeno partnerstvo, privatno društvo s ograničenom odgovornošću i javno društvo s ograničenom odgovornošću. Svaki tip tvrtke ima različite razine odgovornosti: u slučaju općeg partnerstva postoji podijeljena, neograničena i solidarna odgovornost prema obvezama tvrtke. Ograničena partnerstva su donekle drukčija: članovi partnerstva zajednički obavljaju poslovne operacije u kojima je odgovornost najmanje jednog člana (općeg partnera) za obveze koje nisu pokrivenne sredstvima partnerstva neograničena, a podijeljena i solidarna sa svim drugim općim partnerima. Također, najmanje jedan član (ograničeni partner) je obvezan samo osigurati doprinos kapitala kao što je navedeno u statutu društva. U slučaju privatnog ili javnog društva s ograničenom odgovornošću, odgovornost članova je donekle jednaka: odnosi se samo na doprinose u kapitalu i druge doprinose sukladno s onim što je navedeno u statutu društva. Osim iznimaka propisanih zakonom, članovi nisu odgovorni za obveze tvrtke.

Postoje razlozi za ograničenu odgovornost poslovnih društava. Kao što je Tibot Nochta 2007. godine napisao u svojoj knjizi "Company Law", razlog za ograničena odgovornosti članova je veliki ekonomski rizik takvih pothvata. Ograničena odgovornost je "privilegij" članova omogućen zbog prihvatanja takvog rizika.²³ Međutim, zakonodavci nisu tolerirali zlouporabu ograničene odgovornosti. Članovi društva ne smiju iskorištavati svoju odgovornost. Moramo napomenuti da zakoni ne dozvoljavaju vjerovniku potraživanje sredstava izravno od članova za vrijeme postojanja tvrtke. Potraživanja mogu zahtijevati samo ako tvrtka prestane postojati ili ako članovi društva zlorabe svoja prava. Prema stavku 50 Gt-a, u slučaju likvidacije društva s ograničenom odgovornošću bez pravnog slijednika, bilo koji član koji je zlorabio svoja prava ne može se pozvati na ograničenu odgovornost. Bilo koji član privatnih ili javnih društava s ograničenom odgovornošću koji je

²³ T. Nochta, *Társasági jog* (Pécs, Dialóg-Campus Kiadó 2007) str. 220.

zlorabio ograničenu odgovornost ili pravnu osobu tvrtke na štetu vjerovnika će snositi neograničenu, podijeljena i solidarna odgovornost za nepodmirene obveze likvidiranog poslovnog društva.

Odgovornost članova će se, kao što je gore navedeno, primjenjivati osobito ako je taj član raspolagao sredstvima društva kao da su njegova ili ako je smanjio sredstva društva u korist drugih ili sebe, na način da je mogao ili morao znati da poslovno društvo neće moći zadovoljiti obveze prema trećim osobama koja su rezultat takvog postupka. Naravno, ako postoji pravni slijednik zatvorene tvrtke, navedena pravila se ne primjenjuju.

Također moramo spomenuti Zakon V. o podacima, registraciji i zatvaranju društva iz 2006. godine (dalje Ctv.) i Zakon XLIX o bankrotu i likvidaciji iz 1991. (dalje Cstv.) jer su vrlo bliski pravu društava. Ctv. (između ostaloga) regulira tzv. postupak prestanka, postupak kojim se zatvara tvrtka (bez pravnog slijednika) koja je solventna te nema dug koji se mora podmiriti. Jednom kada se tvrtka odluči na prestanak ovim postupkom, upravitelj preuzima ulogu izvršnog direktora i njegov glavni zadatak (u skladu s interesima vjerovnika) je poduzeti sve potrebne mjere kako bi se likvidacija provela. Prema zakonima o ekološkoj zaštiti, Ctv. nalaže da, ako se postupak prestanka pretvori u likvidaciju (tvrtka nema dovoljno sredstava za podmirivanje potraživanja vjerovnika) i utvrdi se da je upravitelj odugovlačio s pokretanjem likvidacije bez utemeljenoga razloga te nije učinio sve u što je u njegovoj mogućnosti kako bi smanjio ili sanirao ekološku štetu (koja je počinjena dok je tvrtka bila aktivna), nadležni sud će obvezati upravitelja da nadoknadi sredstva tvrtki koja odgovaraju iznosu nastale štete.²⁴ Nadalje prema članku 102. točki e), 15 dana nakon objave postupka zatvaranja, administrator mora obavijestiti odgovarajuću službu ekološke zaštite o eventualnim ekološkim obvezama koje mogu rezultirati plaćanjem obveza ili drugih odšteta.

Također moramo napomenuti da u mađarskom zakonu postoji posebna likvidacija tvrtki. U ovom postupku, trgovački sud, uz postojanje posebnih okolnosti, briše tvrtku iz registra. U roku od 90 dana nakon

²⁴ Ctv. 99.§. (5).

postupka, vjerovnik može tražiti od suda da proglasi odgovornost onih izvršnih direktora koji nisu podmirili ekološke obveze.²⁵

Regulativa o tvrtkama se teško može interpretirati relevantnim pravilima likvidacijskog postupka. Naravno, kako je naša tema ekološka zaštita, ovdje spominjemo samo regulativu koja se odnosi na našu temu. Šest članaka Cstv-a se odnosi na odgovornost kod ekološke štete. Mi spominjemo samo relevantne.

Sud treba obavijestiti odgovarajuće tijelo za ekološku zaštitu kada nalaže likvidaciju.²⁶

Svaki vjerovnik ili likvidator u ime dužnika može tijekom likvidacije zatražiti od suda da utvrdi jesu li bivši izvršni direktori propustili pravilno zastupati povlaštena prava vjerovnika u razdoblju od tri godine prije pokretanja likvidacijskog postupka, a nakon bilo koje situacije koja je nosila opasnost insolventnosti i čija je posljedica bila smanjenje sredstava društva te jesu li propustili omogućiti potpuno zadovoljavanje zahtjeva vjerovnika ili su propustili obaviti sanaciju ekološke štete.²⁷

U postupku likvidacije likvidator se treba pobrinuti za zaštitu i čuvanje sredstava dužnika kako bi održao produktivnost obradivog zemljišta, obnovio zemlju koja je korištena u nedozvoljene svrhe te izvršio sadenje i sanacijske radove u šumama. Nadalje, dužnost mu je poštivanje zakona koji se tiču zaštite okoliša, očuvanja prirode i povijesnih spomenika. Također mu je dužnost pronaći rješenje za nastalu štetu i zagađenje u prirodi za koju je utvrđeno da je nastala prije pokretanja postupka likvidacije na način da ukloni štetu ili zagađenje za vrijeme postupka ili proda imovinu u kontaminiranom stanju.²⁸

Nije nevažno napomenuti još jednu odredbu koja spaja dužnosti upravitelja i likvidatora prema potrebama relevantnog postupka. Odredba Vlade 106/1995. (dalje Odredba) kaže da likvidator ima obvezu dostaviti izjavu likvidatoru i nadležnoj agenciji za zaštitu okoliša u roku od

²⁵ Ctv. 118/A. §. (3).

²⁶ Cstv. 29. §. d.

²⁷ Cstv. 33/A. §

²⁸ Cstv. 48. §. (3).

15 dana od trenutka pokretanja postupka likvidacije u kojoj stoji postoji li ekološka šteta ili opasnost koja može rezultirati kaznama, drugim obvezama plaćanja ili troškovima uklanjanja takve štete (Odredba se referira na Cstv. članak 31. stavak 1).²⁹ Agencija analizira postoje li ekološki efekti ili štete koje uzrokuju takve obveze tijekom postupka likvidacije. Agencija može obvezati tvrtku da pokrene istragu o stanju okoliša ako:

- najmanje 20 godina obavlja aktivnost za koju je potrebna ekološka dozvola; ili
- je iz izjave jasno da se dogodila velika ekološka šteta ili postoji velika ekološka opasnost.³⁰

Tvrtka mora u roku od dvije godine ispuniti one obveze koje sprječavaju pogoršanje ekološke štete ili prenošenje onečišćenja s jedne ekološke komponente na drugu.³¹ Navedena pravila se također primjenjuju u postupcima zatvaranja.

III. Uloga pojedinih institucija (regionalnog razvoja) u provedbi pravnih pravila građanskopravne zaštite okoliša - povezanost građanskog i upravnog prava

Kao što je napomenuto u uvodu, jedan od osnovnih ciljeva regionalnog razvoja učinkovita je zaštita okoliša,³² a kao osnovni instrument u postizanju ovoga cilja upravo je dobar zakonodavni okvir. Zbog sadržajne raznolikosti njegova predmeta, pravo okoliša nije moguće svrstati niti u jednu tradicionalnu granu prava.³³ Koje će od grana prava zakonodavac upotrijebiti pri konkretnom normiranju pojedinačnih objekata prava okoliša - a osobito hoće li odabrati građansko ili upravno pravo - to ovisi o kompleksnosti i karakteristikama samog objekta regulacije,

²⁹ Odredba, čl. 3. st. 1.

³⁰ Odredba, čl. 4. st. 1-2.

³¹ Odredba, čl. 8. st. 2.

³² O zaštiti okoliša i regionalnom razvoju vidi više u S. Tišma i S. Meleković, ur., *Zaštita okoliša i regionalni razvoj: iskustva i perspektive* (Zagreb, Institut za razvoj i međunarodne odnose 2009).

³³ O. Lončarić Horvat, et. al., *Pravo okoliša* (Zagreb, Organizator 2003) str. 38.

namjeni zakona i očekivanim učincima.³⁴ Najčešće će za postizanje cilja biti potrebna kombinacija normi iz različitih grana prava.³⁵ Pravila građanskopravne odgovornosti za štetu u okolišu prvom redu služe represivnoj zaštiti. Ipak, učinkovita pravila odgovornosti ne pridonose samo represiji nego i prevenciji. Nametanjem obveze onome tko je počinio štetu u okolišu da je popravi ili naknadi nastalu štetu sprječava i ograničuje daljnje štetno djelovanje na okoliš.³⁶

Iako je osnovna tema ovoga rada odgovornost pravnih osoba, točnije tvrtki, za štetu u okolišu, u kontekstu institucija regionalnog razvoja koje bi svojim djelovanjem mogle pridonijeti učinkovitoj provedbi pravnih pravila građanskopravne zaštite okoliša možemo govoriti samo s obzirom na građanskopravnu zaštitu od štetnog djelovanja pojedinih tvrtki kao mogućih onečišćivača okoliša u cjelini (kako represivnu, tako i preventivnu zaštitu). Sudovi imaju glavnu ulogu u provedbi pravila odgovornosti onda kada je šteta u okolišu već nastala i kada se zahtjeva njena naknada i/ili sprečavanje daljnjeg nastanka štete. Međutim, pravna zaštita okoliša je time učinkovitija što više pridonosi tome da do štete u okolišu dolazi što manje. Stoga je koordinirano djelovanje svih institucija regionalnog razvoja nadležnih za zaštitu okoliša, koje su pretežito upravna tijela, važna pretpostavka ostvarenja učinkovite zaštite okoliša kao jednog od osnovnih ciljeva regionalnog razvoja.

Za nastanak obveznog odnosa odgovornosti za štetu nastalu onečišćenjem okoliša, prema hrvatskom građanskopravnom sustavu, uz ostale pretpostavke odgovornosti, moraju se precizno utvrditi subjekti obveznog odnosa odgovornosti za štetu, odnosno štetnik i oštećenik. Budući da je ZZO u člancima 150. do 154. odredio koje tvrtke, na koji način i pod kojim uvjetima mogu biti odgovorne za štetu u okolišu, a da je u članku 155. stavak 1. obvezao središnje tijelo države uprave da utvrdi koja je tvrtka prouzročila štetu u okolišu i/ili prijeteću opasnost od štete i procjenu značaja štete i/ili prijeteće opasnosti od štete, vidljivo je da učinkovita provedba građanskopravnih normi odgovornosti tvrtki za štetu u okolišu ovisi, između ostaloga, o

³⁴ Ibid.

³⁵ Ibid.

³⁶ Cf. *ibid.*, str. 197.

kvaliteti rada upravnih tijela koja u svojoj nadležnosti imaju poslove zaštite okoliša.

Preventivnoj zaštiti okoliša znatno pridonose nadzori koje u sklopu svoga djelokruga obavljaju pojedina upravna tijela. Ministarstvo zaštite okoliša i prirode upravno je tijelo koje u svom djelokrugu, između ostaloga, vrši predlaganje, promicanje i praćenje mjera za unapređivanje zaštite okoliša te inspekcijske poslove zaštite okoliša.³⁷ Ministarstvo zaštite okoliša donosi godišnje planove rada inspekcije zaštita okoliša. Polazište za njegovu izradu je ZZO-om propisana obveza provedbe koordiniranih nadzora operatera obveznika primjene objedinjenih uvjeta zaštite okoliša i operatera koji proizvode ili skladište opasne tvari, izvršenje zadaća propisanih programima aktivnosti od interesa za RH, kontinuitet provedbe sustavnih nadzora, saznanja o mogućem negativnom utjecaju na okoliš temeljem određenih pokazatelja i/ili subjektivnim razlozima odnosno percepciji javnosti, obveza provedbe kontrole izvršenja rješenja, te obveza stručnog osposobljavanja i unaprjeđenja rada.³⁸

Planiranje i provođenje kompletne regionalne razvojne politike, te uspostava cjelovitog sustava planiranja, programiranja, upravljanja i financiranja regionalnoga razvoja kao i koordinacija sudionika i aktivnosti ovog sustava, u nadležnosti je Ministarstva regionalnog razvoja i fondova Europske unije. Dio regionalne razvojne politike je i zaštita okoliša, te je suradnja Ministarstva zaštite okoliša i prirode i Ministarstva regionalnog razvoja i fondova Europske unije u ovim pravnim pitanjima neophodna.

Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, Ministarstvo kulture, Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture, Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva, Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja, Ministarstvo

³⁷ Djelokrug Ministarstva zaštite okoliša i prirode određen je Zakonom o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave Narodne novine br. 150/11 i 22/12.

³⁸ Godišnji Plan rada za tekuću godinu kao i izvješća o provedenim nadzorima u od 2008. godine, dostupni su na internetskim stranicama Ministarstva zaštite okoliša i prirode. Dostupno na <http://www.mzoip.hr/default.aspx?id=7639> (2.5.2013).

unutarnjih poslova, Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi³⁹ i Državni inspektorat, 2008. godine potpisali su Sporazum o suradnji inspekcij-skih službi u području zaštite okoliša⁴⁰ (dalje Sporazum), kojim su se obvezali surađivati sa svakim ministarstvom u okviru svojeg djelokru-ga u provedbi koordiniranih inspekcij-skih nadzora, koji se odnose na okoliš, odnosno pojedine sastavnice i opterećenja okoliša te zajednički obavljati koordinirane inspekcij-ske nadzore postrojenja za koje je propisana obveza procjene utjecaja na okoliš, pribavljanja objedinjenih uvjeta zaštite okoliša, postrojenja s opasnim tvarima koje mogu uzrokovati nesreće većih razmjera, te po potrebi i drugih pravnih i fizičkih osoba, čija je djelatnost od utjecaja na okoliš i zdravlje ljudi.⁴¹

Mađarsko upravno pravo ima svoje odredbe o ekološkoj šteti. Prvo moramo napomenuti da možemo govoriti o upravnompravnoj odgovornosti ako, ovisno o šteti, upravno tijelo ima pravo djelovati ili je prekršena neka odredba upravnog prava. Pravne posljedice takvih postupaka su izbjegavanje daljnje štete i davanje naknade. Ali, koja je veza između građanskog i upravnog prava kada govorimo o zaštiti okoliša? Postoji li ona uopće? U praksi dolazi do poteškoća vezanih za građansko pravo i odgovornost za ekološku štetu. Razlog za to je što ponekada ne znamo tko je točno oštećen. Događa se da su oštećeni naša djeca i unuci i da se utjecaj štete ne osjeti u sadašnjosti, nego će se tek osjetiti u budućnosti. Takve štete o kojima se može raspravljati u građanskim postupcima su obično posljedica zagađenja, a ne samo zagađenje.⁴² Upravno pravo pruža široku paletu mjera kako bi nadležni organi mogli spriječiti ili intervenirati u aktivnosti koje ugrožavaju okoliš i kako bi pomogli smanjiti nastalu štetu. Većina ovih mjera u upravnom pravu su sankcije. Ovo pravno područje propisuje sljedeće sankcije: obveze, kazne, prekršaje.

³⁹ Neka od navedenih ministarstva više nemaju iste nazive kao u vrijeme potpisivanja Sporazuma o suradnji inspekcij-skih službi u području zaštite okoliša (op.a.).

⁴⁰ Sporazum o suradnji inspekcij-skih službi u području zaštite okoliša, dostupan na http://www.mzoip.hr/doc/Inspekcija/Sporazum_INS_HR.pdf (2.5.2013).

⁴¹ Čl. 2. Sporazuma o suradnji inspekcij-skih službi u području zaštite okoliša.

⁴² Z. Ödön, *Kártérítési felelősség a környezet védelmében* (Budapest, Akadémiai Kiadó és Nyomda 1985) str. 77.

Također moramo spomenuti obveze lokalnih vlasti prema zaštiti okoliša. Prema Ktv. općinske vlasti:

- moraju osigurati provedbu propisa koji služe zaštiti okoliša te moraju provoditi službene zadatke koji su im dodijeljeni;
- moraju izraditi zasebni lokalni program zaštite okoliša;
- provoditi lokalne pravilnike i donijeti rezolucije kako bi postigli ciljeve vezane za zaštitu okoliša;
- surađivati sa drugim institucijama;
- provoditi druge zahtjeve vezane za zaštitu okoliša.

Županijske vlasti:

- pripremaju županijske programe zaštite okoliša;
- zauzimaju stav o prijedlozima općinskih pravilnika vezanih za zaštitu okoliša;
- daju mišljenje o općinskim ekološkim programima i mogu inicirati pripremu istih.⁴³

IV. Građanskopravna odgovornost za štetu u okolišu u pravu Europske unije

Iz prethodnih je poglavlja vidljivo da Hrvatska i Mađarska imaju slične sustave uređenja građanskopravne odgovornosti za štetu u okolišu. U procesu pridruživanja Europskoj uniji kojoj je Mađarska članica od 2004. godine, Hrvatska je proteklih godina uskladila svoje propise iz područja zaštite okoliša s pravnom stečevinom Europske unije što je znatno pridonijelo sličnosti uređenja ove pravne problematike dviju navedenih europskih zemalja.

U području zaštite okoliša do sada su se na razini Europske unije donosile uglavnom direktive, dakle akti koji u načelu nisu izravno primjenjivi u država članicama, nego zahtijevaju usvajanje nacionalnih mjera za provedbu.⁴⁴ Za pitanja odgovornosti za štetu u okolišu najznačajnija je EU Direktiva 2004/35/EZ⁴⁵ od 21. travnja 2004. o odgovornosti

⁴³ Ktv. Section 46.

⁴⁴ Lončarić Horvat, op. cit. bilj. 18, str. 279.

⁴⁵ Službeni list Europske unije L 143 od 30. 04. 2004.

za okoliš u vezi s sprečavanjem i otklanjanjem štete u okolišu (dalje Direktiva).⁴⁶ Sustave građanskopravne odgovornosti za štetu u okolišu u svojim nacionalnim zakonodavstvima Mađarska i Hrvatska su uskladile s načelima i stajalištima iz Direktive.

Predmet Direktive određen je članak 1., a to je utvrđivanje okvira odgovornosti za okoliš koji se temelji na načelu “zagađivač plaća”, radi sprečavanja i otklanjanja štete u okolišu. Da gospodarstvenik snosi troškove mjera za sprečavanje i otklanjanje štete određeno je članak 8. Direktive, kao i da se od gospodarstvenika neće tražiti da snosi trošak mjera za sprečavanje ili otklanjanje štete poduzetih prema Direktivi ako može dokazati da je šteta u okolišu ili njezina neposredna opasnost:

a) uzrokovana od treće strane i da je do nje došlo unatoč primjerenim sigurnosnim mjerama; ili

b) proizašla iz pridržavanja naredbe ili upute koju su izdale vlasti, s time da ta naredba ili uputa nije uslijedila nakon emisije ili slučaja prouzročenih upravo aktivnostima gospodarstvenika.

Članak 10. Direktive određuje rok za naplatu troškova protiv gospodarstvenika ili, ako je primjereno, treće strane koja je uzrokovala štetu ili neposrednu opasnost od štete u vezi s bilo kojim mjerama poduzetim na temelju Direktive. Taj rok je pet godina od dana kada su navedene mjere provedene ili je utvrđen odgovorni gospodarstvenik ili treća strana, od onoga od tih dana koji je kasniji. Direktiva ne priječi države članice da zadrže ili donesu strože propise za sprečavanje i otklanjanje štete u okolišu,⁴⁷ uključujući utvrđivanje dodatnih djelatnosti koje trebaju podlijegati zahtjevima iz Direktive u pogledu sprečavanja i otklanjanja štete kao i utvrđivanje dodatnih odgovornih strana.

⁴⁶ O pitanjima odgovornosti za štetu u okolišu prema Direktivi 2004/35/EZ s multidisciplinarnog aspekta vidi S. Cassotta, *Environmental Damage Liability Problems in a Multilevel Context: The Case of the Environmental Liability Directive (Energy and Environmental Law & Policy Series: Supanational and Comparative Aspects)* (Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International 2012).

⁴⁷ Vidi komparativnu analizu sustava odgovornosti za štetu u okolišu u europskim pravnim sustavima u M. Hinteregger, ur. *Environmental Liability and Ecological Damage In European Law (The Common Core of European Private Law)* (New York, Cambridge University Press 2008).

Ovisno o vrsti štete, ekološka šteta se može sanirati na različite načine:

- za štetu koja utječe na zemljište, Direktiva zahtijeva dekontaminaciju zemljišta sve dok više ne postoji ozbiljan rizik od negativnog utjecaja na ljudsko zdravlje;
- za štetu koja utječe na vodu, zaštićene vrste i prirodna staništa Direktiva upućuje na vraćanje okoliša u stanje u kojem je bilo prije nastanka štete.

Popravljanje ekološke štete počinjene na vodama, zaštićenim vrstama i prirodnim staništima postiže se vraćanjem okoliša u izvorno stanje primarnom, komplementarnom i kompenzacijskom metodom. Oštećeni prirodni resursi ili otežane usluge povezane s oštećenjem moraju se obnoviti ili zamijeniti identičnim, sličnim ili jednakim prirodnim resursima ili uslugama, bilo na lokaciji incidenta ili, ako je potrebno, na alternativnoj lokaciji. Annex II Direktive⁴⁸ uključuje definicije različitih načina popravka štete koje se mogu primijeniti na zagađenja vode i prirode, kao i informacije o mjerama koje se moraju uzeti u obzir kako bi se šteta sanirala. Intervencije saniranja štete moraju se odvijati na lokaciji gdje je šteta nastala ili se moraju stvoriti slični resursi u blizini. Nadležne institucije su procijenile da su najteži problemi kompleksni tehnički zahtjevi vezani uz ekonomsku evaluaciju oštećenih resursa/ usluga, metode ekološke sanacije kao i nedostatak obvezujućih granica za ključne pojmove kao što je “značajna šteta”. Ipak, države članice su počele razvijati smjernice i upotunjuju svoje znanje o tim pitanjima.⁴⁹

V. Zaključak

Odgovornost za štetu u okolišu pravno je pitanje koje je predmet uređenja više pravnih grana te je nekada vrlo teško postaviti precizne granice među njima, posebno između građanskog i upravnog prava. S tim u svezi, učinkovita provedba pravnih pravila zaštite okoliša, preventivna

⁴⁸ Za ostale propise vidi A. Kecskés, *Felelős társaságirányítás* (Budapest HVG-Orac Lap-és Könyvkiadó Kft. 2011) str. 162.

⁴⁹ Izvješće komisije Vijeću, Europskom parlamentu, Europskom gospodarsko i socijalnom odboru u članku 14(2) direktive 2004/35/CE o ekološkoj odgovornosti vezanoj za prevenciju i sanaciju ekološke štete, dostupno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0581:FIN:EN:PDF> (30.5.2013).

i represivna, koju je također teško u potpunosti odvojiti jednu od druge, zahtjeva suradnju među različitim tijelima u čijoj je nadležnosti zaštita okoliša. Gledano na zaštitu okoliša u kontekstu regionalnog razvoja to su brojne institucije regionalnog razvoja bez čijeg zajedničkog koordiniranog djelovanja zakonodavni okviri zaštite okoliša ne bi ostvarili svoju temeljnu svrhu i cilj.

Najčešći i najveći zagađivači okoliša su tvrtke koje obavljaju opasne djelatnosti i/ili koje se u obavljanju svojih djelatnosti služe opasnim stvarima. Odgovornost tvrtki za štetu u okolišu u hrvatskom i mađarskom građanskopravnom sustavu vrlo je slično uređena. Osnovna sličnost je u načinu odgovornosti, odnosno u tome što i u hrvatskom i u mađarskom građanskopravnom sustavu za štetu nastalu onečišćenjem okoliša tvrtke koje obavljaju opasnu djelatnost odgovaraju bez obzira na krivnju, po kriteriju uzročne, objektivne odgovornosti za štetu. Načelo odgovornosti "zagađivač plaća" također je jedna od značajnih sličnosti u sastavima građanskopravne odgovornosti za štetu u okolišu u Hrvatskoj i Mađarskoj. U procesu pridruživanja Europskoj uniji kojoj je Mađarska članica od 2004. godine, Hrvatska je proteklih godina uskladila svoje propise iz područja zaštite okoliša s pravnom stečevinom Europske unije što je znatno pridonijelo sličnosti uređenja ove pravne problematike dviju navedenih europskih zemalja. Najveću ulogu u približavanju pravila odgovornosti imala je Direktiva 2004/35/EZ od 21. travnja 2004. o odgovornosti za okoliš u vezi s sprečavanjem i otklanjanjem štete u okolišu jer su svoja nacionala zakonodavstva i Hrvatska i Mađarska uskladile sa stajalištima iz Direktive.

Nikako ne podcjenjujući mogućnosti građanske odgovornosti, ne smijemo zaboraviti moć upravnog prava. Iako nije relevantno ovom članku, moramo napomenuti da se mjere prevencije uvijek nalaze u različitim pravnim područjima, a manje unutar odgovornosti određene građanskim pravom. Razlog za to je veća preventivna mogućnost mjera zapisanih u javnom pravu za razliku od mjera u građanskom. U trenutku podnošenja zahtjeva šteta je već nastala i sud svojom presudom može samo spriječiti nastajanje daljnje štete, ali nije u mogućnosti poništiti već nastalu.

Dubravka Akšamović*

Lilla Kiraly**

Prekogranična suradnja poduzetnika i implikacije na regionalni razvoj

„Integracija s EU moguća je samo ako buduće članice mogu dokazati da su spremne i u stanju surađivati sa svojim susjedima na način kako to čine države članice.”

(Europska komisija, 2002)

I. Uvodne napomene

Prekogranična suradnja poduzetnika važan je čimbenik regionalnog razvoja. Sinergija koja proizlazi iz prekogranične suradnje poduzetnika može imati pozitivne učinke na zaposlenost, razvoj i na društvo u cjelini. Prekogranična suradnja između poduzetnika uglavnom je stvar poduzetničke inicijative. No da bi takva suradnja bila uspješna, poduzetnicima treba osigurati fleksibilan i prilagodljiv zakonodavni okvir i političku podršku nacionalnih i regionalnih tijela vlasti čija je zadaća stvoriti povoljnu poduzetničku klimu koja će poduzetnicima omogućiti da maksimiziraju poslovne resurse i ostvare najbolje moguće poslovne rezultate. Važan, no ne i jedini, segment državne i regionalne politike u odnosu na razmatranu temu jesu pravila trgovačkog poslovanja koja definiraju pravni okvir za trgovačko poslovanje. Odgovarajući pravni okvir za trgovačko poslovanje otvara manevarski prostor poduzetničkoj inicijativi. S druge strane, kruta i stroga pravila i nefleksibilna gospodarska, ali i regionalna politika mogu biti „uteg oko vrata” poduzetničkoj inicijativi.

U radu se analizira pravni okvir za trgovačko poslovanje u hrvatskom i mađarskom zakonodavstvu, a napose pravila prava društava kojima se reguliraju pravni oblici povezivanja trgovačkih subjekata u hrvatskom i mađarskom pravu. Prvenstveno se smjera utvrditi komplementarnost pravnih rješenja bez koje je gotovo nemoguće ostvariti međusobno

* Doc.dr.sc. Dubravka Akšamović, docentica, Katedra trgovačkog prava, Osijek dak-samov@pravos.hr

** Dr. sc. Lilla Király, viša asistentica, Katedra građanskog postupovnog prava i pravne sociologije, Pečuh, kiraly.lilla@ajk.pte.hu

statusnopravno povezivanje poduzetnika. Podredno se nastoji utvrditi postoji li jasno definirana i održiva regionalna politika kojom se potiče regionalna suradnja između hrvatskih i mađarskih poduzetnika, kao poduzetnika iz susjednih država koji pripadaju istoj regiji i koji bi se slijedom toga „po logici stvari”, u svom poslovanju i poslovnoj suradnji, ali i u zajedničkom nastupu na europskom i globalnom tržištu, trebali biti upućeni jedni na druge. U radu će biti iznijeti i primjeri uspješne regionalne suradnje poduzetnika iz Mađarske i Hrvatske kao uzor i dokaz da je takva suradnja moguća i poželjna.

II. Pravni oblici povezivanja poduzetnika u hrvatskom pravu i praksi

Povezivanje poduzetnika važno je za razvoj i integraciju unutarnjeg tržišta. Ono je odraz prava slobode poslovnog nastana¹ i prava prekograničnog pružanja usluga. Povezivanjem poduzetnika povećava se učinkovitosti poduzeća, dolazi do ekonomskog jačanja poduzetnika (smanjenja troškova, boljeg tržišnog položaja i inovacija) kontroliraju se procesi koncentracija² i drugi oblici usklađenog djelovanja³ poduzetnika.⁴

Povezivanje trgovačkih subjekata može se ostvariti na različite načine. Kao temeljne oblike povezivanja pravna teorija i praksa razlikuju statusnopravne oblike povezivanja, koji su regulirani propisima prava društava te ugovorne oblike povezivanja koji svoje izvorište imaju u ugovornim obveznim odnosima. U suvremenoj poslovnoj praksi u po-

¹ Sloboda poslovnog nastana, kao jedna od temeljnih sloboda prava EU, osigurava obnašanje gospodarske aktivnosti na trajnoj osnovi svim poduzetnicima iz bilo koje države članice. To podrazumijeva i slobodu prijenosa sjedišta društva, a o čemu se više puta očitovao i Europski sud u svojim presudama. Vidi K. Gombos, „Tudósítás az Európai Bíróság elótti Cartesio ügyről“ 5 *Jogtudományi közlöny* (2009) str. 234-240.

² Koncentracije nastaju: 1) pripajanjem i spajanjem; 2) preuzimanjem kontrole; 3) osnivanjem zajedničkog pothvata (tzv. koncentrativni joint venture). Vidi R. Szuchy „Az összefonódás- ellenőrzés Európai Unió szabályai a jogbiztonság tükrében“, u B. Majtényi i A. L. Pap, ur., *FÖLD rész Könyvek* (Budapest, L'Harmattan Publisher 2011) str. 39-44.

³ I. Vörös, *Az európai versenyjogok kézikönyve* [Handbook of European competition laws], 2nd edition (Budapest, Logod Bt, 1996) str. 220. Isto vidi E. Király i Z. Bércesi, „Mozaikok a magyar versenyjog történetéből“, 2 *Jogtudományi közlöny* (1999) str. 85-93.

⁴ Kooperativni zajednički pothvat.

djednakoj su mjeri zastupljeni i statusnopravni i ugovorni oblici povezivanja poduzetnika. Izbor pravnog oblika povezivanja stvar je poduzetničke prosudbe i zavisan je od konkretnog poslovnog odnosa i od cilja koji se kroz povezivanje želi ostvariti. Źele li poduzetnici ostvariti čvrst i trajan odnos povezanosti, provesti će povezivanje na statusnoj osnovi, dakle instrumentima statusnoga prava. Ukoliko žele fleksibilniji odnos povezanosti i na kraći rok, doći će do povezivanja na ugovornoj osnovi.

1. Pravni oblici statusnopravnog povezivanja poduzetnika u hrvatskom pravu i praksi

Pravni okvir statusnopravnog povezivanja u hrvatskom je zakonodavstvu temeljno reguliran odredbama Zakona o trgovačkim društvima.⁵ Zakon o trgovačkim društvima kao temeljne oblike povezivanja trgovačkih društava predviđa sljedeće:

- pripajanje i spajanje;
- povezana društva;
- društva koncerna;
- priključena društva;
- društva s uzajamnim udjelima; te
- društva povezana poduzetničkim ugovorima.

Opće je obilježje navedenih oblika povezivanja da se takvim povezivanjem između sudionika gospodarskog poslovanja stvara čvrsti i tajan odnos povezanosti. Takve transakcije dovode do koncentracija poduzetnika i stvaranja većih poslovnih subjekata. Razmatrane su transakcije podvrgnute strogoj zakonskoj proceduri. Odluku o njihovoj provedbi donose članovi društva. Postoje stroga pravila o zaštiti vjerovnika i članova društva, pravnim posljedicama koje za društvo i vjerovnike nastupaju provedbom ovih postupaka i slično.

1.1.Pripajanje i spajanje

Pripajanje i spajanje najčešće su statusnopravne transakcije povezivanja poduzetnika. U ZTD-u se pripajanje definira kao postupak kojim

⁵ Zakon o trgovačkim društvima NN br. 111/93,34/99, 52/00, 118/03, 107/07, 146/08, 137/09, 152/11. (dalje ZTD).

se jedno ili više dioničkih društava pripaja drugom dioničkom društvu bez da se provede postupak likvidacije, prijenosom cijele imovine jednog ili više društava (pripojenih društava) drugome društvu (društvu preuzimatelju) u zamjenu za dionice toga društva.⁶ Spajanje je postupak koji se provodi prijenosom imovine svih društava koja sudjeluju u postupku spajanja na novo društvo koje je osnovano u svrhu spajanja, a dioničari društava koja se spajaju u zamjenu za svoje dionice dobivaju dionice u novoosnovanom društvu.⁷

Pripajanje je u praksi češće i od većeg je gospodarskog značaja. Razlog tomu leži u činjenici što pripajanjem na tržištu i dalje nastavlja djelovati barem jedno od društava koje je sudjelovalo u postupku pripajanja, dok u slučaju spajanja sva društva koja su sudjelovala u postupku spajanja prestaju postojati, a nastavlja djelovati trgovačko društvo koje je u postupku spajanja osnovano. Za sada postupci pripajanja i spajanja mađarskih i hrvatskih tvrtki nisu posebno učestali. Kao primjer se može navesti postupak pripajanja između hrvatske Nove banka d.d. i mađarske OTP banke koji je dovršen u listopadu 2005. godine.⁸ Pripajanjem Nove banke d.d. mađarskoj OTP banci, Nova banka d.d. prestaje postojati i nastavlja djelovati u okviru OTP banke. Pripajanja i spajanja između mađarskih i hrvatskih tvrtki zasigurno predstavljaju poslovne strategije koje *pro futuro* mogu doprinijeti jačanju konkurentnosti mađarskih i hrvatskih tvrtki na europskom tržištu. To bi dovelo do stvaranja jačih i većih trgovačkih društava koja bi mogla zauzeti bolji tržišni položaj i profilirati se kao regionalni pa čak i europski tržišni lideri.

1.2. Povezana društava

Povezana društva su pravno samostalna društva koja su međusobno povezana kapitalom ili poduzetničkim ugovorima. Temeljna je značajka povezanih društava, ali i kriterij razlikovanja povezanih društava od spomenutih transakcija pripajanja i spajanja, međusobna pravna neovisnost društava. Povezivanjem se između trgovačkih društava stvara ekonomsko jedinstvo, ali ona formalnopravno zadržavaju pravnu ne-

⁶ Čl. 512. st. 1. ZTD-a.

⁷ Čl. 512. st. 2. ZTD-a.

⁸ Vidi o tome: <https://www.otpbanka.hr/html/onama.htm>; isto tako <https://www.otpbanka.hr/html/povijest.htm> (11.3.2012).

ovisnost. Utjecaj jednog društva (vladajućeg) nad drugim (ovisnim) društvom se ostvaruje temeljem sudjelovanja u kapitalu ili putem poduzetničkih ugovora. U hrvatskom se pravnom sustavu reguliraju sljedeći tipovi povezanih društava:

- društvo koje u drugome društvu ima većinski udio ili većinsko pravo u odlučivanju;
- ovisno i vladajuće društvo;
- društvo koncerna;
- društva s uzajamnim udjelima; i
- društva povezana poduzetničkim ugovorima.⁹

Među nabrojanim oblicima povezanih društava u poslovnoj su praksi najzastupljenija društva koncerna. Pravna doktrina temeljno razlikuje dvije vrste koncerna: faktične koncerne i ugovorne koncerne. Faktični koncerni postoje u slučaju kada jedno društvo ima većinski udio ili većinsko pravo odlučivanja u drugome društvu. Društvo s većinskim udjelom se smatra vladajućim društvom, dok se drugo društvo smatra ovisnim društvom. Kapitalni odnosi povezanosti, o kojima je riječ, kod društava koncerna mogu biti različiti. Društva koncerna mogu biti povezana i ugovorom o vođenju poslova, a kada je riječ o ugovornim koncernima. U potonjem slučaju je riječ o društvima koja su pravno samostalno, a spojena su zajedničkim vođenjem poslova.

Mađarska i hrvatska trgovačka društva dijelom su velikih međunarodnih koncerna. Brojni su međunarodni koncerni prisutni na gospodarskoj sceni obje države, u brojim gospodarskim sektorima i granama. Primjerice, u prehrambenoj industriji su to Billa, Spar i drugi, u bankarskom sektoru, informatičkoj industriji i drugima. Svi globalni koncerni našli su svoje mjesto i na tržištu Hrvatske i Mađarske. No, s druge strane, začuđuje činjenica da postojanja malog broja hrvatsko - mađarskih koncerna s ciljem jačanja i zauzimanja jakog regionalnog položaja na tržištu.

Kao uspješan primjer mađarskog koncerna u čijem sastavu je i hrvatsko trgovačko društvo, treba navesti trgovačko društvo Dunapack d.o.o. koje je su sastavu mađarskog koncerna Dunapack L.t.d. Njegova

⁹ Čl. 473. ZTD-a.

je temeljna djelatnost proizvodnja papirne ambalaže i recikliranje starog papira. Navedeno je trgovačko društvo peti najveći europski proizvođač papirne ambalaže koja se proizvodi iz recikliranog papira.¹⁰

Kao poslovne strategije u poslovnoj su praksi između hrvatskih i mađarskih poduzetnika daleko zastupljenije akvizicije (preuzimanja) trgovačkih društava koje se provode po pravilima o preuzimanju dioničkih društava. Kao neke od najznačajnijih akvizicija treba spomenuti preuzimanje mađarskih tvrtki Fonyodi i tvornice sladoleda Baldauf od strane hrvatskog koncerna Agrokor. Kada je riječ o akvizicijama hrvatskih trgovačkih društava od strane mađarskih tvrtki svakako treba spomenuti akviziciju mađarske naftne tvrtke MOL u INA-i.

1.3. Postupak preuzimanja dioničkih društava

Postupak preuzimanja provodi se stjecanjem udjela ili dionica dioničkih društava čije dionice kotiraju na burzi s ciljem ostvarivanja kontrole (nadzora) na društvom. U tom smislu, postupak preuzimanja je sukladno hrvatskom i u mađarskom pravu moguće provesti samo nad društvima kapitala, odnosno nad dioničkim društvima.¹¹ Postupak preuzimanja dioničkih društava u Hrvatskoj je reguliran odredbama Zakona o preuzimanju dioničkih društava.¹² Potonji je propis važan u kontekstu ovoga rada jer se primjenjuje na sve postupke preuzimanja dioničkih društava sa sjedištem u Republici Hrvatskoj, pa tako i one u kojima bi se kao društvo preuzimatelj pojavilo primjerice mađarsko trgovačko društvo. Slijedom navedenog u radu će se elaborirati osnovne značajke ovoga propisa. Zakon o preuzimanju dioničkih društava iz 2009. godine nije i prvi hrvatski propis o preuzimanju. Pravna regulacija o preuzimanja u Hrvatskoj datira još iz 1997. godine kada je donesen prvi hrvatski Zakon o preuzimanju dioničkih društava. S obzirom na to da je u EU Smjernica o preuzimanju¹³ donesena tek 2004.

¹⁰ Vidi o tome: http://www.dunapack.hr/servlet/SLitedp?search_f=index_hr.html (9.4.2013).

¹¹ Cs. Farkas, et al., *Társasági jog* (Szeged, Lectum Kiadó 2009) str. 469.

¹² Zakon o preuzimanju dioničkih društava, NN br. 109/07, 36/09, 108/12 (dalje ZPDD).

¹³ Directive 2005/25/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004, OJ L 142/12.

godine, Hrvatska se može pohvaliti činjenicom da je među prvima od europskih država regulirala postupak preuzimanja dioničkih društava. Razlozi tome leže u potrebi zaštite hrvatskih trgovačkih društava od strane konkurencije, a što je uslijedilo nakon hrvatskog osamostaljenja i otvaranja hrvatskog tržišta stranim investitorima. Osim toga, s obzirom na nepostojanje tradicije dioničarstva u Hrvatskoj, prije njezina osamostaljenja, donošenjem potonjeg Zakona željelo se u postupcima preuzimanja zaštititi zaposlenike – dioničare i omogućiti im ostvarivanje pravične naknade za njihove dionice.

ZPDD počiva na tekovinama europskog zakonodavstva i prakse te usvaja sva rješenja koja sadrže europski propisi o preuzimanju. Osnovne su odrednice suvremenog postupka preuzimanja u Republici Hrvatskoj sljedeće:

- obveza objave namjere preuzimanja i ponude za preuzimanje;
- zabrana zaobilaženja postupka preuzimanja i isključenja prava glasa;
- načelo jednakog položaja dioničara ciljnog društva;
- načelo neutralnosti uprave i nadzornog odbora u postupku preuzimanja;
- brz, učinkovit, transparentan postupak preuzimanja dioničkog društva.

Sukladno zakonskim rješenjima, obveza objave ponude za preuzimanje dioničkog društva postoji u sljedećim situacijama:

- kada fizička ili pravna osoba neposredno ili posredno, samostalno ili djelujući zajednički, stekne dionice s pravom glasa ciljnog društva, tako da, zajedno s dionicama koje je već stekla, prijeđe prag od 25% dionica s pravom glasa ciljnog društva (kontrolni prag);
- nakon što je prešla kontrolni prag i objavila ponudu za preuzimanje, fizička ili pravna osoba obvezna je objaviti ponudu za preuzimanje kada, samostalno ili djelujući zajednički, neposrednim ili posrednim stjecanjem dionica s pravom glasa ciljnog društva poveća postotak prava glasa za više od 10% (dotadni prag);

- iznimno, ponudu za preuzimanje obvezna je objaviti fizička ili pravna osoba, koja nakon ponude za preuzimanje, samostalno ili djelujući zajednički, neposrednim ili posrednim stjecanjem dionica s pravom glasa ciljnog društva poveća postotak prava glasa za manje od 10%, ako tim stjecanjem prelazi prag od 75% prava glasa (konačni prag).¹⁴

Navedeno je pravilo važno u kontekstu ovoga rada jer se ono primjenjuje na sve fizičke ili pravne osobe, domaće i strane, koje imaju namjeru steći kontrolu nad hrvatskim trgovačkim društvom. Zakon dalje uređuje i sva druga procesna i materijalna pitanja, poput pitanja sadržaja prijave za preuzimanje, prava dioničara u postupku preuzimanja, način određivanja cijene dionica, trajanje ponude za preuzimanje i druga. Nadzor nad postupkom preuzimanja u Republici Hrvatskoj ima Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (HANFA).¹⁵

Nepoštivanje pravila ZPDD povlači za sobom različite novčane vrste sankcija, a može imati za ishod zabranu ili obustavu postupka preuzimanja, što za poduzetnike, potencijalne preuzimatelje može proizvesti nesagledive štetne posljedice na njihovo poslovanje.

1.4. Primjer

U Hrvatskoj je najviše pozornosti, kada je riječ o preuzimanju domaćeg dioničkog društva, privukao postupak preuzimanje INA-e od strane MOL-a. MOL je postao strateški partner INA-e 2003. godine stjecanjem 25+1% dionice INA-e od strane MOL-a temeljem Ugovora o kupoprodaji sklopljenog između Vlade RH i MOL-a. MOL tim ugovorom ne stječe većinski udjel u kapitalu, ali dobiva položaj strateškog ulagač s određenim posebnim pravima. INA je sklapanjem toga ugovora postala dijelom regionalnog partnerstva u industriji nafte i plina koji čine MOL, INA, Sloznaft i TVK. Do izmjena toga Ugovora dolazi 2008. godine nakon što je MOL temeljem javne ponude za preuzimanje iz rujna 2008. godine stekao 47,15538 posto dionica INA-e. Taj ugovor i tri kasnije objavljena dodatka Ugovora iz 2008. godine uređuju brojna pitanja. Između ostalog uređuju i pitanja broja članova nad-

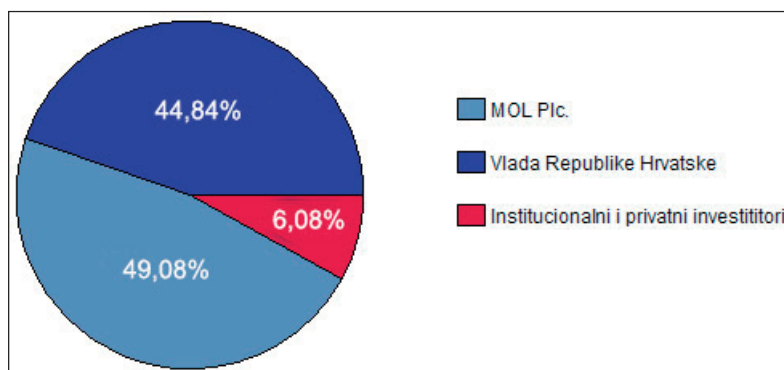
¹⁴ Čl. 9. ZPDD.

¹⁵ <http://www.hanfa.hr> (6.6.2013).

zornog odbora. Od ukupno 9 članova nadzornog odbora, tri predlaže Vlada RH, 5 MOL i jedan je iz redova zaposlenika. Nadalje od ukupno 6 članova uprave 3 imenuje MOL, 3 Vlada RH s tim da predsjednika uprave, koji ima prevladavajući glas u slučaju jednakog broja glasova za neku odluku, imenuje MOL. Navedenim se ugovorima reguliraju i tzv. Povlaštena prava MOL-a u INA-i, odnosno vrste odluka za koje uprava treba prethodnu suglasnost nadzornog odbora.

Nadalje, Ugovor definira i tzv. razdoblje *lock-upa*, odnosno utvrđuje da strateški ulagač odnosno MOL u roku od pet godina od stupanja na snagu ne može bez pisane suglasnosti Vlade izravno ili neizravno prenijeti bilo koje dionice koje drži te da Vlada ili osoba koju ona imenuje može ponovo otkupiti sve dionice koje drži strateški ulagač po pravednoj vrijednosti (koju utvrdi nezavisni ugledni međunarodni revizor kojeg odabere Vlada i čije troškove snosi Vlada) u slučaju promjene kontrole u MOL-u. To pravo, navodi se, primjenjivo je samo na ukupan paket dionica koji drži MOL, a ne i na dio takvog paketa dionica. Vlada i MOL izmjenama su definirali i pravo prvokupa te mogućnost da Vlada, želi li MOL prenijeti svoje dionice trećoj osobi transakcijom izvan burze, može kupiti te dionice po cijeni i pod uvjetima koje je strateški ulagač dogovorio s potencijalnim kupcem.¹⁶

Grafikon 1. Struktura dioničara INA, d.d. na dan 31. prosinca 2012.¹⁷



¹⁶ O strateškom partnerstvu između INA i MOL-a, vidi: <http://www.ina.hr/default.aspx?id=583> (6.6.2013).

¹⁷ http://www.ina.hr/UserDocsImages/List_pdf/izv_odrz_razv_2011.pdf (6.6.2013).

Unatoč brojnim kritikama koje se su pratile ovo poslovno povezivanje između INA-e i MOL-a treba naglasiti jednu važnu činjenicu, a koja se često zaboravlja i stavlja u drugi plan. Partnerstvo INA-e i MOL-a otvorilo je vrata ili bolje rečeno, trebalo je otvoriti vrata objema kompanijama da se na regionalnom tržištu postave kao ozbiljni regionalni igrači. Drugo je pitanje je li taj cilj ostvaren, kao i pitanje zašto taj cilj nije ostvareno i je li se politika previše uplitala u nešto što je trebalo biti pitanje poduzetničkog odlučivanja.

2. Pravni oblici statusnopravnog povezivanja poduzetnika u mađarskom pravu i praksi

Prava regulacija o trgovačkim društvima je u mađarskom pravu sadržana u Zakonu IV iz 1959. godine (Ptk) gdje se temeljno provodi razlika između društava koja imaju pravnu osobnost (Odjeljak 52-56 Ptk) i društava bez pravne osobnosti (Odjeljak 578/H Ptk.). Sukladno mađarskom pravu, trgovačka društva (s ciljem obnašanja gospodarske aktivnosti) u Mađarskoj mogu osnovati fizičke i pravne osobe te osobe javnog prava. Detaljna pravila o osnivanju trgovačkih društava su sadržana u posebnom propisu Zakon IV iz 2006. godine o poslovnim udruženjima (Gt.).¹⁸ Svi oblici trgovačkih društava u mađarskom pravu nastaju temeljem ugovora o osnivanju koji sadrži pravila o pravnom temelju udruživanja te druga pravila o načinu djelovanja budućeg društva.¹⁹ Pripajanja i spajanja su regulirana u Zakonu CXL iz 2007. godine o prekograničnim pripajanjima i spajanjima društava kapitala.²⁰ Navedenim su Zakonom u mađarsko zakonodavstvo uvedena društva kapitala kao posebni oblici trgovačkih društava (društvo s ograničenom odgovornošću, dioničko društvo i Europsko dioničko društvo), kao i materija o prekograničnim pripajanjima i spajanjima.

¹⁸ Društva osoba bez pravne osobnosti su ortaštvo i ortaštvo s ograničenom odgovornošću. Društva osoba s pravnom osobnosti su: društvo s ograničenom odgovornošću, dionička društva i uzajamno društvo. Sva se društva mogu osnivati kao profitne i ne-profitne organizacije.

¹⁹ W. W. Clark, G. Monori i Sz. Lipi, „New Ventures in Transitional Economies, Comparative Legal Systems in America and Hungary“, u G. Rekettye ur. *Papers to commemorate the thirtieth anniversary of the Pécs Faculty of Business and Economics: The Significance of the Last Decade*, Edited by Gábor Rekettye (2000) str. 377-378.

²⁰ Implementation of Directive (EC) 56/2005 to the Hungarian laws.

Osim u navedenom propisu pripajanja i spajanja i drugi oblici koncentracija su regulirani i sljedećim propisima:

- Zakonom LXXVI iz 2009. o općim pravilima o pružanju usluga;
- Zakonom XLV iz 2004. o Europskom dioničkom društvu;
- Zakonom XLIX iz 2003. o Europskom gospodarskom interesnom udruženju, Zakonom CXLIV iz 1997 o poslovnim udruženjima i Zakonom CXLV iz 1997. o dopunama Zakona CXLV iz 1997 o sudskom registru, objavi podataka i postupku upisa u sudski registar;
- Zakonom LXIX iz 2006. o Europskim zadrugama.

Pripajanja i spajanja se u mađarskom zakonodavstvu reguliraju na gotovo identičan način kao i u hrvatskim propisima. U tom smislu, mađarsko zakonodavstvo regulira sljedeće oblike povezivanja: 1) pripajanje i spajanje; 2) povezana društva; 3) pripajanje po skraćenom postupku ili *de facto* pripajanje; 4) društva s uzajamnim udjelima i društva povezana poduzetničkim ugovorima.

2.1. Pripajanje i spajanje

Sukladno odredbama Gt.-a trgovačko društvo može nastati sklapanjem ugovora o osnivanju ili davanjem izjave o osnivanju (Odjeljak 11.). Osim na navedeni način, trgovačko društvo može nastati poslovnim operacijama pripajanja ili spajanja ili kroz postupak podjele društava kapitala. Predmetna je materija regulirana u Odjeljku VI Gt.-a. Spajanje je postupak u kojem sudjeluju dva ili više društava koja svu svoju imovinu prenose na novoosnovano društvo, koje je pravni slijednik društava koja su se spojila. Pravila Gt.-a o pripajanju i spajanju primjenjuju se na prekogranične postupke pripajanja i spajanja društava kapitala pod uvjetom da su sva ili barem jedno od društava koje sudjeluju u postupku spajanja osnovana u nekoj od država članica EU i tamo imaju svoje sjedište ili ako jedno ili sva društva u nekoj od država članica imaju registrirano sjedište i ako je barem jedno od njih osnovano u nekoj od država članica EU.²¹ Gt. razlikuje dva temeljna oblika pripajanja

²¹ Točke a)-b) Glave 1 (2) Zakona CXL iz 2007 o prekograničnim spajanjima društava kapitala.

i spajanja: pripajanje ili spajanje između „neprofitnih“ udruženja²² i pripajanje i spajanje između društava koja su osnovana s ciljem ostvarivanja profita.²³ Kao neprofitna udruženja koja mogu provesti spajanje posebno se spominju zadruge koje se osnivaju s ciljem unapređenja zajedničkih interesa osnivača, koordiniranja njihova poslovanja i radi zajedničkog snošenja rizika.

2.2. Povezana društava (holding društva)

Povezana društva, kao poslovnu strategiju karakterizira povezivanje dva ili više međusobno neovisnih trgovačkih društava s ciljem zajedničkog vođenja poslova. Holding društvo se definira kao trgovačko društvo koje drži dionice drugog društva s ciljem upravljanja istim. Holding društva uobičajeno ne proizvode dobra ili usluge, niti obavljaju neku konkretnu djelatnosti. Njihova je osnovna zadaća upravljanje društvima u kojima drže poslovne udjele ili dionice. Na taj se način diversificiraju ulagački rizici vlasnika kapitala u holding društvima. Pravna regulacija holding društava zasniva se na potrebi zaštite dioničara ovisnoga društva s obzirom na činjenicu da vladajuće društvo može koristiti svoj utjecaj u ovisnome društvu na njegovu štetu i štetu vjerovnika. Slijedom toga, pravnom regulacijom se definiraju pretpostavke u svezi s stjecanjem kontrole ili prevladavajućeg utjecaja.²⁴ Mađarsko zakonodavstvo, a za razliku od hrvatskog, izrijekom regulira materiju holding društava.

Gt. sadrži u V.²⁵ odjeljku sadrži i posebna pravila o povezanim društvima - koja se u pravnoj literaturi često nazivaju i grupe društava. Ta društva nastaju sklapanjem ugovora o vođenju poslova putem koji je zapravo ugovor o suradnji, a kojim se reguliraju međusobna prava i obveze više pravno samostalnih trgovačkih društava, koja su objedinjena zajedničkim vođenjem.²⁶ Na njih će se u nedostatku posebnih pravila u Gt.-u primjenjivati odredbe Pt-a.

²² Odjeljak 316 (4) Gt.

²³ Odjeljak 67 (3) Gt.

²⁴ B. Buzási, „A nyilvános ajánlattétellel történő vállalatfelvásárlás szabályai európai és jogösszehasonlító aspektusban“, *Acta Conventus de Iure Civili Tomus VIII.* (Szeged, Lectum 2008) str. 88.

²⁵ Odjeljak 55 st. 1.-3. Gt.

²⁶ O poreznim pitanjima vidi: Zs. Ercsey, „Az általános forgalmi adóról“, 2 *JURA*

Ugovor o vođenju poslova ne zamjenjuje društveni ugovor, niti se njime osniva novo, ovisno društvo. Ugovorom se između društava uspostavlja odnos vladajućeg društva i ovisnog društva. Njime se također definiraju zajednički ciljevi ili svrha povezivanja i pravni okvir buduće suradnje. S obzirom na to da je između društava uspostavljen hijerarhijski odnos, ugovorom se uređuje i pitanje odgovornosti vladajućeg društva za obveze ovisnog društva u slučaju kada vladajuće društvo ostvaruje prevladavajući utjecaj na poslovanje ovisnog društva, položaj vjerovnika slično. Ugovor o vođenju poslova redovito će sadržavati i odredbe o raskidu ugovora. Sva pitanja koja nisu sadržana u ugovoru biti će riješena u skladu s općim pravilima sadržanim u Ptk-u. Ugovor o vođenju poslova može se sklopiti na određeno ili neodređeno vrijeme, a što će ovisiti o cilju koji se predmetnim ugovorom želi ostvariti.²⁷

2.3. Pripajanje po skraćenom postupku (*de facto* pripajanje)

Poslovne operacije koje proizvode učinak „klasičnog pripajanja”, ali bez da se provodi klasično pripajanje i koje se realiziraju kupnjom dionica ili imovine, tretiraju se od strane sudova kao „*de facto* pripajanje”. Ono se provodi na način da jedno društvo pripoji sebi drugo društvo bez provođenja klasičnog postupka pripajanja. *De facto* pripajanje je regulirano u odjeljku 64(1) GT-a. Istim je člankom navedeni postupak uveden u mađarsko zakonodavstvo.

U potonjem slučaju, vladajuće društvo ostvaruje kontrolu nad ovisnim društvom ili društvima bez da je između društava sklopljen ugovor o vođenju poslova i to ispunjenjem sljedećih pretpostavki:

- mora se raditi o trajnom odnosu povezanosti između ovisnog i vladajućeg društva (minimalno tri godine);
- mora postojati jedinstvena poslovna politika koja mora biti i ostvariva;
- koristi i štete između članova grupe moraju biti ravnomjerno podijeljene u smislu da se rizici ne mogu prenositi na pojedine članove grupe, a da koristi uživaju drugi članovi grupe.

(2012) str. 73.

²⁷ Komentar Gt., CD izdanje.

Kod ovog oblika povezivanja, a za razliku prema povezanim društvima, ne postoje posebna pravila o sklapanju ugovora i njegovom upisu u sudski registar. Iz navedenih je razloga ovaj oblik povezivanja atraktivan poduzetnicima, jednostavnije provediv i jeftiniji. Međutim, pravni položaj vladajućeg društva je manje povoljan i ono će se smatrati dogovornim za štetu vjerovnicima ovisnog društva u slučaju da ovisno društvo djeluje s gubitkom. Vladajuće društvo će morati dokazati da je u vođenju poslova vodilo računa o zaštiti interesa vjerovnika i vanjskih dioničara u protivnom će solidarno odgovarati za štetu vjerovnicima i dioničarima ovisnog društva. Odjeljak 64 st. 3. i 4. Gt.-a predviđa postupak upisa *de facto* pripajanja u sudski registar, a nakon čega će se *de facto* pripajanje tretirati kao oblik povezanih društava, te će se u tom smislu na isti postupak primjenjivati pravila koja vrijede za povezana društva.

2.4. Postupak preuzimanja dioničkih društava

Postupak preuzimanja dioničkih društava reguliran je Zakonom CXX iz 2001. godine o tržištu kapitala (Tpt.). – u kojem se umjesto uvjeta i pretpostavki preuzimanja kontrole- regulira tijekom postupka preuzimanja. Slijedom toga, zakon suprotno očekivanjima, uopće ne sadrži odredbe o zaštiti vjerovnika i dioničara. Zakon o preuzimanju regulira samo postupke preuzimanja društava kapitala čije se dionice nude javnom ponudom, dok su odredbe o preuzimanju dioničkih društava čije dionice ne kotiraju na burzi sadržane u Gt.-u. Ovakav model pravne regulacije materije o preuzimanju ima za posljedicu nemogućnost jednoobrazne primjene pravila o preuzimanju kontrole na obje vrste postupaka preuzimanja. Na postupke preuzimanja moguće je primijeniti samo pravila korporativnog prava.²⁸ Stjecanje većinskog udjela putem javne ponude je regulirano u članku 68 Tpt.-a i to u sljedećim situacijama.

- 1) Stjecanje udjela u ciljnom društvu putem javne ponude i uz prethodnu suglasnost nadležnog tijela obvezno je: a) u slučaju stjecanja 25% dionica s pravom glasa i to ako niti jedan

²⁸ M. Klenanc, „Takeover-szabályozás Európában: egy tagállam, egy tagjelölt és egy leendő tagjelölt szemszögéből“ dostupno na www.vmtdk.edu.rs/fex.file:2f681d01-fd6b-acd3-52f6-6832ae72f7c2/KLENANC+DOL.doc (20.6.2013).

drugi dioničar u društvu ne drži više od 10% dionica s pravom glasa; ili b) u slučaju stjecanja 33% dionica s pravom glasa.

- 2) Ako udio nekog dioničara premaši iznos od 25% ili 33% udjela u kapitalu, on je u obvezi objaviti javnu ponudu za preuzimanje u roku od 15 dana od dana stjecanja navedenog iznosa dionica: a) po istim uvjetima po kojima je stekao dionice; b) kupnjom preostalih dionica; c) sukladno proceduri predviđenoj za stjecanje dionica u holding društvima; ili d) sukladno dogovoru s osobom koja s njime djeluje zajednički.

Kada u postupku preuzimanja neke osobe zajednički djeluju, sve su obvezane danom ponudom za preuzimanje, osim ako su se one drugačije sporazumjele. Ugovor između njih ne oslobađa obveze davanja javne ponude za preuzimanje ako su ispunjene zakonske pretpostavke. Sve poslovne operacije u vezi s realizacijom obvezatne ponude povjeriti će ovlaštenoj financijskoj ili kreditnoj instituciji zaduženog za poslove platnog prometa. U članku 68. Tpt.-a razlikuju se dvije situacije u kojima nastupa obveza davanja javne ponude: (1) situacija prije stjecanja kontrole i (2) situacija nakon preuzimanja kontrole nad nekim dioničkim društvom. Uspoređujući hrvatsko i mađarsko zakonodavstvo o preuzimanju možemo izvući sljedeće zaključke. U oba zakonodavstva obveza davanja javne ponude postoji kada neka osoba stekne 25% dionica s pravom glasa u ciljnom društvu. Međutim, razlike postoje u pogledu davanja javne ponude nakon što netko stekne 25% udjela. Mađarsko pravo propisuje obvezu davanja javne ponude stjecanjem ili 25% ili 33 % udjela ili dionica u ciljnom društvu, dok hrvatsko zakonodavstvo definira tri različite situacije «pragova», a kada nastupa obveza davanja ponude za preuzimanje.²⁹

Kao primjer preuzimanja iz prakse može se navesti preuzimanje hrvatske Nove banke od strane mađarske OTP banke, koja je osma najveća banka na hrvatskom bankarskom tržištu s ukupnim temeljnim kapitalom od 12,5 bilijuna kuna. Banka ima 99 podružnica diljem Hrvatske i oko 1000 zaposlenika i 400 000 klijenata. Sjedište banke je u Zadru, ali banka djeluje i u Zagrebu, Puli, Splitu, Sisku, Dubrovniku i Osijeku.

²⁹ Ibid.

Nova banka je promijenila ime u OTP banka 6 mjeseci nakon realiziranog preuzimanja. Nova banka je nastala 2002. godine spajanjem triju regionalnih banaka - Dalmatinske banke, Istarske banke i Sisačke banke - te je unaprijedila svoje poslovanje preuzimanjem i Dubrovačke banke u listopadu 2004. godine. Time je bio dovršen jedan od najsloženijih postupaka spajanja u hrvatskoj bankarskoj praksi.

Od samog osnivanja banka se prilagođavala dinamičnim promjenama na tržištu bankarskih usluga te je jačala svoj tržišni položaj.

U ožujku 2005. OTP banka s poslovanjem u Bugarskoj, Makedoniji, Hrvatskoj, Rusiji, Slovačkoj, Srbiji i Ukrajini postaje većinski vlasnik Nove banke. Time OTP banka Hrvatska postaje dijelom mreže banaka koje danas čine snažnu internacionalnu grupu. Ojačana novim partnerstvima, OTP banka ide u korak s najvišim standardima kvalitete u bankarskom sektoru i pruža financijske usluge svojim korisnicima te doprinosi snazi ukupnog bankarskog sektora u Hrvatskoj.³⁰

3. Ugovorni oblici povezivanja poduzetnika u hrvatskom pravu i praksi

U prethodnom su se dijelu rada analizirali statusnopravni oblici povezivanja poduzetnika u hrvatskom i mađarskom pravu. Razmatrane su poslovne operacije pravno složene i regulirane brojnim odredbama, kako u hrvatskom, tako i u mađarskom zakonodavstvu. Za razliku od navedenih oblika statusnopravnog povezivanja koji su pravno definirani i podvrgnuti strogoj zakonskoj regulativi i proceduri, pravni oblici ugovornog povezivanja poduzetnika znatno su raznovrsniji i uglavnom nisu zakonski regulirani. Ugovorni oblici povezivanja, a za razliku od statusnopravnih, omogućuju fleksibilniji odnos povezivanja, mogućnost prilagođavanja konkretnim potrebama poslovnog odnosa te brze izmjene ugovora. Nadalje, takvi se odnosi mogu uvijek raskinuti bez formalnosti koji opterećuju raskid pravnih zajednica koje nastaju na statusnopravnoj osnovi.

Ugovorni oblici povezivanja poduzetnika u poslovnoj praksi obuhvaćaju širok raspon ugovora, od jednostavnih i tradicionalnih, imenovanih ugovora, pa sve do vrlo kompleksnih suvremenih poslovnih odnosa ure-

³⁰ <https://www.otpbanka.hr/english/onama.htm> (30.4.2013).[†]

denih okvirnim ugovorima te nizom pojedinačnih ugovora. U poslovnoj praksi su se u posljednjih nekoliko desetljeća kao zamjena za statusno-pravne oblike povezivanja javila tri modela ugovornih oblika povezivanja koja su naišla na široku raširenost u poslovnoj praksi. Riječ je ugovoru o zajedničkom pothvatu, strateškim savezima te klasterima. Podredno se iznose temeljne pravne značajke navedenih oblika povezivanja. Posebna se pozornost poklanja primjenjivosti navedenih pravnih modela u kontekstu gospodarskog povezivanja poduzetnika na regionalnoj razini.

3.1. Zajednički pothvat

Zajednički pothvat je ugovor suvremene poslovne prakse. Riječ je o ugovoru kojim dvije ili više osoba udružuju svoju imovinu i/ili rad radi ostvarenja određenog poslovnog pothvata i koje se razdružuju nakon njegovog ispunjenja.³¹ Po pravnoj prirodi ugovor o zajedničkom pothvatu je najbliži ugovoru o ortaštvu. Od potonjeg se razlikuje po tome što se ugovor o zajedničkom pothvatu sklapa za izvođenje točno određenog projekta, dok ortaštvo nastaje radi zajedničkog vođenja nekog posla.³² U hrvatskoj poslovnoj praksi ugovor o zajedničkom pothvatu je zastupljen od 70-ih godina prošlog stoljeća kao pravni model inozemnih ulaganja.³³ Ovaj je oblik povezivanja poduzetnika bio posebno prihvaćen i raširen u Hrvatskoj, Mađarskoj, ali i drugim istočnoeuropskim državama u doba zatvorenosti nacionalnih tržišta i brojnih regulatornih prepreka koje su postojale za strana ulaganja. No i danas, kada su političke prepreke za strana ulaganja uglavnom uklonjene i kada je tržište postalo globalno, zajednički pothvat i dalje opstaje kao model inozemnog ulaganja i kao strategija zajedničkog tržišnog djelovanja poduzetnika. Poslovni se oblik zajedničkog pothvata u suvremenoj poslovnoj praksi primjenjuje na vrlo različitim područjima ostvarenja zajedničke suradnje, bilo da je riječ o privatnom ili javnom sektoru. Nalazimo ga u gotovo svim gospodarskim djelatnostima i granama, a napose u onima gdje postoji potreba

³¹ J. Barbić, „Pojavni oblici ortaštva - zajednički pothvat“ *Pravo i porezi*, 3 (2003) str. 160.

³² Vidi o tome više: J. Taubman, „What Constitutes a Joint-Venture“ *41 Cornell L.Q.* 643 (1955-56) str. 643; W. Jeager, „Partnership of Joint Venture“ *37 Notre Dame L. J.* 138 (1961-1962) str. 138-153.

³³ Vidi o tome: B. Vukmir, *Ugovori o zajedničkim ulaganjima* (Informator, Zagreb 1994).

za većom akumulacijom kapitala. Doktrina spominje brojne prednosti i pogodnosti koje se ostvaruju na gospodarskom planu povezivanjem poduzetnika u obliku zajedničkog pothvata: primjerice putem zajedničkog pothvata dolazi do iskorištavanja komparativnih prednosti svakog od poduzetnika, sudionika zajedničkog pothvata, na način da svaki pridonosi zajedničkom pothvatu u onom u čemu je bolji od drugog. Recimo da jedan od poduzetnika prednjači dizajnom, a drugi tehnički rješenjima. Kroz zajednički pothvat oni stvaraju bolji i savršeniji proizvod, kako dizajnom tako i u tehničkom smislu i time koristi od zajedničkog pothvata imaju oba poduzetnika, a moguće i šira društvena zajednica ili potrošači. Ili se udružuju poduzetnik koji ima kapital s drugim koji ima određeni proizvod koji treba usavršiti. Česta je i suradnja u obliku zajedničkog pothvata i na polju izvođenja skupih investicijskih projekata. Ovo posebno na međunarodnom planu, kada se udružuju domaći poduzetnici s stranim investitorima u zajedničkom izvođenju projekta, bilo da do zajedničkog pothvata dolazi osnivanjem nove pravne osobe ili se suradnja ostvaruje na temelju ugovora.

U hrvatskom i mađarskom pravu i praksi se razlikuju dva temeljna oblika zajedničkog pothvata: ugovorni zajednički pothvat i koncentrativni zajednički pothvat. Ugovorni zajednički pothvat nije reguliran kao poseban oblik ugovora niti u hrvatskom niti u mađarskom pravu. U oba će se zakonodavstva na njega primijeniti odredbe obveznoga prava o ortaštvu.³⁴ U Mađarskoj je Zakonom br. XXIV iz 1988. godine i Zakonom IV iz 2006. godine stranim fizičkim i pravnim osobama omogućeno osnivanje trgovačkih društava u Mađarskoj. Zakon o stranim ulaganjima strancima dopušta stjecanje vlasničkih udjela u mađarskim trgovačkim društvima. Nadalje, stranim pravnim osobama je također dopušteno stjecanje nekretnina u Mađarskoj s ciljem obnašanja gospodarske djelatnosti. Zakon o stranim ulaganjima predviđa osnivanje zajedničkog pothvata u suvlasništvu stranih i mađarskih pravnih i fizičkih osoba. Međutim, potonji Zakon, bez posebno opravdanog razloga stranim ulagačima dopušta stjecanje dionica samo onih dioničkih društava koja već djeluju na tržištu i čije se dionice nude javnom ponudom.³⁵ Takvo ograničenje

³⁴ V. Bilas, et al., *The problem associated with managing international joint ventures in Croatia*, Conference paper (Rotterdam, June 2007)

³⁵ M. T. Rinehart, „Forming a high technology joint venture in Hungary“ 11 *Santa Clara Computer & High Tech. L.J.* (1995) str. 287.

ne postoji u hrvatskom pravu. Međutim, čini se da ono nije prepreka stranim investitorima koji putem zajedničkog pothvata žele poslovati u Mađarskoj napose u tehnološkom sektoru. Izmjenama Zakona o stranim ulaganjima pojednostavljen je postupak osnivanja zajedničkog pothvata. Ukinute su ranije odredbe Zakona koje su predviđale prethodnu suglasnost stranim pravnim i fizičkim osobama za osnivanje zajedničkog pothvata. Potonje je pravilo na snazi i u slučaju ako je zajednički pothvat u 100% vlasništvu stranog vlasnika. Raniji je propis predviđao suglasnost za osnivanje zajedničkog pothvata od strane nadležnog Ministarstva financija i Ministarstva za ekonomske odnose, a koja se čekala i do devedeset dana. Sada je ta prepreka uklonjena. Jednako tako i Zakon o trgovačkim društvima dopušta strancima stjecanje 100% udjela u mađarskim trgovačkim društvima bez traženja ikakve prethodne suglasnosti.

3.2. Strateški savezi

Strateški savezi³⁶ su jedan od najsuvremenijih vidova povezivanja između poduzetnika. U nekoliko posljednjih desetljeća bilježi se značajan broj strateških saveza u cijelome svijetu i u svim industrijama i gospodarskim granama. Strateški savezi su poslovni koncept koji je potpuno promijenio strukturu i dinamiku tržišnog natjecanja. Trgovačka društva se međusobno umrežavaju i povezuju sa ranije „ljutim“ konkurentima, dobavljačima, pa čak i kupcima. Strateški savezi se javljaju u brojnim oblicima i u praksi ih se označava različitim nazivljima. Mogu se osnovati temeljem ugovora, kao ortačke zajednice, koncentrativni zajednički pothvat ili su ustanovljeni u manje formalne strukture, kao što su poslovne mreže. Svi se strateški savezi temeljno mogu svrstati u jednu od sljedećih kategorija: trgovački, funkcionalni i dinamički strateški savezi.

„Trgovački savez” nastaje povezivanjem kupaca i prodavatelja; njihov se odnos zasniva na uvozno/izvoznim sporazumima.

„Funkcionalni savez” služi integriranju određenih funkcija između dvije ili više strana koje se udružuju radi ostvarivanja određenih zajedničkih ciljeva. U ovom je slučaju uobičajeno riječ o savezništvu koje se

³⁶ Vidi: D. Tipurić i G. Markulin, *Strateški savezi: suradnjom poduzeća do konkurent-skih prednosti* (Zagreb, Sinergija 2002).

uspostavlja s ciljem zajedničkog istraživanja, podjele troškova, ulaska na neko tržište, unapređenja distribucije ili prodaje.

„Dinamički savezi” ili „prijenos tehnologije“ podrazumijevaju povezivanje putem zajedničkog vlasništva nad „skrivenom” imovinom kojom upravljaju sudionici saveza koji udružuju znanje, vještine i napore radi ostvarivanja željenih rezultata. Izraz „skrivena imovina“ obuhvaća kapacitete za istraživanja i razvoj, tehnološka dobra, organizacijske kapacitete ili *know-how* za pristup tržištu. U brojnim situacijama, stranke saveza uopće ne znaju što čini „skrivenu imovinu“ i ta se pitanja tek „otkrivaju“ tijekom pregovora.

U Mađarskoj se razlikuju dva osnovna tipa ove vrste saveza. Prijenos tehnologije koji se zasniva na posebnim ugovorima o licenci. Predmet ovoga ugovora su znanje, tehničko iskustvo, patent ili industrijski žig. Na ove će se ugovore u Mađarskoj primijeniti pravila TpvT.-a³⁷ i Vladine odluke broj 86. iz 1999. godine (11. VI).³⁸ Zakon od istraživanju i razvoju tehnoloških izuma³⁹ ima za cilj promovirati konkurentnost poduzetnika utemeljenu na tehnološkim inovacijama i učinkovitu uporabu rezultata istraživanja i razvoja u regiji kao i zajedničke istraživačke projekte.

Kao osnovne prednosti strateških saveza navode se sljedeće:

Postavljanje novih globalnih standarda. Osnivanje saveza može biti najbolji način da se uspostave vrijednosni standardi u nekom tehnološkom sektoru.

Suprotstavljanje konkurenciji. Kada se „veliki” poduzetnik odluči ući na novo tržište, njegov ulazak može biti otežan ako nema dostatno resursa da se u tome odupre konkurenciji. U tom smislu, suradnja s lokalnim poduzetnicima često može biti ključ uspjeha s pozitivnim ishodom za sve uključene poduzetnike.

Zaobilaženje uvoznih barijera. Ulaskom u savez s domaćim poduzetnikom mogu se zaobići carinska i druga ograničenja koja vrijede za

³⁷ Mađarski Zakon LVII iz 1996. o zabrani nepoštene trgovinske prakse i nepoštenog tržišnog natjecanja.

³⁸ Dekret o izuzimanju određenih sporazuma o prijenosu tehnologije iz ograničenja tržišnog natjecanja.

³⁹ Mađarski Zakon CXXXIV iz 2004. o istraživanju i razvoju i tehnološkim inovacijama.

strane poduzetnike na nekom tržištu. Ulaskom u savez s domaćim poduzetnikom, strani poduzetnik se neće tretirati kao "uljez" i nepoželjan na nekom lokalnom tržištu.

Podjela rizika. Kod nekih je poslovnih pothvata rizik od neuspjeha visok. Savezništvo to može bitno ublažiti.

Ekonomska korist. Veliki broj saveza nastaje s ciljem podjele fiksnih troškova proizvodnje ili distribucije i kako bi se povećao obujam prodaje ili proizvodnje.

Ulazak na nova proizvodna tržišta. Trgovačka društva često nastoje svoje poslovanje proširiti na sektore u kojima do sada nisu bili prisutni. Savezi su jedna od načina na koji se to može učiniti.

Ulazak na nova zemljopisna tržišta. Strateški savezi se često osnivaju s ciljem ulaska na nova tržišta, na kojima je prethodno vodeći položaj imao sudionik saveza.

Pristup tehnologiji. Razmjena tehnoloških dostignuća i saznanja motiv je mnogih saveza. Poduzetnici se obraćaju drugim poduzetnicima, ulazeći s njima u savezništvo, kada žele razviti novi proizvod ili liniju.

Premošćivanje prepreka. Kada trgovačko društvo samostalno nema kapaciteta i resursa da ostvari željeni cilj, savezništvo s drugim poduzetnikom može biti način kako postići željeni cilj. Okrupnjavanje resursa i kapaciteta jedan je od najčešćih motiva strateških savezništava.

Kada je riječ o strateškim savezima u Hrvatskoj i Mađarskoj, ocjenjuje se ni mađarski ni hrvatski poduzetnici za sada nisu uvidjeli sve prednosti savezništava. Broj strateških saveza na lokalnoj i regionalnoj razini je još uvijek mali s tendencijom povećanja njihova broja.

Važan je i primjer strateškog partnerstva, trgovački lanac CBA⁴⁰ koji okuplja trgovačka društva iz sektora prehrane iz nekolicine zemalja u regiji, a koji je dijelom trgovačke mreže NTL.⁴¹ Riječ je o regionalnom savezu osnovanom s ciljem da se odupru jakim trgovačkim lancima poput Bille, Spira i drugim.

⁴⁰ <http://www.cba.hu/pages/cba/kulfold?lang=en> (9.4.2013).

⁴¹ <http://www.ntl.com.hr/stranica/o-nama/26> (20.5.2013).

3.3. Klasteri

Povezivanje poduzetnika u klastere predstavlja najsvremeniji oblik povezivanja poduzetnika.⁴² Klasteri se javljaju u SAD-u sredinom 90-ih godina. Klasteri se definiraju na različite načine, no većina će se složiti s definicijom Michaela Portera sukladno kojem se klasteri definiraju kao „koncentracija međusobno povezanih trgovačkih društava i organizacija, iste gospodarske djelatnosti koji djeluju na određenom zemljopisnom području“.⁴³ Kroz klastere se ostvaruje suradnja između davatelja usluga i korisnika usluga putem specijalizirane mreže, koja je potpora klasternoj industriji. Jedno je od obilježja klastera povezivanje na temelju stručnosti i specijalizacije kvalificirane radne snage. Međutim važno je naglasiti i da su klasteri više od grupe povezanih iz neke industrijske grane. Povezivanje u klastere karakterizira sinergija, dinamičnost odnosa i poslovno umrežavanje i to ne samo s društvima koja su dijelom klastera nego i s drugim ključnim partnerima kao što su tijela vlasti, znanost i druge organizacije koje su potpora regionalnom razvoju. Brojni uspješni klasteri su donijeli prosperitet svojim regijama, što je posebno vidljivo na primjeru regija koje nisu prepoznale prednosti klastera. Slijedom toga, čini se da sve više regija i sve veći broj regionalnih tijela vlasti potiče „klasterizaciju” od koje očekuje da pokrene ekonomski rast i razvoj regije. U poslovnoj se praksi javljaju različiti tipovi klastera.⁴⁴ S obzirom na razinu uspostavljene suradnje razlikuju se: napredni klasteri; razvojni klasteri; potencijalni klasteri; i latentni klasteri. S obzirom na organizacijsku strategiju razlikuju se: globalno orijentirani klasteri; klasteri kojima je cilj pristup tržištu ili sirovinama; i politički inicirani klasteri.

Klasteri su na razini EU prepoznati kao važan čimbenik i poticaj ujednačenog razvoja svih europskih regija.⁴⁵ Europska unija je financirala

⁴² Vidi European Cluster Observatory, dostupno na <http://www.clusterobservatory.eu/index.php?id=42&nid> (15.5.2013).

⁴³ M. Porter, „Clusters and the New Economics of Competition“ *Harvard Business Review*, November–December (1998) str. 78.

⁴⁴ N. Buzás, *Klaszterek a régiók versengésében* u B. Farkas i I. Lengyel, ur. *Versenyképesség-Regionális versenyképesség* (Szeged, Szegedi Tudományegyetem 2000) str. 62-63.

⁴⁵ Europe Innova, European Commission Working Group, *Cluster policy in Europe*, Oxford, 2008. Vidi http://www.clusterobservatory.eu/upload/Synthesis_report_clu

studiju o klasterima u EU s ciljem „mapiranja” klastera⁴⁶ te kako bi se regionalno lakše definirali tipovi klastera i njihova zastupljenost.⁴⁷ Klasteri su i u Hrvatskoj i u Mađarskoj prepoznati kao poslovni model koji može doprinijeti jačanju konkurentnosti domaćih poduzetnika.

Podrška umrežavanju poduzetnika putem industrijskih klastera posebno je vidljiva na regionalnoj razini, ali i u Mađarskoj⁴⁸ nakon donošenja Zakona o prostornom razvoju.⁴⁹ U Mađarskoj je materija o klasterima regulirana:

- Vladinim dekretom br. 146 iz 2007. godine;
- Dekretom ministarstva nacionalnog razvoja br. 31 iz 2012. godine; te
- Dekretom ministarstva nacionalnog razvoja br. 30 iz 2012. godine.

U Hrvatskoj se nacionalna politika prema klasterima formulira od 2005. godine. Institucionalna podrška klasterima u Hrvatskoj dolazi sa različitih razina, od strane HUP-a,⁵⁰ HGK-e,⁵¹ MING-a,⁵² Vlade RH. Vlada RH je do sada usvojila dvije Strategije razvoja klastera, za razdoblje od 2006. do 2013. te za razdoblje od 2011. do 2020. godine.⁵³ Cilj je ovih strategija pružiti potporu već postojećim klasterima u njihovu opstan-

ster_mapping.pdf;

European Cluster Observatory <http://www.clusterobservatory.eu/index.php?id=42&nid.>; European Cluster Memorandum, Prepared by High Level Advisory Group for Clusters, 2006., dostupno na http://www.proinno-europe.eu/NWEV/uploaded_documents/European_Cluster_Memorandum.pdf (10.4.2013).

⁴⁶ European Cluster Observatory, Cluster Mapping Database dostupno na <http://www.clusterobservatory.eu> (8.4.2013).

⁴⁷ M. Szanyi, *A versenyképesség javítása együttműködéssel: regionális klaszterek* (Budapest, Napvilág Publisher 2008) str. 78.

⁴⁸ Usporedo s teritorijalnom podjelom EU donoseni su brojni zakoni o regionalnom razvoju. U Mađarskoj je broj regionalnih dokumenata narastao nakon donošenja Zakona XXI iz 1996. o regionalnom razvoju i prostornom planiranju. Vidi: Buzás, op. cit. bilj. 44, str. 58.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Hrvatska udruga poslodavaca.

⁵¹ Hrvatska gospodarska komora.

⁵² Ministarstvo gospodarstva.

⁵³ <http://www.razvoj-klastera.hr/> (2.4.2012).

ku, ali i osigurati edukaciju poduzetnicima koji žele ostvariti povezivanje kroz klasterne. Prema nekim procjenama u Hrvatskoj postoji oko 70 klastera.⁵⁴ Međutim, unatoč tome, ne stječe se dojam da su postojeći klasteri u značajnoj mjeri utjecali na povećanje zaposlenosti, posebice u slabije razvijenim županijama. Izostali su i drugi pozitivni efekti koji se uobičajeno u ekonomskoj literaturi spominju kao pozitivni „efekti” klasterizacije”, primjerice povećanje konkurentnosti regije, prepoznatljivost regije kao poduzetničke destinacije, centri R&D i slično.

Vrijedan spomena je primjer „The 13CT Crossborder Clustering” projekt financiran iz sredstava EU, a čiji je cilj ostvariti regionalno povezivanje između dvije hrvatske županije (Međimurska i Koprivničko-križevačka županija) i dvije mađarske županije (Zala i Somogy). Međutim, u potonjem slučaju nije riječ o gospodarskom klasteru proizvodne naravi, nego o klasteru čiji su nositelji regionalne razvojne agencije i čiji je primarni zadatak identificirati gospodarske potencijale malih i srednjih poduzetnika iz navedenih regija, stvoriti pretpostavke budućeg povezivanja poduzetnika, umrežiti poduzetnike i educirati ih o zajedničkim gospodarskim mogućnostima te osigurati potporu akademske zajednice.⁵⁵

III. Regionalna politika i programi kao potpora gospodarskom razvoju regija

Regionalna politika ima važnu ulogu u regionalnom razvoju. Proaktivna regionalna politika može doprinijeti dinamici regionalnog razvoja. To se može i treba pozitivno odraziti na zaposlenost. Njome se trebaju definirati gospodarski razvojni prioriteti regije i načini na koji će se postavljene ciljevi ostvariti. Jedna je od zadaća regionalne politike stimulirati i stvarati povoljnu klimu za strana ulaganja. Kao što je uvedeno istaknuto, jedan je od ciljeva ovoga rada utvrditi na koji je način regionalna politika Mađarske i Hrvatske utjecala na poduzetničku aktivnost na lokalnoj i regionalnoj razini? Je li regionalna politika doprinijela, u mjeri u kojoj je mogla ili trebala, regionalnom razvoju.

⁵⁴ Vidi o tome: M. Dragičević i A. Obadić, *Klasteri i politike razvoja klastera* (Zagreb, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu 2013).

⁵⁵ <http://www.i3ct.net/project.aspx> (3.4.2013).

1. Regionalna politika Republike Hrvatske i Mađarske oblikovale su se pod snažnim utjecajem regionalne politike EU koja se razvija od sredine 70-ih godina prošlog stoljeća.⁵⁶ Regionalna politika EU usmjerena je na uklanjanje gospodarskih nejednakosti država članica EU. Njezin je temeljni cilj smanjenje razvojnih razlika među regijama država članica, kako bi se postigla gospodarska i društvena kohezija cjelokupnog europskog gospodarskog prostora. Za ostvarenje navedenih ciljeva državama članicama su na raspolaganju financijska sredstva iz strukturnih i kohezijskih fondova i to za razdoblje od 2007. do 2013. godine u ukupnom iznosu od 348 bilijuna eura, čime je po izdvojenim sredstvima regionalna politika druga najveća stavka europskoga proračuna.⁵⁷ No, unatoč činjenici da je regionalna politika jedan od razvojnih prioriteta EU, na tome planu i dalje postoje brojni problemi. S ciljem njihova rješavanja i pripremanja Europe za sljedeće desetljeće, Europska komisija je izdala dokument pod nazivom Europa 2020: strategiju gospodarskog rasta EU.⁵⁸ U navedenom se dokumentu kao osnovni ciljevi regionalne politike navode sljedeći:

- jačanje konkurentnosti regija definiranjem ključnih regionalnih resursa, ali i kroz programe obrazovanja, usavršavanja i izgradnje infrastrukture;
- razvijanje i jačanje kroz specijalizacije u konjunktiji s drugim politikama EU;
- jačanje pojedinih gospodarskih sektora;
- upravljanje lokalnom zajednicom kroz više razina vlasti;
- stvaranje sveza između regija.

Hrvatska i mađarska regionalna politika trebaju slijediti navedene ciljeve EU te poduzimati napore koji će rezultirati tješnjom gospodarskom suradnjom poduzetnika s ciljem ekonomskog prosperiteta. Do sada to

⁵⁶ Vidi o tome: V. Đulabić, Moderna regionalna politike u Hrvatskoj: stanje i šanse, *Conference paper*, (HAZU, Zagreb 2008). Vidi: Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU, str. 4., dostupno na: <http://www.mrrfeu.hr/default.aspx?id=407> (12.3.2013).

⁵⁷ http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/8 (21.5.2013).

⁵⁸ http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/eu2020/em0028_en.htm

nije realizirano na zadovoljavajući način. I u Hrvatskoj⁵⁹ i Mađarskoj⁶⁰ postoji definirana regionalna politika. Međutim, ona nije dostatnu važnost posvetila formuliranju zajedničke regionalne politike Mađarske i Hrvatske kao susjednih država. Vjerojatno je jedan od razloga to što Hrvatska nije bila članica EU, slijedom čega je Mađarska više pažnje posvećivala suradnji s drugim europskim državama. No evidentne su pozitivne promjene na tome planu u nekoliko posljednjih godina.

Programi regionalne suradnje Mađarske kao države članice EU odvijaju se u okviru projekata Euroregija, odnosno kada je riječ o hrvatsko-mađarskoj suradnji govorimo o Euroregiji Dunav-Drava. Novi institucionalni okvir omogućuje samostalan razvoj regija u okviru Euroregija - neovisan o centralnoj vlasti - što može rezultirati novom konfiguracijom regija kao zemljopisno ustrojbenih jedinica te uspostavljanjem novih socijalnih i ekonomskih odnosa.⁶¹ U cilju promoviranja regionalne politike mogu se sklapati ugovori s vladama, takav je primjerice Vladin dekret br. 1034. iz 2011. godine (3. III) sklopljen između Vlade republike Hrvatske i Vlade Republike Mađarske o suradnji s ciljem osiguranja isporuke struje, ili ugovor o zajedničkim istraživanjima hidrokarbonata duž pogranične zone Mađarske i Hrvatske ili ugovor o zajedničkom odlaganju uljnih derivata i uljnog otpada.

2.U posljednjih su nekoliko godina implementirani brojni projekti javnog i privatnog sektora. Oni su pokazatelj potencijala regionalne suradnje između poduzetnika iz Mađarske i Hrvatske, ali i dokaz da postoje solidni temelji za buduću suradnju. Iznose se primjeri nekih od projekata: Mađarska-Hrvatska IPA prekogranični program suradnje za razdoblje 2007-2013 Transnacionalna inovativna platforma – od polja do stola (NO. HUHR/1001/2.1.3/0001 InnoCropFood) partnerstvo.⁶² Projekt obuhvaća zajedničko istraživanje i razvoj mađarsko-hrvatskog

⁵⁹ O regionalnoj politici Hrvatske vidi V. Đulabić, Moderna regionalna politike u Hrvatskoj: stanje i šanse, *Conference paper* (Zagreb, HAZU 2008). Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU dostupno na <http://www.mrrfeu.hr/default.aspx?id=407> (12.3.2013).

⁶⁰ O regionalnoj politici Mađarske vidi J. Recznitzer, Területi politika az EU csatlakozás előtt, u: B. Farkas i I. Lengyel, ur., *Versenyképesség-Regionális versenyképesség* (Szeged SZTE, Faculty of Economics 2000) str. 20.

⁶¹ Op. cit. bilj. 60, str. 20.

⁶² <http://www.innocropfood.hu/a-projektrol> (14.4.2013).

pograničnog područja, a temelji se na suradnji između Sveučilišta u Kapošvaru i Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku te Trgovačke komore Somogy, Hrvatske agencije za hranu i Južno podunavske regionalne agencije. Cilj je ovoga projekta povezati poljoprivredne proizvođače hrane, poduzetnike i znanstvenu zajednicu s ciljem definiranja ključnih gospodarskih potencijala regije. Rezultati istraživanja biti će korišteni u edukativne svrhe u srednjim školama i na fakultetima. Istraživanjem su obuhvaćene sljedeće regije: Somogy, Baranja i Osječko-baranjska županija. Razdoblje implementacije projekta je: 1.10. 2011. do 31. 1. 2013.

U lipnju 2009. godine, Razvojna agencija Balaton je u suradnji s Razvojnomo agencijom Međimurske županije podnijela prijavu projekta pod naslovom „Uloga zdravstvenog turizma kao čimbenika povećanja konkurentnosti prekograničnih regija Mađarske i Hrvatske” (HUHR/0901/2.1.3.) koji je financiran iz IPA programa prekogranične suradnje Hrvatska–Mađarska. Sukladno projektnom prijedlogu, postoji prostor unapređenju suradnje na području zdravstvenog turizma, izmjeni iskustava, zajedničkom razvoju strategija zdravstvenog turizma, a moguće i osnivanju zajedničkog klastera. Ciljana grupa obuhvaća kadar koji je već zaposlen u toj djelatnosti, lokalno stanovništvo, ali i popratne aktere kao što su pružatelji usluga smještaja u obiteljskim domaćinstvima, ugostitelje, catering usluge te lokalnu zajednicu koja bi na taj način iz sredstava ostvarenih iz djelatnosti mogla financirati lokalne infrastrukturne projekte. Projektom su definirani ključni preduvjeti od kojih zavisi uspješna provedba projekta. Posebno su se analizirali mogući pozitivni efekti za Mađarsku kao destinaciju zdravstvenog turizma i korist koje bi od toga trebale imati županije Baranja, Somogy i Zala.⁶³

Mađarsko-hrvatski Invest-Pro Program - sudionici programa su Gospodarska komora županije Zala, Gospodarska komora županije Somogy i razvoja agencija Varaždina i Koprivnice te Veleučilište Križevac. Projekt je financiran s 127 000 eura iz sredstava prekograničnog programa. U okviru projekta su analizirane su mogućnosti prekogranične kooperacije poduzetnika i prekogranična ulaganja. Cilj projekta je po-

⁶³ http://www.balaton.hu/?page=hirek&hir_akthely=70&hir_rovatid=244&hir_hirid=38070 (14.4.2013).

taknuti razvoj turizma u navedenim županijama uz potporu sredstava EU. U studiju je bilo uključeno 200 sudionika po 50 iz svake županije i to iz redova poduzetnika, ustanova, tijela lokalne vlasti i drugih organizacija kako bi što preciznije odredili investicijske mogućnosti i razvojne resurse.⁶⁴

Četiri sajma - četiri godišnja doba (4S4F).⁶⁵ Projekt je usmjeren na jačanje poslovnih sveza između poduzetnika iz pograničnih regija kao i na poticanje investicija. Osnovni je cilj projekta osigurati prisutnost hrvatskih i mađarskih poduzetnika na međunarodnim poslovnim sajmovima kako bi se stvorile pretpostavke za neku buduću suradnju. Projektni partneri su: Županijski poduzetnički centar iz Somogya, Razvojna agencija Virovitičko-Podravske županije, grad Koprivnica i Kaposvar.

GPS-Alternativni program zapošljavanja duž granice Drave⁶⁶ IPA HUHR/1101/2.1.2./0006. Sudionici projekta su South-Transdanubian Regional Resource Centre Service Provider Non-profit Ltd. iz Pécsa i Centar za poduzetništvo Osijek. Pridruženi partneri su Labour Centre of Baranya County Government Office iz Pécsa. Razdoblje trajanja projekta je od 1. ožujka 2013. do 30. lipnja 2014. Cilj je projekta ojačati hrvatsko-mađarske odnose u području prekograničnog zapošljavanja.

„Suradnja tržišta rada - model program za područje uz Dravu (IPA/UHR/1001/2.1.2./0002).⁶⁷ Sudionici projekta su: South-Transdanubian Regional Resource Centre Service Provider Non-profit Ltd. iz Pécsa i Udruženje za kreativni razvoj iz Osijeka, Labour Centre of Baranya County Government Office iz Pécsa, Regionalna razvoja agencija, podružnica ureda za zapošljavanje iz Osijeka. Projekt traje od 1. lipnja 2011. godine do 30. rujna 2012. godine. Njime se želi unaprijediti suradnja dionica tržišta rada, poboljšati mobilnost radne snage u

⁶⁴ <http://szebbyovo.hu/hirek/magyar-horvat-hatar-menti-befektetesi-lehetosegekrol-targyalnak-zalakrosan> (14.4.2013).

⁶⁵ <http://www.sonline.hu/somogy/kozelet/egy-vasar-ket-nemzet-kozosen-baracson-444785#p2> (14.4.2013).

⁶⁶ <http://www.ddrfk.hu/hu/nezetkoziegyuttmukodes/161-ipa-gps-huhr11012120006.html> (14.4.2013).

⁶⁷ <http://www.ddrfk.hu/hu/nezetkoziegyuttmukodes/110-ipa-co-op-huhr10012120002.html> (14.4.2013).

prekograničnom području, usporediti regulatorni okvir radnog zakonodavstva, izmijeniti iskustva, definirati moguće zajedničke projekte, posebno u svjetlu skorog pristupanja Hrvatske u EU.

IV. Zaključak

Hrvatsku i Mađarsku kao susjedne države povezuje mnogo toga, zajednička povijest, zemljopisna povezanost, razumijevanje običaja i gospodarskih prilika. Slijedom toga važno je da poduzetnici i javni sektor iz navedenih država blisko surađuje, kako bi bili konkurentniji na europskom tržištu. Jedan je od najznačajnijih segmenata suradnje povezivanje poduzetnika koje se može provoditi ili instrumentima statusnog prava (prava društava) ili na ugovornoj osnovi. U tom smislu, cilj je ovoga rad bio provesti usporedbu pravila trgovačkog poslovanja u mađarskom i hrvatskom zakonodavstvu kako bi se utvrdilo predstavljaju li ta pravila prepreku gospodarskoj suradnji između poduzetnika. Provedeno istraživanje je potvrdilo da su pravila o trgovačkom poslovanju u Hrvatskoj i Mađarskoj kompatibilna i slična, te da u tome smislu ona nisu barijera ili prepreka međusobnoj suradnji. Nadalje, istraživanje je također pokazalo da postoje primjeri uspješne suradnje između poduzetnika, ali i da su takvi slučajevi relativno rijetki i manjeg ekonomskog značaja, što znači da nisu iskorišteni potencijali regionalnog povezivanja i ne u onoj mjeri u kojoj se to treba i može očekivati.

Regionalna politika je važan faktor ili čimbenik koji treba potaknuti povezivanje poduzetnika na regionalnoj razini i na njoj u određenoj mjeri leži odgovornost stvaranja pozitivne poduzetničke klime. Mjere regionalne politike trebaju biti usmjerene na poticanje regionalnih projekata i na prikupljanje sredstava iz EU. U posljednjih je nekoliko godina uočeno povećanje broja projekata, kako u javnom tako i u privatnom sektoru. No nema dvojbe da se moglo i trebalo učiniti i više. Usporedbom hrvatskog i mađarskog zakonodavstva o trgovačkom poslovanju, ali i analizom postojećih primjera dobre suradnje između mađarskih i hrvatskih poduzetnika pokazalo se da se suradnja uglavnom provodi instrumentima ugovornog prava, dok su statusnopravna povezivanja još uvijek malobrojna i rijetka.

András Kecskés*

Zvonimir Jelinić**

Koncepti i teorije nagrađivanja članova uprave s posebnim naglaskom na suvremene inicijative i kretanja u SAD-u i EU

I. Posljednja kretanja u području nagrađivanja članova uprave u Sjedinjenim Američkim Državama i odabranim državama EU

Posljedice pogoršanja ekonomske aktivnosti i dužnička kriza još uvijek su prisutne u nizu zapadnih država. Takvo je stanje rezultiralo različitim raspravama i inicijativama o načinima koji mogu dovesti do pozitivnih promjena u segmentu korporativnog upravljanja, te u okviru korporativnog upravljanja, kako bolje uskladiti kratkoročne financijske interese direktora s interesima društava koje vode. Naime, u globaliziranom svijetu upravo dionička društva imaju veliki utjecaj na nacionalne ekonomije, u mnogim zemljama upravo dionička društva predstavljaju osnovnu polugu ekonomskog razvoja i zaposlenosti, a neka, poput banaka, predstavljaju sami temelj svakog daljnjeg razvoja realne ekonomije. Dok se razne inicijative i kretanja mogu pratiti u različitim dijelovima svijeta, za potrebe ovog rada smatramo potrebnim obratiti pozornost i objasniti same one recentne te koje su istovremeno od najveće važnosti za čitatelja. Prema autorima, te su promjene prije svega vezane uz relevantne odredbe Dodd-Frank Wall Street reformskog zakona i (američkog) Zakona o zaštiti potrošača te posljednju odluku Europskog parlamenta o izmjenama i dopunama Direktive o adekvatnosti kapitala o daljnjem ograničenju iznosa bonusa za direktore banaka (izmjene još nisu stupile na snagu). Iako valja reći kako postoji i niz drugih rješenja koja je moguće razmotriti u okviru pojedinih nacionalnih država (na primjer, Španjolska i Njemačka su djelovale samostalno uvođenjem ograničenja na isplate direktorskih bonusa u odnosu na one banke koje su tijekom krize bile dokapitalizirane, dok su Ujedinjeno Kraljevstvo i Francuska učinile isto, ali na drugi način –

* Dr. sc. András Kecskés, viši asistent, Katedra za ekonomsko i trgovačko pravo, Pečuh, kecskes.andras@ajk.pte.hu

** Doc. dr. sc. Zvonimir Jelinić, docent, Katedra za građansko-pravne znanosti, Osijek, zvonimir.jelinic@pravos.hr

odlukom da porezno opterećenje na bonuse povećaju do 50%),¹ prikazi rješenja iz Amerike i EU bit će popraćeno i posljednjim, vjerojatno i najzanimljivijim događajem pogledu ograničenja direktorskih bonusa – referendumom u Švicarskoj. Imajući na umu zemlje iz kojih autori dolaze, pozornost će biti posvećena i trenutnom zakonskom okviru za nagrađivanje direktora i članova uprave u Hrvatskoj i Mađarskoj.

Nakon izbijanja financijske krize 2007. godine u Americi, bilo je dosta govora o tome kako je potrebno dodatno regulirati operacije na Wall Streetu kako bi se općenito povećala transparentnost i odgovornost na tom financijskom tržištu. Rezultat opsežnih razgovora i konzultacija o potrebi da se dioničarima dopusti veći stupanj kontrole nad nagrađivanjem članova uprave bila je implementacija Dodd-Frank Wall Street reformskog paketa koji između ostaloga dodatno regulira i pitanje zaštite potrošača.² Upravo je odjeljkom 14 navedenog zakona izmijenjen Zakon o trgovini vrijednosnim papirima iz 1934 god. (Securities Exchange Act of 1934; 15 U.S.C. 78n) u koji je unesena odredba o dužnosti trgovačkih društava koja kotiraju na burzi da objave i rasprave na svojim glavnim skupštinama iznose stvarno plaćenih naknada izvršnim direktorima (ili osobama koje obavljaju neku ekvivalentu dužnost).³ U terminologiji dijela prava koje se bavi korporativnim upravljanjem potonja dužnost naziva se „say on pay” (dakle, riječ je o pravu dioničara da glasaju o nagrađivanju direktora). Prema nalazima studije provedene od strane Semler-Brossy, nezavisne konzultantske agencije osnovane 2001. godine,⁴ većina američkih trgovačkih društava provela je glasovanje „say on pay” u 2012. godini s velikom podrškom od strane dioničara. Ipak, potrebno je naglasiti kako postoje i neka druga, različita mišljenja o ovom konceptu. Dok postoji shvaćanje da dioniča-

¹ Vidi W. De Jong, Library Briefing - Regulating bankers' bonuses, Library of the European Parliament 28/02/2013, dostupno na [http://www.europarl.europa.eu/Reg-Data/bibliotheque/briefing/2013/130487/LDM_BRI\(2013\)130487_REV1_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/Reg-Data/bibliotheque/briefing/2013/130487/LDM_BRI(2013)130487_REV1_EN.pdf) (16.5.2013).

² Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (Pub.L. 111-203, H.R. 4173), tekst zakona dostupan na <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-111publ203/content-detail.html> (16.5.2013).

³ Vidi odjeljak 953 Dodd-Frank zakonskog paketa: Plaće i nagrađivanje izvršnih direktora (Executive compensation disclosures).

⁴ Vidi *2012 Say on pay Results* od 5 rujna 2012, studija dostupna na <http://www.semlembrossy.com/> (16.5.2013).

ri zajedno, pod određenim uvjetima mogu donositi bolje i kvalitetnije odluke nego pojedinci, prema Bainbridgu s Pravnog fakulteta UCLA činjenica da se od javnih trgovačkih društava u Sjedinjenim Američkim Državama sada zahtijeva svake godine održavanje neobvezujućeg glasovanja o plaćama i naknadama direktorima može rezultirati pomerećajem mehanizma odlučivanja koji takva trgovačka društva čini praktičnim; riječ je, naime, o pravu na isključivo odlučivanje koje je se nalazi u rukama upravnog odbora društva.⁵

Pojedine europske države, kao što je to prethodno bilo naglašeno, odlučile su da se s problemom isplate bonusa bankarima dokapitaliziranih banaka samostalno pozabave te se u tom kontekstu različite inicijative i načini ograničavanja bankarskih bonusa mogu detektirati. Jedna od posljednjih takvih inicijativa odnosi se na odluku Europskog parlamenta da se bankarski bonusi dodatno ograniče najnovijim izmjenama Direktive o zahtjevima kapitala (Capital Requirements Directive: CRD IV Package)⁶ na način da se isti ograniče na dvostruki iznos plaća bankara. Predmetna odluka, koja je prethodno bila pregovarana i dogovorena na razini Vijeća EU u primjeni će biti od siječnja 2014. godine. Treba reći i kako to da su se takvoj odluci snažno protivili bankarski krugovi iz Londona i predstavnici Britanske vlade, međutim oni su bili nadglasani glasovima iz drugim zemalja članica EU.

Nezavisno od politike regulacije i ograničenja bankarskih bonusa, važno je spomenuti kako su službenici EU bili iznimno aktivni u promociji i stvaranju neobvezatnog normativnog okvira za nagrađivanje članova uprave društava koja su izlistana na burzama.⁷ Iako su predmetni

⁵ Opširnije o obje hipoteze v. S. M. Bainbridge, „Is „Say on Pay“ Justified?“, rad dostupan na <http://www.cato.org/sites/cato.org/files/serials/files/regulation/2009/2/v32n1-6.pdf> (19.5.2013).

⁶ Za više informacija o CRD IV zakonskom paketu vidi: http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/new_proposals_en.htm (18.5.2013). Također v. aneks 1 prethodne Direktive 2010/76/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenog 2010. godine kojom se mijenjanju i dopunjuju Direktive 2006/48/EC i 2006/49/EC o kapitalnim zahtjevima za knjigu trgovanja i resekuritizaciju te za superviziju politike nagrađivanja i naknada. U predmetnom aneksu ograničenja po pitanju bankarskih bonusa integrirana su u tekst aneksa u formi uputa, pa ipak, prema izvješću Europskog parlamenta (v. infra) nisu sve države članice u potpunosti implementirale te upute u nacionalna zakonodavstva.

⁷ O tome vidi Preporuku Komisije 2004/913/EC o poticanju stvaranja odgovarajućeg

dokumenti doneseni u formi neobvezujućih preporuka, može se reći kako su isti potaknuli i pomogli razvoj različitih nacionalnih pravila i dokumenata i na taj način doprinijeli razvoju transparentnosti struktura nagrađivanja za sve sudionike tržišta.

Vjerojatno najzanimljiviji slučaj u vezi nagrađivanjem direktora dogodio se ove godine izvan teritorija EU, ali veoma blizu – u zemlji ugovornici Europske slobodne trgovinske zone – Švicarskoj. U Švicarskoj su, naime, građani na referendumu protiv pretjeranog nagrađivanja (*Eidgenössische Volksinitiative „gegen die Abzockerei“*) odlučili uvesti neka od najozbiljnijih ograničenja u odnosu na nagrađivanje direktora, do sada nepoznata u svijetu, pri čemu su zanemarena upozorenja iz poslovnog svijeta kako takva ograničenja mogu ugroziti dobar investicijski *image* koji Švicarska ima.⁸ Rezultat referenduma na kojem je gotovo 68% švicarskih glasača bilo glasalo za uvođenja takvih ograničenja bit će izmjene Federalnog ustava kojima će se zabraniti švicarskim trgovačkim društvima izlistanima na burzi u Švicarskoj ili u inozemstvu isplate otpremnina direktorima prilikom otkazivanja njihovih angažmana u tim društvima. Dodatno, svake godine glavne skupštine tih društava morati će glasati o ukupnim iznosima nagrade i kreditima članovima uprave, njihovima bonusima i načinu na koji se oni računaju kao i trajanju ugovora o radu koji se sklapaju s članovima managementa tih društava.⁹ Odluke o tome donese na glavnim skupštinama bit će obvezujuće i svaka povreda donesenih odluka moći će rezultirati kaznenim sankcijama.¹⁰ Prema časopisu *The Economist*, uvođenje takvih novih pravila u švicarski Ustav može rezultirati odlaskom velikog broja trgovačkih društava

okvira za nagrađivanje direktora društava koja su izlistana na burzi (Commission's Recommendation for fostering an appropriate regime for the remuneration of directors of listed companies), zatim Preporuku Komisije 2005/162/EC o ulozi neizravnih direktora i članova nadzornih odbora te povjerenstava pri tim odborima društava koja su izlistana na burzi (Commission Recommendation on the role of non-executive or supervisory directors of listed companies and on the committees of the board). Više informacija o svemu, zajedno s relevantnim dokumentima i obrazloženjima dostupno je na http://ec.europa.eu/internal_market/company/directors-remun/ (19.05.2013).

⁸ *V. The New York Times*, „Swiss Voters Approve a Plan to Severely Limit Executive Compensation“ od 3 ožujka 2013. god.

⁹ Puni tekst inicijative dostupan na http://en.wikipedia.org/wiki/Swiss_referendum_%22against_rip-off_salaries%22m (18.5.2013).

¹⁰ *V. čl. 95 st. 3(d) Inicijative.*

iz Švicarske jer visoko rangirani direktori sa znatnim iskustvom u svom polju djelovanja ne dolaze u Švicarsku samo zbog skijanja.¹¹

II. Nagrađivanje direktora u pravnoj teoriji

Sustav određivanja iznosa i sastav nagrađivanja izvršnih direktora u SAD-u doživio je značajne izmjene tijekom devedesetih godina prošlog stoljeća. Razlozi takvom značajnom povećanju iznosa nagrađivanja objašnjeni su u studijama *Charles Himmelberga*,¹² *R. Glenn Hubbarda*,¹³ kao i *Kevina J. Murphya* te *Jana Zabojnika*¹⁴ na način da je takvo povećanje objašnjeno povećanom potražnjom za kvalitetnim menadžerskim sposobnostima.¹⁵ Ipak, opstoji bojazan da je teško na racionalan način objasniti takvo enormno povećanje iznosa kojima se izvršni direktori nagrađuju.

Takvi, novi načini nagrađivanja direktora mogu biti objašnjeni teoretskim pristupom navedenoj materiji. Tako su u SAD-u razvijeni različiti teoretski i znanstveni pristupi u cilju objašnjenja načina na koji određene prakse po pitanju nagrađivanja i njihove komponente mogu podržati učinkovitost u poslovanju trgovačkih društava kao i povećanje njihove vrijednosti putem odgovarajuće motiviranosti njihova managementa. Ovaj pristup utemeljen je na tzv. *principal-agent* teoriji¹⁶ koja omogućuje nekoliko pristupa problemu. Spomenuta teorija naglašava dvije različite, u isto vrijeme komplementarne karakteristike nagrađivanja članova uprave. S jedne strane, nagrađivanje može predstavljati protutežu troškovima upravljanja (engl. *governance costs*)¹⁷ i tada je riječ o tzv. teoriji optimalnog ugovora (*optimal contract theory* ili tzv. *the arm's length*

¹¹ V. The Economist, „Executive pay. Fixing the fat cats“ od 9. ožujka 2013.

¹² *Charles Himmelberg*, global investment researcher of Goldman Sachs.

¹³ *R. Glenn Hubbard*, profesor financija i ekonomije na US Columbia Business School.

¹⁴ *Jan Zabojnik*, profesor Katedra za ekonomiju na Queen's University, Kingston.

¹⁵ O tome v. C. P. Himmelberg i G.R. Hubbard, *Incentive Pay and the Market for CEO's: An Analysis of Pay-for-Performance Sensitivity*, dostupno na <http://ssrn.com/abstract=236089> (2000) (unpublished - Columbia Business School). Također vidi K. J. Murphy i J. Zabojnik, *Managerial Capital and the Market for CEO's*, dostupno na <http://www-ref.usc.edu/~kjmurphy/CEOCapital.pdf> (2004).

¹⁶ U prijevodu: teorija o odnosu nalogodavac-nalogoprimalac.

¹⁷ Također, na engl. upotrebljava se u termin *agency cost*.

bargaining theory). Iz drugog kuta, upravljanje se može smatrati točkom upravljanja i tada biti tretirano upravo kao *governance costs*.¹⁸

Odvojenost vlasništva od mehanizama upravljanja društvima stvara uvjete uslijed kojih interesi dioničara i upravljačkih struktura unutar društva mogu biti različiti. Stoga je u cilju rješavanja eventualnih razmirica između dioničara i uprave nužno uspostaviti optimalni model nagrađivanja članova uprave.¹⁹

Postoji i jedan drugi zanimljivi pristup nagrađivanju direktora – teorija tzv. uvjetovanog ponašanja (*behavioral approach*). Ovaj pristup je utemeljen na alternativnoj, psihološkoj perspektivi, umjesto tradicionalne *principal-agent* teorije. Prema teoriji uvjetovanog ponašanja na konačni stupanj učinkovitosti izvršnih direktora (*CEOs*) više utjecaja ima njihovo samopoštovanje i reputacija, nego novac kao pokretačka snaga djelovanja.²⁰ Pretjerano pouzdanje i sigurnost u ispravnost poduzetih radnji direktora može rezultirati nerealističnim i pretjerano optimističnim očekivanjima koja analitičari financijskih tržišta koji često uzimaju zdravo-za-gotovo, pa takva očekivanja mogu od strane direktora biti smatrana kao početne točke ubuduće. Tada će rad direktora biti mjeren na bazi visokih očekivanja i oni će na neki način postati prisiljeni da takva nerealistična i visoka očekivanja uzimaju u obzir retroaktivno.²¹ Teorija uvjetovanog ponašanja također uzima u obzir nepovoljne učinke koje imaju neograničeni iznosi nagrada i naknada direktorima. Velike razlike u plaćama mogu dovesti do pada radnog morala onih zaposlenika i na taj način dovesti do pada kako njihove produktivnosti, tako i poslovnih rezultata. Štoviše, prakse visokih plaća i nagrada mogu potaknuti različite sumnje na strani investitora o načinu na koji se društva vode, jer ugovaranje visokih plaća i nagrada može biti u nepovoljnom odnosu s ukupnom dobiti nekog društva. Posljedica je da

¹⁸ O tome vidi A. A. Berle i G. C. Means, *The Modern Corporation and Private Property* (New York, Macmillan 1932) str. 4-5.

¹⁹ O tome v. S. M. Bainbridge, „Executive Compensation: Who Decides?, Review of *Pay Without Performance: The Unfulfilled Promise of Executive Compensation*, by Lucien Bebchuck and Jesse Fried“ 83 *Texas Law Review* 1615 (2005) str. 1621.

²⁰ *Ibid*, str. 1632-1633.

²¹ T. A. Paredes, „Too Much Pay, Too Much Deference: Behavioral Corporate Finance, CEO’s, and Corporate Governance“ 2 *Florida State University Law Review* (2005) str. 711.

u takvim okolnostima povjerenje investitora na financijskim tržištima može biti narušeno što je osobito nepovoljno s obzirom na činjenicu da financijska tržišta svoje poslovanje uvelike temelje na povjerenju.²²

Od svim spomenutih teorija nagrađivanja u ovom radu detaljniji naglasak će biti dan samo teoriji menadžerskih ovlasti (*managerial power*). Oba autora smatraju da je teorija menadžerskih ovlasti danas ključan element u nedavnim skandalima u vezi s nagrađivanjem direktora.

Teorija menadžerskih ovlasti predstavlja suprotnu točku prije spomenute teorije optimalnog ugovora. Ona posebno poziva na oprez u dijelu da pozadina razvoja sustava nagrađivanja nije ništa drugo do potreba da se pomire troškovi i smanje negativni glasovi koji dolaze od strane javnosti.²³ Njenom razvoju posebno su doprinijeli profesori *Lucian Arye Bebchuk*,²⁴ *Jesse Fried*²⁵ i *David Walker*.²⁶ Prema njihovim stajalištima, ugovor kojim se određuje visina plaće i nagrade direktorima ne predstavlja protumjeru problematici koja se odnosi na troškove upravljanja trgovačkim društvima. Upravo suprotno, problem koji izvire iz takvih ugovora iste je naravi i podudaran s problemima kojima se bavi i koje rješava teorija optimalnog ugovora.²⁷ Prema teoriji menadžerskih ovlasti, činjenica da su dioničari kontinuirano prihvaćali povećanje u dijelu plaća i nagrađivanja direktora znači da dioničari nagrađivanje shvaćaju kao način povećanja njihove učinkovitosti. Pa ipak, nepobitno je da takva praksa generira značajne dodatne troškove zbog čega se postavlja pitanje jesu li takvi troškovi u skladnosti s povećanjem njihove učinkovitosti. Zastupnici spomenute teorije prepoznali su takvu kontradikciju, posebno činjenicu da visina plaća i nagrada direktorima nije nužno praćena boljim poslovanjem. Štoviše, iskustvo je pokazalo da iznosi usmjereni nagrađivanju direktora nisu nužno i nadoknađeni dioničarima kroz povećanje vrijednosti njihovih dionica uslijed dobrog vođenja društva od stra-

²² Ibid, str. 712-713.

²³ O tome vidi L. A. Bebchuk i J. Fried, *Pay Without Performance – The Unfulfilled Promise of Executive Compensation* (Harvard University Press, 2004) str. 13-15.

²⁴ *Lucian A. Bebchuk*, profesor prava ekonomije i financija na Harvardu, director programa korporativnog upravljanja na Pravnom fakultetu Sveučilišta Harvard.

²⁵ *Jesse M. Fried*, profesor prava na *Berkeley University*, California.

²⁶ *David I. Walker*, profesor na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Bostonu.

²⁷ Bainbridge, loc. cit. bilj. 19, str. 1624.

ne menadžera. Ova teorija također uzima i obzir ambicije menadžmenta da maksimalizira iznose nagrada, zbog čega su oni nerijetko spremni iskoristiti sav svoj utjecaj. Zbog svega, zastupnici teorije menadžerskih ovlasti zaključuju da ugovori o nagrađivanju direktora i parametri koje ti ugovori uzimaju trebaju biti uzeti u razmatranje nezavisno od načina na koji se evaluira njihovo djelovanje i poslovni rezultati. Također, teorija ističe i prepoznaje problem utjecajnih menadžera, onih koji poznaju načine putem kojih mogu utjecati na strukturu ugovora o njihovom nagrađivanju. Oni tako svoj utjecaj mogu upotrijebiti da bi prikriili određene elemente i strukturu njihova nagrađivanja u cilju pokušaja da se na taj način smanji zanimanje javnosti i medija za iznose njihovih primitaka, kao i priguši kritike koje bi tada uslijedile.²⁸

Važno je napomenuti kako teorija menadžerskih ovlasti ne smatra da direktori uvijek ulažu sve napore kako bi iskoristili prednosti i mogućnosti za povećanje iznosa njihovih ukupnih primitaka. Također, ova teorija ne zastupa niti stajalište da postupanje direktora ima isključiv utjecaj na način na koji se ugovaraju i strukturu njihovih primitaka. Ipak, teorija poziva na oprez, posebno u odnosu na činjenicu da bi članovi upravnih odbora koji bi trebali biti neovisni u svom djelovanju često to nisu, ili barem nisu u cijelosti. Potonja tvrdnja podržana je i činjenicom da glavni izvršni direktori često imaju utjecaj na izbor članova upravnog odbora kao i to da su oni odgovorni za društvene odnose unutar odbora. Takvi odnosi rezultiraju praksom da članovi odbora podržavaju izbor glavnih direktora.²⁹ Razlog takvim odnosima i postupanjima, barem kad je riječ o društvima iz SAD-a leži u činjenici da glavni direktori često imaju bitan utjecaj na izbor članova upravnog odbora budući da to može biti od odlučujuće važnosti i omogućiti njihov reizbor. I pojedini empirijski dokazi³⁰ govore u prilog tome da oni članovi upravnog odbora koji blisko surađuju s glavnim direktorom(ima) iskazuju veći stupanj lojalnosti i odanosti, kao i privrženosti svojoj trenutnoj poziciji u društvu.

²⁸ K. J. Murphy, „Explaining Executive Compensation: Managerial Power vs. the Perceived Cost of Stock Options“ *University of Chicago Law Review*, summer (2002) str. 847.

²⁹ Ibid, str. 851-852.

³⁰ Bainbridge, loc. cit. bilj. 19, str. 1625.

U isto vrijeme teorija menadžerskih ovlasti stavlja naglasak na činjenicu da u prethodnim analizama naglasak nije bio u pojedinim elementima u okviru strukture primitaka od strane direktora, elemenata za koje se smatra da imaju značajan utjecaj na ukupne primitke direktora. Konkretno, ti elementi mogu predstavljati primitke koji se odnose na plaćanja prema unaprijed određenom rasporedu, različiti vidovi povlaštenih kredita,³¹ mirovinskih plaćanja ili kakvih drugih odgodnih plaćanja, kao i raznih vidova dodatnih plaćanja.³²

Uzimajući u obzir sve što je rečeno, može se reći da prema zastupnicima teorije menadžerskih ovlasti, iako nagrađivanja ovisna o kretanju cijene dionica mogu biti opravdana u pojedinačnim slučajevima, menadžment može lako pronaći način da utječe na pojedine elemente ugovora sebi u korist. Tada takvi ugovori mogu značajno odstupati od teorije optimalnog ugovornog modela koja pretpostavlja da se ugovor zaključuje između stranaka koje su neovisne jedna od druge. Po prirodi stvari, bilo kakva devijacija u tom dijelu bila bi u interesu menadžmenta, a protivna interesima dioničara odnosno društva.³³

Imajući na umu sve do sada rečeno, može se zaključiti kako teorija menadžerskih ovlasti zastupa stajalište da menadžment *de facto* samostalno odlučuje o visini svojih primitaka. Ipak, iz stajališta citiranih profesora ne proizlazi i to da se ugovaranje nagrađivanja direktora odvija u nekontroliranim uvjetima ili da iznosi primitaka mogu biti povećani bez ikakve prethodne kontrole jednog takvog procesa. Naime, takva praksa, pretjeranog i očigledno visokog nagrađivanja direktora (npr. kroz neku opciju pretjeranog nagrađivanja) može rezultirati padom cijene dionica odnosno društva. U takvim okolnostima, a simultano s aktiviranjem

³¹ Zakon Sarbanes-Oxley izričito zabranjuje kredite izvršnim direktorima. Po prirodi stvari, ova se zabrana odnosi na kredite koje članovi uprave dobivaju po boljim uvjetima nego što su uvjeti na konkretnom tržištu. U tom smislu, financijske institucije koje obavljaju kreditne poslove mogu davati kredite svojim direktorima po standardnim uvjetima bez ikakvih ograničenja.

³² Cf. Z. Ercsey i C. Szilovics, „Innovation in Tax Systems“, v. u materijalu dostupnom na CD-u s konferencije naziva „*Intellectual capital as competitive advantage*“ (Komarno, Lifelong Learning Foundation and Selye János University, Faculty of Economy 2010).

³³ Bebchuk i Fried, loc. cit. bilj. 23, str. 16. Isto B. Holmstrom, „Pay without Performance and the Managerial Power Hypothesis: A Comment“ *The Journal of Corporation Law* summer (2005) str. 703.

neke opcije ugovora može se dogoditi slabljenje dionice čime se smanjuju i mogućnost zarade koja bi nastala eventualnom prodajom. Dodatno, pretjerano nagrađivanje direktora ne predstavlja optimalno postupanje iz perspektive investitora, jer imovina koja se prenamjenjuje za nagrađivanje direktora može doći iz akumuliranih sredstava čija je namjena isplata dividende. U takvim okolnostima jasno je zašto pretjerano visoko nagrađivanje direktora daje razloga za zabrinutost. Treba dodati i kako je menadžment kompanije uobičajeno zainteresiran kontrolirati cijenu dionica na razini optimalne cijene što može otkloniti moguća neprijateljska preuzimanja. U slučaju da je cijena dionica niska, društvo će biti otvorenije prema mogućem neprijateljskom preuzimanju što ugrožava i položaj menadžmenta za koji je izgledno da će u slučaju preuzimanja izgubiti svoju poziciju u društvu. Upravo iz tog razloga, cijenu dionica treba štiti na način da se nagrađivanje direktora učini optimalnim, dok zabrinutost investitora u relaciji s pretjeranim nagrađivanjem može rezultirati upravo suprotnim (padom cijena dionica).³⁴

Kritičari teorije menadžerskih ovlasti propituju pretpostavku da se utjecaj izvršnih direktora proteže i na odlučivanje o njihovoj plaći i nagrađivanju bez ograničenja. Uzimajući u obzir njihovu poziciju, članovi uprave imaju interesa očuvati stečene pozicije, njihov dobar ugled i reputaciju; iz tog razloga oni ne samo da trebaju, nego moraju izbjegavati da njihovo nagrađivanje bude pretjerano i da se time potiče prosvjed javnosti. Mišljenjima uglednih investitora, kao što su institucionalni investitori i mirovinski fondovi u tom pogledu treba pridavati naročiti značaj. Takvi investitori imaju moć prisiliti izvršne direktore da vode računa o visini svojih primitaka, čak i ukoliko nadzorne funkcije unutar upravnog odbora postaju sve ograničenije. Dobar primjer tome je slučaj *Richard Grasso*, bivšeg direktora *New York Stock Exchange*. Visina predloženog paketa njegovih primitaka je rezultirao općim zgražanjem zbog čega je on morao dati ostavku.³⁵

Očigledno, najjednostavniji način na koji menadžment može izbjeći zgražanje javnosti i investitora u vezi s ukupnim izdancima za njihove primitke bio bi njihova svijest o neprikladnosti takvih praksi. Ipak,

³⁴ Vidi R. A. Booth, *Executive Compensation, Corporate Governance, and the Partner Manager*, 1 *University of Illinois Law Review* (2005) str. 285.

³⁵ O tome vidi Paredes, loc. cit. bilj. 21, str. 705-706.

profesori *Bebchuk, Fried* i *Walker* propituju učestalost takvih postupaka u praksi i imajući na umu opće prakse, teško je ne složiti se s njima. Prema njihovim shvaćanjima, menadžment teži kompliciranom strukturiranju njihovih naknada i beneficija kako bi iste učinio prikrivenima i općenito govoreći, manje transparentnima. Kao rezultat takvih postupanja javljaju se koncepti plaćanja i nagrađivanja koji ne samo da prelaze preporučene iznose, nego isti postaju netransparentni i time dolaze u nesklad s ciljevima samog društva. Takve prakse rezultiraju neprofesionalnim postupanjima i narušavaju sustav plaćanja naknada i nagrade za obavljeni rad. Pored svega, treba napomenuti i kao pretjerano visoki iznosi nagrade mogu biti opravdani prema investitorima samo s izuzetno velikim profitima. U takvim okolnostima menadžment može biti potaknut da na različite načine pokuša maksimalizirati cijenu dionice poduzimajući transakcije koje u sebi nose veliki rizik.

Kako bi se razriješile spomenute kontradikcije, mogu biti angažirani vanjski konzultanti o sustavu nagrađivanja. Mišljenja takvih konzultanata mogu obuzdati kritike u tom pogledu kao i podržati ugovaranje visokih iznosa naknada, nagrada i drugih primitaka. S druge strane, može se govoriti i o tome da je neovisnost takvih konzultanata u SAD-u donekle slična neovisnosti članova upravnog odbora u sustavu korporativnog upravljanja, dakle upitna.³⁶ Kao što je bilo naglašeno, članovi upravnih odbora često su nekarakterno i neprincipijelno postupali i davali potporu osobama izvršnih direktora čak i u vremenima velikih korporativnih kriza, kako 2002. godine za vrijeme *dotcom* krize tako i kasnije, 2007. godine za vrijeme *subprime* krize. Takvo je postupanje značajno doprinijelo prikrivanju stvarnog stanja u trgovačkim društvima i posljedično velikim gubicima od strane investitora.

Kao jedno drugo značajno razmatranje javlja se činjenica da nagrađivanje direktora često metamorfozira, čime se reflektira prestiž i veći stupanj uvažavanja. Stoga nije iznenađujuće da izvršni direktori neće biti zadovoljni s ispodprosječnim primicima, očigledno je upravo suprotno. K tome treba uzeti u obzir i da je iznos direktorskih naknada svojevrsni indikator financijskog stanja u nekom društvu. U takvim okolnostima

³⁶ Vidi L. A. Bebchuk, et al., „Managerial Power and Rent Extraction in the Design of Executive Compensation“ *University of Chicago Law Review*, summer (2002) str. 789-791.

nagrađivanje direktora ispodprosječnim visinama nagrada može biti interpretirano od strane medija i analitičara kao posljedica slabog poslovanja i nezadovoljavajućih rezultata društva. S druge strane, nagrađivanje u umjerenim iznosima može biti shvaćeno kao svojevrsna sankcija ta slabe rezultate što dovodi do toga da se u SAD-u (ali i globalno) može pratiti rastuća tendencija sve ozbiljnijeg i višeg nagrađivanja direktora.³⁷

Ipak, upitno je u kojoj mjeri primici koje se mjere u desecima ili čak stotinama milijuna dolara mogu biti opravdani, čak i ukoliko vođenje poslova od strane izvršnih direktora značajno utječe na povećanu učinkovitost društva. Isplate u takvim iznosima više su od plaća prosječnih zaposlenika za nekoliko stotina puta što otvara prostor za ozbiljne kritike s raznih strana. Iako je tendencija sve višeg nagrađivanja danas predstavlja globalnu pojavu treba napomenuti i to da europski i azijski menadžeri imaju značajno manje primitke od njihovih američkih kolega što predstavlja činjenicu koju treba imati u vidu.³⁸ K tome, treba imati u vidu da u Europi koncentrirane vlasničke strukture omogućavaju snažniju kontrolu vlasnika nad poslovanjem društva (to rezultira smanjivanjem snage upravnog odbora i menadžmenta) što predstavlja suštinski argument u korist teorije menadžerskih ovlasti. U svjetlu takvih okolnosti, može se smatrati kako postoji izravna veza između nagrađivanja direktora i ovlasti koje oni imaju. Takvu pretpostavku podržava i činjenica da u današnje vrijeme u SAD-u dolazi do slabljenja vlasničke kontrole nad društvima u korist tzv. pluralne vlasničke strukture što paralelno prati i povećanje visine nagrada direktora, do iznosa koji nikad prije nisu viđeni.

III. Nagrađivanje direktora u Hrvatskoj i Mađarskoj – sadašnji normativni okvir

U Hrvatskoj, ove godine punopravnoj članici Europske unije, nagrađivanje direktora ulazi u domenu ugovornog prava, tek u određenoj mjeri reguliranoj načelima koja sadrži Zakon o trgovačkim društvima i pravila Kodeksa korporativnog upravljanja usvojenog od strane Zagre-

³⁷ Vidi J. J. Smuckler, „The SEC’s Rule Changes Regarding CEO Compensation Disclosure: Predicted Effects Using the Optimal Contracting and Managerial Power Theories“ 2 *The Corporate Governance Law Review* (2007) str. 123.

³⁸ Vidi Paredes, loc. cit. bilj. 21, str. 707.

bačke burze i Hrvatske agencije za nadzor financijskim uslugama,³⁹ kao i Preporukama o nagrađivanju članova uprave i izvršnih direktora u di-
oničkim društvima donesenim od strane Hrvatske udruge certificiranih
članova nadzornih i upravnih odbora (HUCNO).⁴⁰

No, prije razmatranja odredbi koje se eksplicitno bave pitanjem na-
građivanja, potrebno je naglasiti kako na koncept nagrađivanja člano-
va uprave u hrvatskom pravu neizravan utjecaj ima i nekoliko općih
odredbi hrvatskog Zakona o trgovačkim društvima. Dok članak 272.
određuje opću obvezu za članove nadzornih odbora da djeluju u (naj-
boljem) interesu društva, članak 252. određuje kako članovi uprave
moraju voditi poslove s pozornošću urednog i savjesnog gospodar-
stvenika. Potonje znači da su članovi uprave dužni uvijek djelovati u
interesu društva i uvijek pregovarati kako bi se za društvo ostvarili pro-
bitci. Iako je osnovna misao vodilja ovih odredbi otklanjanje rizika od
tužbi za naknadu štete zbog loših poslovnih odluka, također se može
konstatirati da takva odredba može utjecati na način na koji direktori
pristupaju donošenju odluka i preuzimanju rizika za društvo kako bi
maksimalizirali svoje zarade u okviru ugovorene strukture nagrađiva-
nja. Odredba da su članovi uprave dužni djelovati u interesu društva
je kogentne prirode i kao takva ne može biti isključena ugovorom. Pa
ipak, jasno je kako se ona ne dotiče izravno pitanja nagrađivanja, nego
samo postavlja standarde pažnje čija je namjera spriječiti bilo kakvu
nemarnost u vođenju poslova društva. Donekle, ta je odredba ubla-
žena odredbom koja ju slijedi i koja određuje da članovi uprave ne
postupaju protivno obvezi o načinu vođenja poslova društva ako se pri
donošenju poduzetničke odluke, a na temelju primjerenih informacija,
može razumno pretpostaviti da djeluju za dobrobit društva.

U članku 247. Zakona o trgovačkim društvima⁴¹ dana je načelna odred-
ba koja regulira pitanje nagrađivanja članova uprave. Ista glasi kako
slijedi; pri određivanju ukupnih primitaka pojedinoga člana uprave
(plaće, sudjelovanja u dobiti, nadoknadi izdataka, plaćanju premija osi-

³⁹ Kodeks korporativnog upravljanja dostupan na <http://www.hanfa.hr/uploads/20101223131200.pdf> (18.5.2013).

⁴⁰ <http://www.hucno.hr/preporuke-o-nagradjivanju-clanova-uprave.aspx> (18.5.2013).

⁴¹ Zakon o trgovačkim društvima, Narodne novine br. 111/1993, 34/1999, 121/1999, 52/2000, 118/2003, 107/2007, 146/2008, 137/2009, 125/2011, 111/2012, 68/2013.

guranja, provizija i svih ostalih davanja) nadzorni odbor mora brinuti o tome da ukupni iznosi primanja budu u primjerenome odnosu posla koji obavlja član uprave i stanja društva. Očigledno je da predmetna odredba u svojoj naravi višeznačna te da ostavlja dovoljno prostora nadzornom odboru društva da odluči što bi u svakom pojedinačnom slučaju predstavljalo primjeren odnos primanja članova uprave, posla kojeg obavlja i stanja u društvu.

Pravila Zakona o trgovačkim društvima u značajnoj mjeri nadograđena su dokumentima neobvezujuće naravi, u okviru kojih Preporuke o nagrađivanju članova uprave i izvršnih direktora u dioničkim društvima (HUCNO Preporuke) zaslužuju da budu posebno naglašene. Ovo posebno iz razloga što su odredbe Preporuke o nagrađivanju, strukturi primitaka, fiksnim i varijabilnim primitcima, primitcima za kratkoročnu i dugoročnu uspješnost, posebnim nagradama i sudjelovanju u dobiti društva itd. dobro razrađene i objašnjene te sukladne drugim aktima; Zakonu o trgovačkim društvima, Kodeksu korporativnog upravljanja te preporukama donesenima na razini EU (Preporukama Europske komisije o nagrađivanju direktora 2004/913/EC).

U Preporukama donesenim od strane Hrvatske udruge certificiranih članova nadzornih i upravnih odbora (dalje HUCNO Preporuke) naglašeno je kako odluka glavne skupštine o nagrađivanju i naknađivanju troškova članovima uprave mora biti u skladu sa stanjem iz godišnjih financijskih izvješća i izvješća o stanju društva. Drugim riječima, namjera je Preporuke da se iznos nagrađivanja veže s količinom posla koji članovi uprave obavljaju kao i ekonomskim okolnostima u kojima društvo djeluje. U praksi to znači, baš kao što je u Preporuci naglašeno, da nagrađivanje treba biti u skladu s vremenom, naporima i iskustvom direktora te da je potrebno osigurati načine koji u najvećoj mogućoj mjeri uravnotežuju interese direktora s interesima društva.⁴² Također, preporuka je i da nagrađivanje bude strukturirano na način da bude predviđeni: (1) primitci u fiksnom iznosu koji su nepromjenjivi i neovisni o poslovnim rezultatima te (2) varijabilnog primitka koji je uvjetovan rezultatima poslovanja u određenoj godini.⁴³

⁴² Vidi pravilo br. 3.6. Preporuke.

⁴³ Vidi pravilo br. 3.7. Preporuke.

U kojoj mjeri dionička društva prate Preporuke donesene od strane HUCNO-a teško je točno reći. Prema podacima prezentiranima u izvještaju Hrvatske agencije za nadzor financijskih usluga (HANFA) iz 2011. godine većina dioničkih društava nije objavila iznose primitaka članova uprave zbog čega se postavlja pitanje jesu li takvi podaci bili uopće prikupljeni i analizirani.⁴⁴

Pravila o strukturi primitaka i nagrađivanju direktora iz Kodeksa korporativnog upravljanja usvojenog od strane Zagrebačke burze i Hrvatske agencije za nadzor financijskih usluga (u daljnjem tekstu: Kodeks) donekle su slična prije spomenutim pravilima iz Preporuka HUCNO. Spominje se i mogućnost ugovaranja dioničkih opcija i drugih instrumenata koji imaju efekt dugoročnih stimulacija.⁴⁵ Prema Kodeksu, sve forme nagrađivanja direktora i članova nadzornih odbora, uključujući i dioničke opcije kao i drugi primitci članova uprave trebaju biti javno objavljeni te raspoređeni pojedinačno u godišnjim financijskim izvješćima društva. Takva praksa podržava transparentnost u poslovanju te omogućuje dioničarima, investitorima i drugim sudionicima tržišta pristup informacijama koje mogu biti iznimno vrijedne pri donošenju određenih odluka.

Ekonomska kriza utjecala je na Vladu Republike Hrvatske da pitanju nagrađivanja direktora pristupi izravno, donošenjem Odluke o utvrđivanju plaća i drugih primanja predsjednika i članova uprava trgovačkih društava u poduzećima kontroliranim od strane same države.⁴⁶ Jednim od posljednjih izmjena Odluke dopuštena je isplata stimulativnih nagrada u onim društvima u kojima je pozitivno ocijenjen plan budućeg restrukturiranja, čak i ukoliko društvo nije uspjelo prestati generirati gubitke. Takva je odluka donesena kako bi se izvan snage stavila mogućnost isplate otpremnina članovima uprave u slučaju raskida njih-

⁴⁴ Usljed nedostupnosti Izvještaja HANFA Reports, informacije o objavi iznosa primitaka detektirane su u materijalu objavljenom na webu – (PPT prezentaciji): H. Horak i K. Dumančić, „Board remuneration and independence – where is Croatia“, PPT dostupno na <http://web.efzg.hr/dok/PRA/kdumancic//Horak%20Duman%C4%8Di%C4%87.pdf> (19.5.2013).

⁴⁵ Vidi pravilo 6.3.1. (Poglavlje 3) Kodeksa korporativnog upravljanja usvojenog od strane Zagrebačke burze i Hrvatske agencije za nadzor financijskih usluga.

⁴⁶ Odluka o utvrđivanju plaća i drugih primanja predsjednika i članova uprava trgovačkih društava, NN br. 83/2009. Kasnije, ta je odluka izmijenjena nekoliko puta, NN br. 3/2011, 3/2012, 46/2012, 22/2013.

vih ugovora, mogućnost koja je prije redovito bila ugovarana.⁴⁷ Među inim, na temelju stanovitih izračuna zauzeto je stajalište u Ministarstvu gospodarstva da maksimalne isplate prema novom modelu trebaju biti manje nego one koje su se događale u slučaju isplata otpremnina članovima uprava.

Iz svega što je rečeno proizlazi da postoje različiti pristupi u okvirima raspravljane materije. Dok je unutar trgovačkih društava koja su privatnim rukama moguće samostalno odlučivati o politici nagrađivanja i sklapanja ugovora s članovima uprave, u društvima u kojima je većinski dioničar država (društvima koja u Republici Hrvatskoj, u odnosu na ukupni broj, još uvijek predstavljaju veliki broj dioničkih društava) Vlada je odlučila politiku nagrađivanja staviti pod strogu kontrolu. Očigledno, isključivo oslanjanje na odredbe Zakona o trgovačkim društvima o potrebi vezivanja ukupnih primitaka članova uprave s poslovanjem i stanjem u društvu u praksi se nije u dovoljnoj mjeri pokazalo učinkovitim kako bi se otklonile mogućnosti lošeg vođenja poslova i neumjerenog ulaska u rizične poslovne poduhvate.

U osnovi, u materiji mađarskog građanskog pravo kao i pravu trgovačkih društava koncept nagrađivanja direktora utemeljen je na načelu slobode ugovaranja,⁴⁸ iako postoje Preporuke o korporativnom upravljanju Budimpeštanske burze (*Corporate Governance Recommendations of the Budapest Stock Exchange - BSE*) koje predstavljaju neobvezujući izvor prava (*soft-law*) i koje su nastale transponiranjem anglosaksonske i preporuka nastalih u okrilju EU o najboljim praksama u području nagrađivanja. U tom smislu, relevantnost međunarodnih pravila i načela igrala su važnu ulogu pri izradi mađarskih najboljih praksi u tom dijelu prava.

⁴⁷ Vidi Odluku o utvrđivanju plaća i drugih primanja predsjednika i članova uprava trgovačkih društava, NN br. 46/2012., zajedno s odgovorom na zastupničko pitanje saborskog zastupnika Dragutina Lesara Ministarstvu gospodarstva u pogledu ukidanja određenih prava nastalih na temelju menadžerskih ugovora, dostupno na www.vlada.hr/hr/content/download/220133/.../43.%20-%2033.3.pdf, (19.5.2013).

⁴⁸ Cf. Z. Ercsey, *Az Szja- és az Áfa-szabályozás igazságossága a magyar adórendszerben* (Pravednost sustava oporezivanja osobnog dohotka i porez na dodanu vrijednost u mađarskom poreznom sustavu, Pečuh, doktorska disertacija, 2013) str. 76-77, dostupno na http://doktori-iskola.ajk.pte.hu/files/tiny_mce/File/Vedes/Ercsey/ercsey_nyilv_ertekez.es.pdf (8.7.2013).

Odjeljak 3.4 Preporuka o korporativnom upravljanju Budimpeštanske burze određuje da članovi uprave po nalogu glavne skupštine moraju osnovati posebno povjerenstvo za nagrađivanje. Zadaća povjerenstva je pomoći pri formulaciji politike nagrađivanja izvršnih direktora i članova nadzornog odbora.

Prakse nagrađivanja na revolucionaran način izmijenjene su s dvije metode nastale u SAD-u, koje su već stekle popularnost diljem svijeta. Ove metode su, s jedne strane, metoda nagrađivanja prema učinku u poslovodstvu (*performance based remuneration*) te s druge, a vezano uz prethodnu, nagrađivanju putem opcija (*remuneration by way of options*).⁴⁹ U današnje vrijeme vezivanje nagrađivanja s učincima postignutima u vođenju poslova društva predstavlja jedan od glavnih pristupa prilikom krojenja politike nagrađivanja u velikim korporacijama i takva se tendencija može uočiti i u tekstu Preporuke o korporativnom upravljanju usvojenima od strane Budimpeštanske burze. Pri tome, posebno se naglašava da prilikom određivanja visine i načina nagrađivanja treba voditi računa o razini odgovornosti prilikom vođenja poslova. Dodatno, u obzir treba uzeti i činjenicu da li je društvo uspjele ostvariti zadane ciljeve te njegovu ekonomsku i financijsku situaciju.⁵⁰

Ukoliko se ima na umu da u posljednje vrijeme izvedeni financijski instrumenti poput dioničkih opcija igraju sve veću ulogu u politici nagrađivanja, kao i to da su takvi instrumenti katkada izrazito komplicirani te da je njihova primjena skopčana s (financijskim) rizicima, postavlja se pitanje koji bi organ društva trebao voditi računa o kontroli koristi kojima mogu rezultirati takve opcije. Upravo je iz navedenih razloga nužno dati pregled pravila koja reguliraju spomenuto pitanje.

Sukladno Preporukama o korporativnom upravljanju Budimpeštanske burze u slučajevima kada ugovori o nagrađivanju imaju integriranu i element dioničkih opcija, takvi ugovorne konstrukcije moraju biti odobrene od strane glavne skupštine te u slučaju članova upravnih i nadzornih odbora iznosi stvarnih beneficija moraju biti određeni. Kad je riječ o izvršnim direktorima, ovlaštenje za odobrenje iznosa ukupnih

⁴⁹ Vidi J. G. Hill, „Regulatory Responses to Global Corporate Scandals“ 3 *Wisconsin International Law Journal* (2005) str. 408.

⁵⁰ V. pravilo 2.7.1. Preporuke o korporativnom upravljanju usvojenima Budimpeštanske burze. dostupno na http://www.bet.hu/data/cms61378/FTA_080516.doc (28.3.2011).

primitaka po tom osnovu nisu u nadležnosti glavne skupštine, nego upravnog odbora. Preporuke Budimpeštanske burze u tom pogledu naglašavaju potrebu da dioničari o svemu imaju odgovarajući pristup informacijama koje se tiču modela nagrađivanja. Stoga se u pravilima iz Preporuka predlaže da prije glasanja o modelu nagrađivanja dioničari trebaju biti detaljno informirani o načinu nagrađivanja putem dionica (kao i svim eventualnim izmjenama postojeće sheme) i ukupnim troškovima koje takve modeli nagrađivanja sa sobom nose. Dionice u odnosu na koje opcija može biti iskorištena također moraju biti jasno definirane. U navedenim slučajevima traži se prethodno odobrenje glavne skupštine u odnosu na relevantne dijelove ugovora o nagrađivanju koji se sklapa. Također, u Preporukama se naglašava potreba da društvo prilikom određivanja strukture i modela nagrađivanja to čini na način koji je komplementaran strateškim interesima društva, samim tim i interesima njegovih dioničara.⁵¹

Objavljivanje podataka kao kontrolni mehanizam ima ključnu ulogu u procesima korporativnog upravljanja. To se posebno odnosi na načine ugovaranja nagrađivanja. Kako bi se osigurala kontrola tog procesa neobično je važno propisati i omogućiti da informacije o nagradama, kao i načela prema kojima je ista ugovorena budu dostupni svim dioničarima. To može biti učinjeno na način da se politika i način nagrađivanja objavi ili da se pruži tzv. izjava o načinu nagrađivanja. Relevantna pravila iz Preporuka o korporativnom upravljanju Budimpeštanske burze traže od društava da o nagrađivanju priprema izvještaj za svoje dioničare te da se o njemu raspravlja na glavnoj skupštini. U takvom izvještaju trebaju biti pojedinačno određeni i navedeni iznosi nagrade članovima uprave. Povjerenstvo za nagrađivanje može sudjelovati u pripremi izjave o nagrađivanju koja treba biti objavljena na godišnjoj razini.⁵²

⁵¹ Vidi pravilo 2.7.4. Preporuke o korporativnom upravljanju usvojenima Budimpeštanske burze. dostupno na http://www.bet.hu/data/cms61378/FTA_080516.doc (28.3.2011).

⁵² Vidi pravilo 3.4.5. Preporuke o korporativnom upravljanju usvojenima Budimpeštanske burze. dostupno na http://www.bet.hu/data/cms61378/FTA_080516.doc (28.3.2011).

IV. Zaključna razmatranja

Nagrađivanje izvršnih direktora i članova uprave treba biti sukladno poslu koji oni obavljaju i stanju u društvu. Ipak, rastuće tendencije oko iznosa nagrada direktorima privlače pozornost i pozivaju na propitivanje nekih upitnih praksi, a upućuju i na nedostatak jasnih, na etici utemeljenih praksi. Kako bi se pružila jamstva i osigurali interesi dioničara i javnosti, prakse u pogledu najboljih postupanja moraju biti utemeljene na kvalitetnim teoretskim postavkama. U tom smislu, važno je poznavati teorije nagrađivanja te uspoređivati ih s različitim načinima korporativnog upravljanja.

Dok u SAD-u i Velikoj Britaniji glasovanje o modelu nagrađivanja (say on pay) i dalje predstavlja neobvezatan čin, čini se kako će europske države i u budućnosti nastojati na neki način ograničiti nagrade direktorima. Neke su zemlje već poduzele odlučujuće korake u tom pogledu, osobito u bankarskom sektoru gdje će se proces regulacije bankarskih bonusa vjerojatno nastaviti odvijati u okvirima EU zbog još uvijek prisutne dužničke krize. Također, razumno je očekivati da će se u slučaju nastavka krize i politika štednje ograničavanje bonusa i načina nagrađivanja s bankarskog proširiti i na druge poslovne sektore, posebno u odnosu na društva na koja vlade država iure gestionis imaju prevladavajući utjecaj. Kao članice EU, Mađarska i Hrvatska morati će pratiti zakonodavni razvoj prava EU u ovom području, ali u isto vrijeme obje države imaju mogućnosti da pitanju nagrađivanja direktora pristupe samostalno, odstupajući od dosljedne primjene koncepta slobode ugovaranja i usvajajući stroža pravila koja će u većoj mjeri uskladiti interese uprava s interesima društava u pitanju.

Adrienne Komanovics*

Nives Mazur Kumrić**

Europski regionalni pristup okolišu i ljudskim pravima

I. Uvod

Konferencija u Stockholmu iz 1972. godine potaknula je značajni kodifikacijski proces u području zaštite okoliša.¹ Kada je o normativnoj razini riječ, sklopljen je veliki broj međunarodnih ugovora.² Primjerice, desetljećima su se razvijali standardi zaštite okoliša Europske unije, koji se danas ubrajaju u jedne od najviših na svijetu.³ Unatoč povećanom interesu međunarodne zajednice za pitanja zaštite okoliša, implementacija odnosnih standarda nije polučila očekivani uspjeh.

Ljudska prava i okoliš višestruko su povezani. Kao prvo, ljudska prava koja štite različiti međunarodni i regionalni ugovori mogu se izravno ugroziti štetnim ekološkim faktorima. Toksični mirisi, pretjerana buka i vibracije mogu imati negativne reperkusije po pravo na život, pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života i doma i pravo na zaštitu vlasništva. Kao drugo, štetni ekološki faktori mogu doticati određena

* Doc. dr. sc. Adrienne Komanovics, docentica, Katedra za međunarodno javno i europsko pravo, Pečuh, komanovics.adrienne@ajk.pte.hu

** Doc. dr. sc. Nives Mazur-Kumrić, docentica, Katedra za međunarodno pravo, Osijek, nives.mazur.kumric@pravos.hr

¹ O pravu okoliša vidi pr. P. Sands, et al., *Principles of International Environmental Law*, 3. izdanje (Cambridge University Press 2012); E. Fisher, *Environmental Law: Text, Cases & Materials* (Oxford University Press 2013).

² Vidi pr. ECOLEX, informativni servis za pravo okoliša, zajednički vođen od strane Organizacije Ujedinjenih naroda za hranu i poljodjelstvo (FAO), Međunarodne unije za očuvanje prirode (IUCN) i Programa Ujedinjenih naroda za okoliš (UNEP), <http://www.ecolex.org/start.php> ili internetsku stranicu projekta Međunarodni ugovori o okolišu (IEA) Sveučilišta u Oregonu, dostupno na <http://iea.uoregon.edu/page.php?file=home.htm&query=static>.

³ O uključivanju načela održivog razvoja i ekološke integracije u politiku zaštite okoliša EU i u ugovore EU vidi Z. Horváth, „Greening of Production and Consumption: Towards Sustainability in the EU Integrated Product Policy“, u V. Rebreanu, ur., *Sustainability – Utopia or Reality?* (Cluj-Napoca, Babes Bolyai University, Sfera Juridica 2010) str. 143-173. Vidi također N. de Sadeleer, „Enforcing EUCHR Principles and Fundamental Rights in Environmental Cases, 81 *Nordic Journal of International Law* (2012) str. 39-74.

procesna prava pojedinca, uključujući pravo na pristup informacijama, sudjelovanje u donošenju odluka i pristup organima pravosuđa u predmetima vezanim za okoliš. Konačno, zaštita okoliša može također predstavljati legitimni cilj koji opravdava uplitanje u određena ljudska prava. U tom kontekstu, zaštita okoliša može opravdati restrikcije prava na zaštitu vlasništva.⁴

Puno ostvarenje ljudskih prava ima pozitivan utjecaj na okoliš, a učinkovito uživanje ljudskih prava ne može se realizirati bez zdravog, ekološki čistog i sigurnog okoliša.⁵ Borce za ljudska prava i ekološke aktiviste povezuje zajednički cilj smanjenja ovlasti države u toj sferi. Međutim, između tih dvaju grupa zamjetno je određeno razmimoilaženje. Ekološki aktivisti tvrde da promotori ljudskih prava stavljaju ljudska prava na prvo mjesto te tako u svom pristupu daju ljudskim pravima i ljudskoj rasi prioritet u odnosu na druge vrste i prirodne procese, a okoliš im je bitan samo ako je od koristi ljudima. Takav stav nailazi na protivljenje ekoloških aktivista koji navode da ljudska bića nisu odvojiva od prirodnog okoliša u kojem žive i/ili superiorna u odnosu na njega, te da sve vrste trebaju uživati istu zaštitu.⁶

Ovaj rad naglašava mogućnost primjene ljudskih prava u isticanju ekoloških problema. Fokusiran je na pitanje je li i do koje mjere je ljudsko pravo na (zdrav) okoliš zajamčeno međunarodnim pravom. U tom kontekstu, daje se kratki pregled evolucije prava na okoliš u globalnim i regionalnim ugovorima o ljudskim pravima, bilo da je to u njima zajamčeno izrijekom ili kroz druga, usko povezana prava. Potom se analiziraju ljudska prava koja se mogu dovesti u vezu sa zaštitom okoliša. Dio koji slijedi odnosi se na praksu Europskog suda za ljudska prava, s naglaskom na Hrvatsku i Mađarsku. Konačno, u skladu s projektom

⁴ Council of Europe, *Manual on Human Rights and the Environment* (Strasbourg, Council of Europe 2012) str. 7-8.

⁵ A. Fabra Aguilar i N.A.F. Popović, „Lawmaking in the United Nations: The UN Study on Human Rights and the Environment“, *3 Review of European Community & International Environmental Law* (1994) str. 197; Council of Europe Manual, loc. cit. bilj. 4, str. 30.

⁶ O kritici antropocentričnog pristupa vidi pr. C. Redgewell, „Life, The Universe and Everything: A Critique of Anthropocentric Rights“, u A. Boyle i M. R. Anderson, ur., *Human Rights Approaches to Environmental Protection* (Oxford, Clarendon Press 1996).

unutar kojega je pisan, rad opisuje bilateralne odnose Hrvatske i Mađarske (posebice relevantne pravne akte) na području zaštite okoliša.

II. Pravo na okoliš u međunarodnim ugovorima o zaštiti ljudskih prava

Međunarodno pravo okoliša nema puno toga za ponuditi individualnim žrtvama ekoloških onečišćenja. Naime, kako ono ne štiti pojedince kao takve, pravo na okoliš obično se ne pojavljuje u ugovorima o okolišu: „pravo“ se definira kao obveza države koja ne jamči prava pojedincima ili interesnim grupama koje u državi žive. Slično tome, ugovori o ljudskim pravima, uz par iznimaka, formalno ne obuhvaćaju pravo na čist, miran i zdrav okoliš.⁷ Međutim, puno ostvarenje određenog broja građanskih, političkih, gospodarskih, socijalnih i kulturnih prava ovisi upravo o kvaliteti okoliša. Ova veza čini temelj primjene ljudskih prava u rješavanju pitanja ekološke naravi. Ljudska prava koja se u ovom kontekstu mogu smatrati relevantnim uključuju pravo na život; pravo na zdrav i primjeren standard življenja (uključujući hranu, odjeću i stanovanje); pravo na obiteljski život i privatnost; pravo na vlasništvo; slobodu od diskriminacije; samoodređenje; te pravredne i povoljne uvjete rada.

Ovaj dio rada u kratkim crtama navodi ugovore o ljudskim pravima koji sadrže eksplicitno isticanje prava na okoliš, a zatim izdvaja i ona prava koja se mogu nazvati neizravnim pravima na okoliš, bilo da su materijalne ili procesne prirode.

1. Pravo na čist i zdrav okoliš: eksplicitne odredbe

*Afrička povelja o ljudskim pravima i pravima naroda*⁸ je prvi međunarodni ugovor o ljudskim pravima koji je izrijekom osigurao tzv. treću generaciju prava. Članak 24. Povelje potvrđuje da “svi *narodi* trebaju

⁷ F. Francioni, „International Human Rights in an Environmental Horizon“ 21 *European Journal of International Law* (2010) str. 41-55; S. Fiorletta-Leroy, „Can the Human Rights Bodies be Used to Produce Interim Measures to Protect Environment-Related Human Rights?“ 15 *Review of European Community & International Environmental Law* (2006) str. 66-81.

⁸ Usvojena je u Nairobiju, u Keniji, 28. lipnja 1981. godine, a stupila je na snagu 21. listopada 1986. godine. Dostupno na <http://www.achpr.org/instruments/achpr/>. (31.5.2013).

imati pravo na opći zadovoljavajući okoliš pogodan za njihov razvoj”.⁹ Valja naglasiti da su pravi nositelji prava na okoliš narodi. Sukladno tome, pravo na okoliš ovisi od definiciji “naroda” te o opravdanosti treće generacije prava općenito.¹⁰ Nadalje, ovo se pravo pojavljuje u dokumentu kontinenta koji ima problema s usklađivanjem (gospodarskog) razvoja sa zaštitom okoliša.¹¹ Konačno, tu je i pitanje provedbe pravnih akata, jer nadzorni mehanizmi u Africi još uvijek nisu dovoljno razvijeni. Dok s jedne strane Povelja omogućava i drugima, ne samo državama strankama, da se obraćaju Afričkoj komisiji za ljudska prava i prava naroda,¹² pojedinci imaju pravo pristupa Afričkom sudu za ljudska prava i prava naroda samo ako je podnositelj zahtjeva iz države koja je dala posebnu izjavu (deklaraciju) kojom se pojedincu daje mogućnost da izravno pokrenu postupak pred Sudom.¹³ Do ožujka 2013. godine samo je šest država dalo takvu izjavu.¹⁴

Čl. 11. *Protokola iz San Salvadora uz Američku konvenciju o ljudskim pravima*¹⁵ određuje da svatko ima pravo živjeti u zdravom okolišu i da

⁹ Ostala kolektivna prava uključuju prava svih naroda na jednakost, pravo na samoodređenje, pravo na raspolaganje bogatstvima i prirodnim resursima, pravo na gospodarski, socijalni i kulturni razvoj, pravo na nacionalni i međunarodni mir i sigurnost, čl. 19-23.

¹⁰ Vidi pr. I. Brownlie, „Rights of Peoples in Modern International Law“, str. 104-119, R. Rich, „Right to Development: A Right of Peoples“, str. 120-135, J. Crawford, „Rights of Peoples: Peoples or Governments“, str. 136-147, E. Kamenka, „Human Rights, Peoples’ Rights“, str. 148-159, sve u 9 *Bulletin of the Australian Society of Legal Philosophy* (1985), Special Issue: The Rights of Peoples.

¹¹ O održivom razvoju vidi pr. Deklaracija iz Johannesburga o održivom razvoju, A/CONF.199/20, 4. rujna 2002. godine, dostupno na <http://www.un-documents.net/jburgdec.htm>; Plan provedbe Svjetskog samita o održivom razvoju, A/CONF.199/20, 4. rujna 2002. godine, dostupno na <http://www.un-documents.net/jburgpln.htm>. (31.5.2013).

¹² Čl. 55. Afričke povelje.

¹³ Čl. 5. st. 3. i čl. 34. st. 6. Protokola uz Afričku povelju o ljudskim pravima i pravima naroda o osnivanju Afričkog suda za ljudska prava i prava naroda (1998.).

¹⁴ Te države su Burkina Faso, Gana, Malavi, Mali, Ruanda i Tanzanija. Sud je svoju prvu presudu donio 2009. godine. Do lipnja 2012. godine, Sud je zaprimio 24 zahtjeva. Presudama je okončano 12 slučajeva. Dostupno na <http://www.african-court.org/en/index.php/about-the-court/brief-history>. Za popis slučajeva vidi <http://www.african-court.org/en/index.php/2012-03-04-06-06-00/list-cases>. (31.5.2013).

¹⁵ Dopunski Protokol uz Američku konvenciju o ljudskim pravima u području ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, „Protokol iz San Salvadora“, potpisan je 1988.

države stranke trebaju promicati zaštitu, očuvanje i unapređenje okoliša. Kao što je razvidno iz odnosne odredbe, naglasak prvog stavka je na pravima, dok se drugi usredotočuje na obveze država stranaka. Učinkovito ostvarenje prava na čist okoliš ograničeno je soft-law izričajem Protokola,¹⁶ kao i slabostima nadzornih mehanizama.¹⁷

2. Implicitno priznavanje prava na čist i zdrav okoliš

Iako samo nekoliko dokumenata o ljudskim pravima izrijeckom jamče pravo na čist okoliš, to se pravo može izvesti ili ono može proizaći iz ostalih ljudskih prava.¹⁸ Štoviše, nadzorna tijela pojedinih međunarodnih ugovora vrlo su inovativna u pogledu primjene ljudskih prava u slučajevima vezanim uz ekološka pitanja. Iako razne materijalne odredbe mogu biti povezane uz ljudsko pravo na okoliš, u mnogim su se slučajevima procesna prava pokazala jednako korisnim ili čak učinkovitijim u ostvarivanju i provođenju takvog prava. Nema dvojbe da bi eksplicitno ljudsko pravo na okoliš predstavljalo kohezivni, sveobuhvatni i učinkoviti okvir koji bi osigurao proaktivno uključivanje u prevenciju onečišćenja okoliša.¹⁹

godine, a stupio je na snagu 1999. godine. dostupno na <http://www.oas.org/juridico/english/signs/a-52.html>. (31.5.2013).

¹⁶ Čl. 1. Protokola određuje da se „Države stranke Američke konvencije o ljudskim pravima obvezuju usvojiti neophodne mjere, kako unutar svojih granica tako i putem međunarodne suradnje, posebice gospodarske i tehničke, do razine koje im dopuštaju njihovi raspoloživi resursi, i vodeći računa o stupnju razvoja, u svrhu progresivnog postizanja, u skladu s njihovim unutarnjim zakonodavstvom, punog poštivanja prava priznatih ovim Protokolom”.

¹⁷ Čl. 19. propisuje jedino obvezu država da podnose izvješća; sukladno tome, nisu predviđeni žalbeni mehanizmi za pojedince. Pojedinci nemaju pravo pristupa Međameričkoj komisiji ili Sudu. Prema čl. 19. st. 7., Komisija ipak može objaviti očitovanja i preporuke ako to smatra potrebnim u pogledu statusa ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava određenih Protokolom u državama strankama.

¹⁸ M. Fitzmaurice i J. Marshall, „The Human Right to a Clean Environment—Phantom or Reality? The European Court of Human Rights and English Courts Perspective on Balancing Rights in Environmental Cases“, 76 *Nordic Journal of International Law* (2007) str. 103-151, 105.

¹⁹ Azijsko-pacifički forum, Ljudska prava i okoliš. Završno izvješće i preporuke. 12. godišnji sastanak Azijsko-pacifičkog foruma nacionalnih ustanova za ljudska prava. Sydney, Australija, 24.-27. rujna 2007. godine, str. 30.

2.1. Materijalna prava

Pravo na zdravlje neizbježno obuhvaća pojam zdravog okoliša. Obveza države da zaštititi i poboljša zdravlje uključuje i obvezu da se to učini kroz prizmu ekoloških faktora. Pravo na zdravlje inkorporirano je u razne međunarodne ugovore o ljudskim pravima, uključujući Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (ICESCR, 1966.), Konvenciju o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW, 1979.) i Konvenciju o pravima djeteta (1989.).²⁰ Članak 12. ICESCR-a stipulira da države stranke “priznaju svakome pravo na uživanje najvišeg mogućeg standarda tjelesnog i duševnog zdravlja”. Također pojašnjava i načine na koje države stranke mogu osigurati puno ostvarenje ovog prava, uključujući poboljšanje svih aspekata higijene okoliša i industrijske higijene te prevenciju, liječenje i nadzor bolesti. Osim ovih ugovora univerzalne naravi, regionalni dokumenti također priznaju pravo na zdravlje.²¹

Pravo na primjeren standard življenja zajamčen članak 11. ICESCR-a uključuje pravo na adekvatnu hranu, odjeću i stanovanje te stalno unapređenje životnih uvjeta. Pravo na vodu je daljnji ključni element ovog prava uzme li se u obzir da voda predstavlja jedan od najosnovnijih uvjeta za opstanak.²²

Kulturna prava i prava domorodačkih naroda važna su u ovom kontekstu iz dva aspekta. Prije svega, onečišćenje okoliša može utjecati na tradicionalni način života domorodačkih naroda, poput lova, ribolova,

²⁰ Tekst ovih ključnih ugovora o ljudskim pravima dostupan na <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/CoreTreatiesen.pdf> i <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/newCoreTreatiesen.pdf>. (31.5.2013). O zaštiti ljudskih prava općenito vidi A. Komanovics, „Protection of human rights at the universal level“ (Pécs-Osijek 2012) str. 45. Nastavni materijal izrađen je u sklopu projekta „Jačanje sveučilišne suradnje Osijek- Pécs“ (SUNICOP).

²¹ Vidi Europsku socijalnu povelju i revidiranu Europsku socijalnu povelju (čl. 11. u oba ugovora), Afričku povelju (čl. 16.) te Dopunski protokol uz Američku konvenciju o ljudskim pravima (čl. 10.).

²² Vidi Opći komentar br. 15. (2002.) Odbora za ekonomska, socijalna i kulturna prava o pravu na vodu (čl. 11. i 12. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima) E/C.12/2002/11, 20. siječnja 2003. godine. Vidi također para. 4. Općeg komentara br. 12 CESCR-a o pravu na odgovarajuću hranu (čl. 11); M. Szappanyos, „Enforcement of the Human Right to Water through the Universal Periodic Review“, 40 *Kyungpook National University Law Journal* (2012) str. 777-806.

vlasništva i uživanja zemlje. Iz tog razloga, iskorištavanje resursa u području kišnih šuma naseljenih domorocima ugrožava zdravlje, kulturu i opstanak tih naroda. Drugo, očuvanje njihovog tradicionalnog načina života i tradicionalnih aktivnosti usmjerenih namirenju osnovnih životnih potreba može isto tako ugroziti okoliš.²³ U tom kontekstu, *Konvencija Međunarodne organizacije rada* br. 169. o domorodačkim i plemenskim narodima u neovisnim zemljama navodi da se “ekonomija osnovnih potreba i tradicionalne aktivnosti dotičnih naroda, poput lova, ribolova, postavljanja zamki i skupljanja moraju priznati kao važni faktori u održanju njihovih kultura te njihove gospodarske neovisnosti i razvoja”.²⁴ *Deklaracija Ujedinjenih naroda o pravima domorodačkih naroda* stipulira poduzimanje odgovarajućih mjera u svrhu ublažavanja štetnih ekoloških, gospodarskih, socijalnih, kulturnih i duhovnih utjecaja.²⁵ U okviru svoje jurisprudencije, Komisija za ljudska prava je također istaknula da se

“kultura manifestira u mnogim oblicima, uključujući posebni način života povezan s iskorištavanjem prirodnih resursa zemlje, osobito kada je riječ o domorodačkim narodima. To pravo može obuhvaćati tradicionalne djelatnosti poput ribolova i lova te prava na život u rezervatima zaštićenim zakonom”.²⁶

Djelokrug zaštite *prava na privatnost* pokriva široki spektar interesa kao što su privatni život, obiteljski život, dom i dopisivanje. Koncept privatnog života uključuje fizički integritet, a Europski sud za ljudska prava dovodi ga u vezu s rizicima za okoliš poput buke, mirisa i onečišćenja. Iz tog razloga, ekološki faktori mogu utjecati na pitanja iz domene privatnog života.²⁷

²³ Azijsko-pacifički forum, loc cit. bilj. 19, str. 13.

²⁴ Čl. 23. Konvencije o domorodačkim i plemenskim narodima u neovisnim zemljama. Konvencija je usvojena u Ženevi, 27. lipnja 1989. godine, a stupila je na snagu 5. rujna 1991. godine.

²⁵ Čl. 32. Rez. 61/295 od 13. rujna 2007. godine.

²⁶ *Bernard Ominayak, Chief of the Lubicon Lake Band protiv Kanade*, Saopćenje br. 167/1984 od 26. ožujka 1990. godine i *Kitok protiv Švedske*, Saopćenje br. 197/1985 od 27. srpnja 1988. godine. Vidi Opći komentar UNHRC-a br. 23, „Prava manjina“, CCPR/c/21/Rev1/Add.5, para. 7. Vidi također L. Heinämäki, „Protecting the Rights of Indigenous Peoples – Promoting the Sustainability of the Global Environment?“, 11 *International Community Law Review* (2009) str. 3-68.

²⁷ Vidi D. Harris, et al., *Law of the European Convention on Human Rights*, 2. izdanje

Konačno, i *pravo na rad* može biti vezano uz pitanja zaštite okoliša, jer ono, *inter alia*, uključuje i pravo na sigurne i zdrave uvjete rada.²⁸

2.2. Procesna prava

Moguće je pokrenuti raspravu o tome jesu li procesna prava učinkovitija i fleksibilnija od materijalnih u slučajevima vezanim uz zaštitu okoliša.²⁹ Uistinu, puno uživanje materijalnih prava na zaštitu od rizika za okoliš podržano je raznim procesnim pravima, uključujući pravo na pristup informacijama, pravo na pošteno suđenje, pravo na sudjelovanje u odlučivanju i pravo na učinkovite pravne lijekove.³⁰ Ova su prava tako važna da je osim njihove uobičajene zaštite kroz procesne odredbe međunarodnog prava u tu svrhu izrađen i usvojen zaseban dokument u okviru Ekonomske komisije Ujedinjenih naroda za Europu (UNECE). Riječ je o *Konvenciji o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša*,³¹ koja stipulira razna procesna prava javnosti (pojedinih i njihovih udruženja) u pogledu zaštite okoliša. Konvencija ima tri stupa: prvi stup jamči svakoj osobi pravo na informacije ekološke naravi od strane javne vlasti (pristup informacijama vezanim uz okoliš). Drugi se stup odnosi na sudjelovanje javnosti te se temelji na dva načela: rano sudjelovanje javnosti i učinkovito sudjelovanje javnosti. Treći stup je najmanje razvijeno područje Konvencije i odnosi se na pristup pravosuđu koje se bavi pitanjima zaštite okoliša.³²

(Oxford, Oxford University Press 2009) str. 367. Vidi također slučajeve navedene u Dijelu III.

²⁸ Čl. 7. ICESCR-a.

²⁹ Fitzmaurice i Marshall, loc. cit. bilj. 18, str. 106.

³⁰ ICCPR čl. 14., 19., 25.; ECHR čl. 6., 10., 13. i ACHR čl. 8., 13., 23.

³¹ Usvojena je 25. lipnja 1998. godine u Aarhusu/Århusu, a stupila je na snagu 30. listopada 2001. godine.

³² Fitzmaurice i Marshall, loc. cit. bilj. 18, str. 107. Vidi također Konvenciju o procjeni utjecaja na okoliš u prekograničnom kontekstu, usvojenu u gradu Espoo, u Finskoj, 25. veljače 1991. godine, čl. 2. st. 2. i 6. dostupno na <http://www.unece.org/env/eia/eia.html> i <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/legaltexts/conventiontextenglish.pdf>. (31.5.2013).

III. Regionalni pristup: Praksa Europskog suda za ljudska prava s osvrtom na okoliš

1. Uvod

U posljednjih 20 do 25 godina, Sud je često pozivan da donosi odluke povodom zahtjeva vezanih uz onečišćenje bukom, industrijsko onečišćenje, deforestaciju i urbani razvoj, pa čak i pasivno pušenje. Ovakav trend započeo je tzv. slučajevima onečišćenja bukom iz zračnih luka.³³ U većini tih slučajeva, Sud je, vodeći računa o neznatnijoj prirodi odnosne smetnje i mjerama koje je država poduzela za smanjenje utjecaja buke na lokalno stanovništvo, smatrao da su vlasti uspostavile odgovarajuću ravnotežu između gospodarskih interesa države i prava pojedinca na uživanje sadržaja vlastitog doma te privatnog i obiteljskog života.

Sljedeća grupa slučajeva odnosi se na buku iz susjedstva, tj. buku iz noćnih klubova, od intenzivnog prometa, rudnika i tvornica ili trgovačkih centara.³⁴ U većini njih Sud je presudio da je izlaganje takovoj buci predstavljalo uplitanje u privatni i obiteljski život podnositelja zahtjeva, što je za sobom povlačilo povredu članka 8. Europske konvencije. Sud je također pozvan razmotriti situacije u kojima je došlo do industrijskog onečišćenja uzrokovanog, primjerice, pogonom za zbr-

³³ *Arrondelle protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, Zahtjev br. 7889/77, odluka o dopustivosti zahtjeva od 15. srpnja 1980. godine; *Powell i Raynor protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, Zahtjev br. 9310/81, presuda od 21. veljače 1990. godine; *Hatton protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, Zahtjev br. 36022/97, presuda od 8. srpnja 2003. godine, te *Flamenbaum i ostali protiv Francuske*, Zahtjev br. 3675/04 i 23264/04, presuda od 13. prosinca 2012. godine. O slučaju *Hatton* vidi H. Post, „Hatton and Others: Further clarification of the „indirect“ individual right to a healthy environment“, 2 *Non-State Actors & International Law* (2002) str. 259-278; H. Post, „The Judgment of the Grand Chamber in *Hatton and Others v. the United Kingdom* or: What is left of the „indirect“ right to a healthy environment?“, 4 *Non-State Actors & International Law* (2004) str. 135-157.

³⁴ Vidi pr. *Moreno Gomez protiv Španjolske*, Zahtjev br. 4143/02, presuda od 16. studenog 2004. godine; *Deés protiv Mađarske*, Zahtjev br. 2345/06, presuda od 9. studenog 2010. godine; *Mileva i ostali protiv Bugarske*, Zahtjev br. 43449/02 i 21475/04, presuda od 25. studenog 2010. godine; *Dubetska i ostali protiv Ukrajine*, Zahtjev br. 30499/03, presuda od 10. veljače 2011. godine; *Zammit Maempel i ostali protiv Malte*, Zahtjev br. 24202/10, presuda od 22. studenog 2011. godine; *Pawlak protiv Poljske*, Zahtjev br. 29179/06, presuda od 12. listopada 2011. godine.

njavanje kožnog otpada, tvornicom za proizvodnju umjetnih gnojiva, rudarskim poslovima vezanim uz dobivanje zlata upotrebom cijanida, eksplozijom metana na deponiji otpada, djelatnostima velike čeličane, pogonom za zbrinjavanje otpada ili kamenolom.³⁵ I u većini tih slučajeva, Sud je donio odluku da je navedenim radnjama došlo do povrede članka 8., pa čak i članka 2. Europske konvencije.³⁶

U slučaju *Hamer*, predmet kojega je bila kuća izgrađena protivno relevantnim propisima iz područja šumarstva, što je u konačnici rezultiralo njenim rušenjem, Sud je upotrijebio vrlo oštre formulacije:

„(...) iako nijedan članak Konvencije nije namijenjen općoj zaštiti okoliša kao takvog (...), u današnjem društvu sve se veća pažnja posvećuje zaštiti okoliša (...). Okoliš je pitanje čija zaštita pobuđuje stalni i neprekidni interes javnosti te posljedično, i javnih vlasti. Financijski imperativi pa čak i određena temeljna prava, poput vlasništva, ne bi trebali imati prioritet u odnosu na pitanja zaštite okoliša, pogotovo kada je država definirala odgovarajuće zakonodavstvo u tom smislu. Vlasti radi toga preuzimaju odgovornost da pravovremeno interveniraju kako pravni propisi doneseni u svrhu zaštite okoliša ne bi bili u potpunosti neučinkoviti.“³⁷

Slijedom toga, a uzevši u obzir rastuće zanimanje i brigu za ekološke probleme, ova pitanja vjerojatno će postati stalnom stavkom u agendi Suda.³⁸

³⁵ Vidi pr. *Lopez Ostra protiv Španjolske*, Zahtjev br. 16798/90, presuda od 9. prosinca 1994. godine; *Guerra i ostali protiv Italije*, Zahtjev br. 14967/89, presuda od 19. veljače 1998. godine; *Taskin i ostali protiv Turske*, Zahtjev br. 46117/99, presuda od 10. studenog 2004. godine; *Öneryildiz protiv Turske* [GC], Zahtjev br. 48939/99, presuda od 30. studenog 2004. godine; *Fadeyeva protiv Rusije*, Zahtjev br. 55723/00, presuda od 9. lipnja 2005. godine; *Giacomelli protiv Italije*, Zahtjev br. 59909/00, presuda od 2. studenog 2006. godine; *Martinez Martinez i María Pino Manzano protiv Španjolske*, Zahtjev br. 61654/08, presuda od 3. srpnja 2012. godine.

³⁶ U slučaju *Öneryildiz protiv Turske*.

³⁷ Para. 79. *Hamer protiv Belgije*, Zahtjev br. 21861/03, presuda od 27. studenog 2007. godine.

³⁸ Vidi također *Tatar protiv Rumunjske*, Zahtjev br. 657021/01, presuda od 17. ožujka 2009. godine (rudnik zlata koji je koristio natrij-cijanid u postupku ekstrakcije); *L'Erablière protiv Belgije*, Zahtjev br. 49230/07, presuda od 24. veljače 2009. godine (mogućnost obraćanja Sudu glede pitanja zaštite okoliša); *Mangouras protiv Španjol-*

2. Deés protiv Mađarske

Predmet slučaja *Deés protiv Mađarske*³⁹ odnosio se na onečišćenje bukom izvor kojega je bio neregulirani pojačani promet u ulici podnositelja zahtjeva. Činjenično stanje može se sažeti na sljedeći način. Početkom 1997. godine obujam gradskog prometa u općini podnositelja zahtjeva povećao se zbog uvođenja cestarine na obližnjoj autocesti koja je bila u privatnom vlasništvu. Iz tog razloga, vozači su umjesto autoceste birali alternativni pravac kroz ulicu u kojoj je živio podnositelj zahtjeva. Vlada je odgovorila raznim mjerama u cilju smanjenja stupnja štete po okoliš.⁴⁰ Tako je skupa cestarina pojeftinila; potom je 2002. godine Vlada djelomice otkupila autocestu te uvela sustav vinjeta, što je dodatno snizilo cijenu prometovanja autocestom. Osim toga, uvedene su i dodatne mjere za ublažavanje štete za okoliš, uključujući izgradnju kružnih tokova, raskršća sa svjetlosnom signalizacijom i noćno ograničenje brzine na 40 km/h kao i prometne znakove koji zabranjuju prometovanje vozila težih od 6 tona. Unatoč tome, podnositelj zahtjeva bio je stava da ove mjere nisu učinkovito provedene.

Vještak mađarskog suda ustanovio je da je razina buke prešla zakonski dopuštenu granicu. Bez obzira na sve, smatralo se da to nije bio dovoljan razlog da se potvrde štetni učinci na stanje podnositeljeve kuće. Drugim riječima, mađarski sud nije našao uzročno-posljedičnu vezu između pojačanog prometa i štete na kući te je zaključio da su vlasti pronašle pravu ravnotežu između sukobljenih interesa.⁴¹

ske [GC], Zahtjev br. 12050/04, presuda od 28. rujna 2010. godine (previsoki iznos jamčevine u kaznenom postupku /teški ekološki prekršaj); *Di Sarno i ostali protiv Italije*, Zahtjev br. 30765/08, presuda od 10. siječnja 2012. godine (izvanredno stanje u vezi s prikupljanjem otpada); *Kyrtatos protiv Grčke*, Zahtjev br. 41666/98, presuda od 22. svibnja 2003. godine (urbani razvoj koji je doveo do uništenja okoliša, ljepote krajobrazu te prirodnog staništa za divljač); *Florea protiv Rumunjske*, Zahtjev br. 37186/03, presuda od 14. rujna 2010. godine (pasivno pušenje).

³⁹ Zahtjev br. 2345/06, presuda od 9. studenog 2010. godine. Vidi također F. László, „Az emberi jogok európai Bíróságának ítéllete a zajterhelés csökkentésére tett intézkedésekről és a bírósági eljárás időtartamáról“, [Presuda Europskog suda za ljudska prava o državnim mjerama za ograničavanje uznemiravanja bukom i trajanja sudskog postupka], JEMA, 3/2011, str. 86-92.

⁴⁰ Paras. 7. i 19-20.

⁴¹ Paras. 9-13.

Europskom sudu za ljudska prava podnositelj zahtjeva žalio se na pukotine na zidu njegove kuće tvrdeći da mu je uslijed buke, vibracija, onečišćenja i mirisa čiji je izvor bio intenzivan promet u njegovoj ulici dom postao gotovo neprikladan za stanovanje te se pozvao na povredu čl. 8. Europske konvencije. Nadalje, unatoč manjoj važnosti ove činjenice za naš rad, izdvajamo da se podnositelj požalio i na dužinu sudskog postupka i pripadajuću povredu čl. 6. Europske konvencije.

Prvi zadatak Suda bio je odrediti potpada li zahtjev pod djelokrug članka 8. Europske konvencije. Uzimajući u obzir svoju (u to vrijeme već bogatu) praksu, Sud je ustvrdio da pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života i doma podrazumijeva i poštovanje kvalitete privatnog života i uživanja sadržaja nečijeg doma; a povreda članka 8 može obuhvatiti buku, emisije plinova, mirise i ostale oblike interferencije.⁴² U konkretnom slučaju, interferencija se nije odnosila na izravne postupke vlasti, nego na njen propust da zaustavi treću stranu u kršenju članka 8.⁴³

Podrazumijeva se da država uživa određenu slobodu u definiranju ravnoteže između interesa korisnika prometnica i stanovnika obližnjih naselja. Sud je uvažio složenost odnosne zadaće države, no, unatoč tome, ocijenio je da su mjere koje je poduzela bile nedostatne. Podnositeljevo izlaganje pretjeranoj buci kroz duže vremensko razdoblje stvorilo je nerazmjernan individualni teret za istog. Sud je također naveo da unatoč činjenici da je buka znatno premašila zakonski dopuštenu granicu, vlasti nisu poduzele odgovarajuće mjere za poštivanje vlastitih propisa.⁴⁴

Druga podnositeljeva pritužba odnosila se na trajanje sudskog postupka – šest godina i devet mjeseci. Sud se složio s podnositeljem i potvrdio da je premašen razumni vremenski rok koji je uobičajen za takav postupak.⁴⁵

Ovaj slučaj dokazao je široki raspon obveze države da spriječi treću stranu u kršenju zakona. Iako je Vlada pokušala poboljšati situaciju, dosljedno poduzete mjere pokazale su se nedostatnima. Državne vlasti imaju pozitivnu obvezu u slučajevima kada je do onečišćenja okoliša došlo radnjama privatnih osoba.

⁴² Para. 21.

⁴³ Para. 23.

⁴⁴ Para. 23.

⁴⁵ Para. 27.

3. Oluić protiv Hrvatske

U posljednjih tridesetak godina Europski sud za ljudska prava u nekoliko je desetina slučajeva odlučivao o pitanjima zaštite okoliša. Budući da pravo na (zdrav) okoliš nije eksplicitno kodificirano Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje Europska konvencija), Sud je o ovoj problematici odlučivao u kontekstu nekolicine drugih konvencijskih prava: prava na život, zabrane mučenja, prava na slobodu i sigurnost, prava na pošteno suđenje, prava na poštovanje privatnog i obiteljskog života i doma, slobode izražavanja, slobode okupljanja i udruživanja, te prava na zaštitu vlasništva.⁴⁶

Slučaj *Oluić protiv Hrvatske* potvrđuje uske povezanosti zaštite okoliša sa člankom 8. Europske konvencije, koji jamči pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života.⁴⁷ Odnosna odredba postala je s vremenom najčešćom pravnom osnovom za podnošenje zahtjeva pred Sudom u slučajevima vezanim za zaštitu okoliša, budući da se njome mogu efektivno štititi pojedinci i njihovi domovi od štetnih utjecaja nedostatne ekološke zaštite.⁴⁸ Ekološka onečišćenja pri tome mogu

⁴⁶ Popis i sažetke najznačajnijih slučajeva, među kojima su i *Deés protiv Mađarske* i *Oluić protiv Hrvatske* iz 2010. godine, vidi u Human Rights and Environment, The Case Law of the European Court of Human Rights in Environmental Cases, Legal Analysis – Justice and Environment 2011, November 2011, dostupno na http://www.justiceandenvironment.org/_files/file/2011%20ECHR.pdf. (31.5.2013). Vidi također L. Collins, „Are We There Yet? The Right to Environment in International and European Law“, 3 *McGill International Journal of Sustainable Development Law and Policy* (2007) str. 138-139; M. Fitzmaurice, „Environmental Degradation“, u D. Moeckli, et al., ur., *International Human Rights Law* (New York, Oxford University Press Inc. 2010), str. 628-632; S. Kravchenko i J. E. Bonine, „Interpretation of Human Rights for the Protection of the Environment in the European Court of Human Rights“, 25 *Pacific McGeorge Global Business & Development Law Journal* (2012) str. 250-276.

⁴⁷ Čl. 8. stipulira da „1. Svatko ima pravo na poštovanje svoga privatnog i obiteljskog života, doma i dopisivanja. 2. Javna vlast neće se miješati u ostvarivanje tog prava, osim u skladu sa zakonom i ako je u demokratskom društvu nužno radi interesa državne sigurnosti, javnog reda i mira, ili gospodarske dobrobiti zemlje, te radi sprječavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih“. Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, pročišćeni tekst, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/1997, 6/1999, 14/2002, 13/2003, 9/2005, 1/2006, 2/2010.

⁴⁸ Vidi M. Pallemarts, „A Human Rights Perspective on Current Environmental Issues and Their Management: Evolving International Legal and Political Discourse on the Human Environment, the Individual and the State“ 2 *Human Rights & International*

biti raznolike naravi, primjerice opasni otpad, zagađivači zraka, buka ili vibracije. Da bi se mogli podvesti pod odredbu čl. 8. Europske konvencije, Sud mora potvrditi da odnosni oblici ekološkog onečišćenja grubo krše nacionalne i međunarodne odredbe o zaštiti okoliša (tj. nisu pojave inherentne suvremenom urbanom životu), te su takvog intenziteta i trajanja da mogu direktno ugroziti fizičko i mentalno zdravlje pojedinca i kvalitetu njegova života. Teret dokaza je na podnositelju zahtjeva. Posebna vrijednost članka 8., koja ide u prilog njegovoj efektivnosti i širokoj primjeni u slučajevima zagađenja okoliša, jest činjenica da on državama nameće pozitivnu obvezu da zaštite pojedince od interferencije u pravo zaštite njihovog privatnog i obiteljskog života i doma. Važno je napomenuti kako odredba ne štiti eksplicitno okoliš kao takav, nego pravo pojedinca kojeg mogu ugroziti ekološka onečišćenja i neadekvatni standardi ekološke zaštite.⁴⁹

Predmet slučaja *Oluić protiv Hrvatske* bilo je zagađenje okoliša bukom iz noćnog kluba koja je godinama bila iznad dopuštenih nacionalnih i međunarodnih standarda.⁵⁰ Zahtjev se temeljio na optužbi podnositeljice da je država nju i njenu obitelj propustila zaštititi od buke iz susjednog kluba za koju je sanitarna inspekcija u nekoliko navrata potvrdila da premašuje limite utvrđene Pravilnikom o najvišim dopuštenim razinama buke u sredinama u kojima ljudi rade i borave.⁵¹ Odnosno, izlaganje buci rezultiralo je kršenjem njenog prava na zaštitu doma, a takova interpretacija je moguća jer dotično pravo ne obuhvaća samo pravo na neki fizički prostor, nego i na njegovo mirno uživanje. Iz tog razloga, kršenje prava na dom ne podrazumijeva isključivo aktivnosti fizičke naravi (poput neovlaštenog upada u dom), nego i buku, emisije plinova, mirise i slične interferencije koje pojedinca mogu ozbiljno omesti u uživanju pojedinih sadržaja doma. Štetnost reperkusija ovih interferencija moguće je procijeniti komparirajući interes pojedinca i zajednice kao cjeline. Sud se pri

Legal Discourse (2008) str. 152-162.

⁴⁹ Human Rights and Environment, op. cit. bilj. 46, str. 29-30.

⁵⁰ *Oluić protiv Hrvatske*, Zahtjev br. 61260/08, presuda od 20. svibnja 2010. godine (konačna, 20. kolovoza 2010. godine).

⁵¹ Pravilnik o najvišim dopuštenim razinama buke u sredinama u kojima ljudi rade i borave, Narodne novine, br. 145/2004.

tome rukovodi činjenicom da konvencijska prava trebaju biti praktična i efektivna, a ne teoretska i iluzorna. Epilog predmetnog slučaja bila je jednoglasna odluka vijeća od sedam sudaca kojom je utvrđeno kršenje članka 8. Europske konvencije, čime je Sud dao značajan doprinos u definiranju standarda zaštite okoliša po kojima prekomjerna buka ulazi u kategoriju onečišćenja okoliša i domašaj članka 8. Europske konvencije.⁵² Kao potvrdu odnosnih standarda mogu se navesti i pravorijeci u slučajevima *López Ostra protiv Španjolske*⁵³, *Moreno Gómez protiv Španjolske*⁵⁴, *Borysiewicz protiv Poljske*⁵⁵, *Deés protiv Mađarske*⁵⁶, *Mileva i drugi protiv Bugarske*⁵⁷, *Grimkovskaya protiv Ukrajine*⁵⁸ i *Zammit Maempel protiv Malte*⁵⁹.

Ipak, praksa Suda nije unificirana po pitanju osude prekomjerne buke temeljem članka 8. pa postoje iznimke u kojima je ona tolerirana i ispričiva. Primjerice, u presudama u slučajevima *Powell i Rayner protiv Ujedinjenog Kraljevstva*⁶⁰ i *Hatton i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*⁶¹ u kojima se odlučivalo o dopuštenosti visokih razina buke uz londonsku zračnu luku Heathrow, Sud je enormne gospodarske i prijevoznčke interese zajednice koji su vezani za ključne međunarodne zračne luke stavio ispred prava na zaštitu privatnog i obiteljskog života i doma. Slično je presudio i u slučaju *Flamenbaum i drugi protiv Francuske*⁶², u odnosu na zračnu luku u francuskom gradu Deauvilleu. Paralelu sa slučajevima vezanim uz toleriranje buke zrakoplova možemo povući kod presuda u kojima je Sud odlu-

⁵² *Oluić protiv Hrvatske*, op. cit. bilj. 50, paras. 44-47, 65-66.

⁵³ *López Ostra protiv Španjolske*, loc. cit. bilj. 35.

⁵⁴ *Moreno Gómez protiv Španjolske*, loc. cit. bilj. 34.

⁵⁵ *Borysiewicz protiv Poljske*, Zahtjev br. 71146/01, presuda od 1. srpnja 2008. godine (konačna, 1. listopada 2008. godine).

⁵⁶ *Deés protiv Mađarske*, loc. cit. bilj. 34.

⁵⁷ *Mileva i drugi protiv Bugarske*, loc. cit. bilj. 34.

⁵⁸ *Grimkovskaya protiv Ukrajine*, Zahtjev br. 38182/03, presuda od 21. srpnja 2011. godine (konačna, 21. listopada 2011. godine).

⁵⁹ *Zammit Maempel protiv Malte*, loc. cit. bilj. 34.

⁶⁰ *Powell and Rayner protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, loc. cit. bilj. 33.

⁶¹ *Hatton and Others protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, loc. cit. bilj. 33.

⁶² *Flamenbaum i drugi protiv Francuske*, loc. cit. bilj. 33.

čivao o dopustivosti buke čiji su izvori bili električni transformator, vjetroturbina, krojačka radionica, radionica za održavanje kamiona, radionica za rezanje metala i brušenje te zubarska ambulanta.⁶³ U kontekstu buke (zrakoplova), a komparacije radi, skrećemo pozornost na činjenicu da potvrdu da se buka (zrakoplova) dovodi u korelaciju s ozbiljnim onečišćenjima okoliša možemo pronaći i u praksi Suda pravde Europske unije, pr. u slučaju *European Air Transport SA protiv Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale, Région de Bruxelles-Capitale*.⁶⁴

4. Regionalni pristup: zaključci

Podnositelji zahtjeva u slučajevima vezanim uz onečišćenje okoliša pozivali su na razne odredbe Konvencije kako bi uputili na određene ekološke probleme. Pregledom odnosnih slučajeva možemo zaključiti da su se vremenom u toj domeni iskristalizirala brojna načela. Tako je sudska praksa u pogledu članka 2. Europske konvencije pokazala da države imaju pozitivnu obvezu zaštititi pojedince kada je o opasnim radnjama riječ (poput nuklearnih testiranja, upravljanja kemijskim pogonima koje karakteriziraju toksične emisije plinova ili pogonima za zbrinjavanje otpada). Ova obveza primjenjiva je neovisno izvršava li se od strane državnih vlasti ili privatnih tvrtki. Osim toga, od država se očekuje da uvijek budu spremne odaslati pravovremeno upozorenje ili upotrijebiti zaštitne mehanizme u slučaju prirodnih katastrofa. U obje situacije, državne vlasti moraju reagirati na odgovarajući način (poduzeti istražne radnje, kazniti počinitelje itd.).⁶⁵

Jurisprudencija vezana uz članka 8. Europske konvencije potvrdila je da ekološki problemi mogu potaknuti primjenu odnosne odredbe. One-

⁶³ Primjerično navedene slučajeve vidi u *Oluić protiv Hrvatske*, op. cit. bilj. 50, para. 50.

⁶⁴ *European Air Transport SA protiv Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale, Région de Bruxelles-Capitale*, C-120/10, presuda od 8. rujna 2011. godine. Više o politici Europske unije prema buci kao izvoru onečišćenja okoliša vidi u L. Krämer, *Casebook on EU Environmental Law* (Oxford and Portland, Hart Publishing 2002) str. 275-282. Vidi također The EU Policy on environmental noise, dostupno na <http://ec.europa.eu/environment/noise/home.htm>. (31.5.2013).

⁶⁵ Council of Europe, *Manual on Human Rights and the Environment*, loc. cit. bilj. 4, str. 18-19. Vidi pr. *Öneriyildiz protiv Turske* [GC], presuda od 30. studenog 2004. godine; *Budayeva i ostali protiv Rusije*, presuda od 22. ožujka 2008. godine.

čišćenje okoliša samo po sebi nije dovoljno da se ustanovi povreda članka 8., nego ekološki faktori moraju izravno i ozbiljno utjecati na privatni ili obiteljski život pojedinca ili na njegov dom. Zaštita privatnog života također povlači za sobom pozitivne obveze država.⁶⁶

Veza između zaštite vlasništva i okoliša je dvojaka. Kao prvo, zaštita okoliša može opravdati određena ograničenja prava pojedinca na mirno uživanje njegovog vlasništva. Istovremeno, zaštita prava na vlasništvo može iziskivati pozitivne korake javnih vlasti, kao primjerice osiguranje određenih ekoloških standarda.⁶⁷

Pristup informacijama o pitanjima zaštite okoliša važan je instrument za puno ostvarenje ekoloških aspekata članka 2. i 8. Europske konvencije. Obveza da se omogući pristup informacijama (članak 10.) nadopunjuje se pozitivnom obvezom državnih vlasti da pruže informacije o opasnim radnjama ili da izvijeste javnost o izvanrednim, po život opasnim situacijama, uključujući prirodne katastrofe.⁶⁸

Konačno, kad je riječ o procesnim pravima, mogućnost efektivnog uživanja bilo kojeg prava ovisi o njegovoj opravdanosti i mogućnosti provedbe. U ovom kontekstu, pravo na pošteno suđenje (članak 6.), kao i pravo na učinkovit pravni lijek (članak 13.) igraju ključnu ulogu. Tome u prilog ide i snažan javni interes da se u slučaju teških ekoloških prekršaja počinitelji kazneno progone.⁶⁹

⁶⁶ Council of Europe, Manual on Human Rights and the Environment, loc. cit. bilj. 4, str. 19-20. Vidi gore navedene slučajeve, uključujući *Powell & Rayner*, *Moreno Gómez*, *Giacomelli*, *Hatton*, *Deés*, *Fadeyeva*, *López Ostra*, *Tatar*, *Guerra*.

⁶⁷ Council of Europe, Manual on Human Rights and the Environment, loc. cit. bilj. 4, str. 21. Vidi pr. *Pine Valley Developments Ltd (d.o.o.) i ostali protiv Irske*, presuda od 29. studenog 1991. godine; *Fredin protiv Švedske*, presuda od 18. veljače 1991. godine; *Kapsalis i Nima-Kapsali protiv Grčke*, odluka od 23. rujna 2004. godine; *Hammer protiv Belgije*, presuda od 27. studenog 2007. godine; *Öneryildiz protiv Turske*; *Budayeva i ostali protiv Rusije*.

⁶⁸ Council of Europe, Manual on Human Rights and the Environment, loc. cit. bilj. 4, str. 22. Vidi pr. *Öneryildiz protiv Turske* [GC], *Budayeva i ostali protiv Rusije*; *Guerra i ostali protiv Italije*; *Tatar protiv Rumunjske*.

⁶⁹ Council of Europe, Manual on Human Rights and the Environment, loc. cit. bilj. 4, str. 24-25. Vidi pr. *Öneryildiz* [GC], *Hatton* [GC], *Mangouras protiv Španjolske*.

IV. Bilateralni hrvatsko-mađarski odnosi u sferi zaštite okoliša

1. Međunarodni ugovori o zaštiti okoliša

Bilateralni ugovori važan su dio pravne nadgradnje u sferi očuvanja i zaštite okoliša, budući da pravnu regulativu definiranu na regionalnoj ili globalnoj razini prilagođavaju specifičnim potrebama i posebnostima ugovornih stranaka.⁷⁰ Općenito govoreći, međunarodna suradnja u području zaštite okoliša relativno je novi vid međudržavnih odnosa koji se u današnjem prepoznatljivom obliku javlja tek u prošlom stoljeću. Njegovo pozicioniranje među glavne oblike suvremene međudržavne suradnje značajka je posljednja tri do četiri desetljeća.⁷¹ Začeci međudržavne suradnje Hrvatske i Mađarske, na čijim su osnovama kasnije definirane uzajamne politike zaštite okoliša, sežu na same početke hrvatske državnosti u ranim 1990-im godinama. Nedugo nakon što je 15. siječnja 1992. godine Mađarska priznala hrvatsku neovisnost, obje države su 18. prosinca iste godine u Budimpešti potpisale *Ugovor o prijateljskim odnosima i suradnji*.⁷² Kao što sam naziv sugerira, a što je

⁷⁰ Više o međunarodnim ugovorima o zaštiti okoliša na regionalnoj i globalnoj razini vidi u D. M. Ong, „International law for environmental protection“, u B. Čali, ur., *International Law for International Relations* (New York, Oxford University Press Inc. 2010) str. 308-310; R. K. M. Smith, *Textbook on International Human Rights*, 4. izdanje (New York, Oxford University Press Inc. 2010) str. 377-378; C. Redgwell, „International Environmental Law“, u M. D. Evans, ur., *International Law*, 3. izdanje (New York, Oxford University Press Inc. 2010) str. 689-717; J. Crawford, *Brownlie's Principles of Public International Law*, 8. izdanje (Oxford, Oxford University Press 2012) str. 355-356, 360-364.

⁷¹ E. R. DeSombre, „The Evolution of International Environmental Cooperation“, 1 *Journal of International Law and International Relations* (2004-2005) str. 75. Vidi također Pallemarts, op. cit. bilj. 48, str. 169-170; C. W. Henderson, *Understanding International Law* (Malden-Oxford-Chichester, Wiley-Blackwell 2010) str. 320-324.

⁷² Zakon o potvrđivanju (ratifikaciji) Ugovora o prijateljskim odnosima i suradnji između Republike Hrvatske i Republike Mađarske, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 13/1993. Zakon je stupio na snagu 21. prosinca 1993. godine. Vidi Objava o stupanju na snagu Ugovora o prijateljskim odnosima i suradnji između Republike Hrvatske i Republike Mađarske, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 10/2000. Sklapanju odnosnog ugovora generalne naravi prethodilo je nekoliko sporazuma kojima su kodificirani specifični segmenti bilateralne suradnje, poput međunarodnog prijevoza osoba i stvari cestom, trgovinsko-gospodarskih odnosa i suradnje, prihvata osoba na zajedničkoj državnoj granici, borbe protiv terorizma, krijumčarenja i zloupotrebe droga kao i protiv organiziranog kriminala. Vidi Uredba o potvrđivanju (ratifikaciji) Sporazuma između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Mađarske o međuna-

izrijekom potvrđeno i u preambuli, Ugovor je odraz prijateljstva koje povezuje hrvatsku i mađarsku državu i njihove narode, te kao takav osnova buduće međusobne suradnje s pretenzijom njenog produbljivanja na svim područjima koja su preliminarno naznačena u samom Ugovoru.⁷³ Izvjestan broj njih ima (ili može imati) implicitne reperkusije po pitanje očuvanja čovjekova okoliša, no najvrjedniji doprinos Ugovora ovom segmentu međudržavne suradnje predstavlja odredba čl. 14. koja izrijekom kodificira začetke ekološke strategije dviju država. Odnosnom odredbom stipulirano je da će ugovorne stranke

‘posvećivati osobitu pažnju otklanjanju prijetećih ekoloških opasnosti i očuvanju čovjekova okoliša. U tu svrhu one će koristiti svoj utjecaj da putem usuglašavanja regionalne i međunarodne ekološke strategije trajno osiguravaju razvoj u Europi koji će čuvati čovjekov okoliš’.

rodnom prijevozu osoba i stvari cestom, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 2/1993; Uredba o potvrđivanju (ratifikaciji) Sporazuma između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Mađarske o trgovinsko-gospodarskim odnosima i suradnji, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 8/1993; Zakon o potvrđivanju (ratifikaciji) Ugovora između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Mađarske o prihvatu osoba na zajedničkoj državnoj granici, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 10/1993; Zakon o potvrđivanju (ratifikaciji) Ugovora o suradnji između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Mađarske u borbi protiv terorizma, krijumčarenja i zloupotrebe droga kao i protiv organiziranog kriminala, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 10/1993.

⁷³ Primjerice, zalaganje za ideju europskog jedinstva koja se temelji na ljudskim pravima, demokraciji i pravnoj državi (čl. 3.), smanjenje oružanih snaga i naoružanja te razmjena mišljenja o pitanjima sigurnosti i obrane (čl. 5.), jačanje suradnje u okviru međunarodnih organizacija (čl. 7.), poticanje bilateralne suradnje na svim razinama između državnih organa i institucija, društvenih i drugih organizacija, uključujući i lokalne organe (čl. 8.), poticanje odnosa i razmjene iskustava između parlamenata (čl. 9.), podupiranje suradnje između regija, gradova, općina i drugih teritorijalnih jedinica (čl. 10.), podupiranje gospodarskih odnosa (čl. 11.), razvijanje i produbljivanje znanstvenotehničke suradnje (čl. 13.), uzajamno pružanje pomoći u slučajevima katastrofa i teških nesreća (čl. 15.), surađivanje u cilju prometne povezanosti (čl. 16.), poštovanje standarda o zaštiti nacionalnih manjina (čl. 17.), surađivanje na području obrazovanja, znanosti, kulture, športa i turizma (čl. 18.), suradnja u pružanju pravne pomoći u kaznenim, građanskim, statusnim i upravnim predmetima te u suzbijanju kriminala, naročito organiziranog, te međunarodnog terorizma, nelegalnog ulaza i proputovanja osoba i trgovine drogom (čl. 20.), itd. Zakon o potvrđivanju (ratifikaciji) Ugovora o prijateljskim odnosima i suradnji između Republike Hrvatske i Republike Mađarske, *ibid.*

Ugovor je načelno sklopljen na deset godina, uz mogućnost prešutnog produljenja na daljnjih pet godina ako ga nijedna od ugovornih stranaka pismeno ne otkáže godinu dana prije isteka njegove važnosti (članak 23. stavak 2.).⁷⁴ Budući da se potonje nije dogodilo, Ugovor je i dalje jedna od ključnih pravnih osnova suradnje između Hrvatske i Mađarske.

Dijelom corpora pravnih akata o zaštiti okoliša možemo smatrati i višestrani *Sporazum o međusobnoj suradnji u predviđanju, sprječavanju i ublažavanju prirodnih i tehnoloških nepogoda* iz 1993. godine kojeg su stranke potpisnice, uz Hrvatsku i Mađarsku, Austrija, Italija, Poljska i Slovenija.⁷⁵ Determinirala ga je svijest o opasnostima prirodnih i tehnoloških nepogoda kojima je izložena svaka od odnosnih država, a za njegovu efektivnu provedbu predviđena je nadležnost Zajedničke komisije koja po potrebi može imenovati potkomisije zadužene za određene sektore.

Nadalje, uzimajući u obzir iznimno osjetljivo pitanje zagađenja vodenih tokova, Vlade Hrvatske i Mađarske sklopile su 1994. godine i *Sporazum o vodnogospodarskim odnosima* kojim su regulirani pitanja i aktivnosti od neposrednog utjecaja na stanje okoliša te količinu i kakvoću voda na vodotocima koji čine zajedničku državnu granicu. Poput prethodno navedenog, i ovaj dokument predviđa osnivanje (stalne) hrvatsko-mađarske komisije za vodno gospodarstvo pod čiju ingerenciju ulaze pitanja, mjere i radovi od značaja za vodni režim, stanje voda i vodnih staništa.⁷⁶

⁷⁴ Budući da je suradnja Hrvatske i Mađarske bila proaktivna i prije sukcesije bivše Jugoslavije, Ugovor je predvidio pravni kontinuitet akata sklopljenih između Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije i Narodne Republike Mađarske u odnosima između Hrvatske i Mađarske, uz naznaku da će se dvije države naknadno dogovoriti o njihovoj daljnjoj valjanosti i primjeni (čl. 23. st. 3.). Zakon o potvrđivanju (ratifikaciji) Ugovora o prijateljskim odnosima i suradnji između Republike Hrvatske i Republike Mađarske, *ibid.*

⁷⁵ Uredba o potvrđivanju (ratifikaciji) Sporazuma između Vlade Republike Hrvatske i Vlada Republike Austrije, Republike Italije, Republike Mađarske, Republike Poljske i Republike Slovenije o međusobnoj suradnji i predviđanju, sprječavanju i ublažavanju prirodnih i tehnoloških nepogoda, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 14/1993.

⁷⁶ Uredba o potvrđivanju Sporazuma o vodnogospodarskim odnosima između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Mađarske, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 10/1994.

U kronološkom prikazu bilateralnog kodifikacijskog okvira za zaštitu okoliša dramatičnošću tematike koja implicira kompleksnost ekoloških problema izdvaja se *Ugovor o suradnji na području zaštite od prirodnih i civilizacijskih katastrofa*, kojeg su hrvatski ministar vanjskih poslova i mađarski ministar unutarnjih poslova potpisali u Budimpešti 9. srpnja 1997. godine.⁷⁷ Svrha mu je zaštititi život, sigurnost i materijalna dobra stanovništva (članak 1.) od prirodnih i civilizacijskih katastrofa koje su definirane kao „elementarne nepogode, industrijske nesreće, te drugi štetni događaji prirodnog ili civilizacijskog podrijetla s devastirajućim djelovanjem, koji u znatnoj mjeri i teško oštećuju ili neposredno ugrožavaju život, njegove uvjete, materijalna dobra i *prirodni okoliš*, te u slučaju kojih je nužno poduzeti izvanredne zaštitne mjere“ (članak 2. A).

Provedba zadaća određenih Ugovorom povjerena je Stalnom mješovitom hrvatsko-mađarskom povjerenstvu.

Komplementaran Ugovoru o prirodnim i civilizacijskim katastrofama jest i *Sporazum o pravodobnoj razmjeni informacija u slučaju radiološke opasnosti*, potpisan u Zagrebu 11. lipnja 1999. godine.⁷⁸ Njime su se Hrvatska i Mađarska obvezale na pravovremenu razmjenu informacija i iskustava o nuklearnoj sigurnosti, sigurnosti izvora zračenja i zaštiti od zračenja kojem izvori mogu biti raznolika postrojenja i djelatnosti. Sporazum kao takve taksativno navodi nuklearni reaktor, svako drugo postrojenje nuklearnog gorivog ciklusa, postrojenje za zbrinjavanje nuklearnog otpada, te radioaktivne izotope za poljoprivredne, industrijske, medicinske i s njima povezane znanstvene i istra-

⁷⁷ Odluka o proglašenju Zakona o potvrđivanju Ugovora između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Mađarske o suradnji na području zaštite od prirodnih i civilizacijskih katastrofa, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 6/1998. Ugovor je stupio na snagu 1. svibnja 1998. godine. Vidi Objava o stupanju na snagu Ugovora između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Mađarske o suradnji na području zaštite od prirodnih i civilizacijskih katastrofa, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 8/1998.

⁷⁸ Uredba o objavi Sporazuma između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Mađarske o pravodobnoj razmjeni informacija u slučaju radiološke opasnosti, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 11/1999. Sporazum je stupio na snagu 10. prosinca 1999. godine. Vidi Objava o stupanju na snagu Sporazuma između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Mađarske o pravodobnoj razmjeni informacija u slučaju radiološke opasnosti, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 3/2000.

živačke svrhe kao i za proizvodnju električne energije u svemirskim objektima.⁷⁹

Iako pretežiti broj navedenih pravnih akata predviđa osnivanje tijela za nadzor njihove implementacije, Mađarska i Hrvatska odlučile su se zasebnim *Protokolom od 25. siječnja 2002. godine* utemeljiti Mješoviti odbor za suradnju, vrlo širokih kompetencija.⁸⁰ Smisao mu je upotpuniti rad postojećih mješovitih stručnih odbora u bilateralnim pitanjima za koja oni nemaju ovlasti. Široki dijapazon pitanja uglavnom korelira onima nabrojanim u Sporazumu o prijateljstvu i suradnji iz 1992. godine pa se nameće dvojba o stvarnoj učinkovitosti tijela koje istovremeno stara o pletori vrlo raznolikih područja: od poljoprivrede, strategije euroatlantskih integracija i zaštite spomenika do zaštite okoliša i prirode te spašavanja od civilizacijskih katastrofa.⁸¹

Ne dovodeći pod znak pitanja ovu hrvatsko-mađarsku međuvladinu regionalnu suradnju, u rujnu 2009. godine, temeljem *Sporazuma* sklopljenog u Barcsu, osnovan je i *Prekogranični regionalni forum za koordinaciju*.⁸² Zadaća Foruma kao koordinativnog tijela jest razvijanje suradnje čiji su temelji postavljeni 2007. godine Sporazumom o suradnji lokalnih samouprava između Središnjeg državnog ureda za upravu Republike Hrvatske i Ministarstva lokalne samouprave i regionalnog razvitka Republike Mađarske.⁸³ Slovom članka 2. stavka 1. Sporazuma, Forum će poticati održivi razvoj pograničnih područja ugovornih stranaka, koordinirati hrvatske i mađarske ideje iznad lokalne i regionalne razine,

⁷⁹ Preambula i čl. 1. st. 2. Ibid.

⁸⁰ Odluka o objavi Protokola o utemeljenju Mješovitoga odbora za suradnju između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Mađarske, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 4/2002.

⁸¹ Čl. 4. Ibid.

⁸² Uredba o objavi Sporazuma između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Mađarske o osnivanju Prekograničnog regionalnog foruma za koordinaciju, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 10/2012. Sporazum je stupio na snagu 20. siječnja 2013. godine. Vidi Objava o stupanju na snagu Sporazuma između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Mađarske o osnivanju Prekograničnog regionalnog foruma za koordinaciju, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 1/2013.

⁸³ U tom kontekstu, rad Foruma naslanja se na ideje kako relevantnih internih pravnih akata, tako i regionalnih kodifikacija, poput Europske povelje o lokalnoj samoupravi (1985.) i Europske okvirne konvencije o prekograničnoj suradnji između teritorijalnih jedinica ili vlasti (1980.). Ibid.

podupirati lokalne inicijative i realizaciju projekata, koji imaju utjecaj na obje strane granice, s uključivanjem svih zainteresiranih strana na državnoj, regionalnoj i lokalnoj razini, kao i drugih institucija i profesionalnih udruga, koje bi u tom sudjelovale, te se zalagati i nastojati osigurati široki raspon suradnje u pograničnim područjima ugovornih stranaka. Kao važno pitanje kojem će Forum u provođenju navedenih aktivnosti dati prioritet navodi se i zaštita okoliša (članak 2. stavak 3.). Sporazum potencira sinergiju Foruma s Mješovitim odborom, u kojoj Forum predstavlja poveznicu s predstavnicima na regionalnoj i lokalnoj razini (članak 2. stavak 4.). Zanimljivo je istaknuti kako Sporazum predviđa još širi raspon suradnje njegovih sudionika od one koja je dana u nadležnost Mješovitom odboru (članak 2. stavak 5.). Ovako definiran, Forum bi mogao postati sjecištem hrvatsko-mađarskih interesa i u kontekstu zaštite okoliša, no logičkim se nameće pitanje stvarne implementacije Sporazuma i samim time efektivnosti Foruma zbog činjenice da je sastanak ovog tijela širokih ovlasti predviđen svega jedanput godišnje, bez naznake na koliko radnih dana (članak 4. stavak 1.). Pozitivnim valja istaknuti podatak da Sporazum kao svojevrsni oblik nadzornog mehanizma predviđa godišnje programe ugovornih stranaka o preuzimanju stipuliranih zadaća (članak 4. stavak 6.).

Ne umanjujući značaj ranije spomenutih međunarodnih ugovora, najvažnijim *lex specialis* u domeni zaštite okoliša na bilateralnoj hrvatsko-mađarskoj razini smatra se *Sporazum o suradnji između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Mađarske na području zaštite okoliša i prirode* kojeg su dvije države sklopile u Budimpešti 26. siječnja 2006. godine.⁸⁴ Sporazumom je dogovorena suradnja koja za cilj ima sprječavanje i zajedničku procjenu štetnih utjecaja na okoliš, održivo korištenje prirodnih resursa, izradu rješenja koja vode dugotrajnom unaprjeđenju okoliša i prirode, te dobivanje i pripremu namjenskih međunarodnih i EU sredstava. Konkretno, determinirana područja suradnje uključuju opća pitanja politike zaštite okoliša i prirode;

⁸⁴ Uredba o objavi Sporazuma o suradnji između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Mađarske na području zaštite okoliša i prirode, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 4/2007. Sporazum je stupio na snagu 10. svibnja 2007. godine. Vidi Objava o stupanju na snagu Sporazuma o suradnji između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Mađarske na području zaštite okoliša i prirode, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 6/2007.

postupak približavanja Hrvatske Europskoj uniji, regionalnu suradnju u svojstvu država članica; praćenje, ocjenu i obuhvatnu analizu stanja okoliša i prirode, pristup informacijama o okolišu; zaštitu okolišnih medija, održivo korištenje prirodnih resursa, posebno u pograničnim područjima; sigurnost okoliša, međusobnu pomoć u slučaju iznenadnih događaja koji imaju prekogranične učinke; gospodarenje otpadom; zaštitu, razvoj i održavanje prirode i krajobraza; zaštitu klime; obrazovanje za okoliš i zaštitu prirode, sudjelovanje javnosti; razvoj izravnih odnosa između lokalnih vlasti, ustanova i organizacija nadležnih za zaštitu okoliša i prirode; te istraživanje i razvoj (članak 2.). Nadzor nad provedbom ovih zadaća povjeren je Hrvatsko-mađarskom zajedničkom odboru za zaštitu okoliša i prirode⁸⁵, koji je nakon stupanja na snagu Sporazuma zamijenio aktivnosti Pododbora za zaštitu okoliša Mješovitog odbora, koji je posljednji sastanak održao u srpnju 2007. godine.⁸⁶ Ugovorne stranke Sporazumom su se obvezale u najkraćem mogućem roku kontaktirati jedna drugu u slučajevima izvanrednih događaja koji izazivaju prekogranične učinke i/ili opasnosti njihova nastanka. U prilog transparentnosti postupaka ugovornih stranaka u sferi zaštite okoliša ide i obveza da informiraju javnost o stanju okoliša i mjerama koje su poduzele u cilju sprječavanja, praćenja, smanjenja štetnih učinaka na okoliš te sprječavanja nesreća u graničnim područjima koje mogu imati prekogranični utjecaj.⁸⁷ Sporazum je idejno komplementaran nekima od ključnih međunarodnih dokumenata i inicijativa u sferi zaštite okoliša: strateškim ciljevima iz Procesa Okoliš za Europu (koji je otpočeo 1991. godine), Deklaraciji konferencije Ujedinjenih naroda o okolišu i razvitku (tzv. Deklaraciji iz Rija) iz

⁸⁵ Angažman Odbora uključuje izradu programa suradnje i njihovu koordinaciju, a odnosne aktivnosti odvijaju se u suglasju s tijelima na nacionalnoj razini: hrvatskim i mađarskim ministarstvima za zaštitu okoliša. Čine ga najviše sedam predstavnika nadležnih ministarstava i institucija iz svake ugovorne stranke, a sastaje se najmanje jednom godišnje, naizmjenično u Hrvatskoj i Mađarskoj, uz mogućnost održavanja posebnih sastanaka ako to inicira koja od ugovornih stranaka. Djeluje kroz svoja dva Pododbora: za očuvanje okoliša i za očuvanje prirode, a za rješavanje nekih specifičnih pitanja može uspostaviti *ad hoc* stručne skupine. Sukladno čl. 3. st. 3. Prvo zasjedanje Odbora bilo je planirano u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu Sporazuma.

⁸⁶ Ministarstvo zaštite okoliša i prirode Republike Hrvatske, Mađarska, <http://www.mzoip.hr/default.aspx?id=7498>. (31.5.2013).

⁸⁷ Čl. 8. Uredba o objavi Sporazuma o suradnji između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Mađarske na području zaštite okoliša i prirode, loc. cit. bilj. 84.

1992. godine, regionalnim sporazumima nastalim u okviru Ekonomske komisije Ujedinjenih naroda za Europu, te relevantnim standardima i politikama Europske unije.⁸⁸

2. Regionalne inicijative o zaštiti okoliša

Prekogranična suradnja premošćuje anakrone granice i doprinosi koheziji europskog kontinenta, djelujući stimulatивно na kreiranje inovativnih društveno-ekonomskih rješenja i razvitak regija općenito.⁸⁹ Razumljiva je stoga podrška koju u novije vrijeme regionalnim inicijativama pružaju najvažnije međunarodne organizacije, prije svega Ujedinjeni narodi, Europska unija i Vijeće Europe.⁹⁰ Odnosni trendovi reflektirali su se na nastojanja Hrvatske i Mađarske da odredbe o zaštiti okoliša iz gore spomenutih bilateralnih i višestranih ugovora implementiraju u praksi, kroz definiranje i uspostavu konkretnih zajedničkih mehanizama prekogranične suradnje. Najrecentnije aktivnosti rezultirale su proglašenjem prekograničnog *Rezervata biosfere Mura-Drava-Dunav*, kojemu je UNESCO službeni status zaštićenog područja potvrdio na 24. sjednici Međunarodnog koordinacijskog vijeća Programa „Čovjek i biosfera“ od 11. srpnja 2012. godine. Za obje države ovo je prvi biorezervat prekogranične naravi, kojim su postavljeni uspješni temelji pentalateralnoj suradnji, budući da se očekuje da će u lipnju 2013. godine područje službeno biti prošireno i na porječja triju rijeka u Austriji, Sloveniji i Srbiji.⁹¹

⁸⁸ Vidi tekst preambule. Ibid.

⁸⁹ M. Dziembala, „The Regional Cooperation in the Enlarged European Union – Towards a United and More Competitive Europe“ *Romanian Journal of European Affairs*, 7(2007) str. 33.

⁹⁰ C. Mătușescu, „European Juridical Instruments of Territorial Cooperation – Towards a Decentralized Foreign Policy in Europe“ *AGORA International Journal of Juridical Sciences*, 87(2012) str. 87-93.

⁹¹ United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Ecological Sciences for Sustainable Development, Mura-Drava-Danube, dostupno na <http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/environment/ecological-sciences/biosphere-reserves/europe-north-america/croatiahungary/mura-drava-danube/>; (9.5.2013). International Union for Conservation of Nature (IUCN), Transboundary UNESCO Biosphere Reserve „Mura-Drava-Danube“, <http://iucn.org/about/union/secretariat/offices/europe/?10560/Transboundary-UNESCO-Biosphere-Reserve-Mura-Drava-Danube>; Amazon of Europe, A Transboundary Biosphere Reserve for the Benefit of Nature and People, <http://www.amazon-of-europe.com/en/menu20/>. (9.5.2013).

Cilj proglašenja Rezervata je sveobuhvatno očuvanje jedinstvenog ekosustava, uz razvitak i modernizaciju ekološkog menadžmenta i turizma kojima bi se lokalnom stanovništvu otvorile mogućnosti kvalitetnijih uvjeta života u suglasju s prirodom i ekonomskog probitka.⁹²

Institucionalizacija suradnje Hrvatske i Mađarske u domeni zaštite okoliša i prirode odvija se u okviru nekoliko regionalnih inicijativa i međunarodnih organizacija, a aktivnostima i značajem posebice se ističu *Srednjoeuropska inicijativa (SEI)* i *Regionalni centar za okoliš za Srednju i Istočnu Europu (REC)*.

Srednjoeuropska inicijativa utemeljena je u Budimpešti 1989. godine kao prvi forum koji promiče regionalnu suradnju država Srednje i Istočne Europe s ciljem unapređenja socio-ekonomskog i političkog kapaciteta država članica, posebice onih izvan Europske unije.⁹³ Zaštita okoliša i održivi razvoj, te s njima usko vezana međuregionalna i prekogranična suradnja, dio su corpusa ključnih aktivnosti i prioriternih područja, koji su posljednji puta detaljnije definirani u Akcijskom planu za razdoblje od 2010. do 2012. godine.⁹⁴ Primjer ovog horizontalnog instrumenta za koordinaciju aktivnosti država članica i diseminaciju postignuća na subregionalnim i lokalnim razinama⁹⁵ potvrđuje čvrstu povezanost različitih međunarodnih aktera u području zaštite okoliša. Naime, da bi udovoljila svojoj zadaći promicatelja zaštite okoliša i održivog

⁹² United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Ecological Sciences for Sustainable Development, Mura-Drava-Danube (Croatia/Hungary), dostupno na <http://www.unesco.org/new/en/media-services/multimedia/photos/mab-2012/croatia-hungary/>. (10.5.2013).

⁹³ Hrvatska i Mađarska bile su, uz Austriju i Italiju, idejni tvorcii ove međunarodne organizacije (Hrvatska indirektno, kao savezna država tadašnje Jugoslavije), čije formalnopravne začetke nalazimo u Zajedničkoj deklaraciji o osnivanju Kvadrigonale. Danas ona broji osamnaest članova. Vidi opširnije Central European Initiative, <http://www.cei.int/content/cei-glance>; Republika Hrvatska, Ministarstvo vanjskih i europskih poslova, Multilateralni odnosi, dostupno na [http://www.mvep.hr/hr/vanjska-politika/multilateralni-odnosi/srednjoeuropska-inicijativa-\(sei\)](http://www.mvep.hr/hr/vanjska-politika/multilateralni-odnosi/srednjoeuropska-inicijativa-(sei)). (12.5.2013).

⁹⁴ Central European Initiative Plan of Action 2010-2012, Meeting of the Heads of Government of the Member States of the Central European Initiative, Bucharest, 13 November 2009, dostupno na http://www.cei.int/sites/default/files/attachments/docs/CEI_PoA_2010-12.pdf. (13.5.2013).

⁹⁵ Ibid., str. 22.

razvoja, Inicijativa djeluje u sinergiji s Ekonomskom komisijom Ujedinjenih naroda za Europu, Programom Ujedinjenih naroda za okoliš, Organizacijom za ekonomsku suradnju i razvoj, Europskom unijom, itd.⁹⁶

Kao značajna platforma za usuglašavanje politika zaštite okoliša vremenom se isprofilirao i Regionalni centar za okoliš za Srednju i Istočnu Europu, međunarodna organizacija u čijem je osnivanju 1990. godine Mađarska odigrala ključnu ulogu. U ulozi promotora suradnje između ključnih dionika involviranih u zaštitu okoliša: vlada, nevladinih organizacija, tijela privatnog sektora, itd., on kanalizira informacije, daje javnosti mogućnost da sudjeluje u postupku donošenja odluka i doprinosi iznalaženju rješenja o zaštiti okoliša i održivom razvoju na globalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini.⁹⁷

Nova dimenzija prekogranične suradnje bit će ostvarena skorim ulaskom Hrvatske u Europsku uniju. Među 35 tematskih poglavlja *acquis communautaire*-a definiranih u okviru hrvatskih pretpristupnih pregovora, poglavlje 27 obuhvaćalo je *acquis* iz područja zaštite okoliša, tj. obvezu harmonizacije hrvatskog zakonodavstva s više od 200 pravnih akata iz domene horizontalnog zakonodavstva, kakvoće vode i zraka, gospodarenja otpadom, zaštite prirode, kontrole industrijskog onečišćenja i upravljanja rizicima, kemikalija i genetski modificiranih organizama, buke i šumarstva. Rezultati nadzora Europske komisije

⁹⁶ Republika Hrvatska, Ministarstvo zaštite okoliša i prirode, Srednjoeuropska inicijativa (SEI), dostupno na <http://www.mzoip.hr/default.aspx?id=9927>. (14.5.2013).

⁹⁷ Uz Mađarsku, osnivači Regionalnog centra za okoliš za Srednju i Istočnu Europu bili su Sjedinjene Američke Države i Europska komisija. Poseban doprinos Mađarske honoriran je odlukom da sjedište Regionalnog centra bude u Szentendreu. Razgrnata mreža aktivnosti kanalizira se kroz rad regionalnih ureda u sedamnaest država članica, uključujući one u Hrvatskoj i Mađarskoj. Smatra se da je upravo mađarsko predsjedavanje Vijeću Europske unije 2011. godine otvorilo Centru nove perspektive u aktivnostima vezanim uz prioritete Europske unije u segmentu zaštite okoliša, poput sudjelovanja na sastanku Vijeća Europske unije posvećenog okolišu. Regional Environmental Center, Mission Statement, <http://www.rec.org/about.php?section=mission>; Charter of the Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe (REC) – consolidated version, January 2011, dostupno na http://documents.rec/about/2011_01_Consolidated_Version_of_the_REC_Charter.pdf; Regional Environmental Center, Annual Report 2011: Lasting Impressions, dostupno na http://documents.rec.org/publications/AR2011_ENG_Sep12.pdf. (15.5.2013).

koji je proveden 2006. godine publicirani su u zasebnom izvješću, a ono referira i na hrvatsko-mađarske aktivnosti u sferi zaštite okoliša. Primjerično su istaknuti bilateralni sporazumi kojima su u hrvatsko zakonodavstvo djelomično inkorporirane direktive 80/68/EEC o podzemnim vodama i 91/676/EEC o nitratima.⁹⁸ Put harmonizacije hrvatskog nacionalnog zakonodavstva o zaštiti okoliša s pravnom stečevinom Europske unije podudara se s mađarskim⁹⁹, a evidentno je da će dvije države dijeliti i vrlo sličan epilog. Naime, najveći dio nacionalnih pravnih propisa o okolišu direktno je povezan s implementacijom akata Europske unije; točnije, njih 80% determinirano je pravnom regulativom Europske unije o zaštiti okoliša.¹⁰⁰

V. Zaključak

Iako novijeg karaktera, međudržavna suradnja u sferi zaštite okoliša danas je visoko pozicionirana među ključnim aktivnostima od fundamentalne važnosti za funkcioniranje i opstanak međunarodne zajednice. Ekološka problematika sve je složenija i dinamičnija, a u nastojanju da se pravni okvir prilagodi novim okolnostima i trendovima, ovo područje međunarodnog prava s vremenom je postalo jednim od najkodificiranijih i najpropulzivnijih. Posebno značajnom iskristalizirala se veza između prava okoliša i ljudskih prava, kako na univerzalnoj tako i regionalnoj razini. Europske države u velikoj mjeri doprinijele su evoluciji ovog međuodnosa.

Europsku regionalnu perspektivu spram okoliša formirali su i inače ključni europski akteri na međunarodnoj sceni: Vijeće Europe i Europska unija. Iako Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ne sadrži eksplicitnu odredbu o pravu na (zdrav) okoliš i njegovu zaštitu, praksa Europskog suda za ljudska prava potvrdila je da je ono inkorporirano u odredbe o pravu na život, na poštovanje privatnog i

⁹⁸ Screening Report – Croatia, Chapter 27 – Environment, 1 February 2007, dostupno na http://www.mzoip.hr/doc/EI/Screening_report_2007.pdf, (20.5.2013). str. 2, 11, 12.

⁹⁹ G. Bándi, et al., *The Environmental Jurisprudence of the European Court of Justice* (Budapest, Dr. Huba Rózsa 2008) str. 9.

¹⁰⁰ Ibid., str. 12; G. Bándi, „ECJ Environmental Jurisprudence – The Role of Explanatory Provisions“, u G. Bándi, ur., *The Impact of ECJ Jurisprudence on Environmental Law* (Budapest, Dr. Huba Rózsa 2009) str. 10.

obiteljskog života i doma, zaštitu vlasništva i zdravlje. Uslijed značaja i publiciteta kojeg pravo okoliša ima u 21. stoljeću, ali i činjenicu da je ono *conditio sine qua non* za uživanje niza gore spomenutih prava, realnim se čini očekivati da bi odredba o pravu na (zdrav) okoliš mogla biti i eksplicitno inkorporirana u Europsku konvenciju.

U nastojanju da obogate međunarodnopravni okvir zaštite okoliša kreiran na univerzalnom i regionalnom nivou te ga prilagode svojim specifičnim potrebama i okolnostima, Hrvatska i Mađarska sklopile su nekoliko važnih bilateralnih ugovora koji se direktno ili indirektno dotiču zaštite okoliša. Okosnicu tih bilateralnih odnosa čini Sporazum o suradnji između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Mađarske na području zaštite okoliša i prirode iz 2006. godine, a dosadašnja iskustva idu u prilog optimizmu i vjeri da će se dobrosusjedski odnosi po pitanju definiranja pravnih standarda o zaštiti okoliša dodatno intenzivirati ulaskom Hrvatske u Europsku uniju. Kako je najveći dio ekoloških problema transnacionalan, to je i nužnost prekogranične suradnje neminovna.

Ljiljana Siber*

Informacije i obrazovanje o pitanjima okoliša: kolika je njihova regionalna efikasnost?

I. Uvod

Suvremeno društvo svakodnevno se suočava s potrebama globalne odgovornosti za razvoj u skladu s potrebama ljudi i prirode. Potrebe društva za stalnim gospodarskim razvojem i rastom standarda uzroci su rastućeg iskorištavanja potrošnje prirodnih resursa i velikog opterećenja na okoliš. Zdrav i očuvan okoliš je temeljno ljudsko pravo. Pravo na iskorištavanje prirodnih resursa i zdrav životni okoliš koje pripada sadašnjim generacijama ne smije se i ne može dovesti u pitanje i ugroziti to pravo budućim generacijama. „Budući razvoj treba temeljiti na održivom razvoju i gospodarenju, a to znači da iskorištavanje prirodnih izvora i odbacivanje sporednih – otpadnih produkata proizvodnje mora biti podnošljivo kako bi se oni mogli obnoviti i održati u tzv. ekološkoj ravnoteži.“¹

Zaštita prirodnog okoliša je nesumnjivo preduvjet održivog razvoja. Zaštita okoliša prema „čl. 3 Zakona o zaštiti okoliša² je skup odgovarajućih aktivnosti i mjera kojima je cilj sprječavanje opasnosti za okoliš, sprječavanje nastanka šteta i/ili otklanjanje šteta nanesenih okolišu te povrat okoliša u stanje prije nastanka štete.“ Slijedom toga, ostvarenje navedenih ciljeva „zahtijeva nekoliko temeljnih instrumenata: pravni instrument ili regulaciju, tržišni ili ekonomski, znanstveno - tehnološki i obrazovno - informacijski instrument.“³ Temeljni aspekt ovoga rada je upravo zadnji navedeni instrument.

U radu će se razmatrati kako je pristup informacijama o zaštiti okoliša uređen Arhuškom konvencijom te kako je konvencija implementirana

*Ljiljana Siber – mag. bibl., mag. iur., voditeljica Knjižnice Pravnog fakulteta, Osijek
ljsiber@pravos.hr

¹ O. P. Springer, „Predgovor hrvatskom izdanju“, u N. Carter, *Strategije zaštite okoliša: ideje, aktivizam i djelovanje* (Zagreb, Barbat 2004) str. X.

² Zakon o zaštiti okoliša NN br. 110/07.

³ R. Odoša, *Pravo okoliša (pravo zaštite okoliša, ekološko pravo) -pravna grana i interdisciplinarni predmet: skripta*, str. 92., dostupno na: http://www.pravos.unios.hr/gospodarske/datoteke/PRAVO_OKOLISA-skripta.pdf (08.06.2012).

u europsko i nacionalno zakonodavstvo. U nastavku ćemo se osvrnuti na osnovna pitanja obrazovanja o okolišu te analizirati aktivnosti sudionika kroz programe i projekte na regionalnoj razini usmjerene educiranju javnosti u podizanju i širenju svijesti o očuvanju okoliša.

Obrazovno - informacijski instrumenti zaštite okoliša

Informacije, pristup informacijama o zaštiti okoliša

1.1.Međunarodni pravni okvir

U cilju promjene ponašanja i podizanja razine svijesti pojedinaca u svezi potrebe zaštite okoliša na međunarodnoj, nacionalnoj i lokalnoj razini uključuje raspoloživost i dostupnost informacija, uključivanje javnosti u planiranju i provedbi politike zaštite okoliša. Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša,⁴ usvojena je 25. lipnja 1998. godine u danskom gradu Aarhusu na 4. ministarskoj konferenciji u okviru programa „Okoliš za Europu“⁵ (dalje: Arhuška konvencija) razvijena je pod pokroviteljstvom UN Ekonomske komisije za Europu UNECE „smatra se najširim pravno obvezujućim instrumentom zaštite javnih ekoloških prava. [...] Konvencija jamči ekološka prava temeljem implementacije Desetog načela Deklaracije iz Ria,⁶ uspostavljajući broj-

⁴ Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša NN Međunarodni ugovori br. 1/2007.

⁵ Proces Okoliš za Europu (*Environment for Europe Process-EFE*) jedinstveno je partnerstvo država članica regije UNECE, agencija Ujedinjenih naroda u regiji, drugih međuvladinih organizacija, regionalnih centara za okoliš, organizacija civilnog društva, poslovnog sektora i drugih društvenih skupina. Proces Okoliš za Europu i konferencije ministara zaštite okoliša koje su dio procesa, osiguravaju platformu na visokoj razini za razgovor različitih sudionika, odlučivanje i zajedničke napore u rješavanju prioriteta zaštite okoliša u 56 zemalja regije UNECE u čemu sudjeluje i Hrvatska. *Akcijski plan za obrazovanje za održivi razvita*, dostupno na: http://www.odraz.hr/media/96820/akcijski_plan_za_odrzivi_razvitak.pdf (07.06.2013).

⁶ Konvencija Ujedinjenih naroda o čovjekovu okolišu i razvoju, održana od 3. do 4. lipnja 1999. u Rio De Janeiru (*Rio Declaration on Environment and Development*) je potvrda povelje Konferencije Ujedinjenih naroda o čovjekovu okolišu donesene u Stockholmu 16. lipnja 1972., te volja daljnje izgradnje na toj osnovi s ciljem da se novim razinama suradnje među državama, bitni dijelovi društva i stanovništva stvara novo i pravedno partnerstvo diljem svijeta trudeći se ostvariti međunarodne dogovore kojima bi se poštovali interesi svijui i zaštitio integritet globalnog sistema razvoja i čovjekova okoliša, priznajući nedjeljivost zemlje, i međunarodnih odnosa. Neformalno

na usko povezana postupovna prava pojedinaca i njihovih udruga u pogledu zaštite okoliša. Zbog toga se Konvencija sastoji od tri glavne ideje ili „stupa“: pristupa informacijama o okolišu, sudjelovanja javnosti u procesima donošenja odluka u svezi zaštite okoliša te pristupa pravosuđu u pitanjima okoliša. Svi su stupovi konvencije međusobno usko povezani.⁷ Tako se u Konvenciji kao osnovni cilj njezina donošenja navodi da jamčenje prava na pristup informacijama, sudjelovanje javnosti u odlučivanju okolišu i pristup pravosuđu u pitanjima okoliša osigurava doprinos zaštiti prava svake osobe sadašnjega i budućih naraštaja na život u okolišu pogodnom za njegovo ili njezino zdravlje i dobrobit. Konvencija je stupila na snagu 30. 10. 2001. godine. U čl. 3. Konvencije

„informacija o okolišu označava svaku informaciju, u pisanom, vizualnom, slušnom, elektronskom ili bilo kojem drugom materijalnom obliku u svezi sa:

- stanjem sastavnica okoliša, kao što su zrak i atmosfera, voda, tlo, zemlja, krajobraz i prirodni lokaliteti, biološka raznolikost i njeni sastavni dijelovi, uključujući genetski izmijenjene organizme, te uzajamno djelovanje ovih sastavnica;
- čimbenicima kao što su tvari, energije, buka i zračenje, te djelatnosti ili mjere, uključujući administrativne mjere, sporazumi, politika, zakonodavstvo, planovi i programi iz područja zaštite okoliša koji utječu ili bi mogli utjecati na sastavnice okoliša navedene u okviru gornjega podstavka i analizom isplativosti i drugim gospodarskim analizama i pretpostavkama koje se rabe u odlučivanju o okolišu;
- stanjem ljudskoga zdravlja i sigurnosti, uvjeta ljudskoga života, kulturnih lokaliteta i izgrađenih objekata, u onoj mjeri koliko na njih utječe ili bi moglo utjecati stanje sastavnica

je poznata kao Summit o Zemlji. Tekst konvencije dostupan na: <http://www.un.org/document/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm> (08.6.2013).

⁷ A. Panovics i R. Odoša, „Ekološka prava u kontekstu tri pravna sustava – iskorak prema EU zakonodavstvu?“, u M. Župan i M. Vinković, ur., *Suvremeni pravni izazovi : EU – Mađarska – Hrvatska* (Pečuh-Osijek, Pravni fakultet Sveučilišta u Pečuhu, Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, 2012) str. 631-632.

okoliša, ili, kroz te sastavnice, čimbenici, djelatnosti ili mjere navedene u gornjem podstavku.”

Treba naglasiti da su Arhuškoj konvenciji, pored spomenute Deklaracije iz Ria prethodili i brojni međunarodni dokumenti o pravu na pristup javnim informacijama. Tako Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima⁸ u čl. 19.:

„jamči pravo na slobodu izražavanja i to kao pravo koje obuhvaća slobodu traženja, dobivanja i širenja informacija i misli svake vrste, bez obzira na granice, bilo usmeno, pismeno, tiskom ili u umjetničkoj formi, ili bilo kojim drugim sredstvom po svom izboru.“

Ta prava su priznata u nacionalnom zakonodavstvu kao i međunarodnim ugovorima kao što je Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda⁹ koja u čl. 10 govori o slobodi izražavanja.

„Svatko ima pravo na slobodu izražavanja. To pravo uključuje slobodu mišljenja i slobodu priznavanja i prenošenja informacija i ideja bez miješanja jedne vlasti i bez obzira na granice”.

1.2. Europski pristup informacijama o okolišu u skladu s Arhuškom konvencijom

Zaštita okoliša EU jedna je od najuspješnijih politika EU. Europska unija služi kao model za regionalne integracije, ali i na globalnoj razini dokazuje da je sposobna preuzeti svoj dio odgovornosti u pogledu zaštite okoliša.¹⁰ Europska unija potpisala je 25. 06. 1998. godine Arhušku konvenciju. Ratifikacija je uslijedila Odlukom Vijeća od 17. veljače 2005. Europska zajednica ovoj je Konvenciji pristupila s osnovnim ciljem zaštite prava svakog čovjeka te prava sadašnjih i budućih naraštaja na život u adekvatnom okolišu.¹¹ Analiza članaka Konvencije koji

⁸ Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, NN Međunarodni ugovori br. 12/93.

⁹ Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, NN Međunarodni ugovori br. 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10.

¹⁰ Panovics i Odoša, op. cit. bilj. 7, str. 634.

¹¹ D. Gračan, „Pravo na pristup pravosuđu u pitanjima okoliša“, 1 *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* (2010) str. 180.

se tiču pristupu informacijama vezanima za zaštitu okoliša, sukcesivno usvojenih direktiva koje se tiču implementacije Konvencije¹² upućuju na značaj informiranja u području prava okoliša. Direktiva 90/313/EEC je usmjerena upravo poboljšanju javnog pristupa informacijama. Direktiva je 2005. godine zamijenjena novom direktivnom koja je konsolidirala praksu Europskog suda pravde njezine prethodnice, ali i proširila postojeći pristup informacijama relevantnim za okoliš. Direktiva uvodi široku definiciju „informacije o okolišu“ koja obuhvaća sve medije i forme i svaki aspekt okoliša. Fokalnim dijelom Direktive od države članice se traži da njezina tijela obznane informaciju o okolišu i bez potrebe da tražitelj izjavi svoj interes. Odredba čl. 3. dalje traži da država članica izradi registar i popis informacija o okolišu, sve s ciljem olakšanog pristupa takvim informacijama.¹³

„U smislu Direktive 2003/4/EC javno tijelo označava državna i druga tijela uprave, uključujući i savjetodavno tijelo na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini, pravne i fizičke osobe koje vrše javnu službu u skladu s nacionalnim pravom, uključujući i posebne nadležnosti, aktivnosti i službu koja se odnosi na okoliš te svaku fizičku i pravnu osobu kojoj je povjerena nadležnost ili funkcija, odnosno vršenje javne službe koja se direktno ili indirektno odnosi na okoliš, a koja je pod kontrolom ranije navedenih organa.“¹⁴

1.3. Nacionalni pristup informacijama o okolišu i Arhuška konvencija

Arhušku konvenciju Republika Hrvatska potpisala je 25. 6. 1998. godine, a ratificirala 8. 12. 2006. godine donošenjem Zakona o potvrđivanju Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša.¹⁵ Ista je prenijeta

¹² Council Directive 90/313/EEC of 7 June 1990 on the freedom of access to information on the environment, OJ L 158, 23.06.1990; Directive 2003/4/EC of the European parliament and the Council 2003/4/EC of 28 January 2003 on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EE, OJ L 41/26, 14.2.2003.

¹³ P. Bačić, „O značaju prava na informaciju u upravljanju okolišem i zaštiti ljudskih prava“, 4 *Zbornik radova Pravnog fakulteta Splitu* (2008) str. 821.

¹⁴ Gračan, op. cit. bilj. 11, str. 183.

¹⁵ NN Međunarodni ugovori br. 01/07.

u hrvatsko zakonodavstvo putem Zakona o zaštiti okoliša,¹⁶ Zakona o pravu na pristup informacijama,¹⁷ Uredbe o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštita okoliša,¹⁸ Uredbe o procjeni utjecaja zahvata na okoliš¹⁹ te Uredbe o strateškoj procjeni utjecaja plana i programa za okoliš.²⁰

Prema Zakonu o zaštiti okoliša

„čl. 3. informacija o okolišu je svaka informacija u pisanom, slušnom, elektroničkom ili drugom materijalnom obliku, koji se odnose na okoliš, njegove sastavnice i opterećenje, a posebice opterećivanje okoliša: emisijama, imisijama, otpadu, biološkoj i krajobraznoj raznolikosti, prostornoj kulturnoj baštini, prirodnim pojavama, postupcima tijela javne vlasti koji se odnose na donošenje propisa, općih pojedinačnih akata u vezi sa zaštitom okoliša, i/ili koji se odnose na donošenje strategija, planova, programa i izvješća o okolišu, sastavnicama okoliša i opterećenjima, te informacija o stanju i mjerama i načinima održavanja projektiranog stanja postrojenja i drugih objekata, koji bi mogli utjecati na onečišćivanje okoliša i sastavnica okoliša, odnosno koji bi mogli utjecati na s okolišem povezana opterećenja i/ili postupke.“

Prethodno navedeni Zakoni i Uredbe predstavljaju cjeloviti pravni okvir kojim se osigurava pravo javnosti na pristup informacijama o okolišu koji je u potpuno usklađen u skladu s načelima Arhuške konvencije te s EU direktivom 2003/4/EC.

Pristup informacijama o okolišu podrazumijeva odnos između dva glavna sudionika: „javnosti“, ovlaštenika prava na informaciju s jedne strane i „tijela javne vlasti“ s druge strane. Pravo javnosti da zatraži i dobije informacije podrazumijeva obvezu tijela javne vlasti da omogućе pristup zatraženim informacijama, kao i obvezu redovitog objavljivanja informacija bez posebnog zahtijeva za tim informacijama.

¹⁶ NN br. 110/07.

¹⁷ NN br. 172/03.

¹⁸ NN br. 64/08.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

Prema Zakonu o pravu pristupa informacijama i Zakonu o zaštiti okoliša davanje informacija o okolišu koje tijela javne vlasti posjeduju, raspoložu ili nadziru treba biti u skladu s nekoliko osnovnih načela:²¹

- dostupnost informacija;
- javnost informacija;
- kvaliteta informacija (potpune, točne, pravovremene i uspo-redivne);
- jednakost u pristupu informacijama;
- slobodno iznošenje informacija (javnost ima pravo na slobodno raspolaganje i javno iznošenje informacija koje posjeduje).

Tijela javne vlasti zakonom su obvezne osigurati pravo na pristup informacijama o okolišu na način da redovito, pravovremeno i uredno objavljuju informacije koje izrađuju. Prikupljaju, posjeduju, kojima raspoložu ili ih nadziru, uključujući i nacionalna izvješća o stanju okoliša.²² Agencija za zaštitu okoliša na internetskim stranicama na jednostavan i pregledan način daje informacije i uvid u cjelovite dokumente nacionalnih i područnih (regionalnih i lokalnih izvješća o stanju okoliša i pritiscima na okoliš. O tome je javnost obaviještena putem medija.²³ Na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini informacije o okolišu redovito se ažuriraju i objavljuju na internetskim stranicama nadležnih tijela sastavnica okoliša te su ustrojeni katalozi informacija. Pod takvim se informacijama podrazumijevaju tekstovi međunarodnih ugovora, konvencija ili sporazuma te propisi iz područja zaštite okoliša, strategije, planovi, programi i drugi dokumenti iz zaštite okoliša i

²¹ *Pristup javnosti informacijama o okolišu : priručnik za provedbu*, (Zagreb, Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, 2008), dostupno na: http://www.mzoip.hr/doc/publikacije/INFCRO_PPI_08.pdf (07.6.2013)

²² Tako se nacionalno Izvješće o stanju okoliša RH tiska i šalje na preko 200 adresa: osim predsjedniku RH, Saboru i Vladi RH, Izvješće se šalje središnjim tijelima državne uprave, područnoj (regionalnoj) samoupravi, znanstvenim i stručnim institucijama (od kojih većina sudjeluje u izradi). Također, izvješće se šalje svim rektoratima sveučilišta u RH, studijima prirodnog smjera kojima može koristiti u nastavi, kao i brojnim nevladinim udrugama te Nacionalnoj i sveučilišnoj knjižnici.

²³ Format Izvješće o provedbi Aarhuške konvencije, i graditeljstva, dostupno na: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Implementation%20reports%202008/Croatia_as_submitted_hr_28_04_09.pdf (10.6.2013)

izvješća istih o njihovoj provedbi. Nadalje, izvješća o stanju okoliša, studije i procjene rizika u odnosu na sastavnice okoliša i druge podatke od značaja za zaštitu okoliša.²⁴ O projektima za unaprjeđenje pristupa informacijama i promicanja odgoja i obrazovanja na razini Osječko-baranjske županije bit će riječi u nastavku rada.²⁵

2. Obrazovanje o zaštiti okoliša

2.1. Međunarodna i nacionalna polazišta

„Obrazovanje produbljuje i potiče dublje razumijevanje o tematici zaštite okoliša i ima ključnu ulogu u razvitku ekološke misli i održivosti ekonomije nekog društva, ali i društva u cijelosti.[...] Sve više suvremenih znanstvenika smatra kako je jedini način rješavanja nagomilanih ekoloških problema obnova ekološki održivog društva, odnosno razvoj znanja, svijesti, vrijednosti, novih humanih odnosa među ljudima, jednoj riječju ekološki odgoj i obrazovanje“.²⁶

Suvremena je europska obrazova politika u svojim Preporukama Europskog parlamenta o ključnim kompetencijama za cjeloživotno učenje²⁷ u svako znanstveno područje veliki značaj pridala ekološkoj svijesti za održivi razvoj. Tim preporukama od znanstvenika i stručnjaka, osim temeljnih poznavanja prirodnih znanosti i pojmova očekuje razumijevanje utjecaja znanosti na prirodni svijet, sposobnost kritičkoga razmatranja, interes za etička pitanja, poštivanje sigurnosti i održivosti prema sebi, obitelji, zajednici te problemima od globalnoga utjecaja.²⁸ Desetljeće obrazovanja za održivi razvoj 2005.-2014.²⁹ „inicijativa je UN-a pokrenuta s vizijom svijeta u kojem će svi imati pristup kvalitetnom obrazovanju te mogućnosti naučiti vrijednosti, ponašanje i stil

²⁴ Op. cit. bilj. 21.

²⁵ Vidi poglavlje III.

²⁶ R. Jukić, „Ekološko pitanje kao odgojno-obrazovna potreba“ 20 *Socijalna ekologija* (2011) str. 271.

²⁷ Recommendation of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 on Key Competences for Lifelong learning 2006/962/EC OJ L 394/10, 30.12.2006.

²⁸ M. Domazet, “Društvena očekivanja i prirodo-znanstveno kompetentni učenici“ 184(2) *Sociologija i prostor* (2009) str. 166.

²⁹ *Decade of Education for Sustainable Development – DESD*, dostupno na: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001416/141629e.pdf> (10.6.2012).

života potrebne za održivu budućnost i pozitivnu društvenu transformaciju. Ciljevi desetljeća uključuju: pridavanje važnosti glavnoj ulozi obrazovanja i učenja u zajedničkom ostvarenju održivog razvoja; omogućavanje linkova i mreža, razmjene i interakcije među sudionicima obrazovanja za održivi razvoj; pružanje prostora i mogućnosti za usavršavanje i promidžbu vizije i transformacije prema održivom razvoju - kroz sve oblike učenja i javne informiranosti; poticanje povećane kvalitete obučavanja i učenja u obrazovanju za održivi razvoj; razvijanje strategija na svim nivoima za pojačanje kapaciteta u obrazovanju za održivi razvoj.³⁰

Prema Zakonu o zaštiti prirode u čl. 178 „za odgoj i obrazovanje za zaštitu okoliša i održivi razvitak navodi se:

- država osigurava provedbu odgoja i obrazovanja za zaštitu okoliša i održivi razvitak u odgojno-obrazovnom sustavu te potiče razvoj sustava zaštite okoliša i unapređenje zaštite okoliša;
- s ciljem zajedničke provedbe odgoja za održivi razvitak Ministarstvo u suradnji s ministarstvom nadležnim za prosvjetu utvrđuje smjernice obrazovnog programa u skladu sa strategijom održivog razvitka Republike Hrvatske.“

Hrvatska je potpisala provedbu dokumenta o održivom razvoju „Agende 21“³¹ u kojoj se naročita pažnja posvećuje odgoju i obrazovanju za održivi razvoj.“ U poglavlju 36. posvećenom obrazovanju, obuci i javnoj svijesti, navedena su četiri opća cilja:

- promovirati i poboljšati kvalitetu obrazovanja: svrha je preusmjeriti cjeloživotno učenje na stjecanje znanja, vještina i vrijednosti potrebnih građanima za poboljšanje kvalitete života;

³⁰ <http://www.min-kulture.hr/default.aspx?id=52> (10.6.2013).

³¹ Načela održivog razvoja bila su osnova za dnevni red Sumita o zemlji u Rijju, 1992., gdje je i donesena „Agenda 21“ - radni program za 21. stoljeće, dokument je koji sadrži mjere za „globalno partnerstvo za održivi razvoj“. Dokument na 900 stranica obuhvaća veliki broj ekoloških i razvojnih problema u 40 poglavlja i postavlja mnogobrojna pitanja o okolišu i razvoju i daje temeljne odrednice za provedbu održivog razvoja u cijelom svijetu koje će razvoj učiniti gospodarski, društveno i ekološki održivim.

- preusmjeriti kurikulume: od predškolske do fakultetske razine, o obrazovanju se mora ponovno promisliti i treba ga se reformirati kako bi postalo sredstvo prenošenja znanja, osmišljenih obrazaca i vrijednosti potrebnih za stvaranje održivog svijeta;
- podići razinu svijesti javnosti o konceptu održivog razvoja: to će pomoći razvitku svjesnog, aktivnog i odgovornog građanstva na lokalnoj, nacionalnoj i međunarodnoj razini;
- obučiti radnu snagu: kontinuirano tehničko i strukovno obrazovanje rukovoditelja i radnika, naročito onih koji rade u trgovini i industriji, doprinijet će usvajanju održivih modela proizvodnje i potrošnje.³²

Važno je naglasiti da navedeni dokument zahtijeva djelovanje na svim razinama, od globalne do lokalne te da unutar nacionalnih strategija održivog razvoja i programa za okoliš treba podupirati stvaranje nižih razina planova i programa tzv. *Lokalnih Agendi*, odnosno planova putem kojih lokalni akteri razvoja (stanovništvo, uprava, institucije, gospodarski subjekti), aktualizirajući svoje osnovno pravo na očuvani okoliš, ali i dijeleći odgovornost za njegovo stanje, u najboljoj demokratskoj tradiciji, na transparentan i participativan način, određuju kakav okoliš žele i dogovaraju načine kako će te ciljeve ostvariti.

2.2. Postojeće stanje u Hrvatskoj

U cilju promicanja obrazovanja i svijesti o okolišu tijela javne vlasti u čijoj su nadležnosti pojedine sastavnice okoliša i održivi razvoj kontinuirano provode kampanje podizanja svijesti o okolišu. Tiskaju se promotivno-edukacijski materijali te se na TV-u i radiju emitiraju edukativno-promidžbeni spotovi u svrhu popularizacije i informiranja javnosti o zaštiti okoliša.

Obrazovanje o okolišu ima važno mjesto u Nacionalnom okvirnom kurikulumu Republike Hrvatske. „Odgojem i obrazovanjem za zaštitu okoliša i održivi razvoj učenici otkrivaju i uspostavljaju višestruke i raznolike odnose između prirodnih, društvenih, gospodarskih i kultur-

³² Akcijski plan za obrazovanje za održivi razvitak, str. 4., dostupno na <http://www.erisee.org/downloads/2013/2/b/Action%20plan%20for%20education%20for%20sustainable%20development%202011%20ENG.pdf> (10.6.2013).

nih dimenzija okoliša. Razvijaju razumijevanje za složenost problema što ih u odnosu na okoliš donose promijenjeni uvjeti života te društveni, gospodarski i tehnološki razvoj. Učenici izgrađuju pozitivan sustav vrijednosti u odnosu na potrebu očuvanja kvalitete okoliša te racionalno korištenje prirodnih izvora. Osobito usvajaju vrijednosti kao što su obzirnost, umjerenost, štedljivost, solidarnost i poštovanje samih sebe i drugih ljudi, prirode, okoliša te njihovih izvora i zaliha za sadašnje i buduće naraštaje, biološke i kulturne raznolikosti te planeta Zemlje u cijelosti.“³³ Brojne su aktivnosti koje se provode u ustanovama predškolskog odgoja osnovnim i srednjim školama.

III. Regionalna efikasnost u zaštiti okoliša

1. Zakonska osnova za regionalne programe zaštite okoliša

Strateški dokument zaštite okoliša za županijsku razinu je Program zaštite okoliša. Županijski program zaštite okoliša definiran je Zakonom o zaštiti okoliša, prema čl. 19. „Program zaštite okoliša za područje županije sadrži osnovne ciljeve, uvjete i mjerila zaštite okoliša u cjelini, prioritetne mjere zaštite okoliša po sastavnim dijelovima i pojedinačnim prostornim cjelinama te razrađuje načela i smjernice zaštite okoliša sadržane u Strategiji zaštite okoliša“, čl. 20. utvrđuje hijerarhijski odnos programskih dokumenata različitih razina. Program zaštite okoliša treba biti usuglašen s Nacionalnom strategijom zaštite okoliša,³⁴ a programi za općine i gradove sa županijskim programom. Konačno, čl. 21. utvrđuje mjere zaštite okoliša u skladu s regionalnim i lokalnim posebnostima i obilježjima, a u skladu s polazištima Strategije zaštite okoliša. Iz navedenoga slijedi da su za županijske Programe zaštite okoliša naročito važna dva dokumenta zaštite okoliša: Nacionalna strategija zaštite okoliša i županijsko Izvješće o stanju okoliša. U podizanju svijesti i obrazovanju javnosti veliku ulogu imaju škole i

³³ Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta Republike Hrvatske, dostupno na <http://public.mzos.hr/Default.aspx?sec=2685>.

³⁴ NN br. 46/02, Strategija dugoročno određuje i usmjerava ciljeve i upravljanje okolišem u skladu s ukupnim gospodarskim, društvenim i kulturnim razvojem na području države te time ujedno daje i smjernice na nižim razinama, dostupno na: <http://narodnenovine.nn.hr/clanci/sluzbeni/308683.html> (10.6.2013).

nevladine udruge, a značajne projekte u zaštiti okoliša razvijaju se pod okriljem Agencije za regionalni razvoj o kojima ćemo u nastavku rada.

2. Aktivnosti pojedinaca, skupina, javnosti

2.1. Ekološki programi u školama i vrtićima

Na području Osječko-baranjske županije 11 osnovnih i 4 srednje škole imaju status i provode programe međunarodne EKO škole. Cilj njihovih programa je ugradnja odgoja i obrazovanja za okoliš u sve segmente odgojno-obrazovnog sustava i svakodnevni život učenika i djelatnika škole, odnosno odgojiti mlade generacije osjetljivima na pitanja okoliša i osposobiti ih za donošenje odluka o razvitku društva u budućnosti. Ekološki programi financijski se podupiru u svim osnovnim školama Osječko-baranjske županije bez obzira je li osnivač Grad Osijek (20 škola) ili Osječko-baranjska županija (51) škola. U djelovanju vrtića posebno treba istaknuti Dječji vrtić „MAK“ koji je kao težište svoga odgojnoga djelovanja izabrao promicanje ekološke svijesti među najmlađima. Aktivnosti se provode kroz igraonice u kojima djeca uče kroz aktivno istraživanje. Vrtić je uspostavio Centar: istraživanja, recikliranja, kompostiranja, likovnog izražavanja prirodnim materijalima, govornog, scenskog i glazbenog izražavanja, tjelesnih aktivnosti i Centar imitativnih igara³⁵.

2.2. Znanost i razvoj

Osječko-baranjska županija intenzivno surađuje s znanstvenim institucijama i Sveučilištem s ciljem integracije znanosti u sektorske djelatnosti u vezi s problematikom zaštite okoliša i održivog razvoja u prvom redu sa Sveučilišnim poslijediplomskim interdisciplinarnim, doktorskim studijem Zaštita prirode i okoliša.

Sveučilišni poslijediplomski interdisciplinarni doktorski studij zajednički izvode Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku i Institut Ruđer Boškoviću Zagrebu iz područja prirodnih i biotehničkih znanosti.

³⁵ *Izvešće o stanju okoliša na području Osječko-baranjske županije za razdoblje 2005.-2008. godine*, str. 6, dostupno na: <http://www.obz.hr/hr/pdf/prostor/2010> (10.6.2013).

Studijski program sveučilišnog poslijediplomskog interdisciplinarnog doktorskog studija Zaštita prirode i okoliša zasniva se na području prirodnih i biotehničkih znanosti te obuhvaća tri interesna područja s fokusom na očuvanje i zaštitu prirode i okoliša, ekološku poljoprivredu i ekološki prihvatljive tehnologije. Sve to omogućuje stjecanje spoznaja o uzrocima, prirodi i posljedicama zagađenja odnosno o kakvoći prirodnog okoliša, uključivo tla, vode i zraka, kao i štetnom utjecaju zagađenja na čovjeka, biljni i životinjski svijet. Imajući u vidu potrebu promicanja jačih veza između Europskog prostora visokog obrazovanja (*European Higher Education Area*, EHEA) i Europskog istraživačkog prostora (*European Research Area*, ERA), sveučilišni poslijediplomski interdisciplinarni doktorski studij Zaštita prirode i okoliša kroz svoj interdisciplinarni studijski program posebnu važnost pridaje istraživačkom radu, prenošenju znanja i vještina kao i promicanju multidisciplinarnosti. Studij smjera poboljšanju kvalitete visokog obrazovanja i jačanju konkurentnosti.³⁶

2.3. Nevladine udruge

Prema zadnjem dostupnom Izvješću Osječko-baranjske županije,³⁷ na području županije djeluju 44 nevladine udruge koje promiču zaštitu okoliša. Navesti ćemo samo najznačajniju *Udrugu za zaštitu prirode i okoliša Zeleni Osijek*,³⁸ čiji je najznačajniji projekt Eko centar Zlatna greda nastao 2003. godine. Cilj projekta bio je kroz edukaciju javnosti i razvoj eko turizma očuvati prirodne resurse i tradiciju srednjeg Podunavlja i Kopačkog rita. Svrha projekta Osnaživanje lokalnih kapaciteta za NATURA 2000 i zaštitu prirode i okoliša bila je potaknuti održivo upravljanje i zaštitu prirodnih resursa Osječko-baranjske županije u kontekstu uspostave NATURE 2000 – ekološke mreže područja očuvanja prirode, odnosno rijetkih, ugroženih i endemičnih vrsta divljih životinja i biljaka i to kroz sudjelovanje javnosti, međusektorsku suradnju i poticanje primjene relevantnih direktiva EU (Direktive o pticama i Direktive o staništima). Održivost projekta je sustavno informiranje javnosti o stanju bioraznolikosti. Ciljne skupine i krajnji korisnici obu-

³⁶ Više o studiju i projektima dostupno na: <http://www.unios.hr> (10.6.2013).

³⁷ Op. cit. bilj. 34.

³⁸ Više o Udruzi i projektima dostupno na: www.zeleni-osijek.hr (10.6.2013).

hvaćali su : Zavod za biologiju, Sveučilište J. J. Strossmayera u Osijeku, nevladine organizacije, Državni zavod za zaštitu prirode, Hrvatske vode, Hrvatske šume, Javnu ustanovu „Park prirode Kopački rit“, lokalno stanovništvo Osječko-baranjske županije, lokalnu samoupravu Osječko-baranjske županije, privatne tvrtke, Agenciju za upravljanje zaštićenim prirodnim vrijednostima na području Osječko – baranjske županije, škole, edukacijske institucije, volontere i širu javnost.³⁹

2.4. Regionalna razvojna agencija Slavonije i Baranje

Temeljem Zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske i Pravilnika o upisniku upravnih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, agencija i drugih pravnih osoba osnovanih s ciljem učinkovite koordinacije poticanja regionalnog razvoja, Regionalna razvojna agencija Slavonije i Baranje akreditirana je kao regionalni koordinator za područje Osječko - baranjske županije.

Projekt CHEE - Zajedničko istraživanje i razvoj mjera energetske učinkovitosti u prekograničnim regijama (*chee-joint research and development of energy efficiency in border areas*) Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije odabralo je kao jedan od najuspješnijih lokalnih EU projekata u Hrvatskoj za razdoblje 2010.-2012.

Partner u projektu s mađarske strane bilo je Sveučilište u Pečuhu, Interegionalni klaster obnovljivih izvora energije, dok su s hrvatske strane sudjelovale Regionalna razvojna agencija, Ekonomski fakultet u Osijeku i Institut za obnovljive izvore energije i energetske efikasnost Osijek. Cilj projekta je bio zajedničko istraživanje i razvoj mjera energetske efikasnosti u gradovima u prekograničnom području.

Grad Osijek kao nositelj projekta ima velika iskustva u aktivnostima energetske efikasnosti i u EU projektima vezanima uz realizaciju programa i mjera energetske efikasnost. Nositelj je dva EU projekta vezana uz energetske efikasnost zgrada – prvi „Energetska edukacijska agencija Slavonije i Baranje“ u EU programu Cards 2004 i drugi „Energetska efikasnost u Slavoniji i Baranji“ u EU programu Phare 2006. Ovi su projekti bili regionalna najava i uvod velikog projekta UNDP-a Hrvatska u kojem Grad Osijek sudjeluje kao jedan od naj-

³⁹ Ibid.

aktivnijih gradova u Hrvatskoj. Grad Osijek realizirao je u suradnji s EU Hrvoje Požar projekt energetske rekonstrukcije dječjih jaslica gdje su mjerenjem ustanovljene uštede od 70 posto u odnosu na raniju potrošnju. U suradnji s tvrtkom Solar System sagradio je i pokrenuo demonstracijski projekt Energetski nezavisne kuće koja se kroz već dva EU projekta koristi kao demonstracijsko edukacijski objekt, jedinstven u regiji jugoistočne Europe. CHEE projekt je nastavak ranijih EE aktivnosti grada Osijeka. Projekt je započeo 01. 07. 2010., a trajao je ukupno 14 mjeseci. Korisnici aktivnosti su gradske uprave gradova u dvije prekogranične županije, edukacijske ustanove, stručne udruge, te građani zainteresirani za mjere energetske efikasnosti u svojim domovima.⁴⁰

Za građane to konkretno znači efikasnije korištenje energije znači i veće uštede novca. Osim toga, način na koji trošimo energiju ima direktan i indirektan utjecaj na okoliš i klimatske promjene kroz emisije stakleničkih plinova koji nastaju uslijed izgaranja fosilnih goriva u našim kotlovima, pećima te u termoelektranama. Iskoristivost prirodnih izvora energije i povećavanje energetske efikasnosti karakteristike su ovog projekta kojima trebaju težiti svi građani, gradovi, regije i države. Projekt CHEE je stoga poslužio kao odličan primjer, edukacijski program za informiranje spomenutih strana. Došlo je do povezivanja i izmjenjivanja iskustava i ostvarivanja prekogranične suradnje s Mađarskom, što je potvrdilo već dobre hrvatsko - mađarske odnose. Izravna korist koju je županija i cjelokupna država ostvarila od projekta je povećavanje energetske efikasnosti adaptacijom škole i doma u Hrvatskoj i Mađarskoj te se transparentno prikazale vidljive i mjerive aktivnosti jednog projekta Europske unije. Projekt je dobar primjer ostalim gradovima i institucijama u povećanju energetske učinkovitosti. Zbog ograničenosti prostora ne možemo navesti ostale projekte.⁴¹

⁴⁰ Više o projektima dostupno na: <http://www.slavonija.hr/> (10.6.2013).

⁴¹ Ibid.

IV. Pravni fakultet Osijek i Knjižnica Pravnog fakulteta u Osijeku: primjeri informacija i obrazovanja o okolišu

1. Pravo okoliša: pravna grana interdisciplinarni predmet studijski predmet

Studijski predmet i udžbenik „Pravo okoliša“⁴² sadrže i obrađuju veliki dio domaćeg zakonodavstva prava okoliša kao i međunarodnog prava okoliša. Oni pridonose ekološkom obrazovanju i osvješćivanju kako studenata tako i šire zainteresirane javnosti, jačanju interesa za brojna pitanja iz područja zaštite i prava okoliša. Hrvatska se opredijelila za prihvaćanje smjernica održivog razvoja kojima se istovremeno osigurava gospodarski razvoj i socijalna pravednost, ali i ostvaruju uvjeti zaštite prirodnih resursa koji predstavljaju najveće bogatstvo naše zemlje. Unatoč činjenici da je interese gospodarstva i potrebe očuvanja i zaštite okoliša teško pomiriti, tomu smjeraju smjernice održivog razvoja reflektirane u zakonima i podzakonskim aktima.⁴³ Predmet „Pravo okoliša“ uvršten je u okvire 3. godine stručnog studija na Pravnom fakultetu u Osijeku. Pravo okoliša kao znanstvena disciplina implementirana je u nacrtu Programa za osnivanje Dokorskog znanstvenog studija prava pri Fakultetu.

2. Knjižnica Pravnog fakulteta u Osijeku: Zelena knjižnica energetske efikasnosti (ZeeK)

Jedna od osnovnih misija knjižničarske struke je da svojim korisnicima osigura slobodan i neometan pristup raznovrsnim informacijama. U segmentu informiranja i obrazovanja ljudsko društvo se već stoljećima oslanja na knjižnice, a taj se odnos njeguje i danas. Pri tome knjižnice svoju ključnu ulogu u obrazovanju ostvaruju svojim temeljnim funkcijama te aktivnom pomoći korisnicima u pronalaženju zabilježenog znanja iz različitih informacijskih izvora.⁴⁴ Uloga knjižničara da omogućiti slobodan pristup informacijama navedena je u brojnim međunarodnim dokumentima. Primjerice su to IFLA-ine (*International Fede-*

⁴² Udžbenik, grupe autora „Pravo okoliša“ je temelj skripte prilagođen nastavi.

⁴³ Op. cit. bilj. 3, str. 1.

⁴⁴ Zelena knjižnica energetske efikasnosti (ZeeK), dostupno na: <http://www.gskos.unios.hr> (8.6.2013).

ration of Library Associations and Institutions) smjernice za narodne knjižnice; EBLIDA (*European Bureau of Library, Information and Documentation Associations*), Europski ured knjižničnih, informacijskih i dokumentacijskih stručnjaka, kao neovisna, neprofitna krovna organizacija nacionalnih knjižnica, udruga arhivskih i informacijskih sektora i ustanova u Europi, a također je u svom poslanju utvrdila „neometan pristup informacijama u digitalnom dobu i uloga arhiva i knjižnica u postizanju toga cilja.“⁴⁵

Upiti o informacijama i dostupnim izvorima informacija o okolišu je svakodnevna praksa u radu sa studentima za potrebe izrade seminarских radova iz toga područja te u pripremanju polaganja ispita iz predmeta „Pravo okoliša“.

Projekt Poticanje energetske efikasnosti u Hrvatskoj⁴⁶ razvio se u tri velike nacionalne komponente, a jedna od njih je i sustavno informiranje i obrazovanje građana. U sklopu projekta realiziraju se i Zelene knjižnice energetske efikasnosti (*ZeeK*) čiji je cilj učiniti stručne publikacije, nastale u sklopu projekta, dostupnijima građanima, stručnjacima i studentima te i na taj način potaknuti povećanje energetske učinkovitosti kroz primjenu energetske učinkovitih mjera kao i obnovljivih izvora energije. Navedene publikacije smještene su na posebno oblikovanim i prepoznatljivim policama. Prva Zelena knjižnica energetske efikasnosti otvorena je u Nacionalnoj i sveučilišnoj knjižnici u Zagrebu, zatim i u drugim sveučilišnim knjižnicama u Republici Hrvatskoj. Otvaranjem sedme Zelene knjižnice na Pravnom fakultetu u Osijeku treba istaknuti

⁴⁵ E. Karoliny, et al., “Pružanje informacija o Europskoj uniji kao dio djelatnosti knjižnica – iskustva država članica i država u procesu pridruživanja”, u M. Župan i M. Vinković, ur., *Suvremeni pravni izazovi : EU – Mađarska – Hrvatska*, (Pečuh-Osijek, Pravni fakultet Sveučilišta u Pečuhu, Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku 2012) str. 150-151.

⁴⁶ Nacionalni projekt Poticanje energetske efikasnosti u Hrvatskoj (EE projekt) provodi Program Ujedinjenih naroda za razvoj u Hrvatskoj (UNDP Hrvatska) u suradnji s Ministarstvom gospodarstva, Ministarstvom graditeljstva i prostornog uređenja te uz potporu Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost. Glavni cilj projekta je primjena modela kontinuiranog i sustavnog gospodarenja energijom, strateškog planiranja energetike i održivog upravljanja energetske resursima na državnoj (HIO program), te lokalnoj i regionalnoj razini (SGE projekt). Na taj način smanjuju se troškovi za energente, njihova nepotrebna potrošnja te emisija štetnih plinova u atmosferu, a potiče se i razvoj novih djelatnosti te lokalnog poduzetništva.

da smo jedina visokoškolska knjižnica u Republici Hrvatskoj koja je dio mreže Zelenih knjižnica u sklopu navedenog projekta. Informiranje i obrazovanje javnosti o ovim pitanjima jedan je od ključnih preduvjeta u procesu promjene stavova pa i ponašanja stanovništva, što se danas smatra temeljnim preduvjetom za racionalno korištenje energije.⁴⁷

V. Zaključna razmatranja

Očuvanje i zaštita okoliša je problem koji može i mora ujediniti cijeli svijet. Ekološka kriza suvremenog svijeta otvara brojna pitanja, a jedno je od njih: kako obrazovati i odgajati generacije koje stasaju, a koji će se prema vlastitom okruženju odnositi odgovorno? Kako održati postojeće stanje ili smoći znanja i snage da se isprave propusti, vrate prirodi narušeni sklad gdje je to moguće?⁴⁸ Kako da postignemo skladan suživot prirode i čovjeka?

Vidljivo nam je kako, ako želimo živjeti u doista demokratskom društvu, moramo naraštajima osiguravati sve više sadržaja koji potiču demokratsko razmišljanje, koje između svih postavki, definitivno treba sadržavati uvažavanje drugih ljudi uz uvažavanje okoliša i prava na jednakost, ali jednakost u korištenju resursa na pravilan način, pravo na informacije pa tako i one koje omogućavaju svjesnost o stanju u društvu i načinima promjene loših navika.

Sve su to vrijednosti koje zasigurno treba i dalje njegovati i sustavno implementirati u obrazovanje.⁴⁹ Pristup informacijama i educiranje javnosti, a osobito mladih, jer ipak, „*na mladima svijet ostaje*“, jedini je način približavanja samom uzroku negativnih globalnih promjena, a samim tim i sprječavanje nastajanja istih u skladu s poznatim geslom „*misli globalno, djeluj lokalno*“. Ovom porukom će zakonska rješenja biti samo potpora na putu zaštite okoliša i održivog razvoja koji svatko za sebe, pojedinac i društvo moraju osmisliti, svjesni da danas mnogo toga možemo učiniti za suživot s prirodom samo djelujući pozitivno.

⁴⁷ Više o projektu dostupno na: www.ee.undp.hr (11.6.2013).

⁴⁸ M. Bojanović, „Ekološki odgoj u osnovnoj školi“ 44 *Narodni zdravstveni list* (2002) str. 9.

⁴⁹ A. Vrbičić, „Odgoj i obrazovanje za održivi razvoj“, dostupno na: <http://www.pedagogija.hr/ekvilibrij/pdf/odgoj-i-obrazovanje-za-odrzivi-razvoj-zelena-pedagogija.pdf> (11.6.2013.).

Biljana Činčurak Erceg*

Melinda Szappanyos**

Péter Tilk***

Suradnja između Hrvatske i Mađarske u području zaštite okoliša s posebnim osvrtom na temeljne obveze za zaštitu graničnih rijeka

I. Uvod

Pravo na zdrav okoliš karakterističan je primjer ljudskih prava globalne naravi iz više razloga. Ono nije jamstvo interesa pojedinaca ili grupe, nego je bitno za opstanak ljudske vrste. Štoviše, njegova realizacija zahtijeva prekogranične zajedničke snage s obzirom da napori jedne države nisu dovoljni.¹

Temeljni zakon Mađarske i Ustav Republike Hrvatske sadrže nekoliko odredbi o zaštiti okoliša. Oba ustava daju osnove i jamstva mogućnosti pristupa javnim podacima. U nastavku dajemo kratki pregled glavnih elemenata sadržanih u ovim odredbama.

Članci XX i XXI Temelnog zakona Mađarska navode kako slijedi:

Članak XX

(1) Svatko ima pravo na tjelesno i mentalno zdravlje.

(2) Mađarska će poticati primjenu prava iz stavka (1) poljoprivredom bez genetski modificiranih organizama, osiguravanjem pristupa zdravoj hrani i pitkoj vodi, organiziranjem sigurnosti na

* Dr. sc. Biljana Činčurak Erceg, viša asistentica, Katedra pomorskog i općeprometnog prava, Osijek, biljana.cincurak@pravos.hr

** Doc. dr. sc. Melinda Szappanyos, docentica, Katedra za međunarodne studije, Institut društvenih znanosti, College "Eötvös József", melinda@szappanyos.hu

*** Doc. dr. sc. Péter Tilk, docent, Katedra za ustavno pravo, Pečuh, tilk.peter@ajk.pte.hu

¹ J. Sári, *Alapjogok. Alkotmánytan II.* [Temeljna prava. Ustavna teorija II] (Budapest, Osiris Kiadó 2004) str. 289. Prema J. Zeller, „Az egészséghez és az egészséges környezethez való jog“ [Pravo na zdravlje i zdrav okoliš], u T. Drinóczi, ur., *Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok* [Mađarsko ustavno pravo III. Temeljna prava] (Budapest – Pécs, Dialóg Campus Kiadó 2006) str. 558.

radu i zdravstvene zaštite, poticanjem sporta i redovite fizičke aktivnosti, kao i osiguravanjem zaštite okoliša.

Članak XXI

- (1) Mađarska priznaje i provodi pravo svakoga na zdravi okoliš.
- (2) Svatko tko uzrokuje štetu u okolišu obavezan je vratiti ga u prijašnje stanje, ili snositi troškove popravljivanja, kako je to predviđeno zakonom.
- (3) Zabranit će se uvoz otpada u Mađarsku radi odlaganja.

Kada govorimo o ustavnopravnom poretku Republike Hrvatske, članak 3. Ustava, između ostalog, navodi očuvanje prirode i čovjekova okoliša kao jednu od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske. Potom se odredbom članka 50. navode te vrijednosti kao jedne od ustavnih opravdanja za ograničenje vlasničkih prava. Članak 52. primjerice nabroja zaštićene sastavnice okoliša. Prema toj odredbi, more, morska obala i otoci, vode, zračni prostor, rudno blago i druga prirodna bogatstva, ali i zemljište, šume, biljni i životinjski svijet, drugi dijelovi prirode, imaju osobitu zaštitu Republike Hrvatske. Nadalje je člankom 70. Ustava Republike Hrvatske propisano da država mora osigurati uvjete za zdrav okoliš, te je propisano da je svatko dužan, u sklopu svojih ovlasti i djelatnosti, osobitu skrb posvećivati realizaciji ovog prava, što je također dodatno pojačano poslovima iz djelokruga jedinica lokalne samouprave iz članka 135.

Kada se uspoređuju odredbe dvaju ustava, čini se da hrvatski, budući da nabrojanje primjera, daje precizniju osnovu tijelima čija je zadaća da štite Ustav, dok je mađarski Temeljni zakon značajan zbog stvaranja ustavnog temelja za zakonsku regulaciju o pravnim posljedicama prouzrokovanja štete u okolišu. Ovo potonje je osobito moderno - iako je bilo dostupno prema privatnom pravu - jer daje učinkovit alat Parlamentu za oblikovanje adekvatnog regulatornog okvira. Postoji prostor za razlikovanje: od onog koji uzrokuje štetu se, ovisno o njegovim/njezinim vještinama, karakteristikama i stupnju oštećenja, itd., očekuje da će prestati s tim, ili ako on/ona to ne može učiniti kako treba, uz adekvatno osiguranje okoliša, šteta se može prekinuti na njegov/njezin trošak.

Zabrana uvoza otpada je novo pravilo u mađarskom Ustavu: nije moguće unijeti onečišćujući otpada u zemlju bez suočavanja s pravnim posljedicama; međutim, uvoz je zabranjen samo u svrhu odlaganja dok je pravilna obrada i korištenje dopušteno Temeljnim zakonom. Nužan uvjet, vezan za zaštitu okoliša, jest da kada se jednom postigne razina njegove zaštite ona se ne bi mogla Ustavom smanjiti. Mađarski Ustavni sud je u svojoj odluci od 28/1994. (V. 20.) utvrdio da je pravo na zdravi okoliš cilj institucionalne zaštite koji je posebno temeljno pravo čija institucionalna zaštita je dominantnija i prevladava. Drugi razlog je zašto se pravu na zdravi okoliš treba dati temeljno pravo zaštite je njegova uska veza s pravom na život, ono u konačnici jamči prirodnu bazu i biološki preduvjet za pravo na život.² Osiguranje prava na zdravi okoliš se obrazloženo kao obveza države na zaštitu života; zaštita života također pokriva i zaštitu životnih uvjeta budućih generacija.³ Ustavni sud je u odluci 28/1994. (V. 20.) također istaknuo da zakonom osigurani stupanj zaštite okoliša ne može biti smanjen, zbog činjenice da je zdravi i neoštećeni okoliš fizički nužan uvjet za provođenje prava na ljudski život, prirodna osnova života nije vječna i znatan dio ekoloških šteta je nepovratan.

Bitna je karakteristika ovog prava, kako je to priznato prema oba ustava, da njegova učinkovita realizacija primarno traži od države da poduzme preventivne mjere. Razlog tome je da *post factum* sankcioniranje nepovratne štete ne može popraviti *status quo*, jer štete u okolišu uništavaju prirodna bogatstva, a njih je u većini slučajeva nemoguće popraviti. Stoga je Ustavni sud također naglasio da država ne smije povući preventivne mjere i treba donijeti mjere koje će biti zajamčene sankcijama,⁴ osim toga, prilikom donošenja odluka koje utječu na okoliš zakonodavac mora intenzivirati razmišljanja i predviđanja.⁵

Pravo na zdrav okoliš usko je povezano s pravom na pristup javnim informacijama. Ovo potonje je jedno od jamstava prava na zdravi okoliš; bez ovih znanja, podataka i informacija potrebnih za osiguravanje zdra-

² Odluka 28/1994. (V. 20.) Ustavnog suda.

³ Odluka 64/1991. (XII. 17.) Ustavnog suda.

⁴ Odluka 28/1994. (V. 20.) Ustavnog suda, ABH 1994. 134, 141.

⁵ Odluka 30/2000. (I. 11.) Ustavnog suda, v. također Drinóczi, op. cit bilj. 1, na str. 564.

vog okoliša, kao i za uspješnu provedbu preventivnih ili korektivnih aktivnosti države, neće biti moguće. Mađarski Ustavni sud je utvrdio da na temelju specifičnosti prava na zdravi okoliš država mora uspostaviti zakonska i organizacijska jamstva, kao što su pravo na pristup javnim informacijama, za obavljanje istih zadataka za koje je, u drugim slučajevima, predviđena zaštita temeljnih prava.⁶ Pravo na pristup javnim informacijama je također uključeno i u hrvatski i u mađarski ustav. Na temelju članka 38. Ustava Republike Hrvatske, pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti mora biti zajamčeno. Ograničenja prava na pristup informacijama moraju biti razmjerna naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju te nužna u slobodnom i demokratskom društvu, a propisuje se zakonom.

Prema članak VI (2) Temeljnog zakona Mađarske, svatko ima pravo na zaštitu svojih osobnih podataka, kao i na pristup i objavu podataka od javnog interesa. Stavak 3. određuje da će primjena prava na zaštitu osobnih podataka i na pristup podacima od javnog interesa biti nadzirana od strane neovisnog tijela uspostavljenog u skladu s Temeljnim zakonom. Sloboda informiranja može se smatrati pravom svakoga da bude u mogućnosti dobiti informacije o javnim podacima, kao i formiranje kontrole države o ljudskom pravu, to je individualno, subjektivno i provedivo pravo na dobivanje informacije o aktivnostima javnih tijela koja troše javni novac. Sloboda informiranja je također obveza države da pruži te informacije,⁷ odnosno da jamči neometano dobivanja informacija.⁸ Upoznavanje s informacijama je obveza države (i tijela)

⁶ Odluka 28/1994. (V. 20.) Ustavnog suda.

⁷ V. Z. Kerekes, „Az információszabadság az ombudsman gyakorlatában“ [Sloboda informiranja u praksi ombudsmana] u L., Majtényi ur., *Az odaáttra nyíló ajtó* (Budapest, Adatvédelmi Biztos Irodája 2001) str. 122. U britanskoj literaturi, sloboda informiranja obuhvaća dobivanje informacija dostupnih vladi ili tijelima vlasti, agencijama. Informacije se mogu odnositi na pojedinca ili djelatnosti vlade. Obveza je države učinite te informacije dostupnima. A. Mason, *The Relationship Between Freedom of Expression and Freedom of Information*, u J. Beatson i Y. Cripps, ur., *Freedom of Expression and Freedom of Information. Essays in Honour of Sir David Williams* (Oxford University Press, 2002) str. 238.

⁸ Ova sloboda štiti odgovarajuće i točne informacije iz jasnih izvora. Njemačka praksa smatra takvim masovnim medijima i satelitske antene nužne za pristup stranim prijenosima podataka. V. čl. 5 I S. 1 Halbs. 2 GG., BVerfG NJW 2001, 1633, 1634., BVerfGE 27, 71, 83; BVerfGE 90, 27, 32; R. Schmidt, *Grundrechte* 8 (Rolf Schmidt Verlag GmbH. 2003) str. 185., 194, 195., Maunz-Dürig: *Kommentar zum Grundgesetz*

kao i dostavljanje traženih podataka. To je okvir u kojem su državni organi zakonski obvezni pružiti javnosti točne, precizne i pravodobne informacije; tome se udovoljava redovitim objavljivanjem ili omogućavanjem pristupa podacima na drugi bilo koji način.⁹

Država mora osigurati institucionalna jamstva za zaštitu ovog prava: postojanje i funkcioniranje tijela koja se bave provedbom i mogućom međunarodnom suradnjom. Konvencija o zaštiti rijeke Dunav može se smatrati kao takva u području zaštite okoliša.

II. Izvori prava i zajednički projekti

Međunarodni ugovori, multilateralni ili bilateralni, koje države sklapaju bitan su izvor vodnog prava i prava zaštite riječnog okoliša. Postoji veliki broj međunarodnih ugovora koji reguliraju odnose na međunarodnim rijekama, npr. plovidbu, upotrebu, razgraničenje, zaštitu okoliša i sl.

U početku su se izvori prava koji su se odnosili na međunarodne vode uglavnom bavili pitanjima razgraničenja između država, regulacijom korištenja vode za kućanstva, navodnjavanje, ribolov, a ostala tradicionalna korištenja voda su bila regulirana nacionalnim zakonodavstvom svake države ili bilateralnim ugovorima između susjednih država. Jedino je plovidba na značajnim međunarodnim vodenim tokovima bila razmatrana i na međunarodnom nivou, i to u pogledu trgovinskih interesa. Dakle, pravo međunarodnih rijeka i jezera se razvijalo uz pitanja plovidbe. Od početka 20. stoljeća, na međunarodnim rijekama su se razvili novi oblici upotrebe rijeka, posebno proizvodnja hidroenergije, a zaključeni su i brojni novi međunarodni ugovori o iskorištavanju vodnih resursa zajedničkih dvjema ili većem broju država. U novije vrijeme, sklapaju se i ugovori o prevenciji štetnih utjecaja voda kao što su oni nastali zbog erozije ili poplave ili za zaštitu od prirodnih nepogoda. Danas je zaštita voda od onečišćenja postala najveća briga pa je u tu svrhu sklopljen i velik broj ugovora.¹⁰

(München, C. H. Becksche Verlagsbuchhandlung 1993) str. 29 i dalje. Prema Drinóczi, op. cit. bilj. 1, na str. 341.

⁹ Drinóczi, op. cit. bilj. 1, na str. 349.

¹⁰ D. A. Caponera, *Principles of Water Law and Administration: National and Interna-*

Međutim, treba naglasiti da čak i uz formalni sporazum, ipak postoje problemi koji sprečavaju suradnju među državama. Iako većina sporazuma ima status međunarodnog ugovora, te stoga obvezuje stranke da ih se pridržavaju po načelu *pacta sunt servanda*, sporazumi o rijekama rijetko sadrže eksplicitne kazne za svoje kršenje.¹¹

1. Opći i regionalni ugovori o okolišu

Međunarodno pravo okoliša općenito se počinje razvijati sedamdesetih godina dvadesetog stoljeća,¹² no unatoč tome danas postoji iznimno velik broj odredbi u međunarodnim ugovorima, ali i u nacionalnim zakonodavstvima koja reguliraju pitanja vezana uz okoliš. Zajedničko im je da naglašavaju nužnost njegove zaštite poštujući temeljna načela zaštite okoliša (načelo opreza, načelo prevencije, načelo onečišćivač plaća, načelo održivog razvitka). Propise koji reguliraju zaštitu okoliša, prema sadržaju i cilju kojem su namijenjeni možemo podijeliti na:

- propise o sprečavanju onečišćenja – svrha im je da do onečišćenja uopće ne dođe;
- propise o suzbijanju i ograničavanju onečišćenja – sadrže mjere koje treba poduzeti ako do onečišćenja dođe;
- propise represivne naravi – mogu biti kaznenopravne sankcije, ali i građanskopravna odgovornost i naknada štete (ekološke štete).¹³

Temeljni međunarodni ugovori bitni za temu ovoga rada su: Konvencija o suradnji na zaštiti i održivoj uporabi rijeke Dunav (Konvencija o zaštiti rijeke Dunav ili DRPC)¹⁴ iz 1994. godine, Konvencija o režimu

tiona (Rotterdam, A. A. Balkema 1992) str. 184.

¹¹ M. D. Stinnett i J. Tir, *The Institutionalization of River Treaties*, 14 *International Negotiation* (2009) str. 229. na str. 231.

¹² O razvoju prava okoliša v. O. Lončarić et al., *Pravo okoliša* (Zagreb, Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja i Organizator 2003); M. Seršić, *Međunarodnopravna zaštita morskog okoliša* (Zagreb, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu 2003); M. Črnjar, *Ekonomika i politika zaštite okoliša* (Rijeka, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Rijeci Glosa 2002).

¹³ I. Grabovac, *Suvremeno hrvatsko pomorsko pravo i Pomorski zakonik* (Split, Književni krug 2005) str. 23.

¹⁴ Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 2/1996.; *Convention on Cooperation for the Protection and Sustainable Use of the Danube River*, Sofia, 1994, 74/2000. (V. 31.) Korm. rendelet a Duna védelmére és fenntartható használatára irányuló

plovidbe na Dunavu (Beogradska konvencija)¹⁵ iz 1948. godine i Protokol iz 1998. godine,¹⁶ Konvencija o zaštiti i uporabi prekograničnih vodotoka i međunarodnih jezera¹⁷ iz 1992. godine, Protokol o vodi i zdravlju uz Konvenciju o zaštiti i uporabi prekograničnih vodotoka i međunarodnih jezera iz 1999. godine,¹⁸ Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (Arhuška konvencija)¹⁹ iz 1998. godine. Obje države, Republika Hrvatska i Mađarska su stranke ovih konvencija.²⁰ Treba napomenuti da moderni dvostrani i regionalni ugovori nastoje usvojiti sustav sliva jer je on najučinkovitije sredstvo za postizanje kontrole onečišćenja i korištenja voda.²¹

együttműködésről szóló, 1994. június 29-én, Szófiában létrehozott Egyezmény kihirdetéséről.

¹⁵ Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/1998.; Convention regarding the regime of navigation on the Danube, 1948, Belgrade, 1949. évi XIII. törvény a Dunán való hajózás rendjének szabályozása tárgyában Belgrádban, 1948. évi augusztus hó 18. napján kelt nemzetközi Egyezmény becikkelyezéséről.

¹⁶ Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 13/1998.; Amending Protocol to the Convention regarding the Regime of Navigation on the Danube of 18 August 1948, 1998, 2000. évi CXIV. törvény a Dunán való hajózás rendjének szabályozása tárgyában Belgrádban, 1948. augusztus hó 18. napján kelt Egyezmény 1998. március hó 26-án kelt Kiegészítő Jegyzőkönyve és annak Aláírási Jegyzőkönyve kihirdetéséről.

¹⁷ Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 4/1996.; Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes, 17 March 1992, Helsinki; 130/2000. (VII. 11.) Korm. rendelet a határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelmére és használatára vonatkozó, Helsinkiben, 1992. március 17-én aláírt Egyezmény kihirdetéséről.

¹⁸ Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 4/2006.; Protocol on Water and Health to the 1992 Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes, 17 June 1999, London, 2331 UNTS 5; 213/2005. (X. 5.) Korm. rendelet a határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelmére és használatára vonatkozó, Helsinkiben, 1992. március 17-én aláírt egyezményhez kapcsolódó Víz és Egészség Jegyzőkönyv kihirdetéséről.

¹⁹ Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 1/2007.; Convention on Access to Information, Public Participation in Decision – Making and Access to Justice in Environmental Matters, 25 June 1998, Aarhus; 2001. évi LXXXI. törvény a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságának a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről.

²⁰ UN Treaty Collection, Status of Treaties, dostupno na <http://treaties.un.org/Pages/ParticipationStatus.aspx> (17.04.2013)

²¹ P. W. Birnie i A. E. Boyle, *International Law & the Environment*, 2nd edition, (Oxford,

2. Dvostrani sporazumi

Republike Hrvatska i Mađarska sklopile su i brojne bilateralne ugovore od kojih izdvajamo: Ugovor između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Mađarske o suradnji na području zaštite od prirodnih i civilizacijskih katastrofa (Ugovor)²² iz 1997. godine te Sporazum o suradnji između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Mađarske na području zaštite okoliša i prirode (Sporazum)²³ iz 2006. godine.

2.1. Ugovor o suradnji na području zaštite od prirodnih i civilizacijskih katastrofa (dalje Ugovor)

Polje primjene Ugovora sklopljenog 1997. godine je ograničeno, budući da stvara obveze za države u slučaju katastrofe ili neposredne opasnosti od katastrofe. Prema Ugovoru, temeljna obveza ugovornih strana je razmjena informacija u slučaju katastrofa čija je konačna svrha zaštita civilnog stanovništva.²⁴ Obveza razmjene informacija postoji i prije nego što se dogodi stanje opasnosti, kako bi se spriječila katastrofa.²⁵ Osim razmjene podataka, stranke Ugovora mogu kada se katastrofa dogodi, zatražiti pomoć od druge ugovorne stranke preko nadležnih tijela.²⁶ Kako je većina članaka Ugovora usko povezana s posebnom temom koja se analizira u dijelu 4. ovoga rada, oni će detaljno biti objašnjeni u tom dijelu.

Oxford University Press 2002) str. 299.

²² Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 6/1998.; Treaty between the Government of the Republic of Croatia and the Government of the Republic of Hungary on cooperation towards protection from natural and civilization catastrophes, Budapest, 9 July 1997; Hungarian national act: 114/1998. (VI. 11.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és a Horvát Köztársaság Kormánya között a természeti és civilizációs katasztrófák elleni védelemről szóló, Budapesten, 1997. július 9-én aláírt Egyezmény kihirdetéséről.

²³ Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 4/2007.; Agreement on Co-operation between the Government of the Republic of Croatia and the Government of Republic of Hungary in the field of Environmental Protection and Nature Conservation, Budapest, 26 January 2006, Hungarian national act: 127/2006. (V. 30.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és a Horvát Köztársaság Kormánya között a környezetvédelem és természetvédelem terén való együttműködésről szóló Egyezmény kihirdetéséről.

²⁴ Ibid. čl. 2., t. b).

²⁵ Ibid. čl. 3., st. 1.

²⁶ Ibid. čl. 10.

2.2. Sporazum o suradnji na području zaštite okoliša i prirode (dalje Sporazum)

Sporazum sklopljen 2006. godine nije prvi dvostrani međunarodni ugovor o okolišu između dviju vlada, ali je nedvojbeno najopćenitiji u području suradnje, što je široko utvrđeno. Za potrebe ovog rada najvažnija područja suradnje su: 1. opća pitanja politike zaštite okoliša i prirode; 3. praćenje, ocjena i sveobuhvatna analiza stanja okoliša i prirode, pristup informacijama o okolišu; i konačno, 5. sigurnost okoliša, međusobna pomoć u slučaju iznenadnih događaja koji imaju prekogranične učinke.²⁷

Opća koordinacija oko provedbe Sporazuma je dužnost ministarstava koja su nadležna za zaštitu okoliša u svakoj državi,²⁸ dok je provedba konkretnih zadataka delegirana Zajedničkom odboru, kojeg su uspostavile ugovorne stranke Sporazuma.²⁹ Odbor je među ostalim nadležan za promicanje stručnih posjeta radi razmjene informacija te uspostave kontakata među stručnjacima,³⁰ i usklađivanje metoda razmjene informacija.³¹ Sporazum sadrži niz odredaba koje se odnose na razmjenu informacija i informiranje javnosti što će se analizirati u drugim poglavljima. Sporazum pojašnjava odnos prema drugim međunarodnim ugovorima koje su dvije vlade prihvatile, određujući da on ne utječe na njihovu primjenu.³² Isto tako, države su odredile da Sporazum ne utječe na obveze koje proizlaze iz članstva u Europskoj uniji.³³

3. Zajednički projekti

Velik broj svjetskih rijeka nalazi se unutar teritorija dvije ili više država što zahtijeva suradnju obalnih država pri njihovom korištenju. Suradnja na području voda omogućava bolje upravljanje koje dovodi do veće zaštite rijeka, jezera, močvara i povezanih ekosustava, a po-

²⁷ Ibid. čl. 2.

²⁸ Ibid. čl. 4.

²⁹ Hrvatsko-mađarski zajednički odbor za zaštitu okoliša i prirode; ibid. čl. 3.

³⁰ Ibid. čl. 3., st. 6. t. c).

³¹ Ibid. čl. 3., st. 6., t. d).

³² Ibid. čl. 10. st. 2.

³³ Ibid.

sredno i obala i mora. Hrvatska i Mađarska dijele dio sliva jedne od najznačajnijih europskih rijeka - rijeke Dunav, a i druge rijeke protječu kroz teritorije obje države (Drava, Mura). Mađarsko-hrvatska prekogranična suradnja započela je 2002. godine kada su lokalni sudionici duž granice pokrenuli stvaranje mađarsko-hrvatskog pilot fonda za male projekte u okviru mađarskog nacionalnog Phare programa. IPA prekogranični program Mađarska – Hrvatska 2007. - 2013., odobrila je Europska komisija 13. ožujka 2008. godine.³⁴ Program uključuje potporu Zajednice za određene mađarske i hrvatske regije koje se nalaze duž zajedničke granice. Program nudi široki spektar mogućnosti potencijalnim korisnicima u okviru dvaju prioriteta: 1. Održivog okoliša i turizma; te 2. Razvoja gospodarske suradnje i zajedničkih ljudskih kapaciteta.

Cilj prvog prioriteta je promicanje ekološke održivosti u pograničnom području, kao i razvoj eko-turizma u području rijeka Mure – Drave – Dunava i njihovog neposrednog okruženja.

Neki od primjera završenih IPA projekata su: Pročišćavanje otpadnih voda na rijeci Muri, Revitalizacija i razvoj krajobraza riječnog ekosustava u području Drava – Dunav, Razvijanje sustava prognoziranja poplava na rijeci Dravi prema hrvatsko-mađarskim hidrografskim stanicama, Daljnji razvoj i proširenje planova za kompleksni informacijski sustav za upravljanje u slučaju katastrofa (Disaster Management Information System) na rijeci Dravi, Prekogranična zaštita Srednjeg Dunava. Projekt koji se još uvijek provodi je obnova mjesta koja su onečišćena nagaznim minama u području Drava – Dunav. Jedan od najvažnijih prirodnih resursa u ovom području je sustav rijeka Mura – Drava – Dunav sa svojim posebnim krajobrazom i ekosustavom. Pograničnu regiju obilježava činjenica da se nalazi uz tok rijeke Drave, koja se ulijeva u Dunav. Ovo vrijedno prirodno bogatstvo je zaštićeno u okviru Nacionalnog parka Dunav – Drava.³⁵ Također treba navesti da je UNESCO, na sjednici Međunarodnog koordinacijskog vijeća programa Čovjek i biosfera, održane u srpnju 2012. godine u Parizu

³⁴ <http://www.hu-hr-ipa.com/en/overview> (17.4.2013).

³⁵ V. Hungary-Croatia IPA Cross-border Co-operation Programme, Programming Document for the Programming Period 2007-2013, str. 29., dostupno na http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/ipa/hu-hr_op_final_en.pdf (17.4.2013).

proglasio prekogranični Rezervat biosfere Mura – Drava – Dunav između Hrvatske i Mađarske,³⁶ a to je najznačajniji rezultat suradnje u području zaštite prirode između dvije države. Pogranično područje između Hrvatske i Mađarske bogato je vodnim resursima koji su dobre prosječne kakvoće podzemnih voda, osim Dunava i njegovih pritoka koji su onečišćeni. Povezanost vodama Dunava i Drave pruža brojne mogućnosti za daljnju suradnju. Kako bi se proširila ekološka svijest i znanje svi rezultati aktivnosti moraju se dostaviti lokalnoj zajednici i njihovim relevantnim organizacijama.

III. Razmjena informacija

Manje – više je uobičajeno mišljenje o međunarodnom javnom pravu da ono u nekim područjima nije dovoljno učinkovito. To se uglavnom odnosi na politički osjetljive teme, kao što su ljudska prava i odgovornost države ili neka opća načela, npr. načelo neintervencije. S druge strane, u drugim područjima učinkovitost međunarodnog javnog prava je neupitna, primjerice u slučaju prava ugovora. Čak i ako članovi međunarodne zajednice poštuju svoje međunarodne obveze, osim u navedenim politički osjetljivim temama, i dalje je potrebno razraditi neke metode kontrole za osiguravanje odgovarajućeg izvršavanja međunarodnih ugovora. Jedna od najčešćih metoda je uspostavljanje obveze za države stranke da dostave određene podatke (obično međunarodnoj organizaciji ili komisiji, uspostavljenoj samim ugovorom). Osim toga, da bi suradnja bila učinkovita, mnogi međunarodni ugovori sadrže pravila o razmjeni informacija među državama stranaka ugovora. Stoga, većina međunarodnih ugovora o okolišu sadrži obvezu ugovornih stranaka da dijele određene informacije. Ova razmjena informacija načelno ima dva smjera, s jedne strane zajednička organizacija ili organ nadzire provedbu ugovora, a s druge strane države dijele podatke, potrebne za

³⁶ UNESCO proglasio prekogranični Rezervat biosfere Mura-Drava-Dunav između Republike Hrvatske i Republike Mađarske dostupno na <http://www.zastita-prirode.hr/Novosti-i-dogadanja/UNESCO-proglasio-prekogranični-Rezervat-biosfere-Mura-Drava-Dunav-između-Republike-Hrvatske-i-Republike-Mađarske> (17.4.2013); UNESCO Press, 20 new Biosphere Reserves added to UNESCOs Man and the Biosphere (MAB) Programme, dostupno na http://www.unesco.org/new/en/media-services/single-view/news/20_new_biosphere_reserves_added_to_unescos_man_and_the_biosphere_mab_programme/ (17.4.2013).

međusobnu suradnju. Ovo također vrijedi i za relevantne ugovore o okolišu navedene u prethodnim dijelovima. U nastavku će biti prikazani najvažniji međunarodni ugovori o okolišu, počevši s Konvencijom o zaštiti rijeke Dunav zbog njezine važnosti, a nakon toga Arhuška konvencije te bilateralni sporazumi između Hrvatske i Mađarske.

1. Konvencija o zaštiti rijeke Dunav

1.1. Obveza izvještavanja

Svaka ugovorna stranka Konvencije o zaštiti rijeke Dunav dužna je razmijeniti informacije o temeljnim pitanjima u obliku izvještavanja. Ta temeljna pitanja su određena dijelom samom Konvencijom o zaštiti rijeke Dunav, a dijelom je njihova obrada povjerena i Međunarodnoj komisiji za zaštitu rijeke Dunav (ICPDR). Prema članku 10. DRPC ugovorne stranke trebaju joj dostaviti sljedeće informacije:

- dokumente predviđene samom Konvencijom ili koje zatraži ICPDR;
- informacije o međunarodnim ugovorima, „*koji se odnose na zaštitu i gospodarenje vodama Dunava i vodama u njegovom slivu, ili koji su za to relevantni*“³⁷;
- sve relevantne zakone i opće akte, koji se odnose na gore spomenuta pitanja i važne elemente (vremenski okvir, financijski troškovi za provedbu) za proces njihove pripreme;
- nadležne institucije odgovorne za implementaciju DRPC;
- svaku informaciju o planovima, projektima, „*koje su takve prirode da bi mogle izazvati prekogranične posljedice*“³⁸.

1.2. Razmjena informacija, konzultacije

DRPC obvezuje ugovorne stranke da razmjenjuju različite informacije, primjerice propisima i podacima, koji su prikupljeni istraživanjima o okolišu. Prema Konvenciji, potrebno je dostaviti informacije:

„a) o općem stanju riječnog okoliša u slivu Dunava; b) o iskustvima stečenim u primjeni najbolje raspoložive tehnologije i o

³⁷ DRPC, čl. 10. t. b).

³⁸ Ibid. t. f).

rezultatima istraživanja i razvoja; c) podacima o emisiji i monitoringu; d) o poduzetim i predviđenim mjerama za sprečavanje, ograničenje i smanjenje prekograničnih posljedica; e) o propisima o ispuštanju otpadnih voda; f) o neizgodama u koje su uključene tvari opasne po vodu ...“³⁹

a također su i propisi o graničnim vrijednostima emisija predmet ove razmjene informacija.⁴⁰ DRPC ne određuje metode razmjene informacija, nego je taj zadatak povjeren ICPDR-u, a obavlja ga uz razradu smjernica i načela.⁴¹

Razmjena informacija se temelji na uzajamnosti i besplatna je, ali ako ugovorna stranka zahtijeva podatke koji nisu odmah dostupni, a njihovo prikupljanje i razmjena zahtijeva troškove, razumno plaćanje može biti uvjet ispunjavanja zahtjeva.⁴² Jedan cilj razmjene informacija među ugovornim strankama je postizanje najboljih raspoloživih tehnologija u svakoj državi.⁴³ Budući da izvršavanje obveza razmjene informacija ponekad znači da industrijske ili komercijalne tajne, povjerljivi podaci dolaze do drugih država, DRPC precizno regulira zaštitu takvih povjerljivih podataka.⁴⁴

Kada ne postoji obveza izvještavanja na temelju DRPC ili drugih međunarodnih ugovora, ali se čini potrebnom, ugovorne stranke mogu nakon prethodne razmjene informacija ući u daljnje konzultacije o planiranim aktivnostima, koje bi mogle imati prekogranične posljedice. Rezultati tih konzultacija trebaju se uzeti u obzir u nacionalnim procesima donošenja odluka.⁴⁵

Stranke konvencije također imaju obvezu izvještavanja bez odgađanja. „Ako nadležni organ utvrdi povećanu prisutnost opasnih tvari u vodama Dunava ili vodama u njegovom slivu, ili ako dobije izvješće o ele-

³⁹ Ibid. čl. 12. st. 1.

⁴⁰ Ibid. čl. 12. st. 2.

⁴¹ International Commission for the Protection of the Danube River, Publications, Technical Papers, dostupno na <http://www.icpdr.org/main/publications/technical-papers> (18.3.2013).

⁴² DRPC, čl. 12. st. 3.

⁴³ Ibid. čl. 12. st. 4.

⁴⁴ Ibid. čl. 12. st. 6, čl. 13.

⁴⁵ Ibid. čl. 11.

mentarnoj nepogodi ili nezgodi koja bi mogla imati ozbiljne posljedice po kakvoću voda Dunava i po nizvodne podunavske države, dužan je o tome smjestiti izvijestiti osobe određene za kontaktiranje i Međunarodnu komisiju, sukladno postupku koji odredi Komisiji⁴⁶. Ova obveza postoji prema nizvodnim državama također i u slučajevima poplava, uključujući opasnosti od leda.⁴⁷

2. Arhuška konvencija (čl. 10.), Ugovor (čl. 3.) i Sporazum (čl. 5., 6.)

Arhuška konvencija ograničava obvezu ugovornih stanaka na razmjenu informacija na sastancima na temelju redovitih izvještaja. Izvještaji su ograničeni na informacije o uvjetima za „zakonski i metodološki pogled na pristup informacijama, sudjelovanje javnosti u odlučivanju i pristup pravosuđu u pitanjima okoliša, s ciljem njihovog daljnjeg poboljšanja“,⁴⁸ a također razmjenjuju informacije o relevantnim međunarodnim ugovorima i njihovim iskustvima.⁴⁹ Arhuška konvencija ne sadrži daljnje obveze o razmjeni informacija prema drugim ugovornim strankama, ali uspostavlja obvezu obavještavanja javnosti „u slučaju bilo kakve neposredne prijetnje ljudskom zdravlju ili okolišu“.⁵⁰ Ugovor obvezuje obje države da razmjenjuju sve informacije bitne za suradnju.⁵¹ Budući da je Sporazum bilateralni međunarodni ugovor on očito ne sadrži obvezu izvještavanja (povjerenstvu), a također ne spominje razmjenu informacija između ugovornih stranaka, jer to je obvezno za suradnju među državama. Sporazum samo propisuje da informacije relevantne s aspekta suradnje mogu biti dostupne i trećim državama, na temelju ugovora i u skladu s nacionalnim propisima i međunarodnim obvezama ugovornih stranaka.⁵² Ugovorne stranke također imaju neposrednu obvezu obavijestiti jedna drugu u slučaju nekog događaja ili njegove neposredne prijetnje, a koji bi mogao imati prekogranične učinke.⁵³

⁴⁶ Ibid. čl. 16. st. 3.

⁴⁷ Ibid. čl. 16. st. 4.

⁴⁸ Arhuška konvencija, čl. 10., st. 2., t. a).

⁴⁹ Ibid. čl. 10., st. 2., t. b).

⁵⁰ Ibid. čl. 5., st. 1., t. c).

⁵¹ Ugovor, čl. 3., st. 1.

⁵² Sporazum, čl. 5.

⁵³ Ibid. čl. 6., st. 1.

3. Hrvatsko i mađarsko nacionalno zakonodavstvo

Očito je da zakoni čiji je izvor nacionalni ne sadrže eksplicitnu obvezu za razmjenu informacija s međunarodnim organizacijama, tijelima ili ugovornim strankama međunarodnih ugovora. Vezano uz ovu temu potrebno je ispitati i Ustav Republike Hrvatske i Temeljni zakon Mađarske, jer ti dokumenti uređuju odnose između međunarodnog i nacionalnog prava. Nacionalni zakon LIII iz 1995. godine o općim pravilima zaštite okoliša je također kratak i sadrži samo opća pravila o ovom pitanju uz odnos prema međunarodnim ugovorima kojih je Mađarska stranka.⁵⁴ Ova pravila su upotpunjena proglašavajući da, čak i u nedostatku međunarodnih ugovora, ekološke interese drugih država treba uzeti u obzir u sprečavanju opasnosti i štete okolišu,⁵⁵ čija obveza naravno uključuje također i obvezu razmjene informacija. Dužnost informiranja (i suradnje) postoji i prema Europskoj uniji kao i prema njezinim državama članicama koje mogu biti zahvaćene štetom u okolišu.⁵⁶

Temeljni zakon Mađarske je prihvatio dualistički koncept o odnosu mađarskih nacionalnih zakona i međunarodnog prava, naime norme s izvorom u međunarodnom pravu se primjenjuju u Državi, ako su objavljene u nacionalnom pravu.⁵⁷ Obveza razmjene informacija očito nije opće pravilo međunarodnog javnog prava, tako da treba biti objavljena u obliku propisa.⁵⁸ Prema Temeljnom zakonu, Mađarska osigurava sklad između međunarodnog prava i mađarskog prava kako bi ispunila svoje obveze prema međunarodnom pravu.⁵⁹ Međunarodno javno pravo ne određuje uvjete za objavu u obliku propisa (osim za određivanje oblika izražavanja pristanka da bude vezana ugovorom), ali zahtijeva od države da ispuní svoje međunarodne obveze, u suprotnom državu

⁵⁴ Zakon LIII iz 1995, 11 § st. 1.

⁵⁵ Ibid. 11 § st. 2.

⁵⁶ Ibid. 102/C §.

⁵⁷ T. Molnár, „Az új Alaptörvény rendelkezései a nemzetközi jog és a belső jog viszonyáról“, u T. Drinóczi i A. Jakab, ur., *Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011: Volume I.* (Budapest-Pécs, Pázmány Press 2013) str. 88.

⁵⁸ Temeljni zakon Mađarske, čl. Q, st. 3.

⁵⁹ Ibid. čl. Q, st. 2.

se može pozivati na međunarodnu odgovornost.⁶⁰ Mađarska praksa pokazuje da je obično u nacionalnom pravu kod objavljivanja međunarodnih ugovora, uključen samo izvorni tekst zajedno s propisima koji određuju nadležne institucije odgovorne za provedbu i/ili odobrenje za institucije da razrade detaljnija pravila.⁶¹

Pravo na pristup informacijama o okolišu u Republici Hrvatskoj regulira i Zakon o zaštiti okoliša⁶² (v. *infra* IV. 4.). Zakon o zaštiti okoliša također daje okvir za izvještavanje međunarodnih tijela i organizacija. On propisuje da se dostava podataka, informacija i izvještaja te njihova razmjena s međunarodnim tijelima i organizacijama, provodi na način i u rokovima utvrđenim svakim pojedinim dokumentom o preuzimanju obveza.⁶³ Primjerak tih materijala mora se dostaviti Agenciji za zaštitu okoliša. Potrebno je naglasiti da su tijela javne vlasti dužna osigurati tekstove međunarodnih ugovora, konvencija ili ugovora te propise iz područja zaštite okoliša. Agencija za zaštitu okoliša je središnje hrvatsko informacijsko tijelo za koordinaciju izvještavanja i izvještavanje Europske komisije o provedbi pojedinih propisa zaštite okoliša te koje provodi koordinaciju izvještavanja kao i samo izvještavanje. Agencija

⁶⁰ Komisija za međunarodno pravo (ILC), Nacrt članaka o odgovornosti država za međunarodno protupravne čine, s komentarima (Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries), 2001, dostupno na http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf (19.02.2013); čl. 2.; Osim općih pravila, ugovori o okolišu mogu također sadržavati *lex specialis* međunarodne odgovornosti država. G. Kecskés, „A környezeti kárfelelősség intézményesedésének egyes kérdései a nemzetközi jogban“, u T. Nótári i G. Török, ur., *Prudentia Iuris Gentium Potestate.: Ünnepi tanulmányok Lamm Vanda tiszteletére* (Budapest, MTA Jogtudományi Intézet 2010) str. 239. - 251.

⁶¹ Npr. 74/2000. (V. 31.) Korm. rendelet a Duna védelmére és fenntartható használatára irányuló együttműködésről szóló, 1994. június 29-én, Szófiában létrehozott Egyezmény kihirdetéséről 3 § st. 2; 2001. évi LXXXI. törvény a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságának a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről, 4 § st. 4-5; 127/2006. (V. 30.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és a Horvát Köztársaság Kormánya között a környezetvédelem és természetvédelem terén való együttműködésről szóló Egyezmény kihirdetéséről, 4. § st. 4; 114/1998. (VI. 11.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és a Horvát Köztársaság Kormánya között a természeti és civilizációs katasztrófák elleni védelemről szóló, Budapesten, 1997. július 9-én aláírt Egyezmény kihirdetéséről, 3 § st. 2.

⁶² Narodne novine, br. 110/2007.

⁶³ Čl. 130. st. 1.

stoga surađuje s Europskom agencijom za okoliš i izvještava u skladu sa zahtjevima Europske informacijske i promatračke mreže (EIONET).

Ustav Republike Hrvatske propisuje da: „/m/edunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, a koji su na snazi, čine dio unutarnjega pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona. Njihove se odredbe mogu mijenjati ili ukidati samo uz uvjete i na način koji su u njima utvrđeni, ili suglasno općim pravilima međunarodnog prava“.⁶⁴ Može se stoga zaključiti da se hrvatski Ustav približio monističkom shvaćanju.⁶⁵

IV. Informiranje javnosti u slučaju prirodnih nesreća

Osim razmjene informacija, države su dužne surađivati i u slučajevima nesreća odnosno hitnih slučajeva koji bi mogli dovesti do prekogranične štete. Opće načelo prema kojem države moraju obavijestiti jedna drugu i surađivati u slučaju nesreće te spriječiti štetu drugim državama, primjenjuje se i na međunarodne vodotoke.⁶⁶

U slučaju da se dogodi prirodna katastrofa potrebno je što prije prikupiti relevantne podatke i informirati javnost kako bi se spriječili nepotrebni gubici, sačuvali i zaštitili ljudski životi i zdravlje, pružila pomoć onima kojima je potrebna, uklonila opasnost, zaustavilo širenje štetnog djelovanja te što prije započelo s obnavljanjem pogođenog područja. Velike nesreće su posljedica prirodnih ili ljudskih aktivnosti. Klimatske promjene dovele su do povećanja broja ekstremnih vremenskih uvjeta (poplava, požara, potresa) pa time i do porasta broja prirodnih nesreća. S druge strane, razvoj industrije, prometa i trgovine, kao i porast broja stanovništva također pridonose sve većem onečišćenju okoliša kao i povećanju rizika od nastanka štete koja također može uzrokovati i onečišćenje okoliša.

U slučaju da se dogodi nesreća u okolišu ključno je informiranje relevantnih institucija, tijela, te javnosti kako bi došlo da brzog i djelov-

⁶⁴ Čl. 141. Ustava Republike Hrvatske.

⁶⁵ P. Bačić, „Konstitucionalizam, europske organizacije i sustav zaštite prava čovjeka u Republici Hrvatskoj“, 43 *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* (2006) str. 75. na str. 81. – 82. Vidi i J. Andrassy, B. Bakotić, M. Seršić, B. Vukas, *Međunarodno pravo I* (Zagreb, Školska knjiga 2010) str. 7.

⁶⁶ Birnie i Boyle, op. cit. bilj. 12, na str. 322.

tvornog odgovora na nastalu situaciju. Smanjenju rizika od nastanka štete kao i odgovoru na izvanrednu situaciju uvelike će pridonijeti već postojeće, prikupljene informacije. Problem može nastati ukoliko velik broj tijela, organa, organizacija i sl. prikuplja podatke, a njihova međusobna koordinacija i suradnja nije zadovoljavajuća.

Temeljne karakteristike ekološke nesreće na vodama, ali i općenito, su da je: nepredvidiva obzirom na vrijeme, mjesto i vrstu; mjesto incidenta je često bez odgovarajuće opreme i kvalificiranih stručnjaka; specifična je obzirom na moguće posljedice i način popravljivanja štete; potrebna je brzina i učinkovitost u akciji spašavanja.

1. Konvencija o zaštiti rijeke Dunav (članci 16. – 17.)

Slučajevi iznenadnog onečišćenja sliva rijeke Dunav mogu uzrokovati široko rasprostranjenu štetu u okolišu, ugroziti zdravlje ljudi i utjecati na lokalnu ekonomiju. Dvije poznate takve nesreće su izljev cijanida u Baia Mareu 2000. godine i izljev crvenog mulja u Ajki 2010. godine. Odredbe Konvencije o suradnji na zaštiti i održivoj uporabi rijeke Dunav, o sustavima za komuniciranje, upozoravanje i uzbunjivanje odnose se na cijeli sliv rijeke Dunav i zapravo služe samo kao dopuna sustavima koji su uspostavljeni i funkcioniraju na bilateralnoj razini.⁶⁷

Konvencija propisuje da će se ugovorne stranke „u okviru Međunarodne komisije uzajamno obavještavati o nadležnim organima i osobama određenim za kontaktiranje u slučaju nezgoda, npr. slučajnih zagađenja ili nekih drugih kritičnih stanja voda poput poplava ili opasnosti od leda. Sukladno tome, nadležni će organi međusobno surađivati na izradi zajedničkih planova za izvanredne situacije, gdje je to potrebno, kao dopune postojećih planova na bilateralnoj razini“⁶⁸ U skladu s člankom 16., st. 3., ako nadležni organ utvrdi povećanu prisutnost opasnih tvari u vodama Dunava ili vodama u njegovom slivu, ili ako dobije izvještaj o

⁶⁷ U čl. 16. st. 1. se određuje da će ugovorne stranke osigurati koordinirane ili zajedničke sustave za komuniciranje, upozoravanje i uzbunjivanje u kontekstu cijelog sliva, u opsegu u kojem je neophodno nadopuniti sustave koji su uspostavljeni i funkcioniraju na bilateralnoj razini. Stranke konvencije su također dužne konzultirati se o načinima i sredstvima za usklađivanje domaćih sustava za komuniciranje, upozoravanje i uzbunjivanje te planova za izvanredne situacije.

⁶⁸ Čl. 16. st. 2.

elementarnoj nepogodi ili nezgodi koja bi mogla imati ozbiljne posljedice po kakvoću voda Dunava i po nizvodne podunavske države, mora o tome smjesta izvijestiti osobe određene za kontaktiranje i ICPDR, i to sukladno postupku koji odredi ICPDR. Nadalje, radi kontrole i smanjivanja opasnosti od poplava, uključujući opasnosti od leda, nadležni organi moraju odmah o tome obavijestiti nizvodne podunavske države koje bi mogle biti ugrožene i ICPDR. ICPDR nastoji spriječiti iznenadna onečišćenja i poboljšati sposobnost reagiranja uz uvrštavanje svih relevantnih „mjesta opasnosti od nesreće“⁶⁹ u popise, te pružanjem: preporuka za smjernice podunavskim državama za poboljšanje standarda sigurnosnih mjera na rizičnim mjestima te lista kontrole koje će pomoći kontroli tehničkih razina sigurnosti na mjestima opasnosti od nesreće.

ICPDR također ima i značajnu ulogu u zaštiti od poplava. Godine 2000. ICPDR je odlučio uspostaviti dugoročni Akcijski program za održivu obranu od poplava u slivu rijeke Dunav, koji se temelji na održivim programima obrane od poplava koji su razvijeni u različitim podunavskim zemljama kao i na postojećoj strukturi umrežavanja. Akcijski program predstavlja opći okvir, a pojedinosti za podslivove treba pobliže odrediti. Godine 2009. ICPDR je objavio 17 akcijskih planova za podslivove koji pokrivaju cijeli sliv Dunava.

Dunavski sustav uzbunjivanja od poplave⁷⁰ (Dunav – EFAS) razvio je Zajednički istraživački centar Europske komisije (EC JRC) kao dio Europskog sustava uzbunjivanja od poplave⁷¹ (EFAS).

⁶⁹ Popis mjesta opasnosti od nesreća uključuje operativna industrijska postrojenja povezana s glavnim rizikom od iznenadnog onečišćenja, i to zbog prirode kemikalija koje se proizvode, skladište ili se koriste na biljkama, kao i kontaminiranih područja, uključujući i odlagališta otpada u područjima podložnim poplavama. Popis industrijskih postrojenja koja rade dovršen je 2001. godine za većinu podunavskih zemalja, a popis onečišćenih područja u područjima s rizikom od poplava je u pripremi. dostupno na <http://www.icpdr.org/main/issues/accidental-pollution> (21.4.2013).

⁷⁰ Dunav - EFAS informacije su dostupne preko lozinkom zaštićene web stranice, 24 sata na dan, putem *online* usluge koju vodi JRC. Sustav trenutno uključuje 700 hidroloških stanica u slivu Dunava, s planovima da im se broj poveća na oko 3000. Informacije uključuju prognozu za oborine i poplave duž riječnog sliva, karte koje prikazuju potencijalno dostizanje kritične razine za uzbunu za sve pritoke rijeke Dunav s uzvodnim područjem većim od 4000 km². dostupno na <http://www.icpdr.org/main/activities-projects/flood-management> (21.4.2013).

⁷¹ Oko 25 operativnih tijela diljem Europe, zajedno odgovornih za više od 85% glavnih

Okvir za suradnju između Hrvatske i Mađarske je uspostavljen u podslivu panonski srednji Dunav i u podslivu Drava - Mura.⁷² U interesu što bolje suradnje i kako bi se olakšalo ispunjavanje obveza iz Konvencije, posebno ako dođe do kritične situacije u rijekama, Konvencija zahtijeva da ugovorne stranke pruže pomoć drugim ugovornim strankama na njihov zahtjev.⁷³

2. Sporazum

Područje suradnje između dviju država, među ostalim je: sigurnost okoliša i međusobna pomoć u slučaju iznenadnih događaja koji imaju prekogranične učinke.⁷⁴ Kao što je već rečeno, u slučaju nesreća koje izazivaju prekogranične učinke i/ili u slučaju opasnosti njihova nastanka, Hrvatska i Mađarska moraju odmah obavijestiti jedna drugu i razmijeniti relevantne informacije. Također je obveza obiju države pružiti pomoć, na zahtjev druge države, u skladu s važećim ugovorima između njih, s mnogostranim međunarodnim ugovorima i pravilima postupka⁷⁵ koja Zajednički odbor treba izraditi.⁷⁶

Obje države su također obvezne, prema članku 8. Sporazuma, informirati javnost o okolišu i o mjerama poduzetim radi sprečavanja, monitoringa, smanjenja štetnih učinaka na okoliš te sprečavanja nesreća u graničnim područjima koje mogu imati prekogranični utjecaj.

3. Ugovor

Ugovor definira prirodne i civilizacijske katastrofe kao elementarne nepogode, industrijske nesreće te drugi štetni događaji prirodnog ili civilizacijskog podrijetla s devastirajućim djelovanjem, koji u znatnoj mjeri i teško oštećuju ili neposredno ugrožavaju život, njegove uvjete,

međudržavnih riječnih slivova, dobivaju EFAS informacije kao rane izvještaje o upozorenja na poplave u slijedećih 3 - 10 dana. ICPDR, *Report on Achievements in Flood Protection in the Danube River Basin*, ICPDR, 2010, str. 6.

⁷² ICPDR, *Report on Achievements in Flood Protection in the Danube River Basin*, ICPDR, 2010, str. 8.

⁷³ Čl. 17. st. 1.

⁷⁴ Čl. 2. t. 5.

⁷⁵ Autorice nisu mogle dobiti informaciju jesu li izrađena pravila postupka.

⁷⁶ Čl. 6.

materijalna dobra i prirodni okoliš, te u slučaju kojih je nužno poduzeti izvanredne zaštitne mjere.⁷⁷

Obavješćavanje o opasnostima je regulirano člankom 7. Ugovora. Obje države moraju izvješćavati o opasnostima, mogućnostima nastanka prirodnih i civilizacijskih katastrofa koje mogu drugu državu dovesti u opasnost. U tu svrhu, svaka država treba na svom teritoriju prikupljati potrebne podatke i obavijesti te ih izravno priopćiti nadležnim tijelima druge države.

Države su također obvezne izvješćavati o prirodnim i civilizacijskim katastrofama koje nastanu na njihovim teritorijima. „Obavijest mora sadržavati opis nastale opasnosti ili događaja, podatke o mjestu, vremenu, opsegu i posljedicama, te o poduzetim mjerama.“⁷⁸ Država koja pruža pomoć u slučaju da nastane katastrofa, obavješćava drugu (koja traži pomoć), o svojim raspoloživim spasilačkim snagama, kao i o mogućnostima i načinima pružanja pomoći. Ministarstvo unutarnjih poslova je u obje države ovlašteno preuzimati i prosljeđivati informacije vezane za opasnost od katastrofe ili već nastale događaje.

4. Hrvatsko nacionalno zakonodavstvo o informiranju javnosti u slučajevima prirodnih nesreća

Prema članku 38. stavak 4. Ustava Republike Hrvatske,⁷⁹ „Jamči se pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti. Ograničenja prava na pristup informacijama moraju biti razmjerna naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju te nužna u slobodnom i demokratskom društvu, a propisuju se zakonom.“ Hrvatski Zakon o pravu na pristup informacijama⁸⁰ uređuje pravo na pristup informacijama i ponovnu upotrebu informacija koje posjeduju tijela javne vlasti, propisuje načela prava na pristup informacijama i ponovnu upotrebu informacija, ograničenja prava na pristup informacijama i ponovnu upotrebu informacija, postupak za ostvarivanje i zaštitu prava na pristup informacijama i ponovnu upotrebu informacija, djelokrug,

⁷⁷ Čl. 2. t. A.

⁷⁸ Čl. 7. st. 2.

⁷⁹ Narodne novine, br. 85/2010. (pročišćeni tekst).

⁸⁰ Narodne novine, br. 25/2013.

način rada i uvjeti za imenovanje i razrješenje Povjerenika za informiranje te inspekcijski nadzor nad provedbom Zakona. Međutim u članku 1. stavku 5. određuje da se njegove odredbe ne primjenjuju na informacije koje predstavljaju klasificirane informacije čiji su vlasnici međunarodne organizacije ili druge države te klasificirane informacije tijela javne vlasti koje nastaju ili se razmjenjuju u okviru suradnje s međunarodnim organizacijama ili drugim državama.

Pristup informacijama o okolišu reguliran je Zakonom o zaštiti okoliša. Javnost ima pravo pristupa informacijama o okolišu kojima raspolaže tijelo javne vlasti, osobe koje nadzire tijelo javne vlasti i osobe koje čuvaju informacije za tijelo javne vlasti. Također, ima pravo na pravodobno obavještanje o onečišćavanju okoliša, uključujući pravo na informacije o opasnim tvarima i djelatnostima, informacije o poduzetim mjerama i s tim u vezi pravo pristupa podacima o stanju okoliša.⁸¹ Poslove prikupljanja i objedinjavanja prikupljenih podataka i informacija o okolišu, radi osiguravanja i praćenja provedbe politike zaštite okoliša i održivog razvitka obavlja Agencija za zaštitu okoliša.⁸²

Hrvatski Zakon o zaštiti okoliša propisuje da u slučaju velike nesreće koja se dogodi na području Države i koja može uzrokovati prekogranične učinke na ljudsko zdravlje i okoliš u drugoj državi, Ministarstvo treba obavijestiti, putem središnjeg tijela državne uprave nadležnog za zaštitu i spašavanje, tu državu i dostaviti sve potrebne podatke kako bi se poduzele sve potrebne mjere.⁸³ U skladu s člankom 133. stavak 3., u slučajevima neposredne opasnosti za ljudsko zdravlje, materijalna dobra i/ili okoliš, tijela javne vlasti moraju bez odgađanja obavijestiti javnost putem sredstava javnog informiranja ili na drugi odgovarajući način neovisno jesu li te opasnosti uzrokovane ljudskom djelatnošću ili prirodnim pojavama. U stavku 4. se dodaje da tijela javne vlasti i onečišćivači trebaju, odmah po saznanju, bez odgađanja obavijestiti

⁸¹ Čl. 16. st. 1. i 2.

⁸² Agencija za zaštitu okoliša je, među ostalim, odgovorna za provođenje odnosno sudjelovanje u provedbi međunarodnih ugovora i sporazuma iz područja zaštite okoliša kojih je Država stranka, u dijelu koji se odnosi na izvještanje prema preuzetima obvezama; sudjelovanje u projektima i programima iz područja zaštite okoliša koji se provode na temelju međunarodnih ugovora, po ovlasti Ministarstva; osiguravanje uvjeta za pristup informacijama o okolišu, kojima raspolaže i koje nadzire.

⁸³ Čl. 115.

javnost o prekoračenjima propisanih graničnih vrijednosti emisija u okoliš.

Potrebno je također spomenuti Zakon o zaštiti i spašavanju⁸⁴ koji propisuje da svaka osoba ima pravo na cjelovitu i pravodobno informaciju o svim prijetnjama od nastanka katastrofa te mogućnostima, načinima, mjerama i aktivnostima zaštite i spašavanja.⁸⁵ Državna uprava za zaštitu i spašavanje među ostalim obavlja i sljedeće poslove: u jedinstvenom geoinformacijskom sustavu prikuplja, raščlanjuje i usmjerava podatke o prijetnjama i posljedicama katastrofa i velikih nesreća; vodi jedinstvenu informacijsku bazu podataka o operativnim snagama zaštite i spašavanja, materijalnim sredstvima i opremi te o poduzetim mjerama u području zaštite i spašavanja; obavlja poslove obavještavanja i uzbunjivanja stanovništva i upravlja jedinstvenim sustavom uzbunjivanja u Republici Hrvatskoj te koordinira sve sudionike u sustavu; surađuje s nadležnim tijelima drugih država i međunarodnih organizacija u zaštiti i spašavanju; vodi jedinstvenu informacijsku bazu podataka o svim vrstama nesreća te njihovim posljedicama.⁸⁶

5. Mađarsko nacionalno zakonodavstvo o informiranju javnosti u slučajevima prirodnih nesreća

Mađarski Temeljni zakon svakome jamči pravo na pristup i objavu podataka od javnog interesa.⁸⁷ Pravo na pristup informacijama od javnog značaja nije ograničeno samo na pristup informacijama o okolišu, ali ih u svakom slučaju uključuje.⁸⁸ Pristup civilnog stanovništva informacijama je reguliran također i drugim pravnim instrumentima, nacionalni Zakon CXII iz 2011. godine o informacijskom samoodređenju i slobodi informacija te također Uredba 311/2005. (XII. 25.) o postupku pristupa javnosti informacijama o okolišu.

⁸⁴ Narodne novine, br. 174/2004, 79/2007, 38/2009, 127/2010.

⁸⁵ Čl. 16.

⁸⁶ V. čl. 35. st. 1.

⁸⁷ Temeljni zakon Mađarske, čl. VI., st. 2.

⁸⁸ A. Pánovics, *Az Aarhusi Egyezmény és alkalmazása az Európai Unió jogában*, doktorska disertacija (Pécs, 2010). dostupno na <http://www.kothalo.hu/doksik/aarhus/pánovics.pdf> (6.6.2011) str. 96.

Također i Zakon LIII iz 1995. sadrži nekoliko odredbi o ovoj temi. Prvo propisuje da je svaki organ obavezan razmijeniti informacije o okolišu s javnošću.⁸⁹ Preduvjet za ispunjavanje ove obveze je, naravno, sustavno prikupljanje i analiza tih podataka.⁹⁰ Ovaj zakon također ukratko regulira sudjelovanje javnosti u zaštiti okoliša, određujući da pojedinci, pravne osobe i drugi entiteti bez pravne osobnosti mogu sudjelovati u postupcima koji se odnose na zaštitu okoliša.⁹¹ Zakon se detaljno bavi pravima asocijacija koje štite okoliš.⁹² Ti zakoni ne sadrže pravila, koja bi obvezivala državne institucije da obavijeste javnost u slučaju nužde, s jednim izuzetkom, naime lokalne vlasti trebaju obavijestiti civilno stanovništvo pogođeno izvanrednim stanjem zbog smoga.⁹³

Samo Uredba 311/2005. (XII. 25.) o postupku pristupa javnosti informacijama o okolišu izričito propisuje obvezu obavještanja javnosti u slučaju izvanrednih situacija. U svom paragrafu 6. određuje da u slučaju neposredne opasnosti za ljudsko zdravlje ili okoliš, bilo da je uzrokovana ljudskim djelovanjem ili prirodnim silama, šire se sve informacije koje imaju ili su za tijela javne vlasti, koje bi mogle omogućiti javnosti koja bi vjerojatno bila pogođena da poduzmu mjere za sprečavanje ili ublažavanje štete koja prijeti, odmah i bez odlaganja.⁹⁴

U bliskoj prošlosti su sustavi za uzbunjivanje morali položiti ispit. Dana 4. listopada 2010. godine, pukao je spremnik s crveni muljem, a 800 hektara mađarskog teritorija je preplavljeno crvenim muljem i alkalnom vodom. Osim ljudskih povreda i materijalne štete, industrijska nesreća je također uzrokovala veliku ekološku štetu u rijekama Torna i Marçal: sva vegetacija je izumrla.⁹⁵ Prema službenim izvještajima, iako je pH vrijednost vode koja utječe u Mosoni Dunav bila viša od

⁸⁹ Zakon LIII iz 1995., 12. § stavci 1-7.

⁹⁰ Ibid. 49. – 50. §

⁹¹ Ibid. 97. § st. 1.

⁹² Ibid. 98. – 99. §.

⁹³ Ibid. 48 § st. 6 t. c).

⁹⁴ Tekst ovog članka je identičan Direktivi Europske unije 2003/4/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2003. o pristupu javnosti podacima o okolišu i ukidanju Direktive Vijeća 90/313/EEZ, čl. 7. st. 4.

⁹⁵ Z. Vágföldi, A vörösiszap katasztrófa környezeti hatásai, kárelhárítási folyamata, alkalmazott módszerei, *Hadmérnök*, VI. br. 1. (2011) str. 263.

normalne razine, naporom stručnjaka, onečišćenje se nije proširilo na Dunav.⁹⁶ Budući da se onečišćenje nije proširilo na međunarodne rijeke, nije bilo izravne prijetnje za nastanak prekogranične štete. Odmah nakon katastrofe, Mađarska je alarmirala Centar za monitoring i informiranje Europske komisije preko nacionalnog tijela nadležnog za civilne izvanredne situacije.⁹⁷ Prema vijestima u Hrvatskoj, hrvatsku Državnu upravu za zaštitu i spašavanje je obavijestio Centar za monitoring i informiranje, mehanizma EU za suradnju u civilnoj zaštiti. Odmah po primitku informacije, Državna uprava za zaštitu i spašavanje je kontaktirala Upravu za katastrofe Mađarske te je bila u izravnom kontaktu s kolegama iz Mađarske do otklanjanja neposredne prijetnje.⁹⁸

V. Zaključak

Suradnja na području zaštite okoliša između Republike Hrvatske i Mađarske je regulirana multilateralnim ugovorima. Te norme su upotpunjene bilateralnim ugovorima, koji određuju pojedinosti o suradnji. Ova suradnja posebno je bitna u slučaju onečišćenja rijeka, budući se onečišćenja vodom brzo širi. Nekoliko projekata je razrađeno s ciljem učinkovite suradnje. Postoje posebno važna područja ove suradnje, na primjer međusobno obavješćavanje u slučaju katastrofe. Sljedeća tablica prikazuje relevantne norme koje propisuju temeljne obveze iz ovog područja u nacionalnom i međunarodnom pravu.

⁹⁶ „Vörösiszap” tragédia, Službene stranice Vlade Mađarske. dostupno na <http://vorosiszap.bm.hu/?cat=9> (2.4.2013).

⁹⁷ European Commission, Humanitarian Aid and Civil Protection, Monitoring and Information Centre, dostupno na http://ec.europa.eu/echo/policies/disaster_response/mic_en.htm (2.4.2013).

⁹⁸ DUZS: nema opasnosti za Hrvatsku zbog industrijske nesreće u Mađarskoj, dostupno na <http://www.monitor.hr/clanci/duzs-nema-opasnosti-za-hrvatsku-zbog-industrijske-nesrece-u-madarskoj/39879/> (2.5.2013).

Obveza	DRPC	Ugovor	Sporazum	Arhuška konvencija	Hrvatsko nacionalno zakonodavstvo	Mađarsko nacionalno zakonodavstvo
Obveza izvještavanja (prema organizaciji)	čl. 10.	–	–	–	Zakon o zaštiti okoliša, čl. 130. st. 1.	–
Razmjena informacija (među stranaka)	čl. 11.-12.	čl. 3.	čl. 5.	čl. 10.	–	–
Informiranje javnosti	čl. 14.	–	čl. 8.	–	Ustav Republike Hrvatske, čl. 38. st. 4.; Zakon o pravu na pristup informacijama; Zakon o zaštiti okoliša; Zakon o zaštiti i spašavanju	Temeljni zakon Mađarske, čl. VI., st. 2. Zakon LIII iz 1995 Zakon CXII iz 2011
Informiranje ugovornih stranaka bez odgode	čl. 16.	čl. 7.	čl. 6.	–	–	–
Informiranje javnosti bez odgode	–	–	–	čl. 5.	Zakon o zaštiti okoliša, čl. 133. st. 3. i 4., Zakon o zaštiti i spašavanju	311/2005. (XII. 25.) o postupku pristupa javnosti informacijama o okolišu, 6§

Ispunjavanje obveza koje se odnose na ovo posljednje području već je uspješno položio ispit, primjerice u slučaju katastrofe s crvenim muljem.

Na temelju iskustava, suradnja Hrvatske i Mađarske je jedna od najuspješnijih u regiji. Mehanizmi Europske unije (npr. Centar za monitoring i informiranje Europske komisije) također imaju važnu ulogu, a skoriji ulazak Republike Hrvatske u Europsku uniju samo će ojačati suradnju.

Zsuzsanna Horváth*

Jelena Legčević**

Neke mjere za ozelenjavanje gospodarstva u EU i njihov utjecaj na regionalni razvoj

I. Zeleno gospodarstvo kao središnji koncept strategije održivog razvitka

1. Koncept održivog razvoja

Ideja održivog razvoja nastala je na međunarodnoj razini prvi put u Stockholmskoj deklaraciji koja je usvojena na Konferenciji Ujedinjenih naroda o ljudskom okolišu 1972. godine. Ona je pozvala na razboritiju skrb za okoliš i posljedice ljudskih aktivnosti kako bi se izbjegla nepovratna šteta zemaljskom okolišu o kojemu ovisi ljudski život i dobrobit. Načelo 2. Deklaracije naglašava da se prirodni resursi moraju osigurati za dobrobit sadašnjih i budućih naraštaja putem pažljivog planiranja i upravljanja.¹ Međutim, najčešće citirana definicija održivog razvoja dana je u Bruntland izvješću 1987. godine:

„Održivi razvoj je razvoj koji zadovoljava potrebe današnjice a pritom ne ugrožava sposobnost budućih generacija da zadovoljavaju svoje potrebe. ... Održivi razvoj je u biti proces promjena u kojemu su iskorištavanje resursa, smjer ulaganja, orijentacija tehnološkog razvoja i institucionalne promjene u međusobnom skladu i omogućavaju ispunjavanje potreba i očekivanja sadašnjih i budućih naraštaja.“²

* Doc.dr.sc. Zsuzsanna Horváth, docentica, Katedra međunarodnog i europskog prava, Pečuh, horvath.zsuzsanna@ajk.pte.hu

** Doc.dr.sc. Jelena Legčević, docentica, Katedra gospodarskih znanosti, Osijek, legcevic@pravos.hr

¹ <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=97&articleid=1503> (28.5.2013).

² Izvješće UN-ovog Svjetskog povjerenstva za okoliš i razvoj (WCED) „*Our Common Future*“. Izvješće se bavilo propadanjem ljudskog okoliša i prirodnih resursa i njegovim posljedicama za gospodarski i društveni razvoj (Oxford University Press, 1987). UN Documents, A/42/427, Poglavlje 2: Ka održivom razvoju, točke 1. i 15. dostupno na <http://www.un-documents.net/ocf-02.htm#I> (28.5.2013).

Ova je definicija pojačana i dalje razvijena kao načelo međunarodne politike zaštite okoliša u Deklaraciji o okolišu i razvoju iz Rio de Janeiro (1992).³ UN konferencija o okolišu i razvoju (UNCED) usvojila je „Agendu 21“, akcijski program održivog razvoja koji odražava globalni konsenzus i političku opredijeljenost na najvišoj razini o suradnji u području razvoja i zaštite okoliša. Program ima za cilj izradu i provedbu obrazaca održivog razvoja koji će se primjenjivati u cijelom svijetu.⁴

Ovi su ciljevi potvrđeni na sljedećem UN-ovu Svjetskom sastanku na vrhu o održivom razvoju koji je održan u Johannesburgu 2002. godine. Svjetski sastanak na vrhu pozabavio se nizom mjera, između ostalog i instrumentima za iskorjenjivanje siromaštva i sprječavanje uništavanja okoliša. Deklaracija o održivom razvoju i Plan provedbe iz Johannesburga dodatno su razvili koncept održivog razvoja, istaknuvši da njegova tri međusobno povezana i ovisna stupa - gospodarski razvoj, društveni razvoj i zaštita okoliša - moraju napredovati i ojačati na lokalnoj, nacionalnoj, regionalnoj i globalnoj razini.⁵ U međuvremenu, Ujedinjeni su narodi 2000. godine u New Yorku održali Milenijski sastanak na vrhu, s ciljem pružanja podrške globalnom partnerstvu u svrhu smanjenja ekstremnog siromaštva i promicanja, između ostalog, održivosti okoliša. Milenijska deklaracija Opće skupštine UN-a, usvojena rezolucija koja je poznata kao „Milenijski ciljevi razvoja“, navodi niz ciljeva i 2015. godinu kao rok. Jedan je od tih ciljeva osigurati održivost okoliša, integrirati načela održivog razvoja u politiku i programe država i preokrenuti gubitak prirodnih resursa.⁶

³ The Rio Declaration on Environment and Development. S. P. Johnson, *The Earth Summit, The United Nations Conference on Environment and Development* (UNCED) (London, Graham & Trotman 1993) str. 118.

⁴ Agenda 21, Preamble, Johnson, op. cit. bilj. 3, str.125.-130.

⁵ The Johannesburg Declaration on Sustainable Development, točke 5. i 8., UN Report A/CONF.199/20*, dostupno na http://www.un.org/jsummit/html/documents/summit_docs/131302_wssd_report_reissued.pdf (28.5.2013).

⁶ UN Millennium Declaration (2000), A/RES/552, dostupno na <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf> (28.5.2013). 8 Milenijskih ciljeva razvoja: 1) iskorjenjivanje ekstremnog siromaštva i gladi, 2) postizanje univerzalnog osnovnog obrazovanja, 3) promicanje ravnopravnosti spolova i osnaživanje žena, 4) smanjenje stope smrtnosti djece, 5) poboljšanje zdravlja majki, 6) borba protiv HIV-a/AIDS-a, malarije i drugih bolesti, 7) osiguravanje održivosti okoliša, 8) stvaranje globalnog

Unatoč naporima i određenim pozitivnim rezultatima međunarodnih organizacija i nacionalnih vlada širom svijeta, uključujući Europsku uniju i njezine države članice, u svezi s provedbom tih strategija i programa, te u tom smislu i sa suradnjom, još uvijek postoje neodrživi trendovi i daljnja zabrinutost u pogledu nezadovoljavajućih gospodarskih, ekoloških i društvenih zbivanja. Spomenimo samo nekoliko signala: svjetska financijska i gospodarska kriza koja je započela 2008. godine rezultirala je recesijom koja usporava gospodarski rast, još uvijek postoje mnogi ekološki izazovi, a postali su još i izraženiji. Povećana potražnja za resursima (poput tla, vode, šuma i prirodnih ekosustava) dovela je do povećanog osiromašenja i propadanja, gubitak biološke raznolikosti ne može se dovoljno usporiti, globalne emisije stakleničkih plinova i dalje rastu, utjecaj klimatskih promjena raste, osiromašeni i zagađeni vodni resursi i morski okoliš predstavljaju sve ozbiljniji problem, te mnogi drugi. Što se tiče društvenog stupa održivog razvoja, još uvijek postoje milijuni ljudi u zemljama u razvoju koji žive u ekstremnom siromaštvu, jedna šestina svjetske populacije je pothranjena, nedostaje hrane, pitke vode, obrazovanje, ne postoje osnovni sanitarni uvjeti, itd.⁷ Napredak u ostvarivanju Milenijskih ciljeva razvoja geografski je vrlo neujednačen, mnogi od njih jedva će se moći ostvariti do zadanog roka. Taj negativni gospodarski, ekološki i društveni utjecaj pogoršat će se povećanjem svjetske populacije, koja je 2011. godine dosegla 7 milijardi, a očekuje se da će do 2050. godine porasti na 9 milijardi.⁸ Ovi trendovi definitiv-

partnerstva za razvoj. dostupno na <http://www.unmillenniumproject.org/goals/index.htm> (28.5.2013).

⁷ Svaka peta osoba u zemljama u razvoju nema pristup čistoj vodi, oko polovice stanovništva zemalja u razvoju, tj. 2,6 milijarda ljudi, nema pristup uslugama vodoopskrbe i odvodnje, više od 660 milijuna ljudi bez pristupa uslugama vodoopskrbe i odvodnje živi s manje od 2 USD dnevno, više od 385 milijuna živi s manje od 1 USD dnevno (podaci UNDP-a iz 2005. godine), 2010. godine bilo je 1,212 milijarde ljudi koji su živjeli u ekstremnom siromaštvu, odnosno s 1,25 USD dnevno. Detaljnije o statističkim podacima i analizi napretka vidi: *UNDP Human Development Report 2013 The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World*, dostupno na <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2013GlobalHDR/English/HDR2013%20Report%20English.pdf> (31.5.2013). O pravu na zdravi okoliš vidjeti A. Komanovics i N. Mazur Kumrić, *Europski regionalni pristup okolišu i ljudskim pravima*, u ovome Zborniku radova.

⁸ Commission, *Rio+20: towards the green economy and better governance*, COM(2011)363, str. 3.

no nisu održivi u svom izvornom smislu, odnosno gospodarski rast i povećanje blagostanja danas neće utjecati na smanjenje rasta i blagostanja sutra, što budućim generacijama daje iste gospodarske mogućnosti i blagostanje kao sadašnjim generacijama.⁹

Kako bismo pronašli nova, učinkovitija rješenja i ubrzali promjene potrebne za postizanje ciljeva održivog razvoja, 2012. godine, dvadeset godina nakon prvog Zemaljskog sastanka na vrhu, opet u Rio de Janeiru održana je Druga konferencija UN-a o održivom razvoju. Dvije glavne teme Rio+20 konferencije bile su: razvoj „zelenog gospodarstva“ za poticanje održivog razvoja i iskorjenjivanje siromaštva, uključujući i podršku zemljama u razvoju koja će im omogućiti da pronađu zeleni put za svoj razvoj, te unapređenje međunarodne suradnje unutar obnovljenog institucionalnog okvira za održivi razvoj. Završni dokument Konferencije pod nazivom „Budućnost kakvu želimo“ potvrđuje dosadašnje obveze, ciljeve i načela održivog razvoja, te spremnost država na daljnji razvoj i provedbu Agende 21 iz Rija i Plana provedbe iz Johannesburga koji su usvojeni 1992. odnosno 2000. godine, i postizanje Milenijskih ciljeva razvoja. Procjenjujući dosadašnji napredak i preostale nedostatke, završni dokument jedno poglavlje posvećuje „zelenom gospodarstvu“ u kontekstu održivog razvoja i iskorjenjivanja siromaštva. Konferencija je odlučila uspostaviti univerzalni međuvladin politički forum na visokoj razini koji zamjenjuje bivšu Komisiju za održivi razvoj, te je dala detaljan okvir za djelovanje i praćenje procesa. On navodi niz tematskih područja i međusektorskih pitanja gdje bi zbog postizanja održivog razvoja trebalo eliminirati raskorake u provedbi. To između ostalog uključuje iskorjenjivanje siromaštva, poljoprivredu, energetska učinkovitost, održive gradove i naselja, promet, klimatske promjene, biološku raznolikost, opustinjavanje, propadanje tla, sušu, vodu i odvodnju, zdravlje, zaposlenost, socijalnu zaštitu, obrazovanje, itd. Pod naslovom *Održiva potrošnja i proizvodnja* dokument je pozvao na razvoj 10-godišnjeg okvirnog programa za prijeko potrebne temeljite promjene trenutnih načina potrošnje i proizvodnje.¹⁰

⁹ United Nations Environment Programme (UNEP), *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*, (Nairobi, Kenya, UNEP 2011) str. 17, dostupno na www.unep.org/greeneconomy (25.5.2013).

¹⁰ UN Conference on Sustainable Development, Outcome Document, *The future we want*, A/CONF.216/L.1*, (Rio de Janeiro, UN, 2012), dostupno na <http://sustaina->

2. Zeleno gospodarstvo u kontekstu održivog razvoja

Poglavlje III. završnog dokumenta Rio+20 konferencije pod nazivom „Budućnost kakvu želimo“ *zeleno gospodarstvo* smatra jednim od važnih alata za postizanje održivog razvoja koje bi moglo pružiti mogućnosti za kreiranje politike, no ono ne smije biti samo skup krutih pravila. U Poglavlju se također naglašava da bi „ono trebalo doprinijeti iskorjenjivanju siromaštva, te održivom gospodarskom rastu, poboljšanju socijalne uključenosti, povećanju ljudskog blagostanja i stvaranju mogućnosti zapošljavanja i dostojanstvenog rada za sve, a da se pritom održi zdravo funkcioniranje ekosustava na Zemlji.“¹¹ Dokument navodi da se politike zelenog gospodarstva u kontekstu održivog razvoja trebaju voditi sukladno načelima definiranim u deklaracijama, programima i akcijskim planovima koji su usvojeni na prethodnim svjetskim konferencijama (Deklaracija iz Rija 1992., Agenda 21 i Plan provedbe iz Johannesburga), te da ono djeluje prema gotovo istom skupu instrumenata navedenih u njima. Politike zelenog gospodarstva trebaju biti u skladu s međunarodnim pravom i poštivati nacionalni suverenitet svake zemlje nad njenim prirodnim resursima. Njih trebaju voditi nacionalne vlade, uz sudjelovanje svih značajnih dionika te jačanje međunarodne suradnje. Zeleno gospodarstvo trebalo bi promicati održiv i uključiv gospodarski rast i baviti se rješavanjem prekograničnih ili globalnih ekoloških problema. Dokument smatra da je žurno djelovanje na neodržive obrasce potrošnje i proizvodnje temeljno u pristupu održivosti okoliša i promicanju očuvanja i održivog korištenja biološke raznolikosti i ekosustava, obnovi prirodnih resursa održivog korištenja biološke raznolikosti i ekosustava, obnovi prirodnih resursa i promicanju održivog, uključivog i ravnomjernog globalnog rasta. Za to je potrebna integracija ekonomskih i ekoloških čimbenika. Ova politika trebala bi djelovati kroz kombinaciju instrumenata, uključujući regulatorne, dobrovoljne i druge, koji se primjenjuju na nacionalnoj razini, te u skladu s obvezama iz međunarodnih ugovora.¹²

Značajna međunarodna pozornost usmjerena je na koncept zelenog gospodarstva kao alata za podršku održivom razvoju kako bi se pro-

bledevelopment.un.org/futurewewant.html (25.5.2013).

¹¹ Ibid, str. 9.

¹² Ibid, str. 10.-11.

našli učinkovitiji načini za izlazak iz gospodarske i financijske krize, te obavile pripreme za Rio+20 konferenciju. Iako ne postoji općeprihvaćena definicija ili dogovor o njegovim vodećim načelima i mjerama, moguće je odrediti nekoliko obilježja koja se obično spominju u različitim konceptima koji su se do sad pojavili.¹³ U svom glavnom doprinosu Rio+20 konferenciji, zeleno gospodarstvo definira se kao gospodarstvo koje rezultira „povećanjem ljudskog blagostanja i društvenog kapitala, pri čemu se značajno smanjuju rizici za okoliš i ekološke nestašice“ (UNEP 2010). „U svom najjednostavnijem izrazu, zeleno gospodarstvo je gospodarstvo s niskom razinom ispuštanja ugljika, štedljivo postupa s resursima i socijalno je uključivo. U zelenom gospodarstvu, rast prihoda i zaposlenost pokreću javna i privatna ulaganja koja smanjuju emisije ugljičnog dioksida i onečišćenje, poboljšavaju učinkovitost energije i resursa, te sprječavaju gubitak biološke raznolikosti i usluga ekosustava.”¹⁴

Izraz „zeleno gospodarstvo“ ukazuje na urođeni neuspjeh i narušavanje trenutnog gospodarskog modela s ciljem postizanja gospodarskog rasta poticanjem rasipnog korištenja prirodnih resursa i uništavanja okoliša. On je stvorio novo bogatstvo kroz model „smeđeg gospodarstva“ koji se temelji na fosilnim gorivima, a da se pritom značajno ne bavi pitanjima društvene marginalizacije, uništavanja okoliša i iscrpljivanja resursa. Nasuprot tome, buduće „zeleno gospodarstvo“ preokrenut će te neodržive trendove poticanjem prijelaza na novi model u kojemu gospodarski rast i materijalno bogatstvo neće biti na teret sve većih rizika za okoliš, iscrpljivanja prirodnih resursa i ekoloških nestašica, te društvenih nejednakosti. *Zeleno gospodarstvo neće biti prepreka za rast*; naprotiv, ono će biti novi motor rasta, generirat će nova zelena radna mjesta (što će nadoknaditi gubitke radnih mjesta pri prijelazu na zeleno gospodarstvo), to je strategija za iskorjenjivanje trajnog siro-

¹³ Pregled publikacija možete vidjeti na: A. Cameron i S. Clouth, *A guidebook to the Green Economy, Issue 1: Green Economy, Green Growth, and Low Carbon Development – history, definitions and a guide to recent publications*, UN Division for Sustainable Development, UNDESA, 2012. dostupno na http://www.uncsd2012.org/content/documents/528Green%20Economy%20Guidebook_100912_FINAL.pdf (25.5.2013).

¹⁴ United Nations Environmental Programme (UNEP), 2011, *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*, str. 16. dostupno na <http://www.unep.org/greeneconomy/GreenEconomyReport/tabid/29846/Default.aspx> (25.5.2013).

maštva. Aspekt rasta zelenog gospodarstva izražava se pojmom „*zeleni rast*“; međutim, ne postoje značajne razlike između ciljeva i alata ovih dvaju pojmova.¹⁵

Postoje mnoge promjene koje su potrebne za prijelaz na zeleno gospodarstvo, npr. uloga kreiranja politika u nadzoru prekomjernog uništavanja okoliša; to između ostalog zahtjeva korištenje tržišnih instrumenata, kao i regulatorne mjere, kao što su promjene u fiskalnoj politici, tj. reforma i smanjenje ekološki štetnih subvencija, učinkovitije cijene prirodnih resursa, ozelenjavanje javne nabave, ušteda energije i resursa, energetska učinkovitost i učinkovitost materijala u prerađivačkoj industriji i bolje gospodarenje otpadom. U tom se kontekstu također mora spomenuti održiva proizvodnja, distribucija i potrošnja roba i usluga kao važan čimbenik zelenog gospodarstva.

Koncept „zelenog gospodarstva“ ne zamjenjuje „održivi razvoj“ nego se može smatrati novim modelom gospodarstva, prijelazom iz trenutnog „smeđeg gospodarstva“ u održivo, kao i načinom postizanja krajnjeg cilja, a to je održivi razvoj, kroz pomirbu gospodarskog i ekološkog stupa bez ignoriranja društvenih aspekata.¹⁶ To je izraženo definicijom koju je dala Platforma znanja UN SD-a: „Održivi razvoj naglašava holistički, pravedni i dalekovidni pristup donošenju odluka na svim razinama. On ističe ne samo snažan gospodarski uspjeh, nego i unutargeneracijski i međugeneracijski kapital. On počiva na integraciji i uravnoteženom razmatranju društvenih, gospodarskih i ekoloških ciljeva i zadataka i u javnom i u privatnom donošenju odluka. Koncept zelenog gospodarstva usredotočen je prvenstveno na presjek između okoliša i gospodarstva. To podsjeća na Konferenciju Ujedinjenih naroda o okolišu i razvoju koja je održana u Riju 1992. godine.“¹⁷ To je razlog što postoje mnogi aspekti i mjere u konceptu zelenog gospodarstva koji se također nalaze u konceptu održivog razvoja.

¹⁵ Pogledati usporedbu između pojmova zeleno gospodarstvo, zeleni rast i gospodarstvo s niskim razinama ugljika, u: Cameron i Stuart, op. cit. bilj. 13, str. 6.-10., 60.-62.

¹⁶ Cameron and Stuart, op. cit. bilj 13, str. 61.

¹⁷ <http://www.uncsd2012.org/index.php?menu=62>

3. Zeleno gospodarstvo u strategiji EU prema održivom razvoju

Održivi razvoj glavni je cilj Europske unije od donošenja njezine Strategije održivog razvoja (EUSDS) 2001. godine koja je revidirana 2006. te ponovno 2009. godine. EUSDS temelji se na prethodno spomenutim međunarodnim konceptima i načelima, te na sljedeća tri stupa: gospodarski i društveni razvoj i zaštita okoliša. Glavni ciljevi EUSDS-a su trajno poboljšanje kvalitete života za sadašnje i buduće generacije, učinkovito upravljanje prirodnim resursima, gospodarsko blagostanje, zaštita okoliša i socijalna kohezija. Glavni je izazov promjena trenutnih neodrživih obrazaca proizvodnje i potrošnje te integracija zaštite okoliša u kreiranje politike kako bi se prekinula veza između gospodarskog rasta i štetnih posljedica za okoliš, degradacija okoliša (tzv. „de-coupling“).

Kako bi se gospodarska i financijska kriza pretvorile u priliku, EU ključnim smatra „rješavanje financijske i ekološke održivosti i razvoj dinamičnog društva utemeljenog na znanju s niskom razinom ispuštanja ugljika i učinkovitim iskorištavanjem resursa te socijalnom inkluzijom.“ Naglasak je na „zelenom rastu“, budući da zelene mjere pomažu oživljavanju gospodarstva i stvaranju novih radnih mjesta, poticanju novih tehnologija i smanjenju utjecaja na klimatske promjene, iscrpljivanja prirodnih resursa i degradacije ekosustava.¹⁸ To se ogleda u ključnom političkom dokumentu za Strategiju održivog razvoja Europske unije koji je usvojen 2010. godine pod nazivom „Strategija Europa 2020“. Prioriteti strategije su: pametan rast - razvoj gospodarstva utemeljenog na znanju i inovacijama, održivi rast - poticanje energetske učinkovitog, zelenijeg i konkurentnijeg gospodarstva, uključiv rast - poticanje gospodarstva s visokom stopom zaposlenosti koje donosi socijalnu i teritorijalnu koheziju. Vodeće inicijative strategije predviđaju niz političkih aktivnosti vezano uz npr. resurse i energetske učinkovitost, biološku raznolikost, postupanje sa sirovinama, dekarbonizaciju gospodarstva, korištenje tržišnih instrumenata, ozelenjavanje poreznih sustava, ukidanje ekološki štetnih subvencija, itd.¹⁹

¹⁸ Commission, *Mainstreaming sustainable development into EU policies: Review of the European Union Strategy for Sustainable Development*, COM(2009)400, Brussels, 24.7.2009, str. 1.-2.

¹⁹ Commission, *Europe 2020, A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*,

Tijekom priprema za Rio+20 konferenciju o održivom razvoju 2012. godine Komisija je predstavila svoj pogled na odnos Europske unije prema „zelenom gospodarstvu“. Ona je utvrdila da odgovori na izazove rastuće svjetske populacije i pritisaka vezanih uz okoliš „neće doći od usporavanja rasta, nego od promicanja *prave vrste* rasta“. Konvencionalni model gospodarskog napretka trebalo bi promijeniti iz temelja: „Ono što je potrebno jest gospodarstvo koje može osigurati rast i razvoj, dok u isto vrijeme poboljšava ljudsku dobrobit, omogućuje pristojna radna mjesta, smanjuje nejednakosti, bori se protiv siromaštva i čuva prirodna dobra o kojima smo svi ovisni. Takvo gospodarstvo - zeleno gospodarstvo - nudi učinkovit način promicanja održivog razvoja, iskorjenjivanje siromaštva i rješavanje novih izazova i propusta u provedbi.“²⁰ Napori Europske unije za ozelenjavanje njezinog gospodarstva mogu se oslanjati na vlastite postojeće strategije kao što su: klimatske promjene, biološka raznolikost, održiva proizvodnja i potrošnja, istraživanje i inovacije. Kako bi se postigao prijelaz na zeleno gospodarstvo trebalo bi se pozabaviti s tri dimenzije politike: 1. ulaganje u održivo upravljanje ključnim resursima i prirodnim dobrima („što“), 2. utvrđivanje pravih tržišnih i regulatornih uvjeta („kako“), 3. poboljšanje upravljanja i uključivanje privatnog sektora („tko“). Važnu ulogu trebaju imati regulatorni instrumenti u kombinaciji s tržišnima, kao što su ekološki porezi, utržive dozvole i ekološke subvencije.

Održivi razvoj temeljni je cilj politike zaštite okoliša Europske unije. Peti akcijski program zaštite okoliša u EU koji je usvojen nakon Konferencije u Riju 1992. nazvan je „Prema održivosti“. Program se temelji na konceptu održivog razvoja iz Rija, i može se smatrati provedbom Deklaracije iz Rija i Agende 21 na razini Europske unije. On poziva na značajne promjene, između ostalog, vezano uz trenutne obrasce razvoja, proizvodnje i potrošnje te ponašanja.²¹ Šesti akcijski program zaštite okoliša u EU pod nazivom „Naša budućnost, naš izbor“ također ima za cilj dati doprinos Strategiji održivog razvoja EU; on stvara podlo-

COM(2010)2020.

²⁰ Commission, *Rio+20: towards the green economy and better governance*, COM(2011) 363, str. 5.

²¹ Rezolucija Vijeća i predstavnika vlada država članica o *Programu Zajednice o politici i aktivnostima u vezi s okolišem i održivim razvojem* (Peti akcijski program za okoliš), SL C 138, 17. svibnja 1993., str. 2.

gu za ekološku dimenziju. Njegovi prioriteti su bavljenje klimatskim promjenama, očuvanje prirode i biološke raznolikosti, zaštita okoliša i zdravlja ljudi, poboljšanje kvalitete života, poboljšanje učinkovitosti resursa, gospodarenje resursima i otpadom. Komisija u svom prijedlogu održivi razvoj smatra jednom od glavnih prilika za Europu: „Ako možemo podržati i poticati razvoj zelenijeg tržišta, onda će tvrtke i građani odgovoriti tehnološkim i upravljačkim inovacijama koje će potaknuti rast, konkurentnost, profitabilnost i stvaranje novih radnih mjesta.“²²

Komisija je već pripremila novi, Sedmi akcijski program zaštite okoliša u EU.²³ Sam naziv programa „Živjeti dobro u granicama našeg planeta“ upućuje na ideju „jedan planet za život“, koja zahtijeva značajan pomak u globalnim obrascima potrošnje kako bi se zaustavio sve veći utjecaj čovjeka na planet, koji uništava prirodu i prirodne resurse o kojima u konačnici ovisi opstanak čovječanstva.²⁴ Nacrt Sedmog akcijskog programa zaštite okoliša u EU opći je okvir za politiku zaštite okoliša do 2020. godine, a temelji se na političkim inicijativama Strategije pametnog, održivog i inkluzivnog rasta Europa 2020. Kao nastavak UN konferencije Rio+20, program za svoj cilj postavlja pretvoriti Uniju u štedljivo, zeleno, konkurentno gospodarstvo s niskom razinom ispuštanja ugljika, u kontekstu održivog razvoja i smanjenja siromaštva. Zeleno gospodarstvo vidi se kao gospodarstvo koje osigurava rast i razvoj, zaštitu ljudskog zdravlja i dobrobiti, osigurava pristojan posao, smanjuje nejednakosti i ulaže u i čuva prirodna dobra, kao središnji dio šire strategije održivog razvoja. Program utvrđuje načela i devet prioriternih cilje-

²² Komunikacija Komisije vezana uz Šesti akcijski program zaštite okoliša, *Environment 2010: Our future, Our choice*, COM(2001) 32, str. 11.

²³ Commission, Proposal on a *General Union Environment Action Programme to 2020 „Living well within the limits of our planet“* (Sedmi EAP), COM(2012) 710, Bruxelles, 29.11.2012.

²⁴ „Živimo kao da imamo dodatni planet na raspolaganju. Trošimo 50 posto više resursa nego što Zemlja može pružiti, a ukoliko ne promijenimo smjer, taj će broj rasti vrlo brzo. Prema aktualnim trendovima, čovječanstvo će trebati 2,9 planeta do 2050. godine.“ Koncept WWF-a o jednom planetu predlaže upravljanje, gospodarenje i dijeljenje prirodnog dobra u okviru ekoloških granica Zemlje. Ovaj koncept koristi okvir izračuna ekološkog otiska koji prati zahtjeve čovječanstva vezane uz biosferu usporedbom ljudske potražnje i regenerativne sposobnosti planeta. WWF, *Living Planet Report 2012, (posebno izdanje.) On the road to RIO+20*, dostupno na http://awsassets.panda.org/downloads/lpr_2012_rio_summary_booklet_final_120509.pdf (25.5.2013).

va, između ostalog, za zaštitu, očuvanje i poboljšanje prirodnih dobara EU i jačanje ekološke otpornosti; za pretvaranje EU u štedljivo, zeleno, konkurentno gospodarstvo s niskom razinom ispuštanja ugljika; za učinkovito rješavanje prijetnji za zdravlje vezanih uz okoliš; za poboljšanje integracije i koherentnosti politike vezane uz okoliš, odnosno načina na koji se ekološka pitanja i zahtjevi ogledaju u drugim politikama.

U svrhu izgradnje zelenog gospodarstva, Program predviđa mjere za dodatno poboljšavanje ekološke učinkovitosti roba i usluga na tržištu EU tijekom cijelog njihovog životnog ciklusa kroz mjere za povećanje opskrbe ekološki održivih proizvoda i poticanje značajnog pomaka potražnje potrošača za tim proizvodima. To će se postići pomoću uravnoteženog spoja poticaja za potrošače i tvrtke, tržišnih instrumenata i propisa za smanjenje utjecaja njihovog djelovanja i proizvoda na okoliš.²⁵

II. Politika integriranog proizvoda EU

1. Integracija uvjeta zaštite okoliša u politiku proizvoda

Izraz politika integriranog proizvoda označava provedbu načela politike integracije zaštite okoliša u tim područjima. Integracija uvjeta zaštite okoliša u druge politike ključno je načelo koje je definirano u međunarodnoj politici zaštite okoliša. Načelo 4. Deklaracije iz Rija o okolišu i razvoju iz 1992. godine ističe da: „Kako bi se postigao održivi razvoj, zaštita okoliša čini sastavni dio razvojnog procesa i ne može se promatrati odvojeno od njega“. Agenda 21 sadrži cijelo poglavlje (Poglavlje 8.) koje se odnosi na integraciju okoliša i razvoja u donošenju odluka, u kojemu se objašnjavaju ciljevi i aktivnosti vezane uz kreiranje politike, zakonodavstva, primjenu gospodarskih instrumenata, računovodstvo okoliša u svrhu provedbe.²⁶ Ovo se načelo ojačava i dalje razvija na međunarodnim konferencijama o održivom razvoju

²⁵ Program predviđa pregled postojećeg zakonodavstva koje se odnosi na proizvode, kao što su direktive o znaku zaštite okoliša i o energetskim naljepnicama, i potpunu provedbu zakona o otpadu, s ciljem poboljšanja ekološke učinkovitosti i resursne učinkovitosti proizvoda tijekom njihovog životnog ciklusa, pri čemu se osigurava koherentiji okvir za održivu proizvodnju i potrošnju u EU. Komisija, Prijedlog Sedmog akcijskog programa zaštite okoliša u EU, op. cit. bilj 23, str. 18.

²⁶ „Rio Declaration on Environment and Development“ i „Agenda 21“ Izvješće Konferencije UN-a o okolišu i razvoju (Prilog I.) UN Doc A/CONF.151/26 (Svezak I.).

Načelo integracije također je jedno od ključnih načela politika održivog razvoja i zaštite okoliša EU; obje su istaknute u akcijskim programima EU za zaštitu okoliša i u ugovorima Europske unije.²⁷ Peti i Šesti akcijski program zaštite okoliša temelje se na tim načelima koja u svrhu postizanja održivog razvoja zahtijevaju bitne promjene u gotovo svim glavnim područjima politika Europske unije. Potpuna integracija uvjeta zaštite okoliša u definiciju i provedbu drugih politika Zajednice smatra se nužnim instrumentom, odnosno „temeljnom strategijom“ za postizanje ovih promjena. Strategija integracije, ili tzv. Cardiffski proces, pokrenuta je 1998. godine; temelji se na horizontalnom pristupu s ciljem revidiranja postojećih politika i uvođenja strategija integracije za djelovanje u ključnim područjima kao što su poljoprivreda, prijevoz, energetika, industrija, itd.²⁸ U gotovo svim političkim dokumentima koji se odnose na održivi razvoj poziva se na jačanje procesa integracije.

2. „Razmišljanje o životnom ciklusu“ kao ključni koncept politike integriranog proizvoda

Europska unija počela je razvijati svoju politiku integriranog proizvoda objavljivanjem Zelene knjige Komisije 2001. godine, nakon koje je 2003. godine uslijedilo Priopćenje.²⁹ Cilj politike integriranog proizvoda je smanjenje i potpuno uklanjanje negativnih učinaka roba i usluga koje njihova proizvodnja i potrošnja te zbrinjavanje proizvoda na kraju životnog ciklusa imaju na okoliš. Tradicionalno su se politike zaštite okoliša koje se odnose na proizvod prije svega bavile velikim izvorima onečišćenja, kao što su industrijske emisije - faza proizvodnje -, ili pitanjima gospodarenja otpadom - faza nakon korisnog životnog ciklusa proizvoda. Politika integriranog proizvoda nastoji ove politike dopuni-

²⁷ Ugovor o Europskoj uniji i Ugovor o funkcioniranju Europske unije, kao rezultat modifikacija Ugovora iz Lisabona koji je stupio na snagu 2009. godine. Članak 11. Ugovora o funkcioniranju Europske unije: „Zahtjevi u pogledu zaštite okoliša moraju se uključiti u utvrđivanje i provedbu politika i aktivnosti Unije, posebice s ciljem promicanja održivog razvoja.“ HL C 326, 26, listopad, 2012, str. 1.

²⁸ Komisija, Partnerstvo za integraciju – Strategija za integriranje okoliša u politike EU, Cardiff – lipanj 1998., COM(98)333, Bruxelles, 27.5.1998.

²⁹ Commission, *Green Paper on Integrated Product Policy*, COM(2001)68; Commission, *Integrated Product Policy, Building on Environmental Life-Cycle Thinking*, COM(2003)302.

ti politikom koja promatra cjelokupni životni ciklus proizvoda, uključujući fazu korištenja. Time bi se osiguralo da se utjecajima proizvoda na okoliš bavi na integrirani način tijekom njihovog cjelokupnog životnog ciklusa, te da se ekološki teret ne prebacuje samo s jednog dijela životnog ciklusa na drugi. Politika integriranog proizvoda dodatak je postojećim politikama zaštite okoliša i sastavni dio strategije održivog razvoja EU.³⁰ Promatranje cjelokupnog životnog ciklusa proizvoda obuhvaća sve faze, od pred-proizvodnje: izbor izvora energije i materijala, vađenje sirovina, dizajn proizvoda, preko procesa proizvodnje, pakiranja, distribucije, zatim faze korištenja i faze konačne primjene, gdje održavanje, popravak i uporaba proizvodi imaju svoju ulogu, do kraja korisnog životnog ciklusa, odnosno gospodarenja otpadom.³¹ U ovoj završnoj fazi mora se primijeniti tzv. hijerarhija gospodarenja otpadom,³² prema kojoj bi se prednost trebala dati recikliranju i/ili uporabi, jer se otpad ovdje koristi kao sekundarna sirovina ili energetski izvor za proizvodnju novih proizvoda; spaljivanje i odlaganje otpada na deponije trebali bi biti posljednji izbor, onda kada nisu moguća alternativna rješenja za njegovo korištenje. U životnom ciklusu proizvoda više pozornosti treba posvetiti fazi pred-proizvodnje (energija, vađenje sirovina) i fazi post-proizvodnje (potrošnja, uporaba) jer one imaju znatne štetne utjecaje na okoliš.

3. Načela i alati politike integriranog proizvoda

Politika integriranog proizvoda definira se kao „javna politika kojoj je izričiti cilj izmijeniti i poboljšati ekološki učinak proizvodnih sustava.“³³ Zelena knjiga definira ulogu javne vlasti u okviru pristupa politike integriranog proizvoda kao olakšavanje tih ciljeva koji će se u većini slučajeva postići kroz poticaje i dobrovoljne mjere, a ne

³⁰ Commission, *Integrated Product Policy, Building on Environmental Life-Cycle Thinking*, op.cit. 29, str. 4.-5.

³¹ Pogledajte shemu životnog ciklusa proizvoda u Zelenoj knjizi Komisije, op. cit. bilj. 29, str. 6.

³² Commission, *Taking sustainable use of resources forward: A Thematic Strategy on the prevention and recycling of waste*, COM (2005)666, str. 4.

³³ Ernst & Young, *Developing the Foundation for Integrated product Policy in the EU* (2000) (Izvršni sažetak) str. 9, dostupno na <http://ec.europa.eu/environment/ipp/pdf/ippsum.pdf> (25.5.2013).

kroz izravne intervencije (tj. obvezno zakonodavstvo). Uloga politike je postaviti glavne ciljeve i različitim dionicima osigurati sredstva i poticaje za postizanje tih ciljeva. Politika integriranog proizvoda u suradnji s dionicima nastoji pronaći poslovno orijentirana rješenja za probleme okoliša. Prema politici integriranog proizvoda, prednost se daje neobvezujućim instrumentima. Iako zakonodavstvo nije primarni fokus politike integriranog proizvoda, ono se općenito ne može izbjeći: zakonodavstvo treba biti dio skupa instrumenata, i mora se koristiti kada dobrovoljni pristupi ne daju predviđene rezultate, a pravna sigurnost potrebna je kako bi se izbjeglo narušavanje tržišnog natjecanja te za zaštitu zdravlja, sigurnosti i okoliša. To se odnosi na zakonski okvir za dobrovoljno djelovanje i zakonodavstvo u svrhu uvođenja pristupa orijentiranog na životni ciklus u druge vrste propisa.

Utvrđeno je pet ključnih načela politike integriranog proizvoda: primjena pristupa životnog ciklusa; rad sa sudionicima na tržištu: poticanje ponude i potražnje za zelenije proizvode preko poticaja; uključivanje svih dionika: svi sektori koji dolaze u dodir s proizvodima, npr. industrija, potrošači, vlada, i sl.; stalno usavršavanje u svrhu smanjivanja utjecaja proizvoda na okoliš tijekom njegovog životnog ciklusa, a ne postavljanje graničnih vrijednosti; korištenje raznih političkih instrumenata: uglavnom dobrovoljni pristupi, te oni obvezni, ovisno o učinkovitosti mjere.³⁴

Osim toga, također treba primjenjivati općenitija načela politike zaštite okoliša, kao što su sprječavanje i ispravljanje ekološke štete na izvoru, visoka razina zaštite, načelo onečišćivač plaća, načelo predostrožnosti, i što je najvažnije, načelo integracije zaštite okoliša u druge politike. Nadalje, neka specifičnija načela politike zaštite okoliša bit će posebno važna u vodećim aktivnostima u tom području, kao što je zamjena opasnih tvari manje opasnim, načelo minimalizacije (proizvod bi trebao imati najmanji mogući utjecaj na ljude i okoliš). Načelo odgovornosti proizvođača čini proizvođača odgovornim za utjecaj proizvoda na okoliš tijekom cijelog životnog ciklusa proizvoda, tj. ne samo tijekom faze proizvodnje, nego i prije i poslije faze proizvodnje, čime se odgovornost proizvođača proširuje na izbor sirovina, kao i na faze korištenja i

³⁴ Commission, *Integrated Product Policy, Building on Environmental Life-Cycle Thinking*, op. cit. bilj. 29, str. 5.

gospodarenja otpadom. Odgovornost proizvođača može imati prilično različite oblike, kao što su zahtjevi za označavanje i pakiranje, obveza upozoravanja korisnika, obveza ponovne upotrebe proizvoda ili prikupljanja otpada.³⁵

Adresati ove politike su prije svega sudionici na tržištu: proizvođači i potrošači, što se ogleda u izboru mjera koje su osmišljene u okviru politike integriranog proizvoda. „Izazovi koji će proizvode učiniti prijateljskijima prema okolišu moraju se poduzeti u prvom redu i prije svega od strane tvrtki i potrošača budući da se glavne odluke o utjecajima proizvoda na okoliš donose za dizajnerskim stolom i u trgovinama. Nakon što se proizvod jednom stavi na tržište, relativno malo može se učiniti kako bi se poboljšale njegove ekološke značajke. Isto tako, svi napori vezani uz dizajn bit će uzaludni ako potrošači ne kupuju zelenije proizvode ili ih ne koriste na ekološki prihvatljiv način. Stoga će se politika integriranog proizvoda prvenstveno usredotočiti na ekološki dizajn proizvoda i stvaranje informacija i poticaja za učinkovito usvajanje i korištenje zelenijih proizvoda.”³⁶

Sastavni elementi politike integriranog proizvoda mogu se svrstati u tri kategorije:

Alati za stvaranje pravog gospodarskog i pravnog okvira

- dobivanje pravih cijena (uključiti troškove svih utjecaja na okoliš, načelo onečišćivač plaća),
- ekološki porezi i subvencije (npr. porezi koji se odnose na energente i električnu energiju),
- dobrovoljni sporazumi o zaštiti okoliša (između tijela javne vlasti i industrije),
- normiranje (norme u zaštiti okoliša),
- javna nabava (ozelenjavanje natječajnog postupka),

³⁵ Šesti akcijski program zaštite okoliša u EU odnosi se na ta načela, op. cit. Primjeri za zakonodavstvo EU kojima se uspostavlja odgovornoat proizvođača su: Direktiva 94/62 o pakiranju i otpadu od pakiranja; Direktiva 2000/53 o otpadnim vozilima; Direktiva 2012/19/EU o otpadnoj električnoj i elektroničkoj opremi (WEEE); Direktiva 2006/66 o baterijama i akumulatorima i o otpadnim baterijama i akumulatorima.

³⁶ Commission, *Integrated Product Policy, Building on Environmental Life-Cycle Thinking*, op.cit. bilj. 29, str. 3.

- ostali propisi koji se odnose na proizvod (ograničavanje/zabrana korištenja/marketing određenih opasnih tvari).

Promicanje primjene razmišljanja o životnom ciklusu

- sustav za upravljanje okolišem i neovisno ocjenjivanje (EMAS) - alat za upravljanje za tvrtke za procjenu, izvješće i poboljšavanje njihove ekološke učinkovitosti,
- dizajn proizvoda (ekološki dizajn), strategija za sustavnu integraciju ekoloških promišljanja u proces dizajniranja tijekom životnog ciklusa proizvoda.

Pružanje informacija potrošačima vezanih uz njihov zeleni izbor

- zelena javna nabava (kod „ozelenjavanja natječajnog postupka“ tijela javne vlasti postavljaju uvjete zaštite okoliša, npr. korištenje ekološke oznake, ekološki dizajn, EMAS),
- označavanje ekoloških proizvoda (davanje potrošačima vjerodostojnih informacija o ekološkoj kvaliteti proizvoda).

4. Održiva proizvodnja i potrošnja, integrirana industrijska politika u EU

Izmjena obrazaca neodržive proizvodnje i potrošnje uvrštena je među ključne prioritete u svim strateškim dokumentima o održivom razvoju. Proizvodnja i potrošnja su održive kada koriste manje sirovina i energije, sprječavaju nastajanje otpada, manje zagađuju, te tako imaju manji utjecaj na i predstavljaju manju opasnost po okoliš. Za poboljšanje učinkovitosti mjera razvijenih u okviru politike integriranog proizvoda, Europska je unija razvila *Akcijski plan za održivu potrošnju i proizvodnju i održivu industrijsku politiku* (SCP/SIP)³⁷ koji predstavlja okvir za poboljšanje energetske i ekološke učinkovitosti proizvoda i poticanje njihovog prihvaćanja od strane potrošača. Iako su mnogi instrumenti koji su usvojeni pod okriljem politike integriranog proizvoda služili njezinim ciljevima na zadovoljavajući način, utvrđen je niz nedostataka, npr. veza između dobrovoljnih i regulatornih instrumenata, raskoraci u provedbi, itd. U usporedbi s instrumentima koji su razvijeni

³⁷ Commission, *Sustainable Consumption and Production and Sustainable Industrial Policy Action Plan*, COM(2008)397.

u okviru politike integriranog proizvoda, novi Akcijski plan ne definira nove, nego namjerava poboljšati njihovu učinkovitost, prije svega kroz izmjene zakonskih propisa i bolju koordinaciju njihove provedbe od strane država članica.

Gospodarska i financijska kriza preusmjerila je pozornost na industrijsku politiku EU. Novi pristup ovoj politici stavio bi gospodarstvo EU na put dinamičnog rasta koji jača konkurentnost EU, omogućava rast i radna mjesta, te prijelaz na gospodarstvo s niskom razinom ispuštanja ugljika i učinkovitim iskorištavanjem resursa.³⁸ To zahtijeva razumijevanje *industrijske politike u širem smislu*, tj. uzimanje u obzir svih drugih političkih inicijativa koje mogu poboljšati njezinu konkurentnost, kao što su mjere u području prometa, energetike, okoliša i zaštite potrošača, jedinstvenog tržišta i trgovinskih politika. Za nekoliko mjera primijenjenih u okviru politike integriranog proizvoda smatra se da doprinose integriranoj, održivoj industriji EU, kao što su prilagodba normizacije rješenjima vezanim uz klimatske promjene, održivost, energetska učinkovitost, tehnološke inovacije, itd., osiguravanje pristupa sirovinama i promicanje povećanog korištenja obnovljivih sirovina, recikliranje i zamjena, što dovodi do učinkovitosti resursa i u isto vrijeme poboljšanja ekološke ravnoteže. Za prijelaz na Europu s učinkovitim iskorištavanjem resursa potrebna je dugoročna strategija za poticanje industrije s niskom razinom ispuštanja ugljika, smanjenom potrošnjom energije i učinkovitim iskorištavanjem resursa s tržišno utemeljenim ekološkim propisima. Dakle, nova, integrirana industrijska politika usmjerena je na održivi rast i stvaranje radnih mjesta, uključujući i politiku proizvoda s perspektivom životnog ciklusa, korištenjem instrumenata kao što su ekološki dizajn, energija i označavanje ekoloških proizvoda, poticanje dobrovoljnih instrumenata kao što je sustav EMAS. Za razvoj tržišta EU za „zeleniju“ robu i usluge potrebno je poticati inovacije, unaprijediti normizaciju i certificiranje, te omogućiti širu primjenu zelene javne nabave. Integriranu industrijsku politiku treba graditi na povećanoj korporativnoj društvenoj odgovornosti, koja između ostalog zahtijeva poticanje održivog rasta, održive proizvodnje i potrošnje kroz pružanje potrošačima informacija koje im

³⁸ Commission, *An Integrated Industrial Policy for the Globalisation Era, Putting Competitiveness and Sustainability at Centre Stage*, COM(2010)614.

omogućavaju kupnju ekološki prihvatljivih proizvoda i usluga. Tu bi trebalo obuhvatiti i informacije o ekološkom otisku proizvoda i usluga.³⁹

Neučinkovite informacije o proizvodima s učinkovitim iskorištavanjem resursa predstavljaju prepreku njihovom širenju na tržištu. Pravi poticaji za građane i tijela javne vlasti za odabir zelenih proizvoda i usluga trebali bi se osigurati odgovarajućim cjenovnim signalima i jasnim informacijama o okolišu. Međutim, ne postoji općeprihvaćena, znanstveno utemeljena definicija zelenog proizvoda i zelene organizacije. Komisija „*zelene proizvode*“ definira kao proizvode koji resurse koriste učinkovitije i uzrokuju manje štete za okoliš tijekom svog životnog ciklusa, od pridobivanja sirovina, do njihove proizvodnje, distribucije, upotrebe, pa sve do kraja životnog ciklusa (uključujući ponovnu uporabu, recikliranje i oporabu) u odnosu na druge slične proizvode iz iste kategorije. „Zeleni proizvodi“ postoje u svakoj kategoriji proizvoda bez obzira imaju li ekološku oznaku ili ne, te jesu li na tržištu kao zeleni proizvodi ili ne; njihova ekološka učinkovitost definira ih kao „zelene“.⁴⁰ Postoje različite metode koje se koriste za mjerenje ekološke učinkovitosti proizvoda; međutim, one se razlikuju u zemljama članicama, što kao posljedicu ima različite rezultate kad se primjenjuju na isti proizvod ili organizaciju. To uzrokuje neusporedivost, nepotrebne troškove za tvrtke, teškoće vezane uz usklađenost s različitim zahtjevima označavanja i provjere, što opet uzrokuje prepreke slobodnom kretanju zelenih proizvoda. Nadalje, neučinkovite informacije rezultiraju nedostatkom povjerenja potrošača u tvrdnje da je određeni proizvod zelen. Kako bismo smanjili trenutnu nesigurnost u „zelene značajke“ proizvoda kroz pružanje jasnih, pouzdanih i usporedivih informacija, EU je počela razvijati nove metode za mjerenje. One se temelje na izračunu ekološkog otiska proizvoda korištenjem procjene životnog ciklusa. Ove će se metode ispitivati i ocjenjivati; pilot faza počinje 2013. godine.⁴¹

³⁹ Ibid, str. 23.

⁴⁰ Commission, *Building the Single Market for Green Products, Facilitating better information on the environmental performance of products and organisations* COM(2013)196, str. 3.

⁴¹ Ibid., str. 8.-10.

III. Gospodarski poticaji za zaštitu okoliša

Europska unija teži postati najdinamičnije i najkonkurentnije gospodarstvo na svijetu. Lisabonska strategija, koju su 2000. godine pokrenuli čelnici Europske unije, a koja je naknadno izmijenjena i pojednostavljena 2005., naglašava potrebu za modernizacijom europskog gospodarstva i usmjeravanjem pozornosti na rast i zaposlenost kako bi moglo odgovoriti na izazove globalizacije i demografskih promjena te podržati šire gospodarske, socijalne i ekološke ciljeve.⁴² Kako bi se to postiglo, ažurirana strategija naglašava potrebu da Europa postane privlačnije mjesto za život i rad, te razvoj znanja i inovacija za rast, i stvaranje više i boljih radnih mjesta.

Trenutna globalna gospodarska kriza predstavlja značajan korak unatrag u provedbi europske gospodarske agende, s problemima poput smanjene potražnje, nezaposlenosti i pogoršanja javnih financija. U cilju rješavanja tih gospodarskih problema, obnove rasta i borbe protiv nezaposlenosti pokrenut je Europski plan za gospodarski oporavak (Europska komisija, 2008.), koji predviđa aktivnosti koje će provoditi EU kako bi se mogla nositi s krizom.⁴³ Europska komisija (Opća uprava za okoliš) zatražila je od konzultantske firme Goldman-Hodkin-Katz (GHK), Sveučilište u Amsterdamu, Institut za studije utjecaja na okoliš (IVM), Institut za održivu Europu (SERI) i Transport & Mobilnost Leuven (TML) da procijene ulogu mjera politike zaštite okoliša u gospodarskom razvoju Europske unije.

1. Gospodarski ishodi politike zaštite okoliša

Pomoću osam ključnih gospodarskih ishoda pojašnjeno je kako politika zaštite okoliša može doprinijeti gospodarstvu. Politika zaštite okoliša:⁴⁴

⁴² Commission, *Staff Working Document, Lisbon Strategy*, SEC(2010)114.

⁴³ M. Rayment, et al., *The economic benefits of environmental policy*, A project under the Framework contract for economic analysis, ENV.G.1/FRA/2006/0073 - 2nd, Final report (Amsterdam, Institute for Environmental Studies Vrije Universiteit 2009) str. 15, dostupno na http://ec.europa.eu/environment/enveco/economics_policy/pdf/report_economic_benefits.pdf (1.6.2013).

⁴⁴ Hahn, W. Robert, *The impact of Economics in Environmental Policy*, BCSIA Discussion Paper 99-01, ENRP Discussion Paper E-99-01, Kennedy School of Government, Harvard University, siječanj 1999., str. 20, dostupno na <http://live.belfercenter.org/>

- povećava produktivnost,
- potiče inovacije,
- povećava zaposlenost (i/ili kvalitetu zapošljavanja),
- poboljšava naše trgovinske bilance,
- jača našu kapitalnu osnovicu,
- podržava javne financije,
- promiče gospodarsku koheziju,
- potiče prijelaz na elastično i održivo gospodarstvo.

Ovih je osam ključnih gospodarskih ishoda važno kako za poticanje gospodarskog oporavka tako i za ostvarivanje dugoročnih gospodarskih ciljeva EU, kako je navedeno u Lisabonskoj strategiji.

1.1. Politike zaštite okoliša i produktivnost

Široko je rasprostranjeno mišljenje da politika zaštite okoliša može povećati produktivnost povećanjem učinkovitosti s kojom koristimo resurse i energiju. To će povoljno utjecati na gospodarstvo i okoliš, te će tako predstavljati strategiju koja će donijeti pobjedu gospodarstvu EU. Resursi poput nafte, sirovina i hrane sve više postaju rijetki i skupi, dok raste uvoz EU. Postoji puno dokaza da se učinkovitost resursa može poboljšati relativno jednostavno i jeftino. Na primjer, studije pokazuju da postoji širok prostor za smanjenje propusnosti materijala od oko 20% među proizvođačima iz Europske unije. Dokazi o marginalnim troškovima za smanjenje emisija stakleničkih plinova ističu mogućnosti za smanjenje troškova kroz ulaganje u izolaciju zgrada, potrošnju goriva u vozilima, i poboljšanje učinkovitosti sustava za grijanje vode i klimatizaciju. Studije o ekološkim industrijama EU pokazuju da one imaju veću produktivnost i više stope rasta nego proizvodni sektor u cjelini.⁴⁵

files/The%20Impact%20of%20Economics%20on%20Environmental%20Policy%20-%20E-99-01.pdf (1.6.2013).

⁴⁵ Commission, *A resource-efficient Europe – flagship initiative under the Europe 2020 Strategy*, COM(2011)21.

1.2. Politike zaštite okoliša i inovacije

Politike zaštite okoliša mogu poticati inovacije i ulaganja u inovacije. Internalizacijom vanjskih troškova onečišćenja i korištenja prirodnih resursa, politike mijenjaju relativne cijene i potiču istraživanje i razvoj te usvajanje alternativnih inputa, proizvodnih metoda i proizvoda. Isto tako, ograničavanje korištenja određenih procesa i materijala potiče komercijalizaciju i širenje čistijih alternativa. Politike zaštite okoliša dovele su do inovacija u području očuvanja energije i resursa, sprječavanja onečišćenja okoliša i čišćenja okoliša. Te su inovacije smanjile troškove i pojačale konkurentnost industrije EU, jer su „čiste“ tehnologije koje su razvijene u Europi postale uspješni izvozni proizvodi na svjetskom tržištu. Ekološke inovacije koje je potaknula politika izravno i neizravno potiču rast, konkurentnost i radna mjesta. Europska komisija procjenjuje da ukupna komercijalna vrijednost ekološki inovativnih proizvoda i tehnologija u području održive gradnje, obnovljive energije, bio-proizvoda i recikliranja u EU može s 92 milijarde EUR 2006. godine narasti do 259 milijarda EUR 2020. godine, stvarajući pritom više od 2,4 milijuna novih radnih mjesta.⁴⁶

1.3. Politike zaštite okoliša i zaposlenost

Neto učinci politika zaštite okoliša na zaposlenost pozitivni su ili neutralni. Dok politike zaštite okoliša mogu uzrokovati promjene u sastavu zaposlenosti, dokazi upućuju na to da se svi negativni učinci na zagađivanje proizvoda i procesa barem uravnoteže rastom onih s manjim intenzitetom onečišćenja.⁴⁷

1.4. Politike zaštite okoliša i trgovinska bilanca

Politike zaštite okoliša mogu poboljšati trgovinsku bilancu povećanjem konkurentnosti, pružanjem potpore izvozno orijentiranim ekološkim inovacijama, te smanjenjem korištenja materijala, a time i uvoza. Iako kritičari tvrde kako politike zaštite okoliša povećavaju troškove

⁴⁶ OECD, *Towards Green Growth*, sastanak Vijeća ministara OECD-a, 25.-26. svibnja 2011., dostupno na <http://www.oecd.org/greengrowth/48224539.pdf> (1.6.2013).

⁴⁷ Rayment, et al., op. cit., bilj. 2, str. 59, dostupno na http://ec.europa.eu/environment/enveco/economics_policy/pdf/report_economic_benefits.pdf (1.6.2013).

i negativno utječu na konkurentnost, dokazi ukazuju na to da se svi negativni učinci mogu nadoknaditi rastom novih ekološki prihvatljivih proizvoda i procesa sa značajnim izvoznim potencijalom. Nadalje, progresivne politike zaštite okoliša od industrija zahtijevaju inovacije i brzu prilagodbu, pri čemu one postaju prvi pokretači prednosti i zauzimaju dobar položaj u odnosu na strane konkurente, kada ih oni počnu sustizati. Visoki ekološki standardi proizvoda vremenom pokreću inovacije i stvaraju mogućnosti za izvoz.⁴⁸ EU ima snažnu poziciju na globalnom ekološkom tržištu s procijenjenim tržišnim udjelima od 10% za učinkovitost materijala i prirodne resurse, 30% za održivo upravljanje vodama, 35% za održivu mobilnost, 35% za energetska učinkovitost, 40% za proizvodnju zelene energije i 50% za gospodarenje otpadom i recikliranje. Izvoz je 2005. godine porastao za 8%, a trgovinski višak ekoloških roba i usluga bio je veći od 600 milijuna EUR. Očekuje se da će se svjetska ekološka industrija više nego udvostručiti u razdoblju između 2005. i 2020. godine, kada se predviđa da će dostići vrijednost od 2,2 trilijuna EUR.

1.5. Politike zaštite okoliša i javne financije

Politike zaštite okoliša imaju pozitivne učinke na javne financije:⁴⁹

- podizanjem prihoda i širenjem porezne osnovice putem ekoloških poreza. Ekološki porezi mogu se koristiti ili za poboljšanje javnog prihoda ili za smanjenje poreza na rad i drugih poreza; korištenje prihoda utvrđuje u kojoj mjeri oni imaju neto korist za javne financije ili se koriste za dobivanje drugih gospodarskih ishoda (npr. povećanje zaposlenosti smanjenjem poreza na rad).
- smanjenje ekološki štetnih subvencija. Značajan napredak postignut je posljednjih nekoliko godina u preustroju ili smanjenju ekološki štetnih subvencija u sektoru poljoprivrede, energetike i prometa.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ United Nations Environment Programme (UNEP), 2010, *Green Economy, Driving a Green Economy Through Public Finance and Fiscal Policy Reform*, str. 10, dostupno na www.unep.org/greeneconomy (3.6.2013).

1.6. Politike zaštite okoliša i kapitalna osnovica

Politike zaštite okoliša u velikoj mjeri mogu dodati i unaprijediti kvalitetu kapitalne osnovice doprinosom stanju zgrada i infrastrukture, postrojenjima i strojevima, ljudskom kapitalu i prirodnom kapitalu. Ovaj kapital određuje dugoročni output i prihod gospodarstva. Ekološka ulaganja predstavljaju ključni doprinos gospodarskom razvoju, jer omogućuju infrastrukturu potrebnu za rast, prijelaz na gospodarstvo s učinkovitim iskorištavanjem resursa, održavaju zdravlje i produktivnost radne snage, te pružaju usluge ekosustava o kojima ovise ljudi i gospodarstvo. Politike zaštite okoliša pokreću ulaganja u energetska učinkovitost, obnovljive izvore, postrojenja za kontrolu onečišćenja i gospodarenje otpadom, i prirodna dobra, te povećavaju proizvodne kapacitete gospodarstva i zdravlje i dobrobit radne snage.⁵⁰

1.7. Politike zaštite okoliša i kohezija

Okoliš ima ključnu ulogu u postizanju ciljeva kohezijske politike i obrnuto. Budući da je loša kvaliteta okoliša često prepreka za razvoj, ulaganje u okoliš bitno je u mnogim područjima kohezije za osiguravanjem pravih uvjeta za rast i potrebnu infrastrukturu za održivi razvoj. Ekološka aktivnost pruža mogućnosti za sve kohezijske regije, ali ima posebnu ulogu u rubnim područjima s nekoliko alternativnih mogućnosti razvoja za koje visoka kvaliteta okoliša može biti jedna od najvećih gospodarskih prednosti. Bolji okoliš može povećati mogućnosti za razvoj turizma i rekreacije te privući mobilne investitore, tvrtke i radnike. U područjima koja su pretrpjela pad i napuštanje industrije, poboljšanja zaštite okoliša može biti preduvjet za obnavljanje.⁵¹

1.8. Politike zaštite okoliša i prijelaz na elastično i održivo gospodarstvo

Cilj Strategije rasta i radnih mjesta EU i određenih aspekata Plana za oporavak gospodarstva Europske unije (2009.) je poticanje prijelaza

⁵⁰ Commission, Proposal on a *General Union Environment Action Programme to 2020 „Living well within the limits of our planet”* (Seventh EAP), COM(2012)710.

⁵¹ G. Kremlis, Cohesion Policy and Environment, *Challenges and opportunities in 2007-2013*, dostupno na http://ec.europa.eu/environment/integration/structural_funds_presentations_en.htm (3.6.2013.).

prema održivom gospodarstvu s niskom razinom ispuštanja ugljika i smanjenim utjecajem na okoliš. To je potrebno, jer bi do 2050. godine globalno gospodarstvo trebalo narasti do 15 puta u usporedbu s njegovom sadašnjom veličinom kako bi globalna populacija mogla ispuniti svoje težnje u odnosu na razine potrošnje prema OECD-u.⁵² Mnogo veća potražnja za resursima sigurna je kako bi se pokrenuli temeljni trendovi rasta cijena nafte i prirodnih resursa, uz vjerojatno ponavljanje vršnih vrijednosti.

2. Svijest o europskoj ekološkoj oznaci

Europsku ekološku oznaku osnovala je Europska komisija 1992. godine i ona je dio šire strategije za poticanje održive proizvodnje i potrošnje. Namjena oznake, koja je osmišljena kao europski cvijet, je da bude prepoznata kao primarna europska oznaka za ekološke proizvode i usluge.⁵³ Cvijet vodi europske potrošače u pronalaženju proizvoda i usluga koji su prijateljski prema okolišu, pri čemu se u obzir uzima njihov ukupni utjecaj na okoliš - od pridobivanja uključenih sirovina do mogućeg odlaganja. To je u isto vrijeme nagrada za proizvođače, pružatelje usluga i uvoznike koji kroz svoj način djelovanja pridonose održivom okolišu. Kako bi se cvijet predstavio široj publici europskih potrošača i proizvođača, u jesen 2006. tijekom *tjedna cvijeta* organizirano je nekoliko kampanja u različitim europskim zemljama. U tom je kontekstu Opća uprava za okoliš Europske komisije odlučili provesti istraživanje o tome koliko su Europljani svjesni europske ekološke oznake. Ekološka oznaka EU razlikuje proizvode i usluge koji zadovoljavaju visoke standarde ekološke učinkovitosti. Proizvodi i usluge kojima je dodijeljena europska ekološka oznaka nose logotip cvijeta koji omogućava korisnicima da ih jednostavno prepoznaju.⁵⁴ Svaki proizvod koji nosi cvijet mora proći stroge testove, s rezultatima koje ovjerava neovisno tijelo. Dok druge ekološke oznake pokrivaju određene aspekte zaštite okoliša, kao što su recikličnost ili energetska učinkovitost, cvijet predstavlja manji utjecaj na okoliš tijekom cijelog životnog ciklusa proizvoda - od korištenja materijala do konačnog odlaganja.

⁵² Rayment, et al., op. cit. bilj. 2, str. 129.

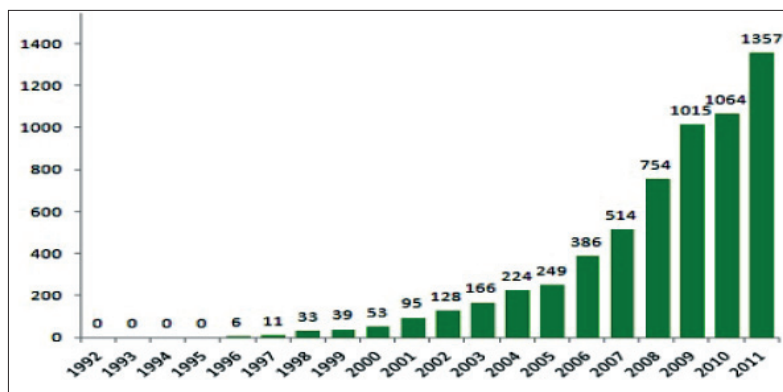
⁵³ Regulation 66/2010 on the EU Eco-label, OJ L 27, 30.1.2010, str. 1.

⁵⁴ http://www.eu ecolabel.eu/display/cid/_11.html (2.6.2013).

2.1. Ukupan broj izdanih licencija

Projekt europske ekološke oznake pokrenut je 1992. godine kada je Europska zajednica odlučila razviti dobrovoljnu ekološku shemu širom Europe kojoj bi potrošači mogli vjerovati. Od tada se broj proizvoda i usluga kojima se dodjeljuje europska ekološka oznaka povećava svake godine. Do kraja 2011. godine dodijeljeno je više od 1300 licencija, a danas se europska ekološka oznaka može naći na više od 17000 proizvoda. Licencija daje tvrtki pravo korištenja logotipa europske ekološke oznake za određenu skupinu proizvoda.

Slika 1.: Ukupan broj licencija izdanih u razdoblju od 1992.-2011.⁵⁵



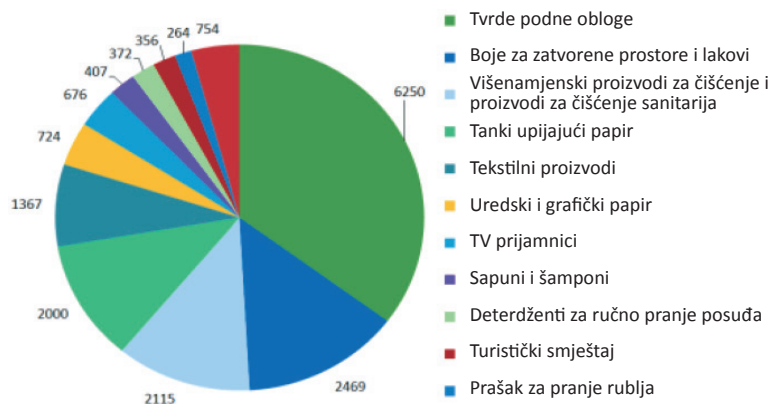
2.2. Broj proizvoda kojima je dodijeljena europska ekološka oznaka

Europska ekološka oznaka trenutno pokriva veliku paletu neprehrambenih i nemedicinskih proizvoda i usluga. Tanki upijajući papir i višeamjenski proizvodi za čišćenje imaju gotovo jednak udio od oko 10% proizvoda s europskom ekološkom oznakom, dok boje za zatvorene prostore i lakovi čine gotovo 14%. Najveća skupina proizvoda su tvrde podne obloge s više od 33% proizvoda s europskom ekološkom oznakom. Nadalje, na stotine TV prijarnika, sapuna i šampona može se naći europska ekološka oznaka.⁵⁶

⁵⁵ Izvor: <http://ec.europa.eu/environment/ecolabel/facts-and-figures.html> (25.5.2013.)

⁵⁶ Ibid.

Slika 2. Broj proizvoda s europskom ekološkom oznakom po skupinama proizvoda u siječnju 2012.⁵⁷

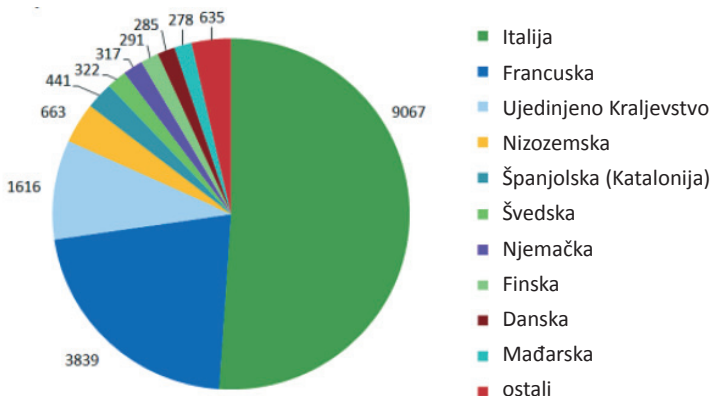


Europska ekološka oznaka dodijeljena je najvećem broju proizvoda u Italiji, Francuskoj i Ujedinjenom Kraljevstvu. Italija je izdala više od 50% od ukupnog broja europskih ekoloških oznaka, a Francuska i Ujedinjeno Kraljevstvo 22% odnosno 9%. Zatim slijede Nizozemska i Španjolska (Katalonija).⁵⁸ Dok se ovi statistički podaci odnose na zemlje koje dodjeljuju europsku ekološku oznaku, proizvodi s europskom ekološkom oznakom mogu se prodavati diljem kontinenta.

⁵⁷ Izvor: <http://ec.europa.eu/environment/ecolabel/facts-and-figures.html> (25.5.2013).

⁵⁸ Ibid.

Slika 3.: Broj licencija europske ekološke oznake koje su dodijeljene po državama, siječanj 2012.⁵⁹



3. EMAS u Europskoj komisiji

Sustav za upravljanje okolišem i neovisno ocjenjivanje (EMAS) dobrovoljni je alat za upravljanje okolišem za tvrtke i druge organizacije za ocjenu, izvješćivanje i poboljšanje njihove ekološke učinkovitosti. EMAS promiče trajno ocjenjivanje i poboljšanje ekološke učinkovitosti uključenih organizacija. EMAS Uredba br. 1836/93 prvi je puta uvedena u srpnju 1993. kao alat politike zaštite okoliša koji je razvila Europska komisija i predstavljala je korak prema cilju održivog razvoja Zajednice. EMAS je bio otvoren za dobrovoljno sudjelovanje organizacija od travnja 1995., a njegov opseg ograničio je sudjelovanje na mjesta industrijskih aktivnosti. Godine 1996. međunarodni standard za sustave upravljanja okolišem EN ISO 14001:1996 bio je priznat kao jedan od koraka prema ostvarenju EMAS-a.

EMAS Uredba je revidirana i izmijenjena po drugi put 2009. godine. Uredba (EZ) br. 1221/2009 („EMAS III“) objavljena je 22. prosinca 2009. Revidirana EMAS Uredba stupila je na snagu 11. siječnja 2010.⁶⁰ Novi elementi u sustavu doveli su do poboljšanja učinkovitosti,

⁵⁹ Izvor: <http://ec.europa.eu/environment/ecolabel/facts-and-figures.html> (25.05.2013)

⁶⁰ Uredba (EZ) br. 1221/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2009. o dobrovoljnom sudjelovanju tvrtki u sustavu Zajednice za upravljanje okolišem i neovisno ocjenjivanje (EMAS), kojom se ukida Uredba (EZ) br. 761/2001 i Odluke

vjerodostojnosti i transparentnosti registriranih organizacija te su otvorili sustav za organizacije u zemljama izvan EU. EMAS i dodatni alati kao što su europska ekološka oznaka ili zelena javna nabava dopunjuju niz politika EU i nacionalnih politika koje su usmjerene na poboljšanje održive potrošnje i proizvodnje. Međutim, EMAS ne zamjenjuje postojeće zakonodavstvo Zajednice ili nacionalno zakonodavstvo na području zaštite okoliša ili tehničke standarde, niti ni na koji način uklanja odgovornost tvrtke vezano uz ispunjavanje svih zakonskih obveza u okviru tog zakonodavstva ili standarda.

Europska komisija kroz EMAS daje primjer smanjenja utjecaja na okoliš svojih vlastitih aktivnosti. Ključni prioriteti su učinkovito korištenje prirodnih resursa (uglavnom energije, vode i papira), smanjenje ukupnih emisija CO₂, sprječavanje nastanka otpada, recikliranje i ponovna uporaba, zelena javna nabava i održiva mobilnost. Neprestano se povećava zanimanje za ekološku učinkovitost organizacija. Djelovanje bez uzimanja u obzir ekoloških posljedica vlastitih aktivnosti postaje gotovo nemoguće za organizacije. Organizacije s proaktivnim pristupom ekološkim izazovima traže načine kako dodatno unaprijediti svoju ekološku učinkovitost. EMAS je vrhunski alat za upravljanje okolišem za postizanje tog cilja. To dovodi do poboljšanja učinkovitosti, vjerodostojnosti i transparentnosti registriranih organizacija.

3.1. Glavna obilježja i ključni elementi EMAS-a

Glavna obilježja EMAS-a su učinkovitost, vjerodostojnost i transparentnost.⁶¹ Godišnjim ažuriranjem ciljeva politike zaštite okoliša i mjera za njihovu provedbu i ocjenu, registrirane organizacije kontinuirano poboljšavaju svoju ekološku učinkovitost i pružaju dokaze da su u skladu sa svim zakonima o zaštiti okoliša koji se na njih primjenjuju. Ovjera treće strane odnosno vanjskih procjenitelja značajno dodaje na vjerodostojnosti registriranih organizacija na način da jamči vrijednost i poduzetih radnji i objavljenih informacija o okolišu. Izjava o okolišu

Komisije 2001/681/EZ i 2006/193/EZ., OJ L 342, 22.12.2009, str. 1.

⁶¹ European Comission, *3x3 Good reasons for EMAS*, Improve your environmental performance with the premium standard in environmental management, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012., dostupno na http://ec.europa.eu/environment/emas/pdf/EMAS_3x3_final-Online.pdf (2.6.2013).

stvara transparentnost, a organizacija izjavu mora osigurati u sklopu EMAS registracije.

Učinkovitost: EMAS je dobrovoljni sustav za upravljanje okolišem koji se temelji na usklađenom sustavu u cijeloj Europskoj uniji. Njegov je cilj poboljšati ekološku učinkovitost organizacija tako da ih obveže na procjenu i smanjenje njihovog utjecaja na okoliš i stalno poboljšanje njihove ekološke učinkovitosti.

Vjerodostojnost: Vanjska i neovisna priroda procesa EMAS registracije (nadležna tijela, tijela za akreditaciju/licenciranje i vanjski procjenitelji pod kontrolom država članica EU) osigurava vjerodostojnost i pouzdanost sustava, uključujući i radnje poduzete od strane organizacije u svrhu kontinuiranog poboljšanja njegove ekološke učinkovitosti i informacije organizacije za javnost putem izjave o okolišu.

Transparentnost: Pružanje javno dostupnih informacija o ekološkoj učinkovitosti organizacije važan je aspekt cilja sustava. Postiže se izvan organizacije kroz izjavu o okolišu i unutar organizacije kroz aktivno sudjelovanje zaposlenika u provedbi sustava. Logotip EMAS-a koji se može prikazati na (između ostalog) memorandumima, reklamama za proizvode, aktivnostima i uslugama, atraktivan je vizualni alat za pokazivanje predanosti neke organizacije poboljšanju njezine ekološke učinkovitosti i ukazuje na pouzdanost danih informacija.⁶²

3.2. Glavne faze i prednosti EMAS-a

Kako bi primila EMAS registraciju organizacija mora biti u skladu sa sljedećim koracima:⁶³

- a) Provesti *ocjenu utjecaja na okoliš* s obzirom na sve ekološke aspekte aktivnosti, proizvoda i usluga organizacije, metode za procjenu istih, relevantni pravni i regulatorni okvir i postojeće ekološke prakse i postupke upravljanja okolišem.

⁶² http://ec.europa.eu/environment/emas/about/summary_en.htm (2.6.2013).

⁶³ http://ec.europa.eu/environment/emas/local/pdf/la_toolkit_commission_020204_en.pdf (2.6.2013).

- b) Usvojiti *politiku zaštite okoliša* koja sadrži obvezu i da bude u skladu sa svim važećim zakonima o zaštiti okoliša i da postiže stalna poboljšanja ekološke učinkovitosti.
- c) Izraditi *program zaštite okoliša* koji sadrži informacije o specifičnim ciljevima zaštite okoliša. Program zaštite okoliša je alat koji će organizaciji pomoći u njezinom svakodnevnom radu pri planiranju i provedbi poboljšanja.
- d) Na temelju rezultata ocjene utjecaja na okoliš, uspostaviti učinkoviti *sustav za upravljanje okolišem (EMS)* usmjeren na postizanje politike zaštite okoliša organizacije i na stalno poboljšavanje ekološke učinkovitosti. Sustav za upravljanje okolišem treba definirati odgovornosti, načine za postizanje ciljeva, operativne postupke, potrebe za obukom, sustave za praćenje i komunikaciju.
- e) Provesti *ekološku reviziju* koja posebice procjenjuje sustav upravljanja koji se koristi i usklađenost s politikom i programom organizacije, kao i usklađenost s relevantnim regulatornim zahtjevima zaštite okoliša.
- f) Osigurati *izjavu o okolišu* koja se odnosi na vlastitu ekološku učinkovitost a koja propisuje rezultate postignute u odnosu na ciljeve zaštite okoliša i budućim koracima koji će se poduzeti kako bi se ostvarilo stalno poboljšanje ekološke učinkovitosti organizacije.
- g) Ocjenu utjecaja na *okoliš*, sustav za upravljanje okolišem (EMS), postupak revizije i izjavu o okolišu mora potvrditi akreditirano procjeniteljsko tijelo ili vanjski procjenitelj. Izjavu je potrebno dostaviti nadležnom tijelu EMAS-a za registraciju i učiniti je javno dostupnom prije nego što organizacija može koristiti *logotip EMAS-a*.

IV. Regionalne dimenzije zelenih napora EU-a

Cilj regionalne politike EU - *kohezijska politika* - jest jačanje gospodarske, socijalne i teritorijalne kohezije Europske unije, a posebno smanjivanje razlika u stupnju razvijenosti različitih regija i zaostalosti najmanje razvijenih regija (čl. 175. Ugovora o funkcioniranju

Europske unije). EU podržava postizanje tih ciljeva kroz aktivnosti koje poduzima putem svojih financijskih instrumenata, uglavnom tzv. strukturnih fondova.⁶⁴ Tijekom sadašnjeg financijskog razdoblja (2007.-2013.) i u pripremi sljedećeg (2014.-2020.) regionalna/ kohezijska politika Europske unije prolazi kroz značajno preusmjeravanje kako bi se omogućio njezin doprinos ciljevima održivog razvoja EU i Strategiji za pametan, održiv i uključiv rast „Europa 2020“, osobito njezinoj vodećoj inicijativi „Resursno učinkovita Europa“.⁶⁵ Uspjeh u postavljanju gospodarstva EU na put prema održivom rastu i stvaranju radnih mjesta u velikoj će mjeri ovisiti o odlukama koje se donesu na lokalnoj i regionalnoj razini. Regionalna politika EU mora služiti mobiliziranju potencijala regija i gradova u Europskoj uniji s ciljem razdvajanja rasta od prekomjernog korištenja resursa, promjene trenutnih obrazaca potrošnje i proizvodnje i postizanja vodeće uloge u razvoju inovacijskih tehnologija. Dakle, regionalna politika EU igra bitnu ulogu u orijentaciji ulaganja prema djelatnostima za podršku pametnom i održivom rastu, kako bi se bavila pitanjima klimatskih promjena, energetike i okoliša.⁶⁶

Sredinom trenutnog programskog razdoblja pomak ka „ulagati više“ i „ulagati bolje“ u održivom rastu prerastao je u dva stupa kako bi se povećao doprinos regionalne politike održivom rastu.⁶⁷ *Ulagati više* između ostalog uključuje sljedeće:

- *usredotočiti se na zelena ulaganja i prijelaz gospodarstvo s niskom razinom ispuštanja ugljika: usredotočiti se na ulaganja*

⁶⁴ Kohezijska politika financira se kroz Europski fond za regionalni razvoj (ERDF), Europski socijalni fond (ESF), Kohezijski fond (CF), Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EAFRD), Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EMFF), i druge financijske instrumente, npr. Europska investicijska banka.

⁶⁵ Commission, *A resource-efficient Europe – Flagship initiative under the Europe 2020 Strategy*, COM(2011)21; Commission, *Roadmap to a Resource Efficient Europe*, COM(2011)571.

⁶⁶ Commission, DG for Regional Policy, *Regional Policy Contributing to Sustainable Growth in Europe*, COM(2011) 17; detaljno objašnjenje i primjeri projekata dostupni na http://ec.europa.eu/regional_policy/information/pdf/brochures/rfec/2011_sustainable_growth_en.pdf (25.5.2013)

⁶⁷ Približno 30% od ukupno 344 milijarde EUR iz regionalnih fondova bilo je na raspolaganju za aktivnosti s posebnim utjecajem na održivi rast. Commission, COM(2011)17, op. cit. bilj. 63, str. 2.

u energetska učinkovitost, energetska ulaganja u građevinarstvu, obnovljive izvore energije i čist prijevoz;

- *promicati usluge ekosustava*: održavanje i maksimiziranje potencijala prirodnog okoliša; zaustavljanje propadanje biološke raznolikosti (novi cilj je 2020.),⁶⁸ sprječavanje prirodnih rizika, razvoj „zelene infrastrukture“ (šume, rijeke, obalna područja, parkovi, zeleni mostovi i druga prirodna obilježja), pravilno upravljanje ekološkim mrežama i područjima mreže NATURA 2000, prilagodba klimatskim promjenama,
- *podržavati ekološke inovacije, inovacijsko partnerstvo i informacijske tehnologije*: razvoj i preuzimanje ekoloških tehnologija, kroz npr. akcijski plan održive potrošnje i proizvodnje, strateški plan razvoja energetske tehnologije za poboljšanje učinkovitosti resursa i promicanje zelenog gospodarstva;
- *pojačano koristiti „zelenu javnu nabavu“* za poticanje zelenog rasta: to može poboljšati konkurentnost regionalnih dobavljača roba i usluga; potrebno je uspostaviti društva za upravljanje okolišem, regionalne akcijske planove i inicijative koje se poduzimaju na regionalnoj i lokalnoj razini (npr. korištenje ekološke oznake i registracija u EMAS-u lokalne uprave);
- *provjeriti ulaganja u odnosu na klimatsku otpornost*: ulaganja u regionalnu politiku imaju dugoročni utjecaj na lokalni i regionalni razvoj, stoga treba ocijeniti klimatsku otpornost projekata.

Ulagati bolje podrazumijeva: integriranje održivosti kroz životni ciklus projekta; provjeru ulaganja u odnosu na klimatsku otpornost i učinkovitost resursa; i bolje upravljanje.⁶⁹ Održivi razvoj nije dovoljno naglašen u koncepciji, provedbi i vrednovanju projekata i aktivnosti. Povećanje učinkovitosti regionalnih fondova zahtijevalo bi da se više pažnje posveti ovim aspektima projekata koje oni financiraju. Javna uprava i kreatori politika moraju uključiti ciljeve održivog rasta u opći

⁶⁸ Commission, *Our life insurance, our natural capital: an EU biodiversity strategy to 2020*, COM(2011)244.

⁶⁹ Commission, DG for Regional Policy, *Regional Policy Contributing to Sustainable Growth in Europe*, op. cit. bilj. 63, str. 8.

okvir za kreiranje politike. Strukturni fondovi trebali bi se koristiti unutar šireg političkog okvira koji pruža pravne (regulatorne) mjere i poticaje. To bi značilo da bi programe i projekte regionalne politike trebale slijediti promjene relevantnih propisa i uprave (trebalo bi uspostaviti standarde, tržišno utemeljene instrumente, porezni sustav, subvencije, javnu nabavu, itd.⁷⁰

Procjena utjecaja na okoliš treba ovdje igrati važnu ulogu: provjera utjecaja projekata prihvatljivih za potporu u okviru ERDF-a na klimatske promjene, ispuštanje, proizvodnju i potrošnju, prirodni i izgrađeni okoliš, ljude, promet, istraživanja i obuku.⁷¹

Osim toga, u najvećoj mogućoj mjeri treba iskoristiti i mogućnosti koje nudi prekogranična, međuregionalna i transnacionalna suradnja a u skladu s novim ciljem teritorijalne kohezije Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

Europska sredstva kojima se financira kohezijska politika imaju komplementarne ciljeve usmjerene ka obnovi i povećanju rasta i radnih mjesta, dok istovremeno nastoje osigurati održivi razvoj. U budućnosti je potrebna puno bliža suradnja regionalnih fondova i njihova usklađenost sa Strategijom Europa 2020, što uključuje ponovno razmatranje ciljeva i prioriteta unutar novih programa djelovanja. Stoga se za sljedeće programsko razdoblje regionalne politike (2014.-2020.) predviđa uređivanje zajedničkih odredbi i zajedničkog okvira. Kao novitet, pokrenut će se „partnerski ugovori“ između Komisije i zemalja članica, čime će se utvrditi obveze partnera na nacionalnoj i regionalnoj razini. Ti će ugovori biti u skladu s ciljevima Strategije Europa 2020 i nacionalnim programima reformi, te će se odnositi na rješavanje teritorijalnih izazova pametnog, održivog i uključivog rasta.⁷²

Među *horizontalnim načelima* koja se primjenjuju na provedbu novih fondova zajedničkog strateškog okvira (CSF fondovi) dva su istaknuta tijekom pripreme: promicanje ravnopravnosti muškaraca i žena i ne-

⁷⁰ Ibid., str. 21.

⁷¹ Na primjer, vidi popis za procjenu utjecaja na okoliš projektnih prijedloga u Finskoj, ibid., str. 17., 26.

⁷² Commission, *Elements for a Common Strategic Framework 2014 to 2020*, SWD(2012) 61, *Part I*, str. 3.-4.

diskriminacija, te *načelo održivog razvoja*. Potonji zahtijeva usklađenost s pravnom stečevinom EU u području zaštite okoliša; u sljedećem razdoblju barem 20% sredstava iz proračuna EU treba dodijeliti u svrhu poboljšanja okoliša.⁷³ Također je naglašena i sustavnija primjena načela „onečišćivač plaća“ u svim programima i projektima, posebno u pogledu financiranja infrastrukturnih projekata. Komisija utvrđuje prioritete za programe teritorijalne suradnje; makroregionalne strategije i strategije morskog bazena bit će prihvatljive za financiranje iz svih CSF fondova.

Što se tiče *tematskih ciljeva* novog Zajedničkog strateškog okvira, za razvoj zelenog gospodarstva značajno je sljedeće: jačanje istraživanja, tehnološkog razvoja i inovacija; unapređivanje informacijskih i komunikacijskih tehnologija; podrška pomaku prema gospodarstvu s niskom razinom ispuštanja ugljika; promicanje prilagodbe klimatskim promjenama; zaštita okoliša i promicanje učinkovitosti resursa; promicanje održivog prometa.⁷⁴

U okviru *tematskog cilja koji se odnosi na zaštitu okoliša i učinkovitost resursa* glavni su ciljevi zaštititi vodne resurse i vodni okoliš, sprječavati nastanak otpada i zbrinjavati otpad, zaustaviti gubitak biološke raznolikosti i propadanje ekosustava, zaštititi prirodu (staništa), poboljšati provedbu strategija EU koje se odnose na zaštitu tla i pomorsku politiku, poboljšati kakvoće zraka. Zajednički strateški okvir definira ključne aktivnosti za sve fondove i utvrđuje opća načela za njihovu provedbu (npr. vode i hijerarhija gospodarenja otpadom, pružanje „ekoloških javnih dobara“ kroz poljoprivredu i šumarstvo, poticanje privatnih ulaganja, primjena načela odgovornosti proizvođača i onečišćivač plaća, korištenje zelene javne nabave, i sl.).

U okviru *tematskog cilja prekogranične, transnacionalne i međuregionalne suradnje* potrebno je ojačati podršku za zajedničko upravljanje prirodnim resursima regija koje imaju iste glavne geografske značajke i suočavaju se sa sličnim izazovima. Predviđena je suradnja u različitim područjima, prednost će se dati istraživanju i inovacijama, veza-

⁷³ Ibid., str. 11.

⁷⁴ Commission, *Elements for a Common Strategic Framework 2014 to 2020, Part II, Annexes SWD(2012)61*.

ma između poslovnog sektora i istraživačkih i visokoškolskih centara. Prioritet će biti ulaganja u svrhu zajedničkog korištenja javnih usluga, kao što su gospodarenje otpadom i vodama, zelena infrastruktura, usluge hitne službe, kao i objekti zdravstvene i socijalne infrastrukture i obrazovanja. Prekogranične mreže i transnacionalni programi suradnje trebaju se usredotočiti na potporu projektiranju ekološki prihvatljivih prometnih infrastruktura, uspostavu prekograničnih veza i jačanje prekograničnog tržišta rada. Međuregionalna suradnja treba se usredotočiti na izradu i provedbu zajedničkih programa djelovanja koji doprinose programima Europske unije za istraživanje, razvoj i zapošljavanje. Regionalna politika i dalje će provoditi i jačati suradnju unutar već stvorenih makroregionalnih strategija, poput Dunavske strategije i Crnomorske strategije. U budućnosti će EU fondovi podržati i transnacionalnu suradnju između partnera na nacionalnoj i regionalnoj razini.⁷⁵

⁷⁵ Ibid., str. 19.-22., 41.-43.



Projekt sufinancira Europska unija u sklopu IPA prekograničog programa Mađarska – Hrvatska.

Sadržaj ove publikacije isključiva je odgovornost izdavača i ni na koji način ne može se smatrati da odražava gledišta ili mišljenja Europske unije.