

PRAVNI VJESNIK

Časopis za pravne i društvene znanosti Pravnog fakulteta
Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku

Journal of Law and Social Sciences of the Faculty of Law,
Josip Juraj Strossmayer University of Osijek

VOL. 38 No. 3-4/2022



PRAVNI VJESNIK

Časopis za pravne i društvene znanosti
Pravnog fakulteta Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku

Journal of Law and Social Sciences of the Faculty of Law
Josip Juraj Strossmayer University of Osijek

Pravni vjesnik, br. 3-4/2022



PRAVNI VJESNIK

Časopis za pravne i društvene znanosti
Pravnog fakulteta Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku

Journal of Law and Social Sciences of the Faculty of Law
Josip Juraj Strossmayer University of Osijek

ISSN 1849-0840 (*Online*)
ISSN 0352-5317 (*Print*)

Izdavač / Publisher

Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, Faculty of Law Osijek
Stjepana Radica 13, Osijek, Croatia

Uredništvo / Editorial Staff

izv. prof. dr. sc. Ivana Tucak (Glavna i odgovorna urednica / Editor in Chief)
doc. dr. sc. Davor Muhvić (Izvršni urednik / Executive Editor)
Toni Pranić, mag. soc. (Mladi urednik / Junior Editor)
Dražen Dujak, mag. informatol. (Tehnički urednik / Technical Editor)

Urednički odbor / Editorial Board

prof. dr. sc. Dubravka Akšamović; prof. dr. sc. Anita Blagojević; prof. dr. sc. Miro Gardaš; izv. prof. dr. sc. Jelena Legčević; prof. dr. sc. Mira Lulić; prof. dr. sc. Boris Ljubanović; prof. dr. sc. Nihada Mujić Mehičić; prof. dr. sc. Rajko Odoša; prof. dr. sc. Renata Perić; izv. prof. dr. sc. Tunjica Petrašević; prof. dr. sc. Branka Rešetar; prof. dr. sc. Aleksandra Vasilj; prof. dr. sc. Mario Vinković; izv. prof. dr. sc. Igor Vuletić; doc. dr. sc. Predrag Zima; izv. prof. dr. sc. Nikol Žiha; prof. dr. sc. Mirela Župan

Međunarodni urednički odbor / International Editorial Board

Kadriye Bakirci, Faculty of Law, Hacettepe University Ankara, Turkey,
Fiona C. Beveridge, School of Law, University of Liverpool, Great Britain
Jolanta Bieliauskaitė, Institute of Public Law, Mykolas Romeris University, Lithuania
Nicola Colacino, Faculty of Political Science, University Niccolò Cusano, Italy
Fernando Galindo Ayuda, University of Zaragoza, Spain
Philip Genty, Columbia Law School, New York, USA
Jasminka Hasanbegović, Faculty of Law, University of Belgrade, Serbia
Marko Novak, European Faculty of Law, Nova Univerza, Slovenia
Marijan Pavčnik, Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia
Gerald G. Sander, University of Applied Sciences - Public Administration and Finance, Ludwigsburg, Germany
Erdősné Szeibert Orsolya, Eötvös Loránd University, Budapest, Hungary
Carlos Nunes Silva, University of Lisbon, Portugal
Aashish Srivastava, Monash Business School, Monash University, Melbourne, Australia
Ilaria Viarengo, University of Milan, Italy
Aline Beltrame de Moura, Federal University of Santa Catarina, Brazil

Koordinatorica Uredništva / Editorial Board Coordinator

Ljiljana Siber, viša knjižn., mag. bibl., mag. iur.

Lektorica za hrvatski jezik / Croatian Language Editor

izv. prof. dr. sc. Marica Liović

Lektorica sažetaka na engleskom jeziku / English Abstracts Proofreading

doc. dr. sc. Dubravka Papa

Tehnička potpora / Technical Support

Marija Dijanović, bacc. ing. tech. inf.

Adresa Uredništva / Address of the Editorial Board

Faculty of Law in Osijek

Stjepana Radica 13

31000 Osijek, Croatia

phone: 031/224-500, fax: 031/224-540

e-mail: vjesnik@pravos.hr

Časopis se izdaje uz djelomičnu financijsku potporu Ministarstva znanosti i obrazovanja Republike Hrvatske. / *The journal is published with a partial financial aid from the Ministry of science and education of the Republic of Croatia.*

Indeksiranost / Indexing

Academic Search Complete; Academic Search Ultimate; CEEOL (Central and Eastern European Online Library); Dimensions; Directory of Open Access Journals (DOAJ); ERIH PLUS; HeinOnline Law Journal Library; ProQuest Central; ProQuest Research Library; ProQuest Sociological Abstracts; ProQuest Worldwide Political Science Abstracts; Ulrichsweb; Web of Science - Emerging Sources Citation Index.

Grafička obrada i tisak / Graphics processing and printing

Krešendo, Osijek

Naklada 100 primjeraka / *Printed in 100 copies*



Pravni vjesnik

Pravni vjesnik is licensed under a Creative Commons

Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

SADRŽAJ

ČLANCI

Žaklina Harašić

DOPRINOS UČENJIMA O PRAVNIM IZVORIMA 7

Antonija Zubović

POLOŽAJ RADNIKA U POSTUPKU PREUZIMANJA DIONIČKIH DRUŠTAVA 23

Ivan Kosnica

KONCEPT GRAĐANINA U HRVATSKOM I JUGOSLAVENSKOM USTAVNOM PORETKU

OD 1944. DO 1990. GODINE 45

Jelena Kasap

OSOBITOSTI NASLJEDNO-PRAVNOG UREĐENJA CRESKO-OSORSKOG STATUTA IZ 1441. GODINE 59

Marin Keršić

PROBLEM „TEŽINA“ SUKOBLJENIH USTAVNIH NAČELA U ANALIZI PROPORCIONALNOSTI

(ODVAGIVANJU) 85

Dragana Bjelić Gaćeša

MOBBING NA RADNOM MJESTU MEĐU ISPITANICIMA – NASTAVNICIMA ZAPOSLENIM U SREDNJIM

ŠKOLAMA GRADA POŽEGA, POŽEŠKO-SLAVONSKA ŽUPANIJA, REPUBLIKA HRVATSKA 109

Danijel Baturina

UVIDI U DJELOVANJE CIVILNOG DRUŠTVA U HRVATSKOJ U VRIJEME PANDEMIJE

BOLESTI COVID-19 133

Zsolt Pfeffer

SUKOBI INTERESA IZMEĐU LOKALNIH SAMOUPRAVA I SREDIŠNJEG ZAKONODAVSTVA

– KOLIKA JE FINACIJSKA NEOVISNOST LOKALNE SAMOUPRAVE 159

Vedrana Švedl Blažeka

NEKA PITANJA VEZANA ZA POSTUPANJE PO STUPNJEVITOJ TUŽBI U SUDSKOJ

PRAKSI HRVATSKIH SUDOVA 183

PRIKAZI

Goran Bašić

PRIKAZ KNJIGE: BARBARA PISKER, KRITIČKA PRAVNA TEORIJA: IZVORI, ZNAČAJKE I DOSEZI,

VELEUČILIŠTE U POŽEGI, POŽEGA, 2022. 203

Karlo Bojčić, Petra Šprem

PRIKAZ MEĐUNARODNE KONFERENCIJE: EUROCRIM 2022: 22. GODIŠNJA KONFERENCIJA

EUROPSKOG UDRUŽENJA ZA KRIMINOLOGIJU, MALAGA, ŠPANJOLSKA, 21. – 24. RUJNA 2022. 205

Jura Golub

PRIKAZ MEĐUNARODNE KONFERENCIJE: THE 2022 EAPIL AARHUS CONFERENCE,

AARHUS, DANSKA, 2. – 4. LIPNJA 2022. 211

CONTENTS

ARTICLES

Žaklina Harašić CONTRIBUTION TO TEACHINGS ON THE SOURCES OF LAW	7
Antonija Zubović POSITION OF WORKERS IN CORPORATE TAKEOVERS	23
Ivan Kosnica THE CONCEPT OF CITIZEN IN THE CROATIAN AND YUGOSLAV CONSTITUTIONAL ORDERS FROM 1944 UNTIL 1990	45
Jelena Kasap THE MAIN FEATURES OF THE INHERITANCE LAW IN THE STATUTE OF CRES-OSOR 1441	59
Marin Keršić THE PROBLEM OF "WEIGHT" OF CONFLICTING CONSTITUTIONAL PRINCIPLES IN THE PROPORTIONALITY ANALYSIS (BALANCING)	85
Dragana Bjelić Gaćeša MOBBING IN THE WORKPLACE AMONG RESPONDENTS - TEACHERS EMPLOYED IN SECONDARY SCHOOLS OF THE CITY OF POZEGA, POZESKO-SLAVONSKA COUNTY, REPUBLIC OF CROATIA	109
Danijel Baturina INSIGHTS INTO THE ACTIVITIES OF CIVIL SOCIETY IN CROATIA DURING THE PANDEMIC OF THE COVID-19 DISEASE	133
Zsolt Pfeffer CONFLICTS OF INTEREST BETWEEN LOCAL GOVERNMENTS AND CENTRAL LEGISLATION - HOW FINANCIALLY INDEPENDENT CAN LOCAL GOVERNMENTS BE	159
Vedrana Švedl Blažeka SOME ISSUES RELATED TO THE PROCEDURE OF THE ACTION BY STAGES IN THE CASE LAW OF CROATIAN COURTS	183
 REVIEWS	
Goran Bašić BOOK REVIEW: BARBARA PISKER, KRITIČKA PRAVNA TEORIJA: IZVORI, ZNAČAJKE I DOSEZI, VELEUČILIŠTE U POŽEGI, POŽEGA, 2022.	203
Karlo Bojčić, Petra Šprem INTERNATIONAL CONFERENCE REVIEW: EUROCRIM 2022: 22 ND ANNUAL CONFERENCE OF THE EUROPEAN SOCIETY OF CRIMINOLOGY, MALAGA, SPAIN, 21 – 24 SEPTEMBER 2022	205
Jura Golub INTERNATIONAL CONFERENCE REVIEW: THE 2022 EAPIL AARHUS CONFERENCE, AARHUS, DENMARK, 2 – 4 JUNE 2022	211

Žaklina Harašić*

Izvorni znanstveni rad

UDK 340.130

DOI: <https://doi.org/10.25234/pv/24920>

Rad primljen: 9. siječnja 2023.

Rad prihvaćen: 23. siječnja 2023.

DOPRINOS UČENJIMA O PRAVNIM IZVORIMA**

Sažetak: *Jedan od ciljeva ovog rada jest ukazati na nastojanja modernih učenja o izvorima prava da se tradicionalni izvori prava – materijalni, etički, formalni i spoznajni svedu na – formalne izvore prava. Tvrdi se da je pojam izvora prava, koji obuhvaća navedene vrste i pojave koje sadrže – preopširan, i da ove pojave imaju zajedničko samo to što iz njih izvire pravne norme. Tu se, smatramo, javlja problem čime onda smatrati pojave iz kojih nesumnjivo nastaje pravo, posebno one koje potpadaju pod materijalne i etičke vrste. Problem se može riješiti tako da se materijalni izvori nazovu pravnim odnosima, a etički izvori pravnim vrijednostima. Osim toga tu postoji i drugi problem što mnogi (formalni) izvori imaju i neke osobine materijalnih i/ili etičkih. Isto tako, ukazali smo na vezu između pravnih izvora i argumenata, podrazumijevajući pod argumentima propise i ono što se uobičajeno smatra argumentima (a. a contrario, a. a simile ad simili, a. a fortiori). Predložili smo moguću listu pravnih izvora, pri čemu je glavni problem što, u sastavljanju iste, nije moguće primijeniti jedan (isti) kriterij.*

Ključne riječi: *izvori prava, materijalni izvori prava, etički izvori prava, formalni izvori prava, spoznajni izvori prava, argumenti*

1. UVOD

Kada pogledamo složenost tematike pravih izvora, ne čudi Samuelova tvrdnja da se centralno filozofsko pitanje „Što je pravo?“ razvilo u debatu o valjanim izvorima prava.¹ Ova debata se svela na spor između prirodnopravnih pravnika i pozitivista. Iako je ovaj spor esencijalno značajka moderne pravne teorije, svoje korijene ima u srednjovjekovnom pojmu *ius positivum* i ranije u *Corpus Iuris Civilis*.²

* Dr. sc. Žaklina Harašić, redovita profesorica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu, Domovinskog rata 8, 21000 Split. E-adresa: zaklina.harasic@pravst.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4395-3114>.

** Rad je pripremljen pod naslovom 'Contribution to Teachings on the Sources of Law', za međunarodnu konferenciju *Jurisprudence in Central and Eastern Europe: Work in Progress 2022*, koja se održala 26. i. 27. rujna 2022. u Varšavi.

1 Geoffrey Samuel, *The Foundations of Legal Reasoning* (MAKLU 1994) 90.

2 *Ibid.*

Prema modernom nauku škole prirodnog prava pravni izvori smješteni su izvan volje imperatora (zakonodavca), odnosno krajnji (osnovni) izvor prava smješten je u moralu, pravdi, ljudskom razumu, ljudskim dobrima, ljudskim ili prirodnim pravima; dok škola pozitivizma vidi pravo kao serije zapovijedi, normi ili pravila koja proizlaze iz volje zakonski postavljenog vladara. Pravna debata o valjanim izvorima prava postaje velikim dijelom debata o aspektima pozitivnog prava.³ Ili obratno rečeno – sa stajališta pozitivizma čitavo pravo temelji se na pravnim izvorima.⁴

Postoji stajalište, da se unatoč velikom broju radova koji su posvećeni pravnim izvorima, posebno u tradiciji civilnog prava, zanemaruje teorijska relevantnost ove teme.⁵ Ovo ne znači da su izvori prava potpuno zanemareni, ali možda su pravni filozofi skloni ovom pitanju pristupiti iz specifičnih perspektiva.⁶

Osim toga, danas je u pravnoj teoriji snažno prisutna tendencija da se izvorima prava zove samo ono što se tradicionalno nazivalo formalnim izvorima prava. Mislimo da se time ne obuhvaćaju i one pojave iz kojih nesumnjivo nastaje pravo (pravne norme), a koje se, tradicionalno, uz formalne izvore prava nazivaju materijalnim, etičkim i spoznajnim izvorima. Nadalje, smatramo da ono što se smatra izvorima – prema modernim shvaćanjima – nije „čisto“, u smislu da ono u nekim slučajevima, ima osobine više vrsta pravnih izvora, dakle i tradicionalnih – posebno materijalnih i etičkih izvora.

2. POJAM I TRADICIONALNE VRSTE PRAVNIH IZVORA

2.1. POJAM PRAVNOG IZVORA

Autori ističu da je pojam „pravni izvor“ dvosmislen.⁷ Neki pak kažu da je i sam pojam „izvor“ metaforičan i da ukazuje na nešto što je zametak prava, iz čega dalje pravo neprekidno proizlazi.⁸ Uglavnom, pojam „pravnih izvora“ upotrebljava se za označavanje vrlo različitih pojava, kojima je zajedničko samo to što iz njih nastaju ili su u njima sadržane pravne norme.⁹ U tom smislu idu definicije koje kažu da su pravni izvori oblici i tijela u kojima i uz čije posredovanje pravo dolazi do svog vanjskog izraza i svoje egzistencije¹⁰ ili pak da su to oni akti i oni fakti od kojih ovisi proizvodnja pravnih normi u pravnom poretku.¹¹ Boukema je postavio jedno, na prvi pogled apsurdno, ali ipak logično pitanje o izvorima prava. Naime, on smatra da kada

3 Samuel (n1) 110.

4 Anderi Marmor, *Interpretation and Legal Theory* (Clarendon Press, 1992) 8

5 Antonio Rotolo, 'Sources of Law in the Civil Law', vol 3 in Enrico Pattaro (ed), *A Treatise of Legal Philosophy and General Jurisprudence* (Springer, 2005) 143.

6 *Ibid* 143.

7 Aleksander Peczenik, *On Law and Reason* (Kluwer Academic Publishers, 1989) 318.; Rotola (n 5) 14.

8 Radmila Vasić, Miodrag Jovanović i Goran Dajović, *Uvod u pravo* (Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2014) 75.; Radomir D Lukić, *Uvod u pravo* (prvo prerađeno izdanje dvanaestog izmijenjenog Lukićeva izdanja iz 1995., prerađili Jasminka Hasanbegović i Marko Božić, Službeni glasnik, 2020) 177.

9 Vladimir Pezo (ur.), *Pravni leksikon* (Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2007) 506.

10 Grigorije Geršić, *Enciklopedija prava* (Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2011) 164.

11 Norberto Bobbio, *Teoria generale del diritto* (Giappichelli Editore, 1993) 179.

sudovi donesu odluku, onda je pravo ono što su sudovi u njoj rekli. Autor pita koje su sastojke suci upotrebljavaju da prikažu odluku. Oni npr. upotrebljavaju riječi i papir (empirijski podaci nepravne prirode). Budući da su ovi sastojci nužni za odluku, odnosno pravo sadržano u njoj, pita – jesu li oni izvori prava? Sklonosti i predrasude suca i politička razmatranja te činjenice koje određuju ishod slučaja sastojak su prava – jesu li i oni izvori prava?¹²

U literaturi se kao tradicionalni navode materijalni, etički, formalni, a rjeđe i spoznajni izvori prava.¹³ Neki autori poznaju sva četiri izvora pravnih normi;¹⁴ neki obrađuju materijalne, formalne i etičke izvore;¹⁵ neki poznaju i obrađuju materijalne, formalne i spoznajne izvore;¹⁶ neki pak poznaju materijalne i formalne;¹⁷ dok neki autori upotrebljavaju pojam izvora prava u užem značenju i njima označavaju formalne (sekundarne) izvore prava.¹⁸

2.2. MATERIJALNI IZVORI PRAVNIH NORMI

Izrazom „materijalni izvori prava“ može se označiti društvena činjenica iz koje stvarno nastaje odnosno „izvire“ pravo.¹⁹ Međutim tom izrazu daju se različita značenja. Naime, tu se nekad misli na „uzrok“ koji izaziva pravo ili pak na „društvene činitelje koji stvaraju pravo“.²⁰ Pod prvim se misli npr. na božju volju, prirodu, ljudski razum, nacionalni duh, međuzavisnost ljudi u društvu,²¹ svjetonazor, javno mnijenje, pravni ili moralni osjećaj prema promjenama,²² a pod drugim se misli npr. na državu, društvo, vladajuću klasu, vladajuću stranku, ekonomske moćnike.²³ Ovom drugom stajalištu blisko je i interesno-konfliktno shvaćanje, koje smatra da su materijalni izvori prava oni društveni odnosi koji su važni za opstanak društva i u kojima nastaju snažni međuljudski sukobi i koji se mogu izvanjski kontrolirati te ih je stoga potrebno i moguće usmjeravati organizirano i fizičkom, prvenstveno državnom prisilom.²⁴

12 HJM Boukema: *Judging: Towards a rational judicial process* (W.E.J. Tjeenk Willink, 1980) 22.

13 Mi se za početak rasprave o pravnim izvorima ograničavamo na ove tradicionalne vrste. Ali pravni izvori se mogu promatrati i s drugih aspekata, npr. Thomas Vesting, *Rechtstheorie* (Verlag C. H. Beck, 2015) 91.–115.

14 Duško Vrban, *Država i pravo* (Golden marketing, 2003) 324.–330., 345.–348.

15 Nikola Visković, *Teorija države i prava* (2. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Birotehnika CDO, 2006) 130.–149., 182.–200.

16 Branislav Fábry, Rudolf Kasinec a Martin Turčan, *Teória prava* (Wolters Kluwer, Pravnicka fakulta UK, 2017) 128.–144.

17 Radivoj Stepanov i Gordana Vukadinović, *Teorija prava II* (Futura – Petrovaradin, 2002) 39. i dalje.

18 Bobbio (n 11) 179.–172.; Mikel Benillouche, Anne-Laure Chavrier et Manuel Delamarre, *Leçons d'Introduction au Droit* (Ellipses Edition, 2009) 20.–86.; Vasić, Jovanović i Dajović (n 8) 253.–278; Riccardo Guastini, *Sintaksa prava* (Naklada Breza, 2018) 119. i dalje; Marijan Pavčnik, *Teorija prava: prispjevek k razumevanju prava* (6. izmijenjeno i dopunjeno izdanje) Lexpera GV Založba, 2020) 239.–302. Spomenimo još Geršičevu podjelu izvora prava na zakonodavno, običajno i pravničko pravo (sudsku praksu). S obzirom na to da isti kaže da je to podjela u vezi s formom postanka ili vanjskim pojavama „pravnih propisa“, zaključujemo da i on pod izvorima prava podrazumijeva formalne izvore – Geršić (n 10)164.

19 Lukić (n 8) 176.

20 *Ibid.*

21 Lukić (n 8) 176.

22 To su i uzroci koje navode Fábry, Kasinec a Turčan (n 16) 129.

23 Lukić (n 8) 176.–177.

24 Visković (n 15) 130; Pezo (n 9) 506.

Nemoguće je i inače, a posebno polazeći od interesno-konfliktnog stajališta, popisati sve materijalne izvore pravnih normi, zato što postoji golem broj njihovih vrsta u svakom društvu i zato što su povijesno promjenjivi te odnosi koji su važni, konfliktni i izvanjski kontrolabilni u jednom društvu ne moraju biti u jednakoj mjeri ili uopće važni, konfliktni i izvanjski kontrolabilni u nekom drugom društvu.²⁵ Unatoč nemogućnosti potpunog popisivanja, ipak postoje neki materijalni izvori u svim povijesnim epohama, koji zbog svoje važnosti, konfliktnosti i izvanjske kontrolabilnosti, moraju biti prisilno usmjeravani pravnim normama. Tako se navode biološko-društveni odnosi (a unutar ovih npr. održavanje života, tijela, sloboda kretanja, spolni odnosi i rađanje, smrt i pokapanje), ekonomski odnosi (posjedovanje zemlje, proizvodnja, prisvajanje proizvoda, razmjena dobara, upotreba novca), politički (obavljanje vlasti, stvaranje državne organizacije, sudovanje, vojni zadaci) kulturni odnosi (prihvatanje, diskriminacija, vjerska uvjerenja i vjerski obredi.²⁶ Ti činitelji uvjetuju koji će društveni odnosi i pravila biti od pravne važnosti i kakav će biti sadržaj formalnih pravnih izvora.²⁷

2.3. ETIČKI IZVORI PRAVNIH NORMI

Pravne vrijednosti etički su izvori pravnih normi. Pravne vrijednosti mogu se odrediti kao (vrijednosne) ideje o tome kako bi najbolje trebalo urediti društvene odnose i koje pravne ovlasti i pravne obveze pridati subjektima u tim odnosima.²⁸ Tako raspodjela ovlaštenja i obveza, tj. raspodjela koristi i tereta, u znatnoj mjeri ovisi o sistemu prihvaćenih društvenih vrijednosti.

Izučavanjem pravnih vrijednosti bavi se pravna aksiologija. Aksiološki pristup pravu pak zagovaraju integralne teorije prava. Međutim, to ne znači da one svode pravo samo na sustav vrijednosti, kao što su to uglavnom činile prirodnopravne teorije, već ga promatraju još i kao sustav pravnih normi (što opet prenaplašava dogmatsko-normativistički pozitivizam) i kao sustav društvenih odnosa (što zagovaraju sociološke teorije prava).²⁹

Postoje razne klasifikacije pravnih vrijednosti.³⁰ Mi razlikujemo specifične i nespecifične pravne vrijednosti.³¹

Prva kategorija pravnih vrijednosti jesu specifične pravne vrijednosti, u koje ubrajamo pravednost, pravnu sigurnost, zakonitost, mir, red.³² Za sve te vrijednosti vrijedi da su to vrijed-

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Ove četiri kategorije materijalnih izvora prava poznaju npr. Visković (n 15) 131.; Pezo (n 9) 506.; Vrban (n 14) 346.

²⁷ Vrban (n 14) 346.

²⁸ Visković (n 15) 133.; Pezo (n 9) 507.

²⁹ Od ovakvog shvaćanja prava proizlazi Viskovićeva integralna teorija prava, koju je postavio u knjizi *Pojam prava* i prema kojoj pravo obuhvaća pravne vrijednosti, pravne norme i društvene odnose – Nikola Visković, *Pojam prava: Prilog integralnoj teoriji prava* (Pravni fakultet u Splitu, 1976). Međutim, postoje i druge varijante integralnih teorija, o čemu vidi Milijan Popović, 'Model integralne teorije prava' (2003) 37 (1–2) Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu 19.–42.

³⁰ Miličić vrijednosti naziva vrijednosnim načelima i među onima u pravu razlikuje nedogmatska i dogmatska, a među nedogmatskim razlikuje osnovna i opća, a među dogmatskim su opća i posebna – Vjekoslav Miličić, *Opća teorija prava i države* (Vlastita naklada, 2008) 64.

³¹ Ovu podjelu uveo je Visković (n 29) 127.

³² Usp. Visković (n 15) 138. i dalje; Pezo (n 7) 507; Vasić, Jovanović i Dajović (n 8) 177.; Pavčnik (n 18) 518.

nosti koje su najkarakterističnije za pravo,³³ iako djeluju i u običajnom i moralnom poretku.³⁴ Možemo ih odrediti kao stavove „trebanja“ koje nalazimo isključivo u pravnom poretku i koji kažu kako treba prinudno urediti prednormativne pravne odnose, tj. kako treba uspostaviti političku vlast i raspodijeliti društvenu moć i dobra u interesno-konfliktnim odnosima koje nazivamo pravnim odnosima.³⁵

U nespecifične pravne vrijednosti ubrajamo vrijednost života i zdravlja, tjelesne nepovredivosti, ljudskog dostojanstva, istine, znanja, rada, obitelji, blagostanja, poštenja. Ove vrijednosti obuhvaćaju sadržaje koji ulaze u moralni i običajni poredak,³⁶ a pod njima razumijevamo stavove pripadnika različitih društvenih skupina o tome što je „dobro“ ili kakvi „trebaju“ biti društveni odnosi koji su disciplinirani u pravnom poretku.³⁷

Nespecifični vrijednosni stavovi primarni su aksiološki sadržaj svakog pravnog poretka jer i specifične pravne vrijednosti i prisila postoje isključivo da bi ostvarili nespecifične vrijednosti, tj. da bi bili sredstva opravdavanja i provođenje određenih načina prinudne raspodjele dobara – slobode, pravednosti, vlasništva itd. u konfliktnim društvenim odnosima i to tako što potvrđuju interese i odgovarajuće nespecifične vrijednosti jednih subjekata i istodobno osporavaju interese i odgovarajuće vrijednosti drugih subjekata.³⁸

S druge pak strane, postoji povezanost između pravnih i moralnih vrijednosti, pa ni nespecifične vrijednosti ne nalaze sredstvo svog opravdavanja samo u specifičnim pravnim vrijednostima mira, pravednosti, sigurnosti itd. nego u specifičnim moralnim vrijednostima dobrote, poštenja, požrtvovanja, odnosno u specifičnim običajnim vrijednostima pristojnosti, otmjenosti itd.³⁹

I autori koji ne poznaju etičke izvore pravnih normi bave se vrijednostima, npr. Pavčnik koji ističe da je i samo pravo vrijednosni pojam, i stoga kaže da „pravo bez vrijednosti nema vrijednosti“.⁴⁰ I neki autori koji se bave pravednošću kažu da je to najviša vrijednost u pravu, iz čega zaključujemo da postoje i ostale vrijednosti.⁴¹

2.4. FORMALNI IZVORI PRAVNIH NORMI

Dakle, i formalni izvori su vrsta izvora pravnih izvora.⁴²

33 Visković (n 15) 133.; Pezo (n 9) 507.

34 Visković (n 15) 133.

35 Pezo (n 9) 507.

36 Visković (n 15) 133; Pezo (n 9). 507.; Pavčnik (n 18) 518.

37 Pezo (n 9) 507.

38 Visković (n 29) 126; Pezo (n 9) 507.

39 *Ibid.*

40 Pavčnik (n 18) 516.

41 Fábry, Kasinec a Turčan (n 16)124.

42 Formalne izvore pravnih normi zbog sistematike navodimo prije spoznajnih izvora, budući da su ovi posljednji u službi formalnih izvora.

2.5. SPOZNAJNI IZVORI PRAVNIH NORMI

Spoznajni izvori prava (*fontes iuris cognoscendi*) pojave su koje nam omogućuju spoznaju ili znanje o pravu.⁴³ Odnosno, oni su u službi formalnih pravnih izvora jer omogućuju njihovu spoznaju.⁴⁴ Središnji spoznajni izvor službeno je glasilo u kojem se u nekoj zemlji objavljuju zakonski i drugi pravni tekstovi, zatim zbirke propisa, komentari zakona sustavna djela, priručnici, monografije, zbirke sudskih odluka i drugo.⁴⁵ Geršić tu dodaje i svjedodžbe, dokumente i isprave.⁴⁶

Dok su navedeni spoznajni izvori prava uglavnom tradicionalni, navode se i moderni izvori – dokumentarni film, popularna glazba, mobilne aplikacije, internetski portali, *online* publikacije.⁴⁷

3. FORMALNI IZVORI PRAVNIH NORMI I NEKA OTVORENA PITANJA

3.1. NAZIV

Naime, prema modernim stajalištima, izvorima prava smatraju se samo formalni izvori, i to tako da se oni nekad nazivaju izvorima prava, bez onog „formalni“, a nekad se još uvijek spominje pridjev „formalni“.⁴⁸ Ovo nije samo terminološko pitanje, nego i pitanje što sve spada u sadržaj pojma. Dakle, je li se time široki i višeslojni pojam izvora prava suzio s obzirom na svoj obuhvat?

3.2. KRITERIJ PODJELE PRAVNIH IZVORA – OPĆI I INDIVIDUALNI PRAVNI AKTI

Da bismo prikazali dio problematike formalnih pravnih izvora krenut ćemo od podjele pravnih akata, i to na opće i individualne.⁴⁹ Dovoljno je reći da su opći pravni akti upućeni adresatima koji nisu određeni imenom i prezimenom, dok su individualni pravni akti upućeni adresatima određenim imenom i prezimenom. Prema tome kriteriju postoje dva generalna stajališta u pogledu formalnih izvori prava. Prema jednom stajalištu formalni izvori prava prije

43 Vrbani (n 14) 346.; Geršić (n 10) 164.; Fábry, Kasinec a Turčan (n16) 130.

44 Pavčnik (n 18) 236.

45 Vrbani (n 14) 346.

46 Geršić (n 10) 164.

47 Fábry, Kasinec a Turčan (n 16) 133.

48 Vidi bilj. 18.

49 I Stepanov i Vukadinović kažu da bi se razriješio problem izvora prava da treba poći od podjele pravnih akata na opće i pojedinačne – Stepanov i Vukadinović (n 17) 43.

svega su „opći pravni akti“.⁵⁰ Mislimo da je najispravnije reći: ustav, zakon i podzakonski akti.⁵¹ Može se reći da su to obvezni i unaprijed određeni oblici kojima se stvaraju opća i apstraktna pravna pravila,⁵² odnosno to su vidovi oblikovanja pravnih normi.⁵³ U pravnoj teoriji nesporno je da su opći pravni akti izvori pravnih normi, pa je nepotrebno ulaziti u raspravu o tome.

Prema drugom generalnom stajalištu iz viših općih pravnih akata izviru ne samo svi niži opći pravni akti, nego i svi „individualni pravni akti“ (presude, rješenja i pravni poslovi).⁵⁴ Lukić, koji pod izvorima prava smatra formalne izvore prava, kaže da se izraz „izvor“ u sintagmi „izvor prava“ upotrebljava metaforički da prikaže kako iz općeg akta, odnosno opće norme koju on sadrži, proizlaze, neprekidno „izviru“ pojedinačne norme.⁵⁵ Kaže se da individualne norme pravno vrijede samo ako potječu iz općih pravnih normi, i obrnuto, pravno pravilo najčešće traži da se individualizira u realnoj primjeni.⁵⁶ Inače, suvremena pravna dogmatika često je sklona biti skeptična prema, kako se kaže, privatnoj autonomiji kao izvoru prava.⁵⁷

3.2.1. POSEBNO O SUDSKOJ PRAKSI I PRECEDENTU

Navedena dva generalna stajališta najbolje je prikazati na primjeru presuda vrhovnih (viših) sudova, koje shvaćamo kao sudsku praksu u „europsko-kontinentalnom“ i precedente u „anglo-američkom“ pravnom sistemu. Možemo reći da je uloga presude u ova dva sistema jedan od ključnih aspekata njihove podjele.⁵⁸

Naime, u europsko-kontinentalnom pravnom sistemu niži sudovi pozivaju se na odluke viših sudova, koje čine sudsku praksu, ali ne zato što su dužni poštovati te odluke, već zbog kvalitete njihovih stajališta.⁵⁹ U anglo-američkom pravnom području niži sudovi pozivaju se na odluke vrhovnih sudova, ali ne zbog vrsnoće u njima izraženih stajališta, već zato što ove odluke – precedenti – imaju značenje formalnih izvora prava i kaže se da njihovo poštovanje znači ostvarenje načela zakonitosti.⁶⁰ Dakle, u anglo-američkom sistemu usvojena je doktrina „stare decisis“ prema kojoj su suci obvezni poštovati precedent ustanovljen prijašnjim odlukama.⁶¹ Ova doktrina nije uobičajena u europsko-kontinentalnom sistemu jer krši načelo da samo zakonodavac može stvarati pravo.⁶² Međutim, mijenja se značenje termina „precedent“.

50 Stepanov i Vukadinović (n 17) 43., Vrban (n 14) 348.; Visković (n 15) 182.; Vasić, Jovanović i Dajović (n 8) 253.; Fábry, Kasinec a Turčan (n 16) 133.; Lukić (n 8) 176.

51 Podzakonski akti opći su akti slabije snage od ustava i zakona, a njihove vrste različite su od jednog do drugog nacionalnog prava. Važniji su: uredbе, pravilnici, naputci, upute, instrukcije, naredbe, odluke (Usp. Visković (n 15) 189.; Lukić (n 8) 179.

52 Vrban (n 14) 345.

53 Vasić, Jovanović i Dajović (n 8) 253.

54 Visković (n 15) 182.; Pezo (n 9) 507.

55 Lukić (n 8) 177.

56 Vasić, Jovanović i Dajović (n 8) 253.

57 Rotolo (n 5) 170.

58 Vidi npr. Rotolo (n 5) 153.–154.; Vasić, Jovanović i Dajović (n 8) 255.–258.

59 Žaklina Harašić, 'Autoritet i sud' (2015) 52 (2) Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 415.

60 *Ibid.*

61 <http://en.wikipedia.org/wiki/Precedent> pristupljeno 15. lipnja 2022.

62 <http://en.wikipedia.org/wiki/Precedent> pristupljeno 15. lipnja 2022.

Naime, isti termin sve se više upotrebljava i u sistemima kontinentalno-europskog prava.⁶³ Kako smo naveli, kaže se da pozivanje na precedente znači ostvarenje načela zakonitosti. Međutim, u anglo-američkom sistemu suci se ne pozivaju na zakon, već na precedente (iako je i precedent zbog obveznosti njegova poštovanja od strane nižeg suda formalni izvor prava). Postoji razlika između pozivanja na zakon i pozivanja na precedente, pa makar ovo posljednje i imalo učinak ostvarenja načela zakonitosti. Da bismo istim terminom obuhvatili i odluke u anglo-američkom sistemu i europsko-kontinentalnom sistemu, kazat ćemo da odluke vrhovnih sudova funkcioniraju kao model za kasniju odluku,⁶⁴ samo što su u jednom slučaju formalno obvezujući, odnosno obvezuju *de iure* (u slučaju precedentata), a u drugom slučaju nisu strogo obvezujući, odnosno obvezujući su *de facto* (u slučaju sudske prakse).⁶⁵ Na tom tragu je i mišljenje da institut ustaljene sudske prakse predstavlja jedan od pojava oblika precedentnog učinka sudskih odluka.⁶⁶ U literaturi koja razlikuje precedente (u izvornom značenju koje imaju u anglo-američkom sistemu) i sudsku praksu (u izvornom značenju koje ima u europsko-kontinentalnom pravnom sistemu) mnogo je više pozornosti posvećeno precedentima nego sudskoj praksi, iako je kontinentalno-europski sistem rasprostranjeniji.⁶⁷

Kako smo vidjeli, dok precedenti jesu izvor prava, smatra se da sudske presude mogu biti izvor prava i u europsko-kontinentalnom pravnom sistemu, i to u slučaju pravnih praznina.⁶⁸ Naime, ako je sudskom presudom riješen neki slučaj koji nije predviđen u postojećem pravu, onda je ta presuda za taj slučaj zaista izvor prava. Tu je odlučno to što je presuda takav pojedinačni akt koji nije proizišao iz općeg pravnog akta, nego je stvorena samostalno, i zato ona nije ipak izvor u pravom smislu (jer nije opći akt koji je jedini izvor prava u pravom smislu).⁶⁹

Naravno, odnos između sudske prakse i precedentata značajna je, ali nije jedina razlika između europsko-kontinentalnog i anglo-američkog prava. Ovdje ne možemo ući u širu raspravu o odnosu između tih dvaju sustava. Često se čuje kako se u tradiciji kontinentalnog prava zakon promatra kao u osnovi kodificirani i zakonski sustav pravila te su izvori prava uglavnom pisani.⁷⁰ Ideja je da je zakonodavstvo paradigma izvora prava u modernoj kontinentalnoj dok-

63 U prilog toj tvrdnji da je „precedent“ termin za presude najviših sudova u sistemima europsko-kontinentalnog prava navodimo da se termin „precedent“ („Prajudiz“) upotrebljava za presude vrhovnih sudova u Njemačkoj – Peter Raisch, *Vom Nutzen der kommenden Auslegungkanones für die praktische Rechtsanwendung* (Müller Juristischer Verlag, 1988) 84. te za odluke Vrhovnog suda Nizozemske – OA Hazen, ‘Precedents in the Netherlands’, (2007) 11 (1) *Electronic Journal of Comparative Law*, <www.ejcl.org/111/art111-12.pdf> pristupljeno 1. srpnja 2022. O značenju precedentata u sistemima europskokontinentalnog prava upućujemo i na komparativnu studiju D. Neil MacCormick and Robert S Summers (eds), *Interpreting Precedents* (Ashgate, 1997).

64 D Neil MacCormick and Robert S Summers, ‘Introduction’ in D Neil MacCormick and Robert S. Summers (eds), *Interpreting Precedents* (Ashgate, 1997) 1.

65 I u nekim zemljama koje pripadaju europsko-kontinentalnom pravnom području ima slučajeva u kojima su precedenti obvezujući *de iure*. Vidi Aleksandar Peczenik, ‘The Binding Force of Precedent’, in Neil D. MacCormick and Robert S Summers (eds), *Interpreting Precedents* (Ashgate, 1997) 461. S druge strane, u anglo-američkom pravnom sistemu, s obzirom na snagu obveznosti (u SAD-u s obzirom na odnose sudova u federalnom uređenju), pojam precedentata nije jedinstven. Tako razlikujemo vertikalne, horizontalne, obvezujuće i uvjeravajuće precedente, <http://en.wikipedia.org/wiki/precedent> pristupljeno 15. lipnja 2022.

66 Tilen Štajnpihler, *Precedenčni učinek sodnih odločb pri pravnem utemeljevanju* (GV založba, 2012) 19.

67 Europsko-kontinentalno pravo (*civil law*) danas je dominantna pravna tradicija u većem dijelu Europe, u Srednjoj i Južnoj Americi, dijelovima Azije i Afrike, i nekim područjima anglo-američkog prava svijeta (*common law*), npr. Louisiana, Quebec, Puerto Rico, [http://www.fjc.gov/public/pdf.nsf/lookup/CivilLaw.pdf/\\$file/CivilLaw](http://www.fjc.gov/public/pdf.nsf/lookup/CivilLaw.pdf/$file/CivilLaw) pristupljeno 15. lipnja 2022.

68 Pezo (n 9) 507.

69 Vidimo da se Lukić zapravo vraća na stajalište da su izvor prava opći pravni akti – Lukić (n 8) 178.

70 Rotolo (n 5) 153.–154.

trini. Ali zakonodavstvo ima sve važniju ulogu u sustavima anglo-američkog prava. Tako npr. sudovi u anglo-američkom pravu često moraju koristiti i tumačiti precedente također u svjetlu zakonodavstva.⁷¹

3.3. „PREKLAPANJE“

Osim toga, mnogi izvori koje bismo stavili u jednu od tri tradicionalne kategorije – materijalni, etički ili formalni pravni izvori⁷² – u nekim aspektima se „preklapaju“, tako da npr. ono što smatramo formalnim izvorima ima osobine materijalnih i/ili etičkih izvora.

Pokazat ćemo to na nekim primjerima. Tako kod „ustava“ razlikujemo ustav u materijalnom (širem) smislu i ustav u formalnom smislu. Svako političko društvo ima ustav u materijalnom smislu, a sastoji se od pravila vlasništva, proizvodnih odnosa, političkih i statusnih pravila stanovnika, te sastava i djelovanja najviših državnih tijela.⁷³ Ako pogledamo izvore koje smo nazvali materijalnim, vidimo da se oni, a posebno ekonomski aspekt odnosa – posjedovanje zemlje, proizvodnja, prisvajanje proizvoda, razmjena dobara, upotreba novca i politički aspekt – obavljanje vlasti, stvaranje državne organizacije, sudovanje, vojni zadaci – u velikom dijelu preklapaju sa sadržajem materijalnog ustava, a ustav se smatra formalnim izvorom. Ovo potkrepljuje našu tvrdnju da neki formalni izvori imaju i svoj materijalni aspekt. Ili uzmi-mo „običajno pravo“. Ono prema mnogim autorima ima, uz subjektivni i materijalni element. Tako Geršić navodi da postoji tzv. materijalističko shvaćanje prema kojem je uzrok nastanka običajnog prava u duljem razdoblju nastaloj ujednačenoj radnji i njezinu obavljanju, dakle u samom vanjskom običaju.⁷⁴ Nadalje, tu je odnos između „općih pravnih načela i vrijednosti“. Djelomično se preklapaju opća pravna načela, koja se smatraju formalnim izvorima i vrijednosti, koje se smatraju etičkim (vrijednosnim) izvorima. Čak se i koristi termin „vrijednosna načela“ i kaže se da opća načela prava izražavaju temeljne vrijednosti s kojima moraju biti u skladu i prema kojima se moraju tumačiti sve ostale pravne norme.⁷⁵ Nadalje, prema nekim autorima i „međunarodno pravo“ i „pravo Europske unije“ izvori su pravnih normi. Ova prava su pak specifična, budući da i sama imaju svoje izvore, od kojih su zajednički ugovori, opća načela prava i sudska praksa.⁷⁶ I „moral“ se može promatrati i kao materijalni i kao formalni izvor prava.⁷⁷ Moral služi kao formalni izvor prava onda kada pravna pravila ili načela izričito upućuju na moralne kriterije ili vrednovanja, kada je donositelj pravne odluke dužan uzeti u obzir i mo-

71 *Ibid.*

72 Ovdje zanemarujemo spoznajne izvore jer su oni zapravo u službi formalnih izvora.

73 Sve pravne izvore uzimamo u uobičajenom značenju. Ovdje dajemo Viskovićevo određenje ustava u materijalnom smislu – Visković (n 15) 184.; Isti je moguće i drugačije formulirati, ali da smisao ostane isti, npr. vidi Vasić, Jovanović i Dajović (n 8) 268.

74 Geršić (n 10) 168.

75 Vidi Visković (n 15) 252.; Miličić (n 30) 64.

76 Što se tiče ugovora u međunarodnom pravu, to su međunarodni ugovori, a u europskom pravu to je tzv. primarno pravo. Pod sudskom praksom misli se prije svega na praksu Suda europske unije i Europskog suda za ljudska prava. Za ta iznadnacionalna prava usp. Vrban (n 14) 349., 351., 356.; Aulis Aarnio, *Essays on the Doctrinal Study of Law* (Springer, 2011) 150.; Tamara Čapeta i Siniša Rodin, *Osnove prava Europske unije* (2. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Narodne novine, 2011) 10.; Vladimir Đuro Degan, *Međunarodno pravo* (Školska knjiga, 2011) 66. i dalje.

77 Vrban (n 14) 349.

ralne zahtjeve, npr. kod načela savjesnosti i poštenja.⁷⁸ Dakle, ako pođemo od stajališta da se i moral može promatrati i kao materijalni izvor prava, onda ga možemo staviti u opreku prema „općim pravnim načelima“ kao vrsti pravnih normi, odnosno formalnim izvorima prava. U tome smislu je stajalište Summersa i Taruffa koji smatraju da se u većini pravnih sistema mogu pronaći pravna načela koja se razlikuju u nekoliko vidova, pa su među ostalim to i materijalne moralne norme na koje se pozivaju suci, inače ili pri tumačenju propisa, npr. načelo da nijedna osoba ne može imati korist od vlastite pogreške.⁷⁹ Tu je i odnos između „običaja, morala i vrijednosti“. Što se tiče vrijednosti, krenuli smo od razlikovanja specifičnih i nespecifičnih pravnih vrijednosti.⁸⁰ Za specifične pravne vrijednosti (pravednost, pravna sigurnost, zakonitost, mir, red) vrijedi da su to vrijednosti koje su najkarakterističnije za pravo, iako djeluju i u običajnom i moralnom poretku.⁸¹ Nespecifične pravne vrijednosti (života i zdravlja, tjelesne nepovredivosti, ljudskog dostojanstva, istine, znanja, rada, obitelji, blagostanja, poštenja) obuhvaćaju sadržaje koji ulaze u moralni i običajni poredak.⁸²

4. IZVORI PRAVA I ARGUMENTACIJA

Iako je tema o odnosu između izvora prava i argumentacije vrlo opširna, mi je ovdje obrađujemo u mjeri koja je u funkciji našeg rada o sadržaju (formalnih) izvora prava. Prema Aarniju doktrina izvora prava temeljni je kamen argumentacije. Ona povlači granicu između onoga što je legalno i onoga što nije. Može se reći da na neki način izvori prava lociraju granicu prava.⁸³ Argumenti se nazivaju izvorima prava jer pojedinačni argumenti na koje se upućuje u pravnom obrazloženju čine zaključak valjanim kao pravno stajalište.⁸⁴

Doktrina izvora prava može se shvatiti u užem i širem smislu. U prvom slučaju ona se bavi samo autoritativnim argumentima koji se koriste u pravnom opravdanju,⁸⁵ a u najširem smislu pak doktrina izvora prava uključuje i propise kao izvore prava.⁸⁶ I mi zastupamo doktrinu izvora prava u najširem smislu, s time da propise smatramo obveznim argumentima, a argumente poput argumenta po suprotnosti (*a. contrario*), argumenta tim prije (*a. fortiori*), argumenta sličnosti (*a. a simili ad simile*) itd. – dopunskim argumentima.⁸⁷ Važno je da su argumenti (ra-

78 *Ibid.*

79 Robert S Summers and Michele Taruffo, 'Interpretation and Comparative Analysis', in Neil D MacCormick and Robert S Summers (eds), *Interpreting Statutes* (Ashgate, 1991) 468.

80 Usp. Visković (n 15) 138. i dalje; Pezo (n 9) 507.; Vasić, Jovanović i Dajović (n 8) 177.; Pavčnik (n 18) 518.

81 Visković (n 15) 133.

82 Visković (n 15) 133.; Pezo (n 9) 507.; Pavčnik (n 18) 518.

83 Aarnio (n 76) 147.

84 *Ibid.*

85 Aarnio (n 76) 148.

86 *Ibid.* 149.

87 Ovo su argumenti s utjecajnog Tarellova popisa. Vidi Giovanni Tarello, 'Argumentacija tumačenja i sheme obrazlaganja u pridavanju značenja normativnim tekstovima' (1990) *Zbornik za teoriju prava* IV (prijevod Nikole Viskovića i Snježane Šućin dijela Tarellove knjige *L'interpretazione della legge* Giuffrè 1980), 242.–251.

zlozi) na kojima odluka temelji navedeni – tada je odluka obrazložena, a ako je obrazložena, ona je racionalna.⁸⁸

Pokazat ćemo dva primjera u kojima su izvori prava ujedno i argumenti. Prvi izvor prava je namjera zakonodavca, a drugi su opća pravna načela.

4.1. POSEBNO O NAMJERI ZAKONODAVCA

U hrvatskoj pravnoj teoriji pa i šire, pod nazivom „namjere zakonodavca“ rijetko nalazimo i izvor prava i argument. Naravno da pojam namjere zakonodavca postoji. Držimo da je to argument i to ciljni argument u njegovoj subjektivnoj varijanti. Ciljni argument pak kaže da je najbolje značenje pravne norme jono koje izražava cilj norme. Priklanjamo se autorima koji razlikuju subjektivni i objektivni ciljni argument: subjektivni argument kaže da je cilj norme onaj koji je zakonodavac htio postići pri donošenju norme, a objektivni argument kaže da je cilj norme onaj koji se nastoji postići u vrijeme interpretacije norme.⁸⁹ Ciljni argument (ciljno tumačenje) s obzirom na volju tvorca norme i pitanje čemu propis služi naziva se i funkcionalnim tumačenjem, s time da se subjektivno funkcionalno tumačenje naziva povijesnim tumačenjem, a objektivno funkcionalno tumačenje ciljnim tumačenjem.⁹⁰ Prednost se daje objektivnom argumentu, i to onda ako su ciljevi postavljeni od normotvorca više ili manje zastarjeli. Međutim, koristi se i subjektivni argument ako ciljevi normotvorca još odgovaraju prevladavajućim ciljevima društva u trenutku primjene pravnih normi.⁹¹ Vidimo da postoji odnos između ciljnog subjektivnog argumenta i povijesnog argumenta (tumačenja) tako da se povijesni argument svojim sadržajem približava onome koje se provodi prema cilju (svrsi) zakona.⁹²

Subjektivna ciljna argumentacija suočava se s problemom identificiranja subjekta namjere, posebno kada je riječ o kolektivnom tijelu poput parlamenta. Često je teško ustanoviti tko je subjekt „volje zakonodavca“ i što je točno „volja zakonodavca“. Što je subjektivna namjera parlamenta, možemo sumarno objasniti ovako. Parlament je sastavljen od velikog broja članova od kojih svaki ima svoje motivacije i namjere. Parlament nema jednu namjeru. Namjera parlamenta je produkt pregovaranja između različitih članova i finalnog sporazuma kojeg oni postignu. To je zajednička namjera koja je postignuta oko donošenja zakona.⁹³ Harris pak ističe da upotreba termina „legislativna namjera“ može značiti tri stvari: prvo, ona može označavati, pod pretpostavkom da je zakonski jezik jasan, autoritativan izvor prava koji je superioran sudačkom stvaranju prava; drugo, može označavati pretpostavka da se bilo koji zakon treba čitati kao koherentna i dosljedna cjelina, kao da je proizvod jednog, racionalnog uma; treće,

88 Žaklina Harašić, '(Ne)racionalnost u sudskim odlukama' (2012) 28 (2) Pravni vjesnik, 7.

89 Peczenik (n 7) 405.; Stepanov i Vukadinović (n 17) 88.; Vrban (n 14) 472.–473.; Visković (n 15) 250.

90 Vasić, Jovanović i Dajović (n 88) 349.–353.

91 Stepanov i Vukadinović (n 7) 89.; Visković (n 15) 250.

92 Vrban (n 14) 473.

93 Aharon Barak, *Purposive Interpretation in Law* (Princeton University Press, 2005)133.

može značiti da je dopuštena biografska informacija o tome što onaj, koji je involviran u zakonodavni proces, zapravo ima na umu kontrolnu ulogu u tumačenju zakona.⁹⁴

Napomenimo da kad je riječ o volji, škola egzegeze u prvoj polovini 19. st., kojom počnu moderne teorije o tumačenju, polazila od toga da je pravo izraz volje normotvorca i da je potpuno inkorporirano u tekst zakona. Bilo je dovoljno istražiti što je normotvorac mislio, konzultirajući pripremne radove (*travaux préparatoires*) kodeksa. Tako su se značenje zakona i namjera zakonodavca općenito podudarali.⁹⁵

4.2. POSEBNO O OPĆIM NAČELIMA PRAVA

I opća načela prava su i pravni izvor i argument i to pod tim imenom. Osim toga opća načela prava su toliko brojna – prema našem mišljenju – najširi argument. Ona su zastupljena u nacionalnim i iznadnacionalnim pravnim poretcima. Od općih načela prava primjenjivih u nacionalnim pravnim poretcima i međunarodnim odnosima spomenimo, primjerice: zabranu zloporabe prava, zabranu neopravdanog bogaćenja, izvršenje obećanja, načelo pravednosti i pravičnosti (*equitas*), obvezu naknade štete (neposredne i posredne – *damnum emergens* i *lucrum cessans*), višu silu, krajnju nuždu, dobru vjeru (*bona fides*), načelo da cesionar ne može imati veća prava od cedenta (*nemo plus iuris ad alium transfere potest quam ipse habet*), više načela sudskog postupka – pravo na izuzeće sudaca, jednakost stranaka, saslušanje svih strana (*audiatur et altera pars*), načelo presuđene stvari (*res iudicata*).⁹⁶

Opća načela prava izražavaju temeljne vrijednosti s kojima moraju biti u skladu i prema kojima se moraju tumačiti sve ostale pravne norme. Zato se koristi i termin „vrijednosna načela“.⁹⁷ Razlikuju se dva osnovna tipa pravnih vrijednosti: one koje su specifične za pravo – pravednost, mir, zakonitost, pravna sigurnost, potpunost i koherentnost sustava pravnih normi te one koje nisu specifične za pravo, u odnosu na koje su ove prve instrumentalne – život, zdravlje, sloboda, osobna sigurnost, obitelj, istina, rad, imovina, obrazovanje, promet dobara, privatnost itd.

Velik broj općih načela danas više nije samo izraz pravne znanosti i pravne prakse, nego je i normiran, tj. ušao je u pravne norme kao njihov sadržaj. U tome smislu i Van Hoecke ističe jednu kategoriju načela koja je izričito postavljena u zakonicima od kojih neka imaju dugu doktrinarnu tradiciju i izražene su u maksimama, često na latinskom. Jedno takvo načelo koje je postavljeno u zakonskoj odredbi, a poznaje ga većina pravnih sistema, jest *in dubio pro reo*. Neka od njih se temelje na praktičnom iskustvu, i predstavljaju vodiče u interpretaciji i primjeni prava, kao npr. *mater semper certa est* ili *interpretatio cessat in claris*.⁹⁸

94 James W Harris, *Legal Philosophies* (2. izdanje, OUP, 2004) 163. O namjeri zakonodavca u anglo-američkim teorijama vidi William N Eskridge, Philip P Frickey and Elizabeth Garrett, *Legislation and Statutory Interpretation* (Foundation Press, 2000) 213. i dalje.

95 Michael Troper, Christophe Grzegorzcyk and Jeane-Louis Gardies, 'Interpretation in France' in Neil. D. McCormick (eds), *Interpreting Statutes* (Aldershot, 1991) 190.

96 O raznim vrstama općih načela prava vidi kod Degana – Degan (n 76) 66. i dalje.

97 Visković (n 15) 252.; Miličić (n 30) 64. I Van Hoecke kaže da načela izražavaju vrijednosti koje su temeljne za pravni sistem ili njegove dijelove – Mark Van Hoecke, *Law as Communication* (Hart Publishing, 2002) 160.

98 Van Hoecke (n 87) 161.

Isti autor nalazi da od druge polovice 20. stoljeća kontinentalno-europski sudovi primjenjuju i nepisana pravna načela koja koriste za popunjavanje praznina u pravu ili za ispravljanje zakonskog prava, prihvaćajući ih kao izvor prava. To su opća pravna načela (*general principles of law*).⁹⁹ Van Hoecke razlikuje dva tipa nepisanih pravnih načela koja upotrebljavaju sudovi. S jedne strane su ona koja bi se mogla nazvati „implicitna“ ili „strukturna“, a izvedena su, ili se barem zahtijeva da budu izvedena, iz pisanog prava. Tako npr. načelo „dobre vjere“, načelo *pacta sunt servanda*, zabrana ekonomske diskriminacije i načelo ekonomske slobode.¹⁰⁰ Njihovo prihvaćanje je nužno ili barem poželjno za (optimalnu) koherentnost pravnog sistema. Ova načela su implicitno prisutna u pravnom sistemu, čak i kad ih zakonodavac nije svjestan.¹⁰¹ S druge strane ona su načela koja bi se mogla nazvati „čista ideološka“ načela i nisu izvedena iz aktualnog pravnog sistema. Odnose se na tekuća dominantna vjerovanja u društvu kao što su moral, politika i druge nepravne ideologije. Ona predstavljaju primjenu nepravničkih vrijednosti ili normi od strane sudova. Među njih spadaju npr. načelo zabrane napuštanja prava ili pravna sigurnost.¹⁰²

5. ZAKLJUČAK

Jedan od ciljeva ovog rada jest utvrditi prikladnost modernih stajališta o izvorima prava, prema kojima se izvori prava svode na ono što se tradicionalno smatralo formalnim izvorima prava. Pitanje nije samo terminološko, nego o njemu ovisi i sadržaj i opseg pojma. Ostali su tradicionalni izvori prava materijalni, etički, i spoznajni izvori (na ove posljednje nećemo se posebno osvrnuti jer su oni zapravo u službi formalnih izvora). Rješenje ovog problema donekle otežava i to što izvori za koje se smatra da pripadaju jednoj kategoriji, u nekom se aspektima preklapaju s drugim izvorima, npr. formalni izvori imaju i neke osobine materijalnih i/ili etičkih izvora. Možda ovo riješiti tako da prihvatimo da zaista postoje samo izvori prava, a da pod njima smatramo samo ono što se smatralo formalnim izvorima, a preostale kategorije nazivati onim što oni i jesu. Dakle, materijalne izvore zvati pravnim odnosima,¹⁰³ a etičke izvore pravnim vrijednostima.¹⁰⁴

Problem ostaje što ćemo smatrati izvorima (bivšim formalnim). Gledajući pojedine liste izvora prava ili pak nabrojanja izvora kod pojedinih autora, primijetili smo da su na tim popisima isti ili općeprihvaćeni izvori (uz još neke izvore kod nekih autora). Općeprihvaćeni izvori su: ustav, zakoni i podzakonski akti, običajno pravo, sudska praksa, precedent, opća pravna načela (tj. argument koji polazi od općih pravnih načela). Na nekim listama razmatraju se još

99 *Ibid* 162.

100 Van Hoecke (n 97) 164.

101 *Ibid* 163.

102 Van Hoecke (n 97) 164.

103 Proizlazi da Visković smatra materijalne izvore pravnim odnosima jer za razliku od nepravničkih, imaju osobine pravnosti: naročito važni, konfliktni i izvanjski kontrolabilni društveni odnosi koji su regulirani pravnim normama – Visković (n 15) 205.

104 Vidi bilj. 31.

međunarodno i europsko pravo,¹⁰⁵ a na nekim listama razmatraju se pak pravna znanost i priroda stvari (tj. argument prirode stvari),¹⁰⁶ a rijetko i ostali argumenti. Dakle, ovaj sveobuhvatni popis obuhvaćao bi: a) norme izvannacionalnog prava: 1. norme međunarodnog prava, 2. norme europskog prava, b) norme nacionalnog prava: 3. ustav, 4. zakone i 5. podzakonske akte, 6. običajno prava, 7. sudsku praksu i precedente, 8. moral, 9. namjeru zakonodavca (subjektivni ciljni argument), 10. opća pravna načela (argument koji polazi od općih pravnih načela), c) pomoćne izvore: 10. pravnu znanost i 11. prirodu stvari (koja se također može shvatiti kao argument) i ostale argumente. Ovo nam pokazuje da je vrlo teško naći jedan kriterij za ono što ćemo smatrati izvorima prava. Naša podjela na opće i individualne pravne akte dobrim dijelom, ali djelomično rješava problem jer se izvorima smatraju i argumenti (mislimo na one koji nisu pravne norme), odnosno neki izvori se ujedno smatraju i argumentima. Čini se da je najbolje složiti se s tvrdnjom da su svi pravni razlozi izvor prava u najširem smislu jer pod pravnim razlozima obuhvaćamo pravne akte i argumente.¹⁰⁷

LITERATURA I IZVORI

1. Aarnio A, *Essays on the Doctrinal Study of Law* (Springer, 2011)
2. Barak A, *Purposive Interpretation in Law* (Princeton University Press, 2005)
3. Benillouche M, Chavrier AL et Delamarre M, *Leçons d'Introduction au Droit* (Ellipses Edition, 2009)
4. Bobbio N, *Teoria generale del diritto* (Giappichelli Editore, 1993)
5. Boukema HJM, *Judging: Towards a rational judicial process* (WEJ Tjeenk Willink 1980)
6. Čapeta T i Rodin S, *Osnove prava Europske unije* (2. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Narodne novine, 2011)
7. Degan VĐ, *Međunarodno pravo* (Školska knjiga, 2011)
8. Eskridge WN, Frickey PhP and Garret E, *Legislation and Statutory Interpretation* (Foundation Press, 2000).
9. Fábry B, Kasinec R a Turčan M, *Teória prava* (Wolters Kluwer, Pravnicka fakulta UK 2017)
10. Geršić G, *Enciklopedija prava* (Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2011)
11. Guastini R, *Sintaksa prava* (Naklada Breza, 2018)
12. Harašić Ž, '(Ne)racionalnost u sudskim odlukama' (2012) 28 (2) Pravni vjesnik 7.
13. Harašić Ž, 'Autoritet i sud' (2015) 52 (2) Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu 407
14. Harris JW, *Legal Philosophies* (2. izdanje, OUP 2004)
15. Hazen, OA, 'Precedents in the Netherlands', (2007) 11 (1) Electronic Journal of Comparative Law, <www.ejcl.org/111/art111-12.pdf> pristupljeno 1. srpnja 2022.
16. Lukić RD, *Uvod u pravo* (prvo prerađeno izdanje dvanaestog izmijenjenog Lukićevog izdanja iz 1995, prerađili Jasminka Hasanbegović i Marko Božić, Službeni glasnik 2020)
17. MacCormick DN and Summers RS (eds), *Interpreting Precedents* (Ashgate, 1997)

¹⁰⁵ Međunarodno i europsko pravo – kao pravne izvore navode npr. Vrban (n 14) 349.; Aarnio (n 76) 152.–153. O europskom pravu raspravljaju ili navode npr. Benillouche, Chavrier et Delamarre (n 18) 66.; Rotolo (n 5) 187.–194.; Pavčnik (n 18) 295. i dalje.

¹⁰⁶ Npr Vrban (n 14) 349.; Vasić, Jovanović i Dajović (n 8) 284.–285.

¹⁰⁷ Aarnio (n 76) 149.

18. MacCormick DN and Summers RS, 'Introduction' in D Neil MacCormick and Robert S Summers (eds), *Interpreting Precedents* (Ashgate, 1997) 1
19. Marmor A, *Interpretation and Legal Theory* (Clarendon Press, 1992)
20. Miličić V, *Opća teorija prava i države* (Vlastita naklada, 2008)
21. Pavčnik M, *Teorija prava: prispjev k razumevanju prava* (6. dopunjeno i prerađeno izdanje, GV Založba, 2020)
22. Peczenik A, *On Law and Reason* (Kluwer Academic Publishers, 1989)
23. Peczenik A, 'The Binding Force of Precedent' in Niel D MacCormick and Robert S Summers (eds), *Interpreting Precedents* (Ashgate, 1997) 461
24. Pezo V (ur.), *Pravni leksikon* (Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2007)
25. Popović M, 'Model integralne teorije prava' (2003) 37 (1–2) Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu 19
26. Raisch P, *Vom Nutzen der berkommenen Auslegungskanones fr die praktische Rechtsanwendung* (Müller Juristischer Verlag, 1988)
27. Rotolo A, 'Sources of Law in the Civil Law', vol 3 in Enrico Pattaro (ed), *A Treatise of Legal Philosophy and General Jurisprudence* (Springer, 2005) 143
28. Samuel G, *The Foundations of Legal Reasoning* (MAKLU, 1994)
29. Stepanov R i Vukadinović G, *Teorija prava II* (Futura – Petrovaradin, 2002)
30. Summers RS and Taruffo M, 'Interpretation and Comparative Analysis' in Neil D MacCormick and Robert S Summers (eds), *Interpreting Statutes* (Ashgate, 1991)
31. Štajnpihler T, *Precedenčni učinek sodnih odločb pri pravnem utemeljevanju* (GV založba, 2012)
32. Tarello G, 'Argumentacija tumačenja i sheme obrazlaganja u pridavanju značenja normativnim tekstovima' (1990) Zbornik za teoriju prava IV (prijevod Nikole Viskovića i Snježane Šućin dijela Tarellove knjige *L'interpretazione della legge* Giuffrè 1980). 239.–279.
33. Troper M, Grzegorzcyk C and Gardies JL, 'Interpretation in France' in Neil D MacCormick (eds), *Interpreting Statutes* (Aldershot, 1991) 171
34. Van Hoecke M, *Law as Communication* (Hart Publishing, 2002)
35. Vasić R, Jovanović M i Dajović G, *Uvod u pravo* (Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2014)
36. Vesting T, *Rechtstheorie* (Verlag CH Beck, 2015)
37. Visković N, *Pojam prava: prilog integralnoj teoriji prava* (Pravni fakultet u Splitu 1976)
38. Visković N, *Teorija države i prava* (2. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Birotehnika CDO, 2006)
39. Vrban D, *Država i pravo* (Golden marketing, 2003)

MREŽNI IZVORI

1. <http://en.wikipedia.org/wiki/Precedent>> pristupljeno 15. lipnja 2022.
2. [http://www.fjc.gov/public/pdf/public/pdf/nsf/lookup/CivilLaw.pdf/\\$file/CivilLaw](http://www.fjc.gov/public/pdf/public/pdf/nsf/lookup/CivilLaw.pdf/$file/CivilLaw)> pristupljeno 15. lipnja 2022.

Žaklina Harašić*

CONTRIBUTION TO TEACHINGS ON THE SOURCES OF LAW

Summary

One of the goals of this work is to point out the efforts of modern studies on the sources of law to reduce the traditional sources of law - material, ethical, formal and cognitive - to formal sources of law. It is argued that the concept of the source of law, which includes the mentioned types and the phenomena they contain, is too broad, and that these phenomena have only the fact that legal norms spring from them. Here, in our opinion, the problem arises as to how to consider the phenomena from which law undoubtedly arises, especially those that fall under the material and ethical types. The problem can be solved by calling material sources legal relations, and ethical sources legal values. In addition, there is another problem that many (formal) sources also have some material and/or ethical characteristics. Likewise, we pointed out the connection between legal sources and arguments, meaning by arguments regulations and what are usually considered arguments (a. a contrario, a. a simile ad simili, a. a fortiori). We proposed a possible list of legal sources, where the main problem is that, in compiling it, it is not possible to apply one (same) criterion.

Keywords: sources of law, material sources of law, ethical sources of law, formal sources of law, cognitive sources of law, arguments



This work is licensed under a Creative Commons
Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

* Žaklina Harašić, PhD, Full Professor, Faculty of Law, University of Split, Domovinskog rata 8, 21000 Split, Republic of Croatia.
E-mail address: zaklina.harasic@pravst.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4395-3114>.

Antonija Zubović*

Izvorni znanstveni rad

UDK 347.72.04: 349.22

DOI: <https://doi.org/10.25234/pv/22024>

Rad primljen: 2. svibnja 2022.

Rad prihvaćen: 5. rujna 2022.

POLOŽAJ RADNIKA U POSTUPKU PREUZIMANJA DIONIČKIH DRUŠTAVA**

Sažetak: *Jedan od načina stjecanja glasačke kontrole nad dioničkim društvom je kroz provođenje korporativne akvizicije preuzimanja dioničkog društva. Stjecanjem glasačke kontrole većinski dioničar stječe mogućnost utjecati na donošenje ključnih odluka u društvu, čime može značajno utjecati na položaj ne samo manjinskih dioničara, već i znatno šireg kruga osoba. Nesporno je da provođenje ove korporativne akvizicije značajno utječe na položaj radnika, stoga se u radu analizira regulatorni okvir kojim je uređen položaj radnika u postupcima preuzimanja u europskom i hrvatskom zakonodavstvu. Analizirana rješenja uspoređuju se s rješenjima zauzetima u slovenskom i francuskom zakonodavstvu. Dok je slovensko zakonodavstvo usvojilo rješenja koja su vrlo slična hrvatskom, francuski je zakonodavac dao veća prava radnicima kako u postupku preuzimanja, tako i u postponudbenom periodu. U radu se iznose i rezultati provedenog istraživanja na hrvatskom tržištu kapitala o korištenju radnika pravima koja su im dana Zakonom o preuzimanju dioničkih društava. Zaključuje se da se radnici koriste navedenim pravima, međutim u nedovoljnoj mjeri.*

Ključne riječi: *preuzimanje dioničkih društava, ponuda za preuzimanje, položaj radnika, prava radnika, Direktiva o ponudama za preuzimanje, Zakon o preuzimanju dioničkih društava*

1. UVOD

Jedan od načina stjecanja glasačke kontrole nad dioničkim društvom je kroz stjecanje dionica u postupku preuzimanja. Riječ je o postupku u kojem je dioničar koji je prešao kontrolni

* Dr. sc. Antonija Zubović, izvanredna profesorica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Hahlić 6, 51000 Rijeka. E-adresa: antonija.zubovic@uniri.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8238-3495>.

** Ovaj rad je financiralo Sveučilište u Rijeci projektom Pravni aspekti restrukturiranja trgovačkih društava i tranzicija prema novoj kulturi korporativnog upravljanja (uniridrustv-18-43).

prag, koji je u hrvatskom pravu postavljen na 25 % dionica s pravom glasa,¹ dužan objaviti ponudu za stjecanje svih preostalih dionica ciljnog društva s pravom glasa² po minimalnoj cijeni koja je definirana zakonom.³ Osoba koja stekne kontrolu nad društvom imat će kontrolu nad donošenjem ključnih odluka u poslovanju društva, a to će se ujedno reflektirati i na interese, ne samo drugih dioničara koji tu kontrolu nemaju, već i na interese šireg kruga osoba, interese radnika, dobavljača, kreditora, klijenata, interese lokalne zajednice, kao i gospodarstva u cjelini.⁴ Preuzimanja su iznimno važna za radnike jer promjena kontrolnog dioničara obično dovodi do restrukturiranja društva i to najčešće s ciljem smanjivanja troškova ciljnog društva, što može uključivati mjere kao što su smanjenje broja radnika i prava koja im pripadaju, mijenjanje uvjeta rada, povećanje opsega rada, prijenos mjesta obavljanja djelatnosti na tzv. „jeftinije“ lokacije ili smanjivanje ulaganja.⁵ To će osobito biti naglašeno ako je ciljno društvo prezaduženo ili u drugim financijskim teškoćama.⁶ Čak i kada se objektivna radna situacija radnika ne mijenja, preuzimanja mogu uzrokovati znatan stres i gubitak motivacije i povjerenja u menadžment zbog nedostatka informacija i neizvjesnosti o ishodu. Kada je ponuditelj drugo društvo, takve mjere često utječu ne samo na radnu snagu ciljnog društva, već i na radnu snagu društva ponuditelja, budući da strateški planovi koje ponuditelj ima u odnosu na ciljno društvo i moguće posljedice provedbe tih planova, mogu utjecati na politiku zapošljavanja i radnopravni status radnika društva ponuditelja. Stoga je ključno da radnici imaju pravo dobiti pravodobne i potpune informacije o planiranom preuzimanju kako bi mogli intervenirati u ranoj fazi postupka preuzimanja s krajnjim ciljem zaštite svojih interesa.

Uočavajući utjecaj postupaka preuzimanja na radnike, zakonodavci na nacionalnoj i europskoj razini razmatrali su davanje prava radnicima i njihovim predstavnicima na informiranje, savjetovanje i sudjelovanje u donošenju odluka u postupcima preuzimanja. Na nacionalnoj ra-

- 1 Članak 9. stavak 1. Zakona o preuzimanju dioničkih društava (NN 109/2007, 36/2009, 108/2012, 90/2013, 99/2013, 148/2013) (HR). Ponuditelj koji nije prešao kontrolni prag može objaviti dobrovoljnu ponudu za preuzimanje.
- 2 Ponuditelj ponudom ne mora obuhvatiti povlaštene dionice bez prava glasa. O položaju dioničara koji drže povlaštene dionice u postupku preuzimanja vidjeti više kod Antonija Zubović, 'Position of the holders of non-voting shares in corporate takeovers – a comparison of Croatian and EU Law' (2015) 1(2) SGEM Conference Proceedings on Political Sciences, Law, Finance, Economics & Tourism 639.–646.
- 3 O određivanju cijene u ponudi za preuzimanje vidjeti više kod Nina Tepeš, 'Cijena u ponudi za preuzimanje' (2022) 72(1–2) Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu 421.–453.
- 4 Edita Čulinović-Herc i Antonija Zubović, 'Upravnosudski nadzor nad nezavisnim regulatornim agencijama: Aktualnosti u postupcima' (2013) 50(2) Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 371.–392., 380.
- 5 O učincima preuzimanja na radne odnose i zapošljavanje vidi više kod Xiaoyang Li, 'Productivity, restructuring, and the gains from takeovers' (2013) 109 Journal of Financial Economics 250.–271.; Olivier Dessaint, Andrey Golubov and Paolo Volpin, 'Employment Protection and Takeovers' (2017) 125(2) Journal of Financial Economics 369.–388.; Tommaso Colussi and Livio Romano, 'Is There a Preferential Treatment for Locals in the Labor Market? Evidence from Takeovers' *IZA Discussion Paper No. 10418* <https://ssrn.com/abstract=2889664> pristupljeno 10. ožujka 2022.; Andrew Pendleton, 'The employment effects of takeovers' in Jan Cremers and Sigurt Vitols (eds), *Takeovers with or without worker voice: workers' rights under the EU Takeover Bids Directive* (ETUI series – Workers' rights in company law, 2016) 78.–79.; Christophe Clerc, Fabrice Demarigny, Diego Valiante and Mirzha de Manuel Aramendia, 'A Legal and Economic Assessment of European Takeover Regulation', (Marcus Partners and Centre for European Policy Studies 2012) 233.; Paige Ouimet and Rebecca Zarutskie, 'Acquiring Labor' SSRN (9 March 2016) <https://ssrn.com/abstract=1571891> pristupljeno 12. ožujka 2022.; Ashwini K. Agrawal and Prasanna Tambe, 'Takeovers and Endogenous Labor Reallocation' SSRN (9 April 2019) <https://ssrn.com/abstract=3369831>, pristupljeno 12. ožujka 2022.
- 6 Séverine Picard, 'European company law and the Takeover Bids Directive – the need for a change' in Jan Cremers and Sigurt Vitols (eds), *Takeovers with or without worker voice: workers' rights under the EU Takeover Bids Directive* (ETUI series – Workers' rights in company law, 2016) 90, gdje navodi podatak da u prosjeku zaposlenost opada u razdoblju od dvije do tri godine nakon preuzimanja. Shunyu Chi, 'Augmenting Employee Protection during Hostile Takeovers of Private Sector Companies in China: Lessons from the German Co-determination Model' (Doctoral Thesis, University of Edinburgh 2019) <https://era.ed.ac.uk/bitstream/handle/1842/37101/Chi2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, pristupljeno 11. ožujka 2022.

zini, ta su prava obično ugrađena u katalog prava koja su dana predstavničkim tijelima radnika. Na europskoj razini, glavni instrument za definiranje prava radnika posebno u situacijama preuzimanja jest Direktiva o ponudama za preuzimanje,⁷ koja je u hrvatsko zakonodavstvo prenesena odredbama Zakona o preuzimanju dioničkih društava⁸ (dalje u tekstu: ZPDD) dok će za postponudbeni period biti relevantne odredbe Direktive 2001/23/EZ o pravima zaposlenika kod prijenosa poduzeća, pogona ili dijelova poduzeća ili pogona,⁹ Direktive 98/59/EZ o usklađivanju zakonodavstava država članica u odnosu na kolektivno otkazivanje¹⁰ te Direktive 2002/14/EZ o uspostavljanju općeg okvira za obavješćivanje i savjetovanje s radnicima,¹¹ odredbe kojih su prenesene u hrvatsko zakonodavstvo odredbama Zakona o radu¹² (dalje u tekstu: ZOR).

U radu se analizira regulatorni okvir mjerodavan za položaj radnika u postupku preuzimanja, ali i u postponudbenom periodu kada se treba provesti ono što je ponuditelj naznačio u ponudi za preuzimanje. Ističe se da temeljna prava radnika u postupcima preuzimanja usvojena Direktivom o ponudama za preuzimanje ne pružaju radnicima adekvatnu zaštitu. Budući da je Direktiva o ponudama za preuzimanje direktiva minimalne harmonizacije, nacionalni zakonodavci pristupili su uređenju ovoga pitanja na različite načine, pružajući učinkovitiju zaštitu pravima radnika uključivanjem radnika u ranoj fazi i davanjem snažnijih prava na savjetovanje i sudjelovanje u postupcima preuzimanja. Stoga se u radu, uz analizu europskog i hrvatskog zakonodavstva, analizira i slovensko zakonodavstvo koje je ova pitanja uredilo na sličan način kao i hrvatski zakonodavac te francusko zakonodavstvo koje je išlo korak dalje dajući veća prava radnicima u postupku preuzimanja, ali i u postponudbenom periodu.

U radu se iznose rezultati istraživanja o korištenju radnika pravima koja su im dana u postupcima preuzimanja na hrvatskom tržištu kapitala. Istraživanje je obuhvatilo referentni period od 1. siječnja 2014. godine do 31. prosinca 2021. godine. Zaključno se iznose rezultati istraživanja i daju prijedlozi *de lege ferenda*.

2. SHAREHOLDER VS STAKEHOLDER PRISTUP

U trenutku kada određena osoba stekne kontrolu nad društvom na način da može utjecati na donošenje ključnih odluka koje će se odraziti kako na preostale manjinske dioničare, tako i na druge dionike tzv. *stakeholdere*, među kojima su i radnici, postavlja se pitanje kome od tih dviju skupina treba pružiti zaštitu i u kojoj mjeri. Pitanje postaje složenije ako uzmemo u

7 Direktiva 2004/25/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. travnja 2004. o ponudama za preuzimanje (2004) OJ L142/12 (dalje u tekstu: Direktiva o ponudama za preuzimanje).

8 Zakon o preuzimanju dioničkih društava (NN 109/2007, 36/2009, 108/2012, 90/2013, 99/2013, 148/2013) (HR).

9 Direktiva Vijeća 2001/23/EZ od 12. ožujka 2001. o usklađivanju zakonodavstava država članica u odnosu na zaštitu prava zaposlenika kod prijenosa poduzeća, pogona ili dijelova poduzeća ili pogona (2001) OJ L82

10 Direktiva Vijeća 98/59/EZ od 20. srpnja 1998. o usklađivanju zakonodavstava država članica u odnosu na kolektivno otkazivanje (1998) OJ L225/16.

11 Direktiva 2002/14/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2002. o uspostavljanju općeg okvira za obavješćivanje i savjetovanje s radnicima u Europskoj zajednici (2002) OJ L80/29.

12 Zakon o radu (NN 93/2014, 127/2017, 98/2019) (HR).

obzir postojanje sukoba ili potencijalnog sukoba interesa između dioničara i radnika.¹³ Jedan od pristupa koji se ističe jest da radnici imaju dugoročniji interes za uspjeh društva u odnosu na dioničare društva koji mogu biti motivirani prvenstveno kratkoročnim interesom te stoga radnicima treba pružiti odgovarajuću zaštitu.¹⁴ Razlog za takav stav jest taj što dioničari mogu „izaći“ iz društva prodajom svojih dionica, a to je upravo ono što vrlo često čine. Naime, praksa pokazuje da dioničari sve kraće drže dionice društva.¹⁵

Nesporno je da je cilj donošenja Direktive o ponudama za preuzimanje bio zaštita interesa manjinskih dioničara ciljnog društva kroz propisivanje obveze objavljivanja ponude za preuzimanje (engl. *mandatory bid rule*), definiranje cijene prema kojoj je ponuditelj dužan platiti dionice u ponudi za preuzimanje, vremena trajanja ponude za preuzimanje, usvajanje načela neutralnosti članova uprave i nadzornog odbora, odredbe o prijenosu dionica manjinskih dioničara (engl. *squeeze out*) te pravu prodaje dionica manjinskih dioničara (engl. *sell out*). Međutim, Direktivom se isto tako pruža zaštita radnicima i ostalim dionicima na koje se reflektiraju učinci preuzimanja kroz odredbe o informiranju i obavještanju radnika te odredbe o transparentnosti postupka preuzimanja. U praksi i doktrini otvara se pitanje jesu li interesi radnika dovoljno zaštićeni usvojenim regulatornim okvirom i u kojoj mjeri im je potrebno pružiti odgovarajuću zaštitu?

Godine 2012. pristupilo se preispitivanju odredaba Direktive o ponudama za preuzimanje, gdje je, među ostalim, otvoreno i pitanje utjecaja postupaka preuzimanja na cjelokupno gospodarstvo, uključujući i radnike.¹⁶ U postupku revizije odredaba Direktive sudjelovali su i predstavnici radnika putem *European Trade Union Confederation* (ETUC) koji su istaknuli sljedeće: „Direktiva ne štiti dovoljno radnike od rizika promjene uvjeta rada ili otpuštanja nakon preuzimanja.“¹⁷ Naglašava se da je „glas radnika“ za vrijeme trajanja ponude za preuzimanje izuzetno slab. Budući da postupci preuzimanja imaju značajan utjecaj na radne odnose na području cijele Europske unije zaključuje se da Direktiva o ponudama za preuzimanje ne štiti dovoljno položaj radnika kod provođenja ovih korporativnih akvizicija, stoga se predlaže izmjena odredaba Direktive tako da se zaštitom obuhvati širi krug osoba, među ostalim, i radnike ciljnog društva. Dakle ETUC zagovara tzv. *stakeholder* pristup (engl. *stakeholder-oriented approach*). I Komisija u svom Izvješću o primjeni Direktive o ponudama za preuzimanje iz lipnja 2012. godine ističe potrebu daljnjeg dijaloga s predstavnicima radnika s ciljem postizanja mogućih unaprjeđenja i poboljšanja prava radnika.¹⁸

13 Petar Miladin, 'Protupunuditeljske mjere prema Nacrtu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o preuzimanju dioničkih društava' (2018) 39(3) Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 1319.-1323., 1322., ističe: „Iskustvo govori, da će dioničari ciljnog društva u pravilu podrediti interese dobiti ciljnog društva svojim privatnim ekonomskim interesima, osim ako se pravopolitičkom intervencijom ne osigura ravnoteža između interesa dobiti ciljnog društva, na jednoj strani, i privatnih ekonomskih interesa dioničara ciljnog društva, na drugoj.“

14 Chris Rees and Michael Gold, 'Re-connecting capitalism: prospects for the regulatory reform of the employee interest in UK takeovers' (2020) 51(6) *Industrial Relations Journal* 502.-516.

15 Hans Schenk, 'The Takeover Bids Directive's flawed economics jeopardises our wealth' in Jan Cremers and Sigurt Vitols (eds), *Takeovers with or without worker voice: workers' rights under the EU Takeover Bids Directive* (ETUI series – Workers' rights in company law, 2016) 63.

16 Report from the European Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and social committee and the committee of the regions, Application of Directive 2004/25/EC on takeover bids, (Brussels, 28 June 2012) http://ec.europa.eu/internal_market/company/takeoverbids/index_en.htm, pristupljeno 20. ožujka 2022. European Parliament resolution of 21 May 2013 on the application of Directive 2004/25/EC on takeover bids (2012/2262(INI)) (2016) OJ C55/01.

17 ETUC position on Directive 2004/25/EC on takeover bids adopted at the Executive Committee on 5-6 December 2012 https://www.etuc.org/sites/default/files/EN-Takeovers_Final_Position2012_2.pdf, pristupljeno 7. ožujka 2022.

18 Report (n 16).

3. POLOŽAJ I ZAŠTITA PRAVA RADNIKA U POSTUPCIMA PREUZIMANJA PREMA EUROPSKOM I HRVATSKOM REGULATORNOM OKVIRU

Odredbе kojima se štite interesi radnika u postupku preuzimanja u Direktivu o ponudama za preuzimanje u dugotrajnom postupku njezina usvajanja, ušle su na inicijativu Europskog parlamenta. Tako se već u t. 13. Preambule propisuje pravo radnika na obaviještenost o ponudi za preuzimanje, dok se u t. 17. Preambule zahtijeva od članova uprave da se u svom mišljenju osvrnu na učinak koji će postupak preuzimanja imati na radnike. Valja istaknuti da Direktiva ne uvodi nova prava na savjetovanje s radnicima ciljnog društva, već se poziva na postojeće izvore koji uređuju ova pitanja.¹⁹

Zaštita prava radnika pronašla je svoje mjesto u općim načelima koja se primjenjuju u postupku preuzimanja, gdje je izričito propisano da kada savjetuje dioničare, uprava ciljnog društva mora podijeliti svoja stajališta o učincima provedbe ponude na zapošljavanje, uvjetima radnog odnosa i mjestima obavljanja djelatnosti ciljnog društva, a što u konačnici može utjecati na odluku dioničara o prodaji dionica, osobito ako su dioničari ujedno i radnici ciljnog društva.²⁰ Odredbom čl. 6. st. 1. Direktive o ponudama za preuzimanje nametnuta je obveza upravama ciljnog društva i društva ponuditelja obavijestiti o ponudi za preuzimanje predstavnike radnika ili, u slučaju da nema takvih predstavnika, same radnike i to odmah nakon što je objavljena ponuda za preuzimanje. Uprave ciljnog društva i društva ponuditelja dužne su, nakon što je ponuda objavljena, dostaviti ju predstavnicima radnika ili, u slučaju da nema takvih predstavnika, samim radnicima (čl. 6. st. 2. Direktive o ponudama za preuzimanje).²¹

Prema hrvatskom regulatornom okviru obveza dostave obavijesti nametnuta je ciljnom društvu dok je trenutak kada radnici dobivaju obavijest o ponudi za preuzimanje već po objavljivanju obavijesti o nastanku obveze objavljivanja ponude za preuzimanje.²² Dakle, mnogo ranije nego što se to traži prema odredbama Direktive. Stoga, nakon što je putem tržišnog operatera uređenog tržišta objavljena obavijest da je za ponuditelja nastala obveza objavljivanja ponude za preuzimanje, ciljno društvo je obvezno bez odgode o sadržaju objavljene obavijesti obavijestiti predstavnike radnika ili u njihovoj odsutnosti radnike. Ujedno je ciljno društvo obvezno u roku od tri dana nakon što je putem tržišnog operatera uređenog tržišta objavljena obavijest o nastanku obveze objavljivanja ponude za preuzimanje, dostaviti HANFA-i dokaz da je izvršena propisana obveza obavještanja radnika.²³ Na taj se način žele zaštititi i interesi

19 Sukladno odredbi čl. 14. Direktive o ponudama za preuzimanje ova Direktiva ne dovodi u pitanje pravila koja se odnose na obavješćivanje i savjetovanje s predstavnicima radnika ponuditelja i ciljnog društva i, ako to države članice odrede, na suodlučivanje s radnicima ponuditelja i ciljnog društva propisanim relevantnim nacionalnim odredbama, a posebno odredbama donesenim na temelju direktiva 94/45/EZ, 98/59/EZ, 2001/86/EZ i 2002/14/EZ.

20 Članak 3. st. 1 (b) Direktive o ponudama za preuzimanje.

21 Direktiva proširuje dužnost objave svih podataka i isprava iz čl. 6. na predstavnike radnika ili, gdje nema takvih predstavnika, samim radnicima u svim državama članicama gdje su uvršteni vrijednosni papiri ciljnog društva (čl. 8. st. 2. Direktive o ponudama za preuzimanje).

22 Članak 11. st. 2. ZPDD-a.

23 Članak 11. st. 2. i 3. ZPDD-a.

radnika u ciljnom društvu, kako bi bili pravodobno obaviješteni o učincima preuzimanja na radne odnose.²⁴

Direktivom je propisan obvezni minimalni sadržaj ponude za preuzimanje, koja treba sadržavati namjeru ponuditelja u pogledu budućeg poslovanja ciljnog društva i, u mjeri u kojoj na to utječe ponuda za preuzimanje, u pogledu budućeg poslovanja društva ponuditelja te strateške planove ponuditelja u odnosu na ciljno društvo i moguće posljedice provedbe tih planova na politiku zapošljavanja i radnopravni status radnika ciljnog društva i društva ponuditelja, kao i na moguće promjene vezane uz mjesta u kojima ciljno društvo i društvo ponuditelj obavljaju svoje djelatnosti.²⁵ Ova je odredba prenesena u hrvatsko zakonodavstvo odredbom čl. 22. st. 2. t. 15. ZPDD-a.

Ovdje se valja osvrnuti na pitanje odgovornosti za točnost i istinitost podataka u ponudi za preuzimanje. Nužno je naglasiti da Direktiva o ponudama za preuzimanje ne određuje vrste sankcija za nepostupanje prema njezinim odredbama, već samo određuje da sankcije moraju biti učinkovite, razmjerne i odvrćajuće te daljnje uređenje prepušta državama članicama. Ističe se da Direktivi nedostaju učinkovite sankcije kada ponuditelj prekrši izričita obećanja u pogledu radnih odnosa u ponudi za preuzimanje. Također, izjave u ponudi u praksi su vrlo često prilično nejasne, primjerice kada se koristi formulacija da ponuditelj „ne predviđa“ negativne utjecaje na zapošljavanje.

Hrvatski zakonodavac pitanje odgovornosti za netočne i neistinite podatke u ponudi za preuzimanje uređio je odredbom čl. 26. ZPDD-a gdje je izričito propisao da „ako u ponudi za preuzimanje nedostaju podaci koji bi mogli utjecati na odluku o prihvaćanju ponude za preuzimanje ili su u ponudi za preuzimanje navedeni neistiniti ili netočni podaci, sve osobe koje su sudjelovale u izradi ili pripremi ponude za preuzimanje, solidarno odgovaraju dioničarima za moguću štetu koja bi zbog toga nastala.“ Iz dikcije Zakona proizlazi da su aktivno legitimirani za naknadu štete samo dioničari društva, budući da su oni ti koji odlučuju o prihvaćanju ili neprihvaćanju ponude za preuzimanje. Što se tiče radnika, oni nisu aktivno legitimirani tražiti naknadu štete na temelju odredbe ZPDD-a, već bi imali pravo tražiti naknadu štete na temelju Zakona o obveznim odnosima prema odredbama o izvanugovornoj odgovornosti za štetu.²⁶ Što se tiče pasivno legitimiranih osoba, to će biti sve osobe koje su sudjelovale u izradi ili pripremi ponude za preuzimanje. Dakle, to ne moraju biti samo članovi uprave društva ponuditelja, već i sve druge osobe koje su uključene u postupak izrade i pripreme ponude za preuzimanje.²⁷ Ovdje smatramo da bi prema uzoru kako je to učinjeno kod odgovornosti za točnost sadržaja mišljenja uprave i mišljenja radnika, trebalo upotpuniti zakonsku odredbu tako da se odgovornost uvjetuje znanjem da su navedeni podaci neistiniti ili netočni.²⁸ Isto tako, *de lege ferenda* trebalo bi propisati subjektivni rok zastare koji bi tekao od saznanja da

24 Ipak, ovdje je položaj radnika ciljnog društva ograničen na savjetodavnu ulogu.

25 Članak 6. st. 3. Direktive o ponudama za preuzimanje.

26 Zakon o obveznim odnosima (NN 35/2005, 41/2008, 125/2011, 78/2015, 29/2018, 126/2021) (HR).

27 Odgovarat će neovisno o tome jesu li preuzele odgovornost za točnost i potpunost podataka u ponudi za preuzimanje.

28 Stajalište je Radne skupine Ministarstva financija koja raspravlja i priprema Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama ZPDD-a (Odluka KLASA: 011-01/16-01/22 URBROJ: 513-06-03-16-2 od 5. svibnja 2016.) da se zakonska odredba upotpuni formulacijom da se „oslobadaju odgovornosti ako dokažu da nisu znale ni morale znati za to da ponuda za preuzimanje sadrži netočne ili nepotpune podatke odnosno isprave“.

ponuda sadrži netočne ili nepotpune podatke i objektivni rok zastare koji bi tekao od objave ponude za preuzimanje.²⁹

Kako bi dioničari mogli donijeti ispravnu odluku o prodaji dionica koja se temelji na potpunim informacijama, Direktivom je dalje nametnuta obveza upravi ciljnog društva da izradi i objavi svoje mišljenje o ponudi i navede razloge na kojima se to mišljenje temelji.³⁰ Vodeći računa o tome da će se učinci preuzimanja odraziti na širi krug osoba, uprava se u svom mišljenju treba osvrnuti i na učinke koje će izazvati prihvaćanje ponude na svim područjima od interesa za društvo, uključujući radne odnose radnika te na strateške planove ponuditelja u odnosu na ciljno društvo, a osobito njihov učinak na radne odnose radnika i mjesto obavljanja djelatnosti ciljnog društva. Pri davanju mišljenja, uprava ciljnog društva dužna je štititi interese ciljnog društva kao cjeline, a ne samo vlastite interese.³¹ Ako postoje okolnosti koje upućuju na neki sukob interesa uprave i dioničara ili ciljnog društva, on se kao takav mora navesti u mišljenju uprave. Hrvatski zakonodavac ne prepušta članovima uprave samostalno odrediti pitanja o kojima će se očitovati, već to uređuje tako da izričito propisuje njegov minimalni sadržaj i pitanja o kojima se uprava mora očitovati.³² Sukladno odredbi čl. 41. ZPDD-a uprava ciljnog društva dužna je u roku od deset dana od objave ponude za preuzimanje, objaviti obrazloženo mišljenje o ponudi za preuzimanje³³ koje, među ostalim, mora sadržavati mišljenje o strateškim planovima ponuditelja u odnosu na ciljno društvo i mogućim posljedicama provedbe tih planova na politiku zapošljavanja i radnopravni status radnika ciljnog društva, kao i na moguće promjene vezane uz mjesta u kojima društvo obavlja svoje djelatnosti.³⁴ Prije objave mišljenja, uprava ciljnog društva to mišljenje obvezna je dostaviti predstavnicima radnika ili samim radnicima.³⁵ Prema hrvatskom regulatornom okviru ona je to dužna učiniti u roku od pet dana od dana objave ponude za preuzimanje. Predstavnici radnika, odnosno radnici ako nema pred-

29 Isto stajalište zauzela je Radna skupina Ministarstva financija koja raspravlja i priprema Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama ZPDD-a (Odluka KLASA: 011-01/16-01/22 URBROJ: 513-06-03-16-2 od 5. svibnja 2016.).

30 Članak 9. st. 5. Direktive o ponudama za preuzimanje.

31 Sukladno općim načelima postupka preuzimanja uprava i nadzorni odbor ciljnog društva dužni su u razdoblju provođenja postupka preuzimanja postupati u najboljem interesu ciljnog društva (čl. 3. st. 1. t. 3. ZPDD-a).

32 HANFA je izradila Smjernice za sastavljanje mišljenja uprave ciljnog društva o ponudi za preuzimanje koje su stupile na snagu 1. siječnja 2020. godine <https://www.hanfa.hr/media/4597/smjernice-za-sastavljanje-mi%C5%A1ljenja-uprave-ciljnog-dru%C5%A1tva.pdf>, pristupljeno 19. ožujka 2022., gdje izričito ističe: „Uprava ciljnog društva vodi poslove društva i raspolaže svim podacima o financijskom i poslovnom položaju društva te njegovim razvojnim potencijalima pa stoga može nabolje ocijeniti ponudu ponuditelja. Uprava može radi izrade mišljenja dodatno angažirati i odgovarajuće vještake koji će ocijeniti informacije navedene u ponudi u odnosu na ciljno društvo. Izjave uprave navedene u mišljenju trebaju biti argumentirane konkretnim podacima. Osim komentiranja navoda iz ponude i davanja izjava koje se odnose na obvezni sadržaj mišljenja, uprava ciljnog društva je dužna i upozoriti na nejasnoće, nelogičnosti i nedosljednosti koje je uočila u ponudi.“

33 U slučaju kad je ponuditelj ili osoba koja s njim djeluje zajednički ujedno i član uprave ciljnog društva, isti će se isuzeti od izrade obrazloženog mišljenja o ponudi za preuzimanje. U slučaju da preostali članovi uprave ciljnog društva bez sudjelovanja izuzetog člana ne mogu zastupati ciljno društvo, obrazloženo mišljenje o ponudi za preuzimanje daje nadzorni odbor ciljnog društva pri čemu se sve odredbe članka 41. ZPDD-a koje vrijede za upravu na odgovarajući način primjenjuju na nadzorni odbor ciljnog društva.

34 U Smjernicama (n 32) se izričito navodi: „(...) uprava ciljnog društva trebala bi, kao i kod iznošenja mišljenja o namjeri ponuditelja u pogledu poslovanja ciljnog društva, polazeći od sadašnjeg i budućeg poslovanja ciljnog društva, dati obrazloženo mišljenje o strateškim planovima ponuditelja u odnosu na ciljno društvo ističući moguće pozitivne i negativne posljedice provedbe tih planova u odnosu na politiku zapošljavanja i radnopravni status radnika ciljnog društva kao i u odnosu na moguće promjene mjesta u kojima ciljno društvo obavlja svoje djelatnosti... Uprava ciljnog društva se ne bi trebala ograničiti samo na komentiranje strateških planova ponuditelja u odnosu na neko kraće razdoblje, već bi trebala ocijeniti strateške planove ponuditelja i predvidive posljedice istih u nekom duljem razdoblju.“

35 Članak 9. st. 5. Direktive o ponudama za preuzimanje, čl. 41. st. 2. ZPDD-a.

stavnika radnika, mogu u roku od tri dana od dana kada im je predloženo mišljenje uprave, dati svoje mišljenje o ponudi za preuzimanje. Kada uprava ciljnog društva pravovremeno primi zasebno mišljenje predstavnika radnika, to se mišljenje prilaže mišljenju uprave kod objave.³⁶

Valja istaknuti da hrvatski zakonodavac izričito propisuje odgovornost osoba koje su izradile ili sudjelovale u izradi mišljenja. Odredbom čl. 41. st. 4. ZPDD-a izričito je propisano: „Ako mišljenje o ponudi za preuzimanje ili mišljenje radnika sadrži lažne informacije ili informacije koje mogu dovesti u zabludu, osobe koje su izradile ili sudjelovale u izradi mišljenja, bit će solidarno odgovorne dioničarima za štetu ukoliko su znale ili trebale znati da su te informacije lažne ili dovode u zabludu.“ Ovdje kao i kod odgovornosti za neistinite i netočne podatke u ponudi za preuzimanje, treba istaknuti nekoliko ključnih aspekata ove odredbe. Prije svega, odredbom su obuhvaćena oba mišljenja, mišljenje uprave i mišljenje radnika. Odgovorne će biti osobe koje su izradile ili sudjelovale u izradi mišljenja.³⁷ Što se tiče načina odgovornosti, ovdje kao i kod odgovornosti za točnost i istinitost podataka u ponudi za preuzimanje, zakonodavac propisuje solidarnu odgovornost svih odgovornih osoba, što je opće građanskopravno pravilo o odgovornosti više štetnika za štetu.³⁸ Međutim, da bi određena osoba bila doista i odgovorna ona mora ili bi trebala znati da su dane informacije lažne ili dovode u zabludu. Zakonodavac kao potencijalnog oštećenika navodi samo dioničare društva. Gledano s aspekta radnika, a i formulacije same odredbe o odgovornosti kojom su obuhvaćena oba mišljenja, mišljenje uprave i mišljenje radnika, kao i pitanja o kojima se oni moraju očitovati u svojim mišljenjima, osobe kojima bi mogla nastati šteta bili bi i radnici društva, ako bi primjerice oni svoju odluku da ostanu raditi u društvu temeljili na danim informacijama, stoga bi trebalo *de lege ferenda* razmisliti treba li i njih obuhvatiti ovom zakonskom odredbom. Svakako njima stoji na raspolaganju regulatorni okvir ZOO-a o izvanugovornoj odgovornosti za štetu.

ETUC predlaže uvođenje postupka savjetovanja u postupku preuzimanja, s ciljem postizanja sporazuma prije donošenja konačne odluke, pri čemu se pod savjetovanjem podrazumijeva uspostavljanje dijaloga između predstavnika radnika i ciljnog društva i ponuditelja.³⁹ Dalje se predlaže uvođenje učinkovitih sankcija za neispunjavanje obveza nametnutih odredbama Direktive, među ostalim, i obveze o obavještanju radnika o namjerama u pogledu budućeg poslovanja ciljnog društva. Zagovara se stajalište da u slučaju ozbiljnih povreda prava radnika, pravne učinke ponude za preuzimanje treba suspendirati dok se sve obveze ne ispune na odgovarajući način. Ujedno se predlaže da se odredbama Direktive treba dati pravo predstavnicima radnika da zatraže mišljenje stručnjaka (vještaka) kojeg će oni sami izabrati, a koje troškove treba snositi ciljno društvo.

Sukladno odredbi čl. 10. st. 1. Direktive o ponudama za preuzimanje ciljnih društva su dužna objaviti detaljne podatke o sustavu kontrole bilo kojeg plana dioničarstva radnika⁴⁰ u slučajevima kada radnici izravno ne izvršavaju kontrolna prava te ugovorima između ciljnog

36 Mišljenje o ponudi za preuzimanje uprava ciljnog društva obvezna je dostaviti HANFI i tržišnom operateru uređenog tržišta na koje su uvrštene dionice ciljnog društva, najkasnije istog dana kada oglašivaču daje narudžbu za objavljivanje (čl. 41. st. 5. ZPDD-a).

37 Tako će primjerice biti odgovorni i vještaci koji su bili angažirani kod izrade mišljenja. Vidi Smjernice (n 32).

38 Članak 1107. ZOO-a.

39 ETUC position (n 17).

40 Na dva se načina može ostvariti sudjelovanje radnika u dioničkom kapitalu, ili putem neposredne ponude ili na temelju tzv. *Stock-Option* plana. Zoran Parać, 'Nedopušteno stjecanje vlastitih dionica i njegove pravne posljedice' (1999) 38(4) Pravo u

društva i članova njegovih tijela ili radnika koji predviđaju naknadu u slučaju njihova opoziva ili otkaza bez valjanog razloga ili u slučaju kada njihov radni odnos prestane zbog ponude za preuzimanje.⁴¹

U širem smislu kada govorimo o zaštiti položaja radnika valja istaknuti odredbe čl. 9. i 11. Direktive o ponudama za preuzimanje koje usvajaju načelo neutralnosti članova uprave i nadzornog odbora u postupku preuzimanja te pravilo proboja.⁴² Sukladno tim odredbama članovi uprave neće biti u mogućnosti suprotstaviti se ponudi za preuzimanje čak i ako bi ona u konačnici išla na uštrb radnika ciljnog društva, pa čak i samog ciljnog društva.⁴³ Budući da je riječ o odredbama koje su bile kamen spoticanja kod donošenja Direktive, kao kompromisno rješenje usvojena je odredba čl. 12. Direktive kojom se daje mogućnost državama članicama ne primijeniti regulatorni okvir iz čl. 9. st. 2. i 3. i čl. 11. Direktive.⁴⁴ Hrvatski zakonodavac usvojio je načelo neutralnosti uprave i nadzornog odbora za vrijeme trajanja ponude za preuzimanje, a što se tiče pravila proboja, prepustio je društvima da samostalno odlučuju o usvajanju ovoga pravila statutom društva.

4. POLOŽAJ I ZAŠTITA PRAVA RADNIKA U POSTUPCIMA PREUZIMANJA U POREDBENIM PRAVNIM SUSTAVIMA

4.1. SLOVENIJA

Odredbe Direktive o ponudama za preuzimanje u slovensko su zakonodavstvo prenesene 2006. godine odredbama Zakona o prevzemih (dalje u tekstu: ZPrev).⁴⁵ Sukladno odredbi čl. 24. st. 2. Zpreva uprava ciljnog društva i ponuditelj dužni su obavijestiti predstavnike radnika, a ako njih nema, radnike, o namjeri objavljivanja ponude za preuzimanje. Valja istaknuti da je ponuditelj dužan objaviti namjeru objavljivanja ponude za preuzimanje u roku od tri dana od dana prelaska kontrolnog praga.⁴⁶ U tom smislu slovenski ZPrev, kao i hrvatski ZPDD, nameću obvezu obavještanja radnika o preuzimanju prije nego što se to traži odredbama Direktive. I

gospodarstvu, 602. O stjecanju dionica kroz ESOP plan (engl. *employee stock ownership plans*) vidjeti više kod Antonija Zubović, 'Stjecanje glasačke kontrole nad uvrštenim društvom' (doktorska disertacija, Pravni fakultet u Zagrebu, 2012) 181.–182.

41 Riječ je o objavama koje se tiču prava i strukture dioničara u ciljnog društvu. Vidi više kod Eddy Wymeersch, 'The Takeover Bid Directive Light and Darkness' file:///D:/Users/Korisnik/Downloads/The%20Takeover%20 Bid%20Directive%20Light%20 and%20Darkness%20(2).pdf, pristupljeno 13. kolovoza 2022.

42 Načelom neutralnosti članova uprave i nadzornog odbora onemogućava se poduzimanje reaktivnih protupreuzimatelskih mjera, dok se pravilom proboja onemogućava poduzimanje preventivnih protupreuzimatelskih mjera. Vidjeti više kod Dionis Jurić i Antonija Zubović, 'Protupreuzimateljske mjere i položaj uprave ciljnog društva u postupku preuzimanja dioničkog društva' (2009) 30(1) Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 291.–331. Miladin (n 13) 1319.–1346.

43 Miladin (n 13) 1321 ističe: „Odredba čl. 42. ZPDD-a ne daje upravi prostor da se suprotstavi čak ni očitim neprijateljskim namjerama ponuditelja.“

44 Dioničko društvo tada može donijeti odluku o primjeni čl. 9. st. 2. i 3. i čl. 11. Direktive odlukom glavne skupštine, u skladu s propisima države članice u kojoj društvo ima registrirano sjedište i u skladu s pravilima o izmjeni statuta društva. Jurić (n 42) 325, 318. Miladin (n 13) 1322.–1323.

45 Zakon o prevzemih (UL 79/2006, 67/2007, 1/2008, 68/2008, 35/2011, 105/2011, 10/2012, 38/2012, 56/2013, 63/2013, 25/2014, 75/2015) (SI).

46 U Sloveniji postoje tri praga čijim prelaskom nastaje obveza objavljivanja ponude za preuzimanje. Vidi čl. 12. ZPreva.

u hrvatskom i slovenskom pravu ta obveza je nametnuta ciljnom društvu. Međutim, u slovenskom pravu ta obveza je nametnuta ne samo ciljnom društvu, već i ponuditelju.

Odredbom čl. 28. st. 2. t. 10. ZPreva propisuje se sadržaj ponude za preuzimanje koja mora sadržavati podatke o „namjeri ponuditelja u pogledu budućeg poslovanja ciljnog društva i društva ponuditelja, u mjeri u kojoj na to utječe ponuda za preuzimanje, moguće buduće zalažanje imovine ciljnog društva, zaštita radnih mjesta radnika i uprave, uključujući sve promjene uvjeta rada kao i strateške planove za oba društva s mogućim posljedicama na zapošljavanje i sjedišta društava“.

Pitanje odgovornosti za neistinite podatke u ponudi za preuzimanje u slovenskom pravu uređeno je čl. 29. ZPreva. Izričito je propisana solidarna odgovornost svih osoba koje su izradile ili su sudjelovale u izradi ponude. Odgovornost će postojati ako ponuda sadrži neistinite podatke, a te osobe su znale ili morale znati da su ti podaci neistiniti. Aktivno legitimirani za naknadu štete su dioničari ciljnog društva. Odgovornost će postojati i ako ponuda ne sadrži bitne podatke koji bi mogli utjecati na odluku dioničara o prihvaćanju ponude.

Uprava ciljnoga društva i ponuditelj su obvezni odmah po objavljivanju ponude dostaviti besplatni primjerak ponude predstavnicima radnika ili ako njih nema samim radnicima.⁴⁷

Članak 34. Zpreva propisuje obvezu upravi ciljnog društva u roku od deset dana od objave ponude za preuzimanje da objavi obrazloženo mišljenje o ponudi za preuzimanje, koje mora sadržavati ocjenu mogućih učinaka ponude na ostvarivanje interesa ciljnog društva, posebice zapošljavanja, te ocjenu strateških planova ponuditelja u odnosu na ciljno društvo i njihovih mogućih posljedica na zapošljavanje i mjesta obavljanja djelatnosti, kako je navedeno u ponudi. Uprava ciljnog društva dužna je svoje mišljenje o ponudi istovremeno s njezinom objavom priopćiti predstavnicima radnika ili, ako ih nema, samim radnicima. Ako uprava ciljnog društva do dana objave dobije izdvojeno mišljenje predstavnika radnika o učincima ponude na zapošljavanje, to mišljenje mora priložiti vlastitu mišljenju o ponudi. U drugim slučajevima, mora se objaviti odmah po primitku. Zakon izričito propisuje da ako mišljenja uprave ili radnika o ponudi za preuzimanje sadrže neistinite ili obmanjujuće podatke, sve osobe koje su izradile ili sudjelovale u izradi mišljenja, solidarno odgovaraju dioničarima za štetu ako su znale ili su morale znati da su ti podaci neistiniti ili obmanjujući.

U slovenskoj se doktrini zaključuje da je razina općih prava radnika na uključenost u donošenje odluka u društvima zajamčena slovenskim Zakonom o sudjelovanju radnika u odlučivanju⁴⁸ viša od one koju predviđa ZPrev, koji je uglavnom koncentriran na prava na informiranje i transparentnost.⁴⁹ U postupcima preuzimanja radnici gotovo da nemaju praktične mogućnosti utjecati na odluke koje se donose tijekom postupka preuzimanja. Čak i ako je ponuditelj preuzeo neke obveze u smislu budućeg povećanja zapošljavanja, ne postoje pravni mehanizmi za sankcioniranje povrede neispunjenja preuzetih obveza.

47 Članak 33. Zpreva.

48 Zakon o sodelovanju delavcev pri upravljanju (UL 42/2007, 45/2008) (SI).

49 Janja Hojnik, 'An analysis of worker involvement rights under the Slovenian Takeover Act' in Jan Cremers and Sigurt Vitols (eds), *Takeovers with or without worker voice: workers' rights under the EU Takeover Bids Directive* (ETUI series – Workers' rights in company law, 2016) 205.

U rezultatima provedenih istraživanja iznosi se podatak da u Sloveniji dostavljanje mišljenja predstavnika radnika kao odgovor na ponudu za preuzimanje nije uobičajena praksa.⁵⁰ Predstavnici radnika navode da nemaju mnogo utjecaja na odluke ili tijek događaja. Stoga se zaključuje da postojeća regulativa o pravima radnika na obaviještenost u postupku preuzimanja ne daje dovoljna jamstva u smislu zaštite od rizika promjene uvjeta rada i otpuštanja. Umjesto toga, oni su najčešće pasivni promatrači u postupku preuzimanja i promjenama koje se uglavnom provode radi ispunjenja interesa dioničara.⁵¹

4.2. FRANCUSKA

Direktiva o ponudama za preuzimanje u francusko pravo prenesena je Zakonom o preuzimanju koji je stupio na snagu 31. ožujka 2006. godine. U Francuskoj se vodila velika rasprava o pravima radnika u postupku preuzimanja kod preuzimanja društva Arcelor za koje je ponudu objavilo indijsko društvo Mittal 2006. godine. Ponuditelj je, ne poštujući dogovor sa sindikatima, najavio da će zatvoriti dva pogona u Florangeu (pokrajina Lorraine), nakon čega je uslijedilo javno negodovanje koje je navelo socijalističkog kandidata za predsjednika François Hollandea da obeća da će ojačati prava radnika u slučajevima preuzimanja, ako bude izabran.⁵² Zakon koji je donesen 2014. godine koji je nazvan *Loi Florange*⁵³ ojačao je prava radnika u postupku preuzimanja. Radničkom vijeću ciljnog društva dano je pravo savjetovanja o strateškim planovima ponuditelja i njihovu utjecaju na zapošljavanje i radna mjesta. Osim toga, dano je pravo upravljačkim i nadzornim tijelima da poduzmu protupreuzimateljske mjere bez prethodne suglasnosti glavne skupštine.⁵⁴ Ujedno je novim regulatornim okvirom povećan postotak dionica koje društvo može dati (besplatno) svojim radnicima na 30 % temeljnog kapitala, a koji je prije izmjene zakona bio limitiran na 10 % temeljnog kapitala.⁵⁵

Nakon što ponuditelj dostavi ponudu francuskom regulatornom tijelu (*Autorité des Marchés Financiers*, dalje u tekstu: AMF), uprava ciljnog društva mora odmah sazvati sastanak s radničkim vijećem, navodeći je li riječ o prijateljskoj ili neprijateljskoj ponudi. Ako je namjera objave ponude za preuzimanje javno objavljena prije podnošenja ponude AMF-u, ponuditelj može zatražiti da ciljno društvo sazove radničko vijeće u roku od dva radna dana od objave. Radničko vijeće može odlučiti ispitati ponuditelja na sljedećoj sjednici radničkog vijeća, koja se mora održati u roku od tjedan dana nakon podnošenja ponude AMF-u i prije sazivanja skupštine dioničara. Na sjednici ponuditelj mora predstaviti svoju proizvodnu i financijsku politiku te strateške planove za ciljno društvo, kao i njihov utjecaj na zapošljavanje, mjesta obavljanja djelatnosti kao i mjesta u kojima su sjedišta uprava društava. Radničko vijeće ima

50 Hojnik (n 49) 205.

51 Hojnik (n 49) 215.–216.

52 O ovom slučaju vidjeti više kod Udo Rehfeldt, 'Worker participation rights under the EU Takeover Bids Directive: the case of France' in Jan Cremers and Sigurt Vitols (eds), *Takeovers with or without worker voice: workers' rights under the EU Takeover Bids Directive* (ETUI series – Workers' rights in company law, 2016) 150.–151.

53 Loi n°2014-384 du 29 mars 2014 visant à reconquérir l'économie réelle (JORF 0077) (FR)

54 Poduzimanje protupreuzimateljske mjere ne smije biti protivno interesima ciljnog društva.

55 Broj dionica koji se prenosi pojedinom radniku ne smije prijeći omjer 1:5. Art. L225-197-1 Code de commerce.

pravo angažirati osobu prema svom izboru (stručnjaka, vještaka) na trošak ciljnog društva. U roku od tri tjedna nakon podnošenja ponude, vještak mora dostaviti izvješće u kojem ocjenjuje strateške planove ponuditelja i njihov učinak. U roku od mjesec dana od podnošenja ponude AMF-u mora se sastati radničko vijeće kako bi ispitalo nalaz i mišljenje vještaka i dalo svoje mišljenje o ponudi. Ako radničko vijeće smatra da nije dobilo dovoljno informacija, može zatražiti od predsjednika nadležnog građanskog suda, koji mora donijeti odluku u roku od osam dana, da naloži i ponuditelju i ciljnom društvu dostavu traženih podataka. Ovim postupkom ne produžuje se rok od mjesec dana za davanje mišljenja radničkom vijeću.

Uprava ciljnog društva mora pričekati do kraja razdoblja savjetovanja s radničkim vijećem kako bi AMF-u dostavila svoje mišljenje o ponudi za preuzimanje, koje mora sadržavati izvješće stručnjaka kojeg je imenovalo radničko vijeće i mišljenje radničkog vijeća. Dakle, uprava ne može objaviti svoje mišljenje dok ne dobije mišljenje radničkog vijeća.⁵⁶ Ti se dokumenti potom objavljuju na mrežnim stranicama AMF-a i ciljnog društva. Nakon toga, AMF donosi odluku o usklađenosti ponude sa zakonom, koja se zajedno s mišljenjem o ponudi za preuzimanje objavljuje na mrežnoj stranici AMF-a.

Kada AMF odobri ponudu, ponuditelj mora odobrenu ponudu za preuzimanje dostaviti radničkom vijeću ciljnog društva najkasnije tri kalendarska dana od dana objave ponude. Ako je ponuda uspješna, ponuditelj mora u postponudbenom periodu tri puta (nakon šest, dvanaest i 24 mjeseca) izvijestiti radničko vijeće o ispunjavanju svojih obveza i o utjecaju svoje strategije na zapošljavanje, o mjestu obavljanja djelatnosti te mjestu donošenja odluka.

Može se zaključiti da je Francuska primjer države članice EU-a koja je usvojila tzv. *stakeholder* pristup kojim štiti interese šireg kruga dionika u postupku preuzimanja, a ne samo manjinskih dioničara.⁵⁷ Dok primjerice u hrvatskom pravu ne postoji obveza ponuditelja sastati se s radnicima ili predstavnicima radnika i s njima raspravljati o njegovim budućim namjerama s ciljnim društvom prije objave ponude za preuzimanje, u Francuskoj je to obavezan korak u postupku preuzimanja. Ujedno ponuditelji koji odbiju otkriti svoje planove ili se poslije utvrdi da su zatajili svoje istinske namjere, mogli bi se u nekim slučajevima suočiti i s kaznenim progonom zbog kršenja zakona.

Valja istaknuti da je taj pristup usvojen i prije donošenja *Loi Florange* 2014. godine, budući da se ponuditelj bio dužan sastati sa svojim radničkim vijećem, ako ga ima i radničkim vijećem ciljnog društva, ako je ono to zatražilo. Ako ponuditelj nije udovoljio toj obvezi i nije se sastao s radničkim vijećem ciljnog društva, nije mogao ostvarivati pravo glasa po dionicama koje je držao sve do ispunjavanja propisane obveze.⁵⁸ Tako su francuskim radničkim vijećima dana veća prava od onih zajamčenih Direktivom o ponudama za preuzimanje. Međutim, valja istaknuti da mišljenje radničkog vijeća o ponudi neće imati moć izravno promijeniti ishod ponude, ali mjere su osmišljene kako bi se povećala transparentnost u postupku preuzimanja, smanjila neizvjesnost za radnike ciljnog društva i na neizravan način utjecala na ishod ponude za preuzimanje.

56 Ako ne dostavi mišljenje, pretpostavlja se da je radničko vijeće konzultirano.

57 Rehfeldt (n 52) 154.

58 Article L. 2323-24 Code du travail (Article L. 432-1 §7 – §8 de l'ancien Code du travail). The Takeover Bids Directive Assessment Report, <https://op.europa.eu/hr/publication-detail/-/publication/67501b75-7583-4b0d-a551-33051d8e27c1>, pristupljeno 25. ožujka 2022. Odredba je bila na snazi od 1. svibnja 2008. do 1. siječnja 2016. godine. Izmijenjena je odredbom čl. 18. Loi n°2015-994 od 17. kolovoza 2015. godine.

5. KORIŠTENJE PRAVIMA RADNIKA U POSTUPCIMA PREUZIMANJA NA HRVATSKOM TRŽIŠTU KAPITALA – REZULTATI PROVEDENOG ISTRAŽIVANJA

Kako bi utvrdili koriste li radnici prava dana ZPDD-om i u kojoj mjeri, provedeno je istraživanje i analiza postupaka preuzimanja koje je obuhvatilo referentno razdoblje od 1. siječnja 2014. godine do 31. prosinca 2021. godine. U navedenom razdoblju ukupno je objavljena 41 ponuda za preuzimanje.⁵⁹ Istraživanje je pokazalo da je mišljenje radnika ili predstavnika radnika objavljeno u ukupno 23 postupka preuzimanja, što bi činilo 56 % provedenih postupaka preuzimanja.⁶⁰ Od 23 objavljena mišljenja u 19 slučajeva (82,6 % postupaka preuzimanja) radnici/predstavnici radnika u potpunosti su podržali namjere ponuditelja u pogledu budućeg poslovanja ciljnog društva. U jednom postupku preuzimanja radničko vijeće je istaknulo kako smatra da „interes ponuditelja i ciljevi nisu dovoljno jasni te primaju s velikom rezervom navode ponuditelja o smanjenju troškova rada bez utjecaja na prava radnika te ostaje nejasna namjera o poštivanju radničkih prava propisanih kolektivnim ugovorom (...), ali se radničko vijeće nada da će se bivši i sadašnji radnici izjasniti o zadržavanju svojih dionica...“⁶¹ U tri postupka preuzimanja radničko vijeće se nije izričito suprotstavilo ponudi, niti ju izričito podržalo, već ističu svoje mišljenje, bojazni ili daju prijedloge u pogledu očuvanja prava radnika u ciljnom društvu.⁶² U sva četiri postupka u kojima radnici nisu izravno podržali namjere ponuditelja, ponuditelj je bila pravna ili fizička osoba koja ima sjedište (prebivalište) u Republici Hrvatskoj (domaći ponuditelj).

Što se tiče konkretnih namjera ponuditelja u pogledu budućeg poslovanja ciljnog društva, ponuditelji u pravilu ističu kako ponuda neće imati utjecaj na položaj i prava radnika ciljnog društva i društva ponuditelja te da neće doći do promjene u politici zapošljavanja i radnopravnog statusu radnika ciljnog društva i društva ponuditelja. Međutim, u pogledu mogućih posljedica provedbe strateških planova na politiku zapošljavanja radnika ciljnog društva i ponuditelja, u četiri slučaja od ukupno 41, ponuditelj navodi da bi provedba strateških planova mogla kasnije utjecati na izmjenu politike zapošljavanja ciljnog društva,⁶³ dok u jednom slu-

59 Korišteni su podaci sa mrežne stranice Hrvatske agencije za nadzor financijskih usluga (HANFA). 'Objavljene ponude za preuzimanje' <https://www.hanfa.hr/trziste-kapitala/preuzimanja-dionickih-drustava/objavljene-ponude/>, pristupljeno 31. ožujka 2022.

60 Za usporedbu Rees (n 14) 508, iznose rezultate vlastitog istraživanja u UK koje je obuhvatilo referentni period od 2006. do 2017. godine. U tom razdoblju mišljenja su dana u samo 28 (2,6 %) od 1077 ponuda za preuzimanje.

61 'Mišljenje o ponudi o preuzimanju' (ZSE, 14. srpnja 2014.) <https://prev.zse.hr/userdocsimages/novosti/skg7Om9pOdKyimbfLOadBQ==.pdf>, pristupljeno 16. ožujka 2022.

62 U prvom postupku preuzimanja radničko vijeće navodi „za naslutiti je kako će navedene promjene imati negativne posljedice na radnopravni status radnika ciljnog društva. Stoga predlažemo prije pripajanja ciljnog društva, radi očuvanja socijalnog statusa i mira radnika donošenje sporazuma između ciljnog društva i ponuditelja o očuvanju radno-pravnog statusa radnika ciljnog društva.“ 'Mišljenje' (ZSE, 18. ožujka 2016.) <https://prev.zse.hr/userdocsimages/novosti/DrK3DGbWhCOncatPd62i2Q==.pdf>, pristupljeno 14. ožujka 2022. U drugom postupku se navodi „mišljenja smo da treba i moraju se očuvati sva radna mjesta u društvu. Citiramo: „Uprava ciljnog društva ocjenjuje kako će radno pravni status radnika u ciljnom društvu ostati isti.“ Isto tako nadamo se i očekujemo da će se status radnika u skoroj budućnosti poboljšati u pogledu budućih kolektivnih pregovora između poslodavca i sindikata.“ 'Odgovor radničkog vijeća' (ZSE, 29. lipnja 2018.) <https://prev.zse.hr/userdocsimages/novosti/HTq1cUiubfyfBdi3s8bfkug==.pdf>, pristupljeno 16. ožujka 2022. U trećem postupku preuzimanja radničko vijeće detaljno navodi koja prava radnika je potrebno zaštititi u daljnjem poslovanju ciljnog društva te na koji način unaprijediti poslovanje ciljnog društva. 'Mišljenje predstavnika radnika' (ZSE, 3. svibnja 2019.) <https://prev.zse.hr/userdocsimages/novosti/RHVvx1zzVvoMD6OQ5mhudw==.pdf>, pristupljeno 16. ožujka 2022.

63 'Ponuda za preuzimanje' (ZSE, 14. studenog 2016.) <https://prev.zse.hr/userdocsimages/novosti/gQE1dzhWUQzhSr6aQ0dlFA==.pdf>, pristupljeno 17. ožujka 2022.; 'Ponuda za preuzimanje' (ZSE, 10. studenog 2017.) <https://prev.zse.hr/userdocsimages/>

čaju navodi da je to teško procijeniti.⁶⁴ U dva postupka preuzimanja ponuditelji ne daju jasne procjene o eventualnim promjenama u politici zapošljavanja, već te promjene čine ovisnima o poslovnim kretanjima.⁶⁵ U jednom postupku ponuditelj izričito navodi da će doći do smanjivanja broja radnika u postponudbenom periodu,⁶⁶ dok se u jednom postupku na temelju korištene formulacije ne može zaključiti hoće li doći do promjene broja radnika po okončanju postupka preuzimanja.⁶⁷ Provođenje restrukturiranja izričito je najavljeno u deset postupaka preuzimanja. Vezano za promjenu mjesta obavljanja djelatnosti u jednom postupku preuzimanja najavljena je promjena mjesta obavljanja djelatnosti,⁶⁸ dok u jednom postupku ponuditelj nije ni izravno ni neizravno najavio promjene vezane uz mjesta poslovanja.⁶⁹

Na temelju provedenoga istraživanja zaključuje se kako se radnici koriste danim pravima u postupku preuzimanja, međutim u nedovoljnoj mjeri (tek nešto više od polovice objavljenih ponuda za preuzimanje). Oni se u pravilu ne suprotstavljaju ponudi za preuzimanje, već pokušavaju ukazati na potrebu zaštite prava radnika u postponudbenom periodu.

6. ZAŠTITA PRAVA RADNIKA U POSTPONUDBENOM PERIODU PREMA PROPISIMA RADNOGA PRAVA

Prijenosom dionica na većinskog dioničara u postupku preuzimanja ne dolazi do prestanka ciljnog društva, kao što je to kod statusne promjene pripajanja društava ili spajanja, već dolazi do promjene strukture dioničara, čime većinski dioničar stječe glasačku kontrolu nad ciljnim društvom. Većinski dioničar je taj koji će moći svojim odlukama utjecati na buduću položaj radnika u ciljnom društvu, ali ono što valja istaknuti jest da samim preuzimanjem ne dolazi do

novosti/38XkbfQcQrkCzjx3d7DApA==.pdf, pristupljeno 17. ožujka 2022.;

'Ponuda za preuzimanje' (ZSE, 9. ožujka 2018.) <https://prev.zse.hr/userdocsimages/novosti/08iXbbdaCdFmkZHh4bH28A==.pdf>, pristupljeno 17. ožujka 2022.; 'Ponuda za preuzimanje' (ZSE, 30. ožujka 2020.) <https://prev.zse.hr/userdocsimages/novosti/zXifwx2vuYCXrafrEqM2vw==.pdf>, pristupljeno 17. ožujka 2022.

- 64 'Ponuda za preuzimanje' (ZSE, 30. travnja 2019.) <https://prev.zse.hr/userdocsimages/novosti/8rZSU6ePJ3yLvZkdhYJpag==.pdf>, pristupljeno 18. ožujka 2022.
- 65 U prvom slučaju ponuditelj u ponudi navodi: „Ne predviđa da će biti potrebne promjene u politikama zapošljavanja ili radnopravnog statusa radnika ciljnog društva i ponuditelja niti glede mjesta obavljanja djelatnosti, dok god povoljna makroekonomska i poslovna kretanja to dopuštaju“ 'Ponuda za preuzimanje' (ZSE, 27. srpnja 2015.) <https://prev.zse.hr/userdocsimages/novosti/b3GR7BLZ0kRM7sqLmWPcbg==.pdf>, pristupljeno 18. ožujka 2022. U drugom postupku ponuditelj u ponudi navodi: „Održavanje zaposlenosti u ciljnom društvu na sadašnjem nivou kao i osiguranje svih postojećih prava ovisi o kretanju u turističkoj grani“ 'Ponuda za preuzimanje' (ZSE, 28. prosinca 2020.) <https://eho.zse.hr/fileadmin/issuers/HJDR/COI-HJDR-4e56654065d68f7dff4b282aab3f6c5d.pdf>, pristupljeno 18. ožujka 2022.
- 66 Ponuditelj u ponudi izričito ističe: „Po okončanju integracije planira provesti selekcijski postupak koji bi osigurao ostanak najboljih kadrova iz ciljnog društva i društva ponuditelja uz poštivanje pojedinačnih ugovora o radu radnika te zakona i podzakonskih akata RH.“ 'Ponuda za preuzimanje' (ZSE, 9. lipnja 2014.) <https://prev.zse.hr/userdocsimages/novosti/dOuLXFGiJx5tnBslMTRjw==.pdf>, pristupljeno 18. ožujka 2022.
- 67 Ponuditelj ističe da će doći do „(...) usklađenja razine zaposlenosti s usporedivim kompanijama u državi“. 'Ponuda za preuzimanje' (ZSE, 13. svibnja 2014.) <https://prev.zse.hr/userdocsimages/novosti/VaVdJEB0X3stZd6 PpADQ4 A==.pdf>, pristupljeno 18. ožujka 2022.
- 68 'Ponuda za preuzimanje' (ZSE, 19. prosinca 2016.) <https://prev.zse.hr/userdocsimages/novosti/vJaBL9dKlq8b LQXpIYKWPw==.pdf>, pristupljeno 18. ožujka 2022.
- 69 (n 67).

promjene poslodavca. Naime, ciljno društvo je i po okončanju postupka preuzimanja poslodavac radnicima ciljnog društva.⁷⁰

U rezultatima provedenih istraživanja najviše se iznose podaci o smanjivanju broja radnika ciljnog društva u postponudbenom periodu,⁷¹ osobito ako se ciljno društvo i društvo ponuditelj bave istim djelatnostima.⁷² Međutim, iznose se i podaci koji pokazuju da korporativna akvizicija preuzimanja može rezultirati povećanjem broja radne snage.⁷³

U pogledu zaštite prava radnika relevantne će biti odredbe Direktive 2001/23/EZ, Direktive 98/59/EZ te Direktive 2002/14/EZ koje su u hrvatsko zakonodavstvo prenesene odredbama ZOR-a.

Ako bi u postponudbenom periodu došlo do prijenosa poduzeća ili dijela poduzeća, gospodarske djelatnosti ili dijela gospodarske djelatnosti, na ponuditelja kao novog poslodavca na njega se, sukladno odredbi čl. 137. ZOR-a, prenose svi ugovori o radu radnika koji rade u poduzeću ili dijelu poduzeća koji je predmet prenošenja, odnosno koji su vezani za obavljanje gospodarske djelatnosti ili dijela gospodarske djelatnosti koja je predmet prenošenja.⁷⁴ Radnik čiji je ugovor o radu prenesen zadržava sva prava iz radnog odnosa koja je stekao do dana prenošenja ugovora o radu.⁷⁵ Poslodavac na kojeg se prenose ugovori o radu preuzima s danom prenošenja u neizmijenjenom obliku i opsegu sva prava i obveze iz prenesenog ugovora o radu. Cilj ove odredbe je zadržati kontinuitet radnog odnosa i pri tome očuvati sva prava radnika po prenesenom ugovoru uz istovremeno zabranjivanje otkazivanja ugovora samo zbog prijenosa.⁷⁶ U sudskoj je praksi zauzeto stajalište da čak i kada radnik s novim poslodavcem sklopi novi ugovor o radu, s obzirom na to da je sporazumom poslodavca preuzeta obveza preuzimanja radnika, riječ je o prijenosu ugovora o radu na novog poslodavca.⁷⁷

70 Catherine Barnard, *EC Employment Law* (3rd edn, Oxford University Press 2006) 635 ističe da se Direktiva 2001/23/EZ ne primjenjuje na prijenos kontrole kroz postupak preuzimanja. Beate Sjäffell, *Towards a Sustainable European Company Law: A Normative Analysis of the Objectives of EU Law, with the Takeover Directive as a Test Case*, (2009) 2022(25) University of Oslo Faculty of Law Legal Studies Research Paper Series 363.

71 Li (n 5) 109, 250.–271. iznosi podatak da se broj zaposlenika u ciljnim društvima po okončanju postupka preuzimanja smanjuje za 2,1 %, dok se plaće smanjuju za 0,5 %. Dessaint (n 5) 369.–388. gdje analiziraju period od pet godina nakon provođenja korporativne akcije preuzimanja, iznose podatak da je prosječan broj radnika u društvu preuzimatelju i ciljnom društvu nakon preuzimanja smanjen za 6 % u odnosu na ukupan broj radnika u tim društvima prije provođenja postupka preuzimanja. Colussi (n 5) 19 u istraživanju koje je provedeno na uzorku koji je obuhvaćao radnike i poslodavce talijanske regije Veneto zaključuju da ako je preuzimatelj iz istog domicilnog područja kao i ciljno društvo veća je vjerojatnost da će radnici zadržati svoja radna mjesta te da neće doći do prestanka ciljnog društva.

72 Pendleton (n 5) 75, 78.–79. zaključuje da se promjene vezane za položaj radnika u postponudbenom periodu događaju u pravilu unutar godine dana od preuzimanja. Clerc (n 5) 233.

73 Ouimet (n 5); Pendleton (n 5) 76; Dessaint (n 5) 369.–388. govore o pozitivnim sinergijskim učincima restrukturiranja radne snage kao glavnog pokretača tržišta korporativne kontrole i ključnog izvora sinergije korporativnih akcija.

74 Prema stajalištu zauzeto u sudskoj praksi Suda EU-a prijenos između društava unutar iste korporativne grupe koja imaju istu korporativnu i upravljačku strukturu, isti prostor i koji se bave istom djelatnošću, obuhvaćeno je poljem primjene Direktive 2001/23/EZ. Isto je i kada društvo koje je dio grupe ili koncerna odluči podugovorom prepustiti drugom društvu unutar iste grupe dio poslovanja kada transakcija uključuje prijenos gospodarske cjeline između dvaju društava. *G. C. Allen and Others v Amalgamated Construction Co. Ltd.* C-234/98 (European Court of Justice, 2 December 1999).

75 U praksi Suda EU-a u odnosu na pitanje ima li radnik pravo protiviti se prijenosu ugovora o radu, zauzeto je stajalište da radnik to pravo ima. Više o tome kod Iris Gović Penić, 'Prenošenje ugovora o radu na novog poslodavca' *IUS-INFO* (9. prosinca 2021.) <https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/prenošenje-ugovora-o-radu-na-novog-poslodavca>, pristupljeno 12. ožujka 2022.

76 (n 75).

77 Presuda Revr 445/05-2 VSRH (6. srpnja 2005.) (HR).

Poslodavac koji na novog poslodavca prenosi poduzeće, dio poduzeća, obavljanje gospodarske djelatnosti ili dijela gospodarske djelatnosti dužan je novog poslodavca, potpuno i istinito, pisano izvijestiti o pravima radnika čiji se ugovori o radu prenose. Ako on to ne učini, to neće utjecati na ostvarivanje prava radnika čiji su ugovori o radu preneseni na novog poslodavca. Poslodavac je dužan o prijenosu poduzeća, dijela poduzeća, gospodarske djelatnosti ili dijela gospodarske djelatnosti na novog poslodavca, pravodobno, prije dana prijenosa, pisano obavijestiti radničko vijeće i sve radnike koji su prijenosom obuhvaćeni.⁷⁸

Ugovori o radu prenose se na novog poslodavca s danom nastupa pravnih posljedica prijenosa, u skladu s propisima koji reguliraju pravni posao na temelju kojega se vrši prijenos poduzeća, dijela poduzeća, obavljanja gospodarske djelatnosti ili dijela gospodarske djelatnosti. Ako je u poduzeću, dijelu poduzeća, gospodarskoj djelatnosti ili dijelu gospodarske djelatnosti koje je preneseno i koje je zadržalo svoju samostalnost utemeljeno radničko vijeće, ono nastavlja s radom, a najduže do isteka mandata na koji je izabrano.

Ako je u poduzeću, dijelu poduzeća, u vezi s obavljanjem gospodarske djelatnosti ili dijela gospodarske djelatnosti koje je preneseno, sklopljen kolektivni ugovor, na radnike se do sklapanja novog kolektivnog ugovora, a najdulje godinu dana, nastavlja primjenjivati kolektivni ugovor koji se na njih primjenjivao prije promjene poslodavca.⁷⁹

Radnici čiji se ugovori o radu prenose na novog poslodavca štite se i odredbom kojom je propisana solidarna odgovornost „starog“ poslodavca i „novog“ poslodavca za obveze koje su prema radnicima nastale do dana prenošenja poduzeća, dijela poduzeća, obavljanja gospodarske djelatnosti ili dijela gospodarske djelatnosti.

Budući da po okončanju postupka preuzimanja ponuditelj i ciljno društvo mogu postati povezana društva prema odredbama ZTD-a, s radnopravnog aspekta potrebno se osvrnuti na odredbu čl. 10. ZOR-a kojom je dana mogućnost poslodavcu svoga radnika, ako on nema potrebe za njegovim radom, privremeno ustupiti u s njim povezano društvo.⁸⁰ To će moći učiniti u trajanju od neprekidno najduže šest mjeseci na temelju sporazuma sklopljenog između povezanih poslodavaca⁸¹ i pisane suglasnosti radnika. Pisana suglasnost radnika smatrat će se dodatkom ugovora o radu, kojim će se na određeno vrijeme ugovoriti obavljanje poslova kod povezanog poslodavca.⁸² Ako bi povezano društvo kod kojega poslodavac upućuje svoga radnika imalo poslovni nastan u inozemstvu, poslodavac može radnika, uz njegovu pisanu

78 U obavijesti moraju biti navedeni podaci o: 1) danu prenošenja ugovora o radu, 2) razlozima prenošenja ugovora o radu, 3) utjecaju prenošenja ugovora o radu na pravni, gospodarski ili socijalni položaj radnika, 4) mjerama predviđenim u vezi s radnicima čiji se ugovori prenose.

79 Ivana Grgurev, 'Produžena primjena pravnih pravila sadržanih u kolektivnom ugovoru – (ne)potreban institut?' (2010) 60(5) Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 1081.–1108., 1095.–1096. gdje ističe nedostatke ove zakonske odredbe koje mogu dovesti do diskriminacije radnika. Izričito navodi: „Kako je navedena odredba prisilne naravi, u tom slučaju novi poslodavac mora primijeniti na radnike prenesenog pogona jedan kolektivni ugovor, a na ostale radnike drugi kolektivni ugovor (onaj koji ga obvezuje od prije).“ *De lege ferenda* predlaže: „Trebalo bi u ZOR-u izrijeком predvidjeti da se čl. 133. st. 12. (sada čl. 137. st. 12. ZOR-a, op. autorice) ne primjenjuje u slučaju kada novog poslodavca obvezuje kolektivni ugovor. Time bi se izbjegla konkurencija dvaju kolektivnih ugovora (ili eventualni antidiskriminacijski sporovi...)“

80 Na ustupanje iz čl. 10. st. 3. ZOR-a ne primjenjuju se odredbe poglavlja 6. ZOR-a o privremenom zapošljavanju.

81 Sporazum mora sadržavati podatke o: 1) nazivu i sjedištu povezanih poslodavaca, 2) imenu, prezimenu i prebivalištu radnika, 3) datumu početka i završetka privremenog ustupanja, 4) mjestu rada i poslovima koje će radnik obavljati, 5) plaći, dodacima na plaću i razdobljima isplate, 6) trajanju redovitog radnog dana ili tjedna.

82 Sukladno odredbi čl. 10. st. 7. ZOR-a povezani poslodavac se u odnosu na radnika smatra poslodavcem u smislu obveza primjene odredbi ZOR-a i drugih zakona i propisa kojima su uređeni sigurnost i zaštita zdravlja na radu.

suglasnost, privremeno u trajanju od najdulje dvije godine, ustupiti tom društvu na temelju sporazuma sklopljenog između povezanih poslodavaca (čl. 18. st. 4. ZOR-a).

Ujedno valja istaknuti odredbu čl. 149. ZOR-a na temelju koje je poslodavac dužan najmanje svaka tri mjeseca obavijestiti radničko vijeće o očekivanom razvoju poslovnih aktivnosti i njihovu utjecaju na gospodarski i socijalni položaj radnika, kretanju i promjenama u plaćama, broju i vrsti radnika koji su kod njega zaposleni, strukturi, zaposlenosti (broj radnika zaposlenih na određeno vrijeme, na izdvojenom mjestu rada, putem agencije za privremeno zapošljavanje, koji su privremeno ustupljeni u s njim povezano društvo, odnosno koji su kod njega privremeno ustupljeni iz s njim povezanog društva i slično) te razvoju i politici zapošljavanja kao i o drugim pitanjima osobito važnim za gospodarski i socijalni položaj radnika.

7. ZAKLJUČAK

Nedvojbeno je da je cilj propisa kojima se uređuje postupak preuzimanja zaštita manjinskih dioničara. Oni su ti koji će imati konačnu riječ u postupku preuzimanja i o čijoj će odluci ovisiti ishod i uspjeh postupka preuzimanja. Kako dioničari mogu biti motivirani isključivo vlastitim ekonomskim interesima, potrebno je pružiti određenu zaštitu radnicima ciljnog društva. Direktiva o ponudama za preuzimanje pruža zaštitu radnicima, međutim ističe se da se ta prava na informacije aktiviraju u kasnoj fazi postupka.⁸³ Ključna obilježja ponude za preuzimanje već su određena do objave ponude i na njih je u ovoj fazi teško utjecati. Stoga je potrebno dati radnicima pravodobne i potpune informacije te ih što ranije uključiti u postupak preuzimanja. Uočavajući važnost momenta uključivanja radnika u predstojeću korporativnu akviziciju, hrvatski, slovenski i francuski zakonodavac pomicanjem tog trenutka ranije nego što se to traži odredbama Direktive o ponudama za preuzimanje, pružili su bolju zaštitu njihovih interesa.

Daljnje je pitanje opsega prava koji treba osigurati radnicima kod provođenja korporativne akvizicije preuzimanja.⁸⁴ Prema postojećem režimu usvojenom u Direktivi, a što slijede i hrvatski i slovenski zakonodavac, radnicima se daje pravo na obaviještenost i davanje mišljenja koje je savjetodavnog karaktera. Daje se prilika radnicima da se njihov glas čuje, ali ne osigurava da će ti glasovi imati utjecaja na konačnu odluku o prihvaćanju ponude za preuzimanje. Upravo zbog toga radnici ostaju pasivni promatrači u postupku preuzimanja. Provedeno istraživanje o korištenim postupcima preuzimanja na hrvatskom tržištu kapitala pokazalo je da se radnici koriste danim pravima, međutim prema autoričinu mišljenju, u nedovoljnoj mjeri te da u najvećem broju slučajeva podržavaju namjere ponuditelja koji u pravilu navode da provedba strateških planova neće utjecati na politiku zapošljavanja i radnopravni status radnika ciljnog društva.

Francuski zakonodavac išao je korak dalje i pružio bolju zaštitu radnicima propisujući obvezu ponuditelju sastati se s radničkim vijećem radi raspravljanja o budućim namjerama s ciljnim društvom, prije no što mu je odobreno objavljivanje ponude za preuzimanje, za razliku od

83 Jan Cremers and Sigurt Vitols (eds), *Takeovers with or without worker voice: workers' rights under the EU Takeover Bids Directive* (ETUI series – Workers' rights in company law, 2016) 244.

84 Dessaint (n 5) 369–388 ističu da povećanje prava radnika utječe na smanjenje postupaka preuzimanja za 14 do 27 %. Jedan od razloga za takvo stajalište povećanje je troškova u ostvarivanju krajnjeg cilja potencijalnog ponuditelja, primjerice ako je taj cilj provođenje restrukturiranja smanjivanjem broja radnika.

hrvatskog i slovenskog uređenja gdje se komunikacija između ponuditelja i radnika, a kako bi se radnike upoznalo s planovima ponuditelja, obavlja isključivo i samo u pisanu obliku. Dakle, ponuditelj se ne sastaje s radnicima ili predstavnicima radnika. Oni tek iz ponude za preuzimanje kada bude objavljena, saznaju za njegove namjere s ciljnim društvom. Daljnji vid zaštite u francuskom se pravu pruža propisivanjem obveze ponuditelju u postponudbenoj fazi obavještavati radnike o onomu na što se obvezao u postupku preuzimanja. Tako je on dužan još tri puta (nakon šest, dvanaest i 24 mjeseca) izvijestiti radničko vijeće o ispunjavanju svojih obveza i o utjecaju svoje strategije na zapošljavanje i radnopravni status radnika ciljnog društva.

Ono što se ističe kao najveći nedostatak u zaštiti prava radnika nepostojanje je učinkovitog mehanizma zaštite interesa radnika ako se ponuditelj ne pridržava onoga što je naznačeno u ponudi za preuzimanje. Predlaže se da se pitanja odgovarajuće razine zaštite prava radnika trebaju rješavati u širem kontekstu, vodeći računa o interesima svih dionika na koje će se odraziti učinci preuzimanja na koji način će se poticati dioničare i štititi njihova ulaganja, ali i pružiti zaštita pravima i interesima radnika.

LITERATURA I IZVORI

1. Agrawal A and Tambe P, 'Takeovers and Endogenous Labor Reallocation' SSRN (9 April 2019) <https://ssrn.com/abstract=3369831>, pristupljeno 12. ožujka 2022.
2. Barnard C, *EC Employment Law* (3rd edn, Oxford University Press, 2006)
3. Chi S, 'Augmenting Employee Protection during Hostile Takeovers of Private Sector Companies in China: Lessons from the German Co-determination Model' (Doctoral Thesis, University of Edinburgh 2019) <https://era.ed.ac.uk/bitstream/handle/1842/37101/Chi2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, pristupljeno 11. ožujka 2022.
4. Clerc C, Demarigny F, Valiante D and Aramendía M, 'A Legal and Economic Assessment of European Takeover Regulation', (Marccus Partners and Centre for European Policy Studies, 2012) 233
5. Colussi T and Romano L, 'Is There a Preferential Treatment for Locals in the Labor Market? Evidence from Takeovers' *IZA Discussion Paper No. 10418* <https://ssrn.com/abstract=2889664>, pristupljeno 10. ožujka 2022.
6. Cremers J and Vitols S (eds), *Takeovers with or without worker voice: workers' rights under the EU Takeover Bids Directive* (ETUI series – Workers' rights in company law, 2016)
7. Čulinović-Herc E i Zubović A, 'Upravnosudski nadzor nad nezavisnim regulatornim agencijama: Aktualnosti u postupcima' (2013) 50(2) Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 371.–392.
8. Dessaint O, Golubov A and Volpin P, 'Employment Protection and Takeovers' (2017) 125(2) *Journal of Financial Economics* 369.–388.
9. Gović Penić I, 'Prenošenje ugovora o radu na novog poslodavca' *IUS-INFO* (9. prosinca 2021.) <https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/prenosenje-ugovora-o-radu-na-novog-poslodavca>, pristupljeno 12. ožujka 2022.
10. Grgurev I, 'Produžena primjena pravnih pravila sadržanih u kolektivnom ugovoru – (ne) potreban institut?' (2010) 60(5) Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu 1081.–1108.
11. Hojnik J, 'An analysis of worker involvement rights under the Slovenian Takeover Act' in Jan Cremers and Sigurt Vitols (eds), *Takeovers with or without worker voice: workers' rights under the EU Takeover Bids Directive* (ETUI series – Workers' rights in company law, 2016) 205

12. Jurić D i Zubović A, 'Protupreuzimateljske mjere i položaj uprave ciljnog društva u postupku preuzimanja dioničkog društva' (2009) 30(1) Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci 291.–331.
13. Li X, 'Productivity, restructuring, and the gains from takeovers' (2013) 109 Journal of Financial Economics 250.–271.
14. Miladin P, 'Protuponuditeljske mjere prema Nacrtu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o preuzimanju dioničkih društava' (2018) 39(3) Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci 1319.–1346.
15. Ouimet P and Zarutskie R, 'Acquiring Labor' SSRN (9 March 2016) <https://ssrn.com/abstract=1571891>, pristupljeno 12. ožujka 2022.
16. Parać Z, 'Nedopušteno stjecanje vlastitih dionica i njegove pravne posljedice' (1999) 38(4) Pravo u gospodarstvu 587.–621.
17. Pendleton A, 'The employment effects of takeovers' in Jan Cremers and Sigurt Vitols (eds), *Takeovers with or without worker voice: workers' rights under the EU Takeover Bids Directive* (ETUI series – Workers' rights in company law 2016) 71
18. Picard S, 'European company law and the Takeover Bids Directive – the need for a change' in Jan Cremers and Sigurt Vitols (eds), *Takeovers with or without worker voice: workers' rights under the EU Takeover Bids Directive* (ETUI series – Workers' rights in company law 2016) 87
19. Rees C and Gold M, 'Re-connecting capitalism: prospects for the regulatory reform of the employee interest in UK takeovers' (2020) 51(6) Industrial Relations Journal 502.–516.
20. Rehfeldt U, 'Worker participation rights under the EU Takeover Bids Directive: the case of France' in Jan Cremers and Sigurt Vitols (eds), *Takeovers with or without worker voice: workers' rights under the EU Takeover Bids Directive* (ETUI series – Workers' rights in company law 2016) 145
21. Schenk H, 'The Takeover Bids Directive's flawed economics jeopardises our wealth' in Jan Cremers and Sigurt Vitols (eds), *Takeovers with or without worker voice: workers' rights under the EU Takeover Bids Directive* (ETUI series – Workers' rights in company law 2016) 51
22. Sjøfjell B, Towards a Sustainable European Company Law: A Normative Analysis of the Objectives of EU Law, with the Takeover Directive as a Test Case, (2009) 2022(25) University of Oslo Faculty of Law Legal Studies Research Paper Series 363
23. Tepeš N, 'Cijena u ponudi za preuzimanje' (2022) 72(1–2) Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu 421.–453.
24. Wymeersch E, 'The Takeover Bid Directive Light and Darkness' file:///D:/Users/Korisnik/Downloads/The%20Takeover%20Bid%20Directive%20Light%20and%20Darkness%20(2).pdf, pristupljeno, 13. kolovoza 2022.
25. Zubović A, 'Position of the holders of non-voting shares in corporate takeovers – a comparison of Croatian and EU Law' (2015) 1(2) SGEM Conference Proceedings on Political Sciences, Law, Finance, Economics & Tourism, 639.–646.
26. Zubović A, 'Stjecanje glasačke kontrole nad uvrštenim društvom' (doktorska disertacija, Pravni fakultet u Zagrebu, 2012)

PROPISI I DOKUMENTI

1. Code de commerce https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000042339741, pristupljeno 20. ožujka 2022.
2. Code du travail

- <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006072050/>, pristupljeno 20. ožujka 2022.
3. Direktiva 2002/14/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2002. o uspostavljanju općeg okvira za obavješćivanje i savjetovanje s radnicima u Europskoj zajednici (2002) OJ L80/29
 4. Direktiva 2004/25/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. travnja 2004. o ponudama za preuzimanje (2004) OJ L142/12
 5. Direktiva Vijeća 2001/23/EZ od 12. ožujka 2001. o usklađivanju zakonodavstava država članica u odnosu na zaštitu prava zaposlenika kod prijenosa poduzeća, pogona ili dijelova poduzeća ili pogona (2001) OJ L82
 6. Direktiva Vijeća 98/59/EZ od 20. srpnja 1998. o usklađivanju zakonodavstava država članica u odnosu na kolektivno otkazivanje (1998) OJ L225/16
 7. ETUC position on Directive 2004/25/EC on takeover bids adopted at the Executive Committee on 5-6 December 2012 https://www.etuc.org/sites/default/files/EN-Takeovers_Final_Position2012_2.pdf, pristupljeno 7. ožujka 2022.
 8. European Parliament resolution of 21 May 2013 on the application of Directive 2004/25/EC on takeover bids (2012/2262(INI)) (2016) OJ C55/01
 9. Loi n°2014-384 du 29 mars 2014 visant à reconquérir l'économie réelle (JORF 0077) (FR)
 10. Loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi (JORF 0189) (FR)
 11. Report from the European Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and social committee and the committee of the regions, Application of Directive 2004/25/EC on takeover bids, (Brussels, 28 June 2012) http://ec.europa.eu/internal_market/company/takeoverbids/index_en.htm, pristupljeno 20. ožujka 2022.
 12. Smjernice za sastavljanje mišljenja uprave ciljnog društva o ponudi za preuzimanje <https://www.hanfa.hr/media/4597/smjernice-za-sastavljanje-mi%C5%A1ljenja-uprave-ciljnog-dru%C5%A1tva.pdf>, pristupljeno 19. ožujka 2022.
 13. The Takeover Bids Directive Assessment Report, <https://op.europa.eu/hr/publication-detail/-/publication/67501b75-7583-4b0d-a551-33051d8e27c1>, pristupljeno 25. ožujka 2022.
 14. Zakon o obveznim odnosima (NN 35/2005, 41/2008, 125/2011, 78/2015, 29/2018, 126/2021) (HR)
 15. Zakon o preuzimanju dioničkih društava (NN 109/2007, 36/2009, 108/2012, 90/2013, 99/2013, 148/2013) (HR)
 16. Zakon o prevzemih (UL 79/2006, 67/2007, 1/2008, 68/2008, 35/2011, 105/2011, 10/2012, 38/2012, 56/2013, 63/2013, 25/2014, 75/2015) (SI)
 17. Zakon o radu (NN 93/2014, 127/2017, 98/2019) (HR)
 18. Zakon o sodelovanju delavcev pri upravljanju (UL 42/2007, 45/2008) (SI)

PRESUDE I DRUGE ODLUKE

1. *G. C. Allen and Others v Amalgamated Construction Co. Ltd.* C-234/98 (European Court of Justice, 2 December 1999).
2. Presuda Revr 445/05-2 VSRH (6. srpnja 2005.) (HR)

MREŽNI IZVORI

1. HANFA, 'Objavljene ponude za preuzimanje' <https://www.hanfa.hr/trziste-kapitala/preuzimanja-dionickih-drustava/objavljene-ponude/>, pristupljeno 31. ožujka 2022.
2. 'Mišljenje' (ZSE, 18. ožujka 2016.) https://prev.zse.hr/userdocsimages/novosti/DrK3_DGbWhCOnctaFd62i2Q==.pdf, pristupljeno 14. ožujka 2022.
3. 'Mišljenje o ponudi o preuzimanju' (ZSE, 14. srpnja 2014.) <https://prev.zse.hr/userdocsimages/novosti/skg7Om9pOdKyjmbfLOadBQ==.pdf>, pristupljeno 16. ožujka 2022.
4. 'Mišljenje predstavnika radnika' (ZSE, 3. svibnja 2019.) <https://prev.zse.hr/userdocsimages/novosti/RHVVx1zzVvoMD6OQ5mhudw==.pdf>, pristupljeno 16. ožujka 2022.
5. 'Odgovor radničkog vijeća' (ZSE, 29. lipnja 2018.) <https://prev.zse.hr/userdocsimages/novosti/HTq1cUiubyfBdi3s8bfkug==.pdf>, pristupljeno 16. ožujka 2022.
6. 'Ponuda za preuzimanje' (ZSE, 10. studenog 2017.) <https://prev.zse.hr/userdocsimages/novosti/38XkBfQcQrkCzjx3d7DApA==.pdf>, pristupljeno 17. ožujka 2022.
7. 'Ponuda za preuzimanje' (ZSE, 13. svibnja 2014.) <https://prev.zse.hr/userdocsimages/novosti/VaVdJEB0X3stZd6PpADQ4A==.pdf>, pristupljeno 18. ožujka 2022.
8. 'Ponuda za preuzimanje' (ZSE, 14. studenog 2016.) <https://prev.zse.hr/userdocsimages/novosti/gQE1dzhWUQzhSr6aQ0dlFA==.pdf>, pristupljeno 17. ožujka 2022.
9. 'Ponuda za preuzimanje' (ZSE, 19. prosinca 2016.) <https://prev.zse.hr/userdocsimages/novosti/vJaBL9dKlq8bLQXpLYKWPw==.pdf>, pristupljeno 18. ožujka 2022.
10. 'Ponuda za preuzimanje' (ZSE, 27. srpnja 2015.) <https://prev.zse.hr/userdocsimages/novosti/b3GR7BLZ0kRM7sqLmWPcbg==.pdf>, pristupljeno 18. ožujka 2022.
11. 'Ponuda za preuzimanje' (ZSE, 28. prosinca 2020.) https://eho.zse.hr/fileadmin/issuers/HJDR/COI-HJDR-4e56654065d68f7dff4b282a_ab3f6c5d.pdf, pristupljeno 18. ožujka 2022.
12. 'Ponuda za preuzimanje' (ZSE, 30. ožujka 2020.) <https://prev.zse.hr/userdocsimages/novosti/zXifwx2vuYCXrafrEqM2vw==.pdf>, pristupljeno 17. ožujka 2022.
13. 'Ponuda za preuzimanje' (ZSE, 30. travnja 2019.) <https://prev.zse.hr/userdocsimages/novosti/8rZSU6ePJ3yLvZkdhYJpag==.pdf>, pristupljeno 18. ožujka 2022.
14. 'Ponuda za preuzimanje' (ZSE, 9. lipnja 2014.) <https://prev.zse.hr/userdocsimages/novosti/dOuLX-FGiJx5tnBslMtTRjw==.pdf>, pristupljeno 18. ožujka 2022.
15. 'Ponuda za preuzimanje' (ZSE, 9. ožujka 2018.) <https://prev.zse.hr/userdocsimages/novosti/08iXbbdaCdFmkZHh4bH28A==.pdf>, pristupljeno 17. ožujka 2022.

Antonija Zubović*

POSITION OF WORKERS IN CORPORATE TAKEOVERS

Summary

A takeover bid is one of the main methods of acquiring voting control in a listed company. By acquiring the voting control, the majority shareholder gains the power to influence or determine corporate decisions, which can significantly affect not only the position of the shareholders, but also the position of a much wider circle of stakeholders. It is not to be disputed that takeovers significantly affect workers' positions; therefore the paper analyses the regulatory framework governing the position of workers in takeover procedures in European and Croatian law. The analysed solutions are compared with the solutions adopted in Slovenian and French law. While Slovenian legislation has adopted solutions that are very similar to Croatian, the French legislator has given greater rights to workers both in the takeover procedure and in the post-bid period. The paper also presents the results of a survey conducted on the Croatian capital market on the use of workers' rights granted to them by the Croatian Takeover Act. It is concluded that workers exercise these rights, but to an insufficient extent.

Keywords: takeovers, takeover bid, position of workers, workers' rights, Takeover Bids Directive, Croatian Takeover Act



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

* Antonija Zubović, PhD, Associate Professor, Faculty of Law, University of Rijeka, Hahlić 6, 51000 Rijeka, Republic of Croatia. E-mail address: antonija.zubovic@uniri.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8238-3495>.

Ivan Kosnica*

Izvorni znanstveni rad

UDK 342.7(497.5:497.1)"1944/1990"

DOI: <https://doi.org/10.25234/pv/22509>

Rad primljen: 21. lipnja 2022.

Rad prihvaćen: 25. listopada 2022.

KONCEPT GRAĐANINA U HRVATSKOM I JUGOSLAVENSKOM USTAVNOM PORETKU OD 1944. DO 1990. GODINE

Sažetak: *Predmet rada je koncept građanina u hrvatskom i jugoslavenskom ustavnom poretku od 1944. do 1990. godine. U radu se stoga analiziraju najznačajniji ustavni akti kojima je reguliran položaj građanina počevši od ustavnih akata koje su jugoslavenske i hrvatske vlasti donijele pred kraj Drugog svjetskog rata te neposredno nakon Rata. Zatim se analiziraju savezni i republički ustavni zakon iz 1953. godine, savezni i republički ustav iz 1963. godine te savezni i republički ustav iz 1974. godine. Autor je u radu pokazao da je u ustavnim aktima koncept građanina oblikovan sukladno načelima socijalizma što je učinjeno postupnim napuštanjem individualističke koncepcije građanina, snažnim naglašavanjem klasne terminologije te naglašavanjem interesa zajednice u odnosu prema interesima pojedinaca. Uz navedeno, autor ističe da je u ustavnim aktima, ponajviše onim donesenim pred kraj Drugog svjetskog rata i neposredno nakon njega kao i ustavima iz 1974., uz klasnu dimenziju, snažno naglašeno i načelo nacionalne ravnopravnosti građana.*

Ključne riječi: *građanin, radni ljudi, ustav, socijalizam, Hrvatska*

1. UVOD

Koncept građanina povijesna je konstrukcija sa svojim specifičnim i različitim značenjem u pojedinom pravnom poretku. Ilustrativan je u tom smislu primjer Sovjetskog Saveza od 1917. godine, ali i niza drugih socijalističkih pravnih poredaka u kojima je koncept građanina obliko-

* Dr. sc. Ivan Kosnica, izvanredni profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg Republike Hrvatske 3, 10000 Zagreb.
E-adresa: ivan.kosnica@pravo.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0467-6062>.

van u skladu s kolektivističkim shvaćanjima.¹ Nedvojbeno, koncept građanina nije oblikovan isto u građanskim demokracijama i u zemljama socijalističkog pravnog kruga.²

Činjenica pak da je Hrvatska bila dio socijalističkog pravnog kruga od kraja Drugog svjetskog rata pa sve do 1990. godine otvara perspektivu sagledavanja koncepta građanina i u Hrvatskoj kroz prizmu socijalističke ustavnosti. K tome činjenica da je Hrvatska nakon Drugog svjetskog rata uspostavljena kao jedna od federalnih jedinica u sklopu Jugoslavije te da su vlasti federalizam promovirale kao vid rješenja nacionalnog pitanja, ujedno čini nužnim raščlanjivanje i tih nacionalnih elemenata u raspravi o konceptu građanina. Prethodno izloženi navodi o socijalističkoj ustavnosti kao i relevantnost nacionalnih odrednica tijekom uspostave Hrvatske i Jugoslavije nakon Drugog svjetskog rata čine polazišnu osnovu našeg rada o konceptu građanina u hrvatskom te jugoslavenskom ustavnom poretku.

U sklopu rada analizirani su prvenstveno ustavnopravni akti koje su hrvatske i jugoslavenske vlasti donijele pred kraj Drugog svjetskog rata, ali i kasnije, tijekom socijalističkog razdoblja. Valja, međutim, napomenuti da predmet našeg istraživanja nije i praksa koja je bila u značajnom raskoraku s ustavnim normama.³ S obzirom na taj moment, naše je istraživanje ograničenog dosega. No, smatramo da i tako usmjereno istraživanje može biti korisno jer nam ono otkriva ideološki sadržaj u ustavnim aktima, odnosno omogućuje analizu razvoja službenog narativa u ustavnim aktima donošanim tijekom više desetljeća komunističke vlasti.

Rad započinje analizom koncepta građanina u ustavnim aktima donesenim pred kraj Drugog svjetskog rata te neposredno nakon Rata. Dalje u radu analizira se koncept građanina prema Ustavnom zakonu FNRJ iz 1953. godine i prema Ustavnom zakonu NRH iz 1953. godine nakon čega slijedi analiza koncepta građanina prema ustavima SFRJ i SRH iz 1963. i iz 1974. godine.

2. KONCEPT GRAĐANINA U „DEKLARACIJI O OSNOVNIM PRAVIMA NARODA I GRAĐANA DEMOKRATSKE HRVATSKE“

Tijekom 1944. godine, na trećem zasjedanju u Topuskom održanom 9. svibnja, Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Hrvatske donijelo je „Deklaraciju o osnovnim

1 O temeljnim obilježjima socijalističkih pravnih poredaka s obzirom na kolektivistička shvaćanja te na činjenicu da se ti poredci temelje na marksističko-lenjinističkoj ideologiji vidi: Nikola Gavella, 'Građansko pravo i pripadnost pravnih poredaka pravnim krugovima' u Nikola Gavella, Mira Alinčić, Petar Klarić, Krešimir Sajko, Tanja Tumbri, Zlatan Stipković, Tatjana Josipović, Igor Gliha, Romana Matanovac i Hano Ernst (ur.), *Teorijske osnove građanskog prava: Građansko pravo i pripadnost hrvatskog pravnog poretka u kontinentalnoeuropskom pravnom krugu* (Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2005) 20.–24.

2 Tezu da je socijalistička demokracija oblikovana kao suprotnost građanskoj demokraciji zastupa Jasna Omejec. Vidi: Jasna Omejec, 'Hrvatska uprava od socijalističkog do europskog koncepta zakonitosti' u Marc Gjidara, Damir Aviani, Bosiljka Britvić Vetma (ur.), *Hrvatsko-francuski upravno-pravni dani. Hrestomatija I – opći dio: Javna uprava. Journées juridiques et administratives franco-croates. Miscellanea I – partie générale: L'administration publique* (Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu; Sveučilište Panthéon Assas, Paris II; Državni savjet Francuske Republike, Faculté de droit de Split; Université Panthéon-Assas, Paris 2; Conseil d'État de France, 2016) 18.

3 O razilaženju između ustavne norme i prakse u socijalističkim zemljama vidi: Smiljko Sokol i Branko Smerdel, *Ustavno pravo* (Školska knjiga, 1992) 33; Za odstupanja od ustavnih normi o pravima građana na zakonodavnoj razini i u praksi vidi: Dalibor Čepulo, *Hrvatska pravna povijest u europskom kontekstu – od srednjeg vijeka do suvremenog doba* (Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2021) 340.–341.; Josip Mihaljević 'Ustavna uređenja temeljnih prava u Hrvatskoj 1946. – 1974.' [2011] br. 1, *Časopis za suvremenu povijest*, 33.–34.

pravima naroda i građana demokratske Hrvatske“ (u nastavku: Deklaracija). Ova Deklaracija sastoji se od jedanaest točaka u kojima su nabrojena najznačajnija prava naroda i građana. Već u sklopu prve točke navedena je nacionalna ravnopravnost hrvatskog i srpskog naroda u Hrvatskoj te je rečeno da će se nacionalnim manjinama osigurati „sva prava na nacionalni život“.⁴ Vidimo, dakle, da već prva točka Deklaracije govori o nacionalnim pravima. Uz navedeno, „bratstvo naroda Jugoslavije“ odnosno „bratska zajednica naroda Jugoslavije“ navedeni su kao temeljne vrijednosti novog poretka uspostavljenog u sklopu narodnooslobodilačkog pokreta (dalje u radu: NOP) u točki 9. Deklaracije.

No, osim što sadrži načelo nacionalne ravnopravnosti te sintagmu „bratstva naroda Jugoslavije“ Deklaracija nabraja i niz prava građana koja su formulirana kao individualna prava. Tako već u 2. točki stoji da su „svi građani Federalne države Hrvatske jednaki i ravnopravni bez obzira na narodnost, rasu i vjeroispovijest“, dok je u točki 3. navedena puna ravnopravnost muškaraca i žena. Deklaracija dalje navodi da se jamče osobna sigurnost i sigurnost imovine te da se jamči pravo vlasništva i „privatna inicijativa u gospodarskom životu“ (točka 4. Deklaracije). Kao jedino socijalno pravo Deklaracija navodi pravo na besplatno obrazovanje (točka 11. Deklaracije).

Značajne specifičnosti Deklaracije očitovale su se u pogledu mogućnosti ostvarenja političkih prava. Naime, Deklaracijom je propisano da je slobodu govora, tiska, javnog okupljanja te slobodu udruživanja za vrijeme Rata moguće ostvariti samo u sklopu NOP-a (točka 6. Deklaracije). Na tom tragu, Deklaracijom je aktivno i pasivno biračko pravo dano svim borcima Narodnooslobodilačke vojske Jugoslavije i partizanskih odreda bez obzira na dob, čime je honorirano njihovo sudjelovanje u NOP-u (točka 7. Deklaracije). Konačno, Deklaracijom je predviđeno oduzimanje političkih prava svim osobama „koje se ogriješe o interese narodno-oslobodilačke borbe“ (točka 7. Deklaracije).

Prethodni navodi ukazuju na to da je Deklaracijom promovirana nacionalna ravnopravnost jugoslavenskih naroda, poglavito Hrvata i Srba u Hrvatskoj, dok su također navedena i pojedina građanska i socijalna prava. Činjenica pak da je uživanje političkih prava tijekom Rata trebalo biti moguće samo u sklopu NOP-a, ujedno je značila da su strukture NOP-a Deklaracijom postulirane kao jedini medij u sklopu kojeg je trebao „funkcionirati“ politički život.

3. KONCEPT GRAĐANINA U USTAVU FNRJ I U USTAVU NRH

Odraze novih shvaćanja te ponešto drugačije razumijevanje koncepta građanina moguće je iščitati iz Ustava Federativne Narodne Republike Jugoslavije (u nastavku: FNRJ) iz 1946. godine te Ustava Narodne Republike Hrvatske (u nastavku: NRH) iz 1947. godine.⁵ To dijelom i stoga što su ti ustavi nastali prema uzoru na socijalistički Ustav Sovjetskog Saveza iz 1936.

4 „Deklaraciju o osnovnim pravima naroda i građana demokratske Hrvatske“, vidi u: Arsen Bačić, *Ustavno pravo Republike Hrvatske: praktikum* (Pravni fakultet Split, 1997) 71.; Također i u: Jovan Stefanović, *Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno* (Nakladni zavod Hrvatske, 1950) 204.–205.

5 Ustav FNRJ, Službeni list FNRJ, 10/1946; Ustav NRH, Narodne novine – službeni list Narodne Republike Hrvatske, 7/1947; O Donošenju i sadržaju Ustava FNRJ i Ustava NRH vidi više u: Nenad Bukvić, *Privid demokracije: Sabor u prvim godinama komunističke Hrvatske (1945. – 1953.)* (Hrvatski državni arhiv, 2018) 80.–95.

godine.⁶ Taj je pak Ustav, kako tvrdi još Jovan Stefanović u udžbeniku iz Ustavnog prava iz 1950. godine, odražavao „sasvim drugo značenje i sasvim drugu vrijednost“ odredbi o pravima građana u usporedbi s građanskim državama.⁷

U Ustavu FNRJ iz 1946. u preambuli je navedeno da je Ustav donijela Ustavotvorna skupština FNRJ „kao vrhovni predstavnik narodnog suvereniteta i izraz jednodušne volje svih naroda FNRJ“. Na taj su način kao konstitutivni elementi novog poretka postulirani građani, ali i narodi FNRJ.⁸ Pojedina prava građana su u Ustavu FNRJ navedena u sklopu posebne glave o pravima i dužnostima građana. U Ustavu FNRJ tako je primjerice navedena jednakost građana pred zakonom te njihova ravnopravnost bez obzira na narodnost, rasu i vjeroispovijest (čl. 21. st. 1. Ustava FNRJ), ravnopravnost muškaraca i žena (čl. 24. Ustava FNRJ) te je također navedena sloboda savjesti i vjeroispovijesti (čl. 25. Ustava FNRJ). Ustavom se jamči i osobna sloboda te se zabranjuje progon vlastitih državljana (čl. 28. Ustava FNRJ).⁹ Ustavom FNRJ jamči se nepovredivost doma (čl. 29. Ustava FNRJ) te se jamči sloboda dopisivanja i komuniciranja (čl. 30. Ustava FNRJ), a regulirana su i politička prava poput biračkog prava koje su imali svi građani stariji od 18 godina, ako im ono nije bilo oduzeto (čl. 23. Ustava FNRJ).¹⁰ Ustavom FNRJ je građanima zajamčena „sloboda tiska, govora, udruživanja, zborova i javnih skupova“ (čl. 27. Ustava FNRJ). Ustavom FNRJ je propisan temeljni okvir uređenja socijalnih prava kroz jamstvo države o posebnoj skrbi za ratne invalide i za djecu poginulih boraca (čl. 35. Ustava FNRJ), a propisane su i nadležnosti države u sustavu zdravstvene skrbi te obveza države da se brine za zdravlje naroda (čl. 36. Ustava FNRJ). Ustavom FNRJ je školstvo određeno državnim uz tek iznimnu dopustivost osnivanja privatnih škola koje su u tom slučaju trebale biti pod nadzorom države te je propisano da „država osigurava da škole i druge prosvjetne i kulturne ustanove budu pristupačne svim slojevima naroda“ (čl. 38. Ustava FNRJ).

Usporedba normi o građanskim, političkim i socijalnim pravima navedenih u Ustavu FNRJ iz 1946. godine s normama sadržanim u ustavima Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca odnosno Kraljevine Jugoslavije, pokazuje da Ustav FNRJ sadrži više normi o građanskim, političkim i socijalnim pravima u usporedbi s tim ustavima, ne ulazeći ovdje u stvarne mogućnosti ostvarenja ustavom normiranih prava.¹¹ Uz navedeno, bitna razlika Ustava FNRJ u usporedbi s ustavima međuratne Jugoslavije očitovala se i u odredbama o dužnostima građana. Tako

6 Tezu o tome da je Ustav FNRJ iz 1946. godine bio napisan prema uzoru na Ustav Sovjetskog Saveza iz 1936. godine vidi u: Dinko Šokčević, *Hrvatska od stoljeća 7. do danas* (Durieux 2016.) 467; Da su uz očite sličnosti postojale i neke razlike između tih ustavnih akata upozorava Igor Štikš. Igor Štikš, *Nations and Citizens in Yugoslavia and the Post-Yugoslav States: One Hundred Years of Citizenship* (Bloomsbury Academic, 2015) 58.

7 Stefanović (n 4) 489.

8 U Ustavu FNRJ je navedeno da je „protuustavan svaki akt uperen protiv suverenosti, ravnopravnosti i nacionalne slobode naroda FNRJ i njihovih narodnih republika.“ Usp. čl. 10. Ustava FNRJ.

9 Ustav, međutim, dopušta da se saveznim zakonom propiše oduzimanje državljanstva određenim osobama (čl. 28. Ustava FNRJ) što je s obzirom na zakonske propise dovelo do toga da je širok krug osoba izgubio državljanstvo. Usp. Zakon o državljanstvu Demokratske Federativne Jugoslavije. Službeni list Demokratske Federativne Jugoslavije, 64/1945; Usp. Zakon o oduzimanju državljanstva oficirima i podoficirima bivše Jugoslavenske vojske, koji neće da se vrate u otadžbinu i pripadnicima vojnih formacija koji su služili okupatoru i odbjegli u inozemstvo. Službeni list Demokratske Federativne Jugoslavije, 64/1945. Vidi više o tom Zakonu kao i ostalim odredbama o oduzimanju državljanstva nakon Drugog svjetskog rata u: Ivan Kosnica, 'Deprivation of Citizenship Status in Croatia and Yugoslavia in the Aftermath of the Second World War' [2021] br. 2, *Journal on European History of Law*, 111–113.

10 U poslijeratnom je pravnom poretku implementiran niz mjera kojima su pojedincima oduzeta građanska i politička prava. Usp. Kosnica (n 9) 112.

11 U nekim je segmentima, glede reguliranja socijalnih prava, s Ustavom FNRJ donekle mogao biti usporediv tek Ustav Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, dok Ustav Kraljevine Jugoslavije socijalna prava regulira vrlo šturo. Usp. čl. 4. – 44. i druge članke o

Ustav FNRJ sadrži načelo da je „svaki građanin dužan raditi po svojim sposobnostima“ te pravilo o tome da onaj „tko ne daje zajednici ne može od nje ni primati“ (čl. 32. Ustava FNRJ). Ova odredba je uživanje prava građana činila ovisnim o doprinosu građanina zajednici u čemu je vidljiv snažan pomak prema kolektivističkom, odnosno komunitarnom razumijevanju položaja građanina. Navedena odredba ograničavala je doseg ostalih ustavnih odredbi o pravima građana, slično kao i odredba prema kojoj je bilo „nezakonito i kažnjivo upotrebljavati građanska prava radi promjene i narušavanja ustavnog uređenja u protudemokratskom cilju“ (čl. 43. Ustava FNRJ). Potonjom ustavnim odredbom vlastima je dana ustavna mogućnost da na zakonodavnoj razini kao i u praksi ograniče pojedina prava građana.¹² Važne odredbe Ustava FNRJ koje su imale odraza na koncept građanina bile su također odredbe sadržane u glavi IV. o „Društveno-ekonomskom uređenju“. Primjerice, odredba sadržana u čl. 14. Ustava FNRJ koja govori o tome da „sva rudna i druga blaga u utrobi zemlje, vode, uključujući mineralne i ljekovite, izvori prirodne snage, sredstva željezničkog i zračnog saobraćaja, pošta, telegraf, telefon i radio jesu općenarodna imovina“ (čl. 14. Ustava FNRJ) te odredba da „država daje pravac privrednom životu i razvitku putem općeg narodnog plana oslanjajući se na državni i zadružni privredni sektor, a ostvarujući opću kontrolu nad privatnim sektorom privrede“ (čl. 15. Ustava FNRJ). Također i odredba o mogućnosti nacionalizacije „pojedinih privrednih grana ili poduzeća ako to traži opći interes“ (čl. 18. st. 6. Ustava FNRJ). Ove odredbe naznačivale su širok utjecaj države u gospodarsku djelatnost te su sužavale prostor za privatnu inicijativu građana u ekonomskoj sferi. Na tom tragu bile su i neke druge odredbe Ustava FNRJ poput odredbe prema kojoj je pravo upotrebe privatnog vlasništva ograničeno interesima narodne zajednice¹³ ili primjerice odredbe da država „pomaže radni narod da se udružuje i organizira u cilju obrane od privredne eksploatacije“ (čl. 20.). Prethodno izloženu shemu uređenja koncepta građanina, slijedio je i Ustav NRH iz 1947., uz određene osobitosti koje su se ticale republičkog uređenja. Tako Ustav NRH, uz identične odredbe o društveno-ekonomskom uređenju (glava IV.) te o pravima i dužnostima građana (glava V.), sadrži primjerice odredbu o republičkom državljanstvu.¹⁴ Uz navedeno, značajna specifičnost Ustava NRH očitovala se u uređenju nacionalnih odnosa u NRH na način da je u Ustavu NRH posebno istaknuta suradnja Hrvata i Srba u NOP-u (navodi se „bratsko jedinstvo sa Srbima“, čl. 2. Ustava NRH) te ravnopravnost Srba s Hrvatima (čl. 11. Ustava NRH). U tom smislu posebno je naglašeno da je protivan Ustavu NRH „svaki akt koji je uperen protiv suverenosti, ravnopravnosti i nacionalne slobode hrvatskog naroda, protiv ravnopravnosti Hrvata i Srba u Republici, protiv NRH kao i ostalih naroda i narodnih republika FNRJ“ (čl. 12. Ustava NRH). Spominjanje hrvatskog, ali i srpskog naroda u ustavnom tekstu potencijalno je otvaralo raspravu o ustavnom položaju Srba u Hrvatskoj. U tom kontekstu interesantnu je interpretaciju ove odredbe dao profesor Jovan Stefanović 1950. godine koji smatra da je odredba o ravnopravnosti Srba s Hrvatima u NR Hrvatskoj u određenoj mjeri suvišna jer bi i bez te odredbe Srbi bili ravnopravni s Hrvatima. No, kako smatra Stefanović, ova je odredba unesena u Ustav NRH kao „izraz naročito priznanja Srbima

pravima građana u Ustavu Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca (Državna štamparija Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, 1926); Usp. čl. 4. – 24. i druge članke o pravima građana u Ustavu Kraljevine Jugoslavije (Tisak i naklade knjižare St. Kugli 1931).

12 Usp. Čepulo (n 3) 340.

13 To s obzirom na odredbu da „nitko ne smije upotrebljavati pravo privatnog vlasništva na štetu narodne zajednice“ (čl. 18. st. 3. Ustava FNRJ).

14 Ustav NRH sadrži odredbu o tome da se gubitkom saveznog državljanstva gubi i državljanstvo NRH (čl. 29. st. 8. Ustava NRH).

Hrvatske za žrtve, koje su oni podnijeli za vrijeme okupacije i u borbama za oslobođenje“.¹⁵ Upoštećenje takve odredbe u Ustav NRH, međutim, prema Stefanoviću ne mijenja na stvari da je Hrvatska prema tom Ustavu nacionalna država hrvatskog naroda.¹⁶

Prethodna analiza sadržaja Ustava FNRJ iz 1946. godine i Ustava NRH iz 1947. godine upućuje na to da je koncept građanina u ustavnom tekstu oblikovan višedimenzionalno. Građanin je pojedinac, ovlašten na niz prava koja su, međutim, već ustavnim tekstom bitno ograničena interesima zajednice, zatim pripadnik jednog od naroda te ekonomski subjekt shvaćen kao dio radnog naroda.

4. KONCEPT GRAĐANINA U USTAVNOM ZAKONU FNRJ I USTAVNOM ZAKONU NRH IZ 1953. GODINE

Nakon krize 1948. godine te raskida odnosa sa Savezom Sovjetskih Socijalističkih Republika, vlast je već 1950. godine provela značajne promjene društveno-ekonomskog sustava koje su trebale osigurati daljnje jačanje socijalizma i prelazak s modela administrativnog socijalizma na model samoupravljanja. Na tom tragu 1953. godine provedene su opsežne ustavne promjene u formi saveznog i republičkog ustavnog zakona kojima je bitno izmijenjen ustavni okvir iz 1946. i 1947. godine. Iz motrišta ustavnopravnog definiranja koncepta građanina to je ujedno značilo i drugačije normiranje koncepta građanina u ustavnopravnom poretku. Naime, već člankom 2. *Ustavnog zakona o osnovama društvenog i političkog uređenja FNRJ i saveznim organima vlasti* (dalje u radu: *Ustavni zakon FNRJ*)¹⁷ propisano je da „sva vlast u FNRJ pripada radnom narodu“ (čl. 2. st. 1. *Ustavnog zakona FNRJ*) te da „radni narod vrši vlast i upravlja društvenim poslovima preko svojih predstavnika u narodnim odborima i narodnim skupštinama, u radničkim savjetima i u drugim samoupravnim organima, kao i neposredno putem izbora, opozivanja, referendumu, zborova birača, savjeta građana, učešća građana u upravi i u pravosuđu, i putem drugih oblika neposrednog upravljanja“ (čl. 2. st. 2. *Ustavnog zakona FNRJ*). Iz potonje odredbe je vidljivo da je u *Ustavnom zakonu FNRJ* sintagma „radnog naroda“ dobila središnje mjesto. U prilog toj tezi govore i neke druge odredbe *Ustavnog zakona FNRJ* iz 1953. godine pa tako primjerice odredba o „samoupravljanju proizvođača i radnog naroda“ (čl. 6. *Ustavnog zakona FNRJ*) te o samoupravljanju radnog naroda u općini, gradu i kotaru (čl. 7. *Ustavnog zakona FNRJ*). Odras novog smjera bile su i *Ustavnim zakonom FNRJ* izvršene promjene organizacijske strukture Savezne skupštine s obzirom na novoustrojeno Vijeće proizvođača koje je trebalo predstavljati interese radništva.¹⁸ No, iako je termin radnog naroda ovim ustavnim zakonom nedvojbeno snažno naglašen, termin građanina nije posve napušten. Tako primjerice *Ustavni zakon FNRJ* sadrži odredbu prema kojoj „za građane FNRJ postoji jedinstveno savezno državljanstvo“. Uz navedeno, u *Ustavni zakon FNRJ* bile unesene i neke druge odredbe u kojima je bio zadržan termin građanina pa tako primjerice odredba o „osobnim slobodama i drugim osnovnim pravima čovjeka i građanina“ (čl. 5. *Ustavnog zakona FNRJ*) te odredba da Savezno vijeće biraju „gra-

¹⁵ Stefanović (n 4) 511.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Službeni list FNRJ, 3/1953.

¹⁸ Usp. čl. 24. *Ustavnog zakona FNRJ* koji govori o tome da se Savezna narodna skupština sastoji od Saveznog vijeća i Vijeća proizvođača.

dani“ (čl. 25. Ustavnog zakona FNRJ). Također činjenica da su odredbe Ustava FNRJ iz 1946. godine o pravima i dužnostima građana i dalje bile na snazi govori u prilog tezi o tada važećem specifičnom, hibridnom ustavnopravnom uređenju u kojem je pojedinac definiran kao član radnog kolektiva, ali i građanin socijalističkog društva. Pri tome je, kako smo već naglasiti u analizi odredbi Ustava FNRJ i Ustava NRH, građanin u socijalističkom društvu trebao biti percipiran na način koji je snažno naglašavao njegovu pripadnost širem kolektivu te je u značajnoj mjeri negirao njegov položaj kao pojedinca neovisnog o državi i društvu. Sukladno tome, Ivo Krbek u knjizi *Pravo javne uprave FNRJ, I. knjiga, osnovna pitanja i prava građana* iz 1960. godine navodi da „u punom socijalističkom društvu nema oštrog i načelnog proturječja između interesa zajednice i opravdanih interesa pojedinaca“. ¹⁹ Krbek ističe da su u socijalizmu prava i dužnosti građana „u punom skladu s funkcijama i zadacima države i društva“ ²⁰ te da „prava građana ne mogu postojati bez njihovih dužnosti“. ²¹

Uz navedeno, i dalje je ustavnopravno značajno bilo i etničko određenje pojedinca. To stoga što je, i uz činjenicu da je *Ustavnim zakonom NRH o osnovama društvenog i političkog uređenja i republičkim organima vlasti* (dalje u nastavku: Ustavni zakon NRH) ²² Narodna Republika Hrvatska određena kao „socijalistička demokratska država radnog naroda Hrvatske“ (čl. 1. Ustavnog zakona NRH), na snazi i dalje bio dio Ustava NRH iz 1947. godine u kojem je sadržana i etnička definicija Hrvatske. ²³ Osvrćući se na očito jačanje klasne dimenzije u ustavnim aktima iz 1953. godine, uz zadržavanje građanske i etničke dimenzije, Igor Štiks zaključuje da je ovdje bila riječ o sukobu različitih „legitimacijskih načela“. ²⁴ No, rekli bismo, s očitom inklinacijom prema klasnoj dimenziji.

5. KONCEPT GRAĐANINA U USTAVU SFRJ I USTAVU SRH IZ 1963. GODINE

Nakon stupanja na snagu Ustavnog zakona FNRJ i Ustavnog zakona NRH ustavni se poređak temeljio na još i dalje važećem dijelu Ustava FNRJ iz 1946. te Ustava NRH iz 1947. godine kao i na Ustavnom zakonu FNRJ iz 1953. godine te Ustavnom zakonu NRH iz 1953. godine što je predstavljalo svojevrsan hibrid „stare“ i „nove“ ustavnosti. Utoliko se onda nakon deset godina takvog stanja i daljnjeg razvoja koncepta radničkog samoupravljanja te njegova širenja i na društvene djelatnosti nametnula potreba donošenja jedinstvenog ustavnog akta, što je i učinjeno ustavnim promjenama iz 1963. godine.

Analiza sadržaja Ustava Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije iz 1963. godine (dalje u nastavku: Ustav SFRJ iz 1963.) pokazuje da je u tom aktu široko korišten termin radnog naroda odnosno radnih ljudi. Tako je u sklopu osnovnih načela ustavnog poretka navede-

19 Ivo Krbek, *Pravo javne uprave FNRJ, I. knjiga, Osnovna pitanja i prava građana* (Birozavod, 1960) 204.

20 *Ibid.*

21 *Ibid.* 212.

22 Narodne novine, 9/1953.

23 Taj stav zastupa Dalibor Čepulo kad tvrdi da su tad na snazi bile i etnička i klasna definicija Hrvatske pri čemu smatra da je u novim okolnostima težište bilo na klasnoj definiciji Hrvatske. Čepulo (n 3) 349.

24 Štiks (n 6) 58.–59.

no da su se „narodi Jugoslavije (...) ujedinili (...) u saveznu republiku slobodnih i ravnopravnih naroda i narodnosti i stvorili socijalističku federativnu zajednicu radnih ljudi (...)“.²⁵ U sklopu istog dijela Ustava također je navedeno da: „sve oblike upravljanja, uključujući i političku vlast, stvaraju radnička klasa i čitav radni narod za sebe“.²⁶ Isticanje koncepcije radnog naroda te njegovo vezanje uz načelo narodnog suvereniteta odražavalo je, slično kao i u ustavnim zakonima iz 1953. godine, klasno razumijevanje načela narodnog suvereniteta koje je tad interpretirano u skladu s marksističkim učenjem, dakle bitno drugačije nego što je to bio slučaj u zemljama građanske demokracije.²⁷

Daljnja analiza sadržaja Ustava SFRJ iz 1963. godine pokazuje, međutim, da uz značajno korištenje sintagmi „radni ljudi“ odnosno „radni narod“, iz ustavnog teksta nije iščezao termin građanina. Tako u članku 22. Ustava SFRJ iz 1963. stoji da „građani mogu osobnim radom u granicama i pod uvjetima što ih odredi zakon, obavljati poljoprivrednu, zanatsku i drugu uslužnu ili sličnu djelatnost radi stjecanja dohotka“. Člankom 23. Ustava SFRJ iz 1963. je pak određeno da se građanima „zajamčuje pravo vlasništva na predmetima što služe osobnoj potrošnji, upotrebi ili zadovoljavanju njihovih kulturnih i drugih osobnih potreba“. U drugom stavku istog članka navodi se da „građani mogu imati pravo vlasništva na stambenim zgradama i stanovima za zadovoljavanje osobnih i porodičnih potreba, kao i za obavljanje djelatnosti osobnim radom u skladu s pravom građana zajamčenim ovim ustavom i s uvjetima što ih određuje zakon“. Konačno, na relevantnost termina građanin u Ustavu SFRJ iz 1963. godine upućuje i posebna glava Ustava o slobodama, pravima i dužnostima građana.²⁸ No u tadašnjim okolnostima te su slobode, prava i dužnosti građana definirani sukladno kolektivističkim odnosno socijalističkim shvaćanjima. Tako je u Ustavu SFRJ iz 1963. istaknuto da su „slobode i prava čovjeka i građanina neotuđivi dio i izraz socijalističkih i demokratskih odnosa zaštićenih ovim ustavom“ te da se „slobode i prava ostvaruju u međusobnoj solidarnosti ljudi i ispunjavanjem dužnosti svakog prema svima i svijuu prema svakome“ (čl. 32. st. 2.).

Na dvojstvo upotrebe sintagmi „radni narod“ odnosno „radni ljudi“ i „građani“ upućuju i neke norme Ustava SFRJ iz 1963. godine o društveno-političkom sistemu. Tako je člankom 71. propisano da je „radni narod jedini nosilac vlasti i upravljanja društvenim poslovima“ dok je također u istom članku navedeno da „građani ostvaruju samoupravljanje“ neposredno ili posredno „preko svojih delegata koje biraju u organe upravljanja radnih i drugih samoupravnih organizacija i u predstavnička tijela društveno-političkih zajednica“. Dvojna upotreba termina „radnih ljudi“ i „građana“ prisutna je i kod određenja pojedinih društveno-političkih zajednica, tako primjerice kod općina kod kojih je propisano da je predstavničko tijelo u općini „skupština koju sačinjavaju delegati građana i radnih ljudi u radnim organizacijama“.²⁹ Tako je i ovom Ustavu bio prisutan, Štiksovim riječima rečeno, sukob različitih „legitimacijskih načela“.

25 I. točka uvodnog dijela. Osnovna načela. Ustav SFRJ iz 1963. godine. Službeni list SFRJ, 14/1963.

26 IV. točka uvodnog dijela. *Ibid.*

27 O razumijevanju načela narodnog suvereniteta u socijalizmu kao i o uređenju tog načela u jugoslavenskom i hrvatskom ustavnom poretku socijalističkog razdoblja vidi: Veljko Mratović; Nikola Filipović; Smiljko Sokol, *Ustavno pravo* (Sveučilišna naklada Liber, 1977) 262.–264.; Stefanović (n 4) 33.–40.

28 Usp. glavu III. Ustava SFRJ iz 1963. godine.

29 Usporedi čl. 75. Ustava SFRJ iz 1963. godine; Dvojstvo koncepata radnih ljudi i građana došlo je do izražaja i u strukturi saveznih tijela vlasti pa je tako Ustavom SFRJ iz 1963. člankom 168. propisano da „pravo da bude biran za člana Saveznog vijeća ima svaki građanin koji ima biračko pravo“ dok je istim člankom, stavkom 2. propisano da „pravo da bude biran za člana Privrednog, Prosvjetno-kulturnog odnosno Socijalno-zdravstvenog vijeća ima svaki radni čovjek ili član organa upravljanja

Nakon donošenja Ustava SFRJ iz 1963. godine, vlasti su donijele Ustav Socijalističke Republike Hrvatske (dalje u radu: Ustav SRH iz 1963.).³⁰ U preambuli tog Ustava navedeno je da je „svojom borbom u narodnooslobodilačkom ratu i socijalističkoj revoluciji, hrvatski narod, u bratskom jedinstvu sa Srbima u Hrvatskoj i svim narodima Jugoslavije, pod vodstvom radničke klase i Komunističke partije, srušio stari klasni poredak (...)“. No, dalje u ustavnom tekstu, kao i kod Ustava SFRJ iz 1963., naglasak je stavljen na klasno određenje naroda Hrvatske pa je tako određeno da je SRH „državna socijalistička demokratska zajednica naroda Hrvatske, zasnovana na vlasti radnog naroda i samoupravljanju“ (čl. 1.).³¹

Iz motrišta određenja koncepta građanina značajno je napomenuti da Ustav SRH iz 1963., za razliku od Ustava SFRJ iz 1963., ne sadrži posebnu glavu o pravima čovjeka i građanina. Umjesto toga, položaj građanina je određen u sklopu glave „društveno uređenje“ te glave „političko uređenje“. Sukladno socijalističkim shvaćanjima, Ustav SRH iz 1963. godine regulirajući položaj građanina na više mjesta govori o dužnosti društvene zajednice da osigura određena prava građanima odnosno radnim ljudima.³² Također, i u ovom Ustavu vidljivo je u radu već istaknuto dvojstvo koncepta radnih ljudi i građana.³³

6. KONCEPT GRAĐANINA U USTAVU SFRJ I USTAVU SRH IZ 1974. GODINE

Nakon promjena Ustava SFRJ iz 1963. godine koje su provedene ustavnim amandmanima donošenim tijekom 1967., 1968. i 1971. godine,³⁴ novi Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (dalje u radu: Ustav SFRJ iz 1974.) i Ustav Socijalističke Republike Hrvatske (dalje u radu: Ustav SRH iz 1974.) doneseni su početkom 1974. godine.³⁵ U tim ustavnim ak-

radne organizacije odnosno radne zajednice u odgovarajućoj oblasti rada, član organa upravljanja udruženja radnih organizacija i funkcioner sindikata, u odgovarajućoj oblasti rada“.

30 Ustav SRH, Narodne novine, 15/1963.

31 Usp. Čepulo (n 3) 353.–354.

32 Tako je člankom 21. navedeno da „društvena zajednica osigurava materijalne i druge uvjete za osnivanje i razvitak poljoprivrednih radnih organizacija na osnovi društvenog vlasništva zemlje i društvenog rada (...)“. Člankom 32. je propisano da „društvena zajednica organizira i unapređuje odgoj i obrazovanje (...)“. Također člankom 44. je određeno da „društvena zajednica osigurava uvjete za unapređivanje i razvitak kulturne i umjetničke djelatnosti, kao i za zadovoljavanje kulturnih i umjetničkih potreba građana i brine se da kultura i umjetnost budu pristupačni svim građanima“. Člankom 47. je predviđeno da „društvena zajednica stvara uvjete za razvitak odgovarajućih djelatnosti i pomaže osnivanje organizacija koje se bave objavljivanjem i širenjem informacija“, dok je čl. 48. propisano da „društvena zajednica (...) stvara uvjete za svestrani razvitak fizičke kulture kao i za odmor i rasonodu građana radi podizanja njihove zdravstvene i radne sposobnosti“ (čl. 48.). Nadalje, učestalo je normiranje uloge „društvene zajednice“ i u području zdravstvene i socijalne zaštite pa je tako navedeno: „Radi čuvanja i unapređivanja tjelesnog i duševnog zdravlja ljudi, sprečavanja oboljenja, liječenja i rehabilitacije oboljelih i defektnih društvena zajednica organizira i unapređuje zdravstvenu službu“ (čl. 49.) itd.

33 U sklopu odredbi o „političkom uređenju“ ponovljena je odredba Ustava SFRJ iz 1963. o tome da je „radni narod jedini nosilac vlasti i upravljanja društvenim poslovima“ (čl. 63. st. 1. Ustava SRH iz 1963.), dok je također u istom članku navedeno da „građani ostvaruju samoupravljanje neposredno (...) i preko svojih delegata koje biraju u organe upravljanja radnih i drugih organizacija i u predstavnička tijela društveno-političkih zajednica“ (čl. 63. st. 2. Ustava SRH iz 1963.).

34 Ustav SFRJ iz 1963. godine te amandmane na taj Ustav iz 1967., 1968. i 1971. godine vidi u: Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije i Ustavni amandmani I–VI, Ustavni amandmani VII–XIX, Ustavni amandmani XX–XLII. (Književne novine, 1973)

35 Ustav SFRJ, Službeni list SFRJ 9/1974; Ustav SRH, Narodne novine 8/1974.

tima dalje je razrađen koncept samoupravljanja dok je bitna novina bilo uvođenje delegatskog sustava.³⁶ Brojni autori ističu da je Ustavom SFRJ iz 1974. godine bitno ojačano federalno načelo te je ojačana državnost republika.³⁷ Analiza sadržaja Ustava SFRJ iz 1974. godine iz motrišta položaja građanina otkriva da taj Ustav sadrži preambulu u kojoj je, među ostalim, navedeno da su „radnici i seljaci i napredni ljudi svih naroda i narodnosti Jugoslavije, ujedinjeni u Narodnooslobodilačkoj fronti na čelu s Komunističkom partijom svojom borbom u narodnooslobodilačkom ratu i socijalnoj revoluciji srušili stari klasni poredak (...)“ u čemu je vidljiv pomak glede titulara koji su „iznijeli“ revoluciju budući da su sad uz radnike izrijekom navedeni i seljaci te napredni ljudi. Dalje je u sklopu osnovnih načela sukladno tome istaknuto da „u SFRJ sva vlast pripada radničkoj klasi u savezu sa svim radnim ljudima grada i sela“ (točka IV.). Ustavom SFRJ iz 1974. godine savezna je država definirana kao: „državna zajednica dobrovoljno ujedinjenih naroda i njihovih socijalističkih republika te socijalističkih autonomnih pokrajina Kosova i Vojvodine koje su u sastavu Socijalističke Republike Srbije, utemeljena na vlasti i samoupravljanju radničke klase i svih radnih ljudi te socijalistička samoupravna demokratska zajednica radnih ljudi i građana i ravnopravnih naroda i narodnosti“ (čl. 1.). Na taj su način u definiciju savezne države ušli klasni koncept „radnih ljudi“, koncept građanina koji je i ovdje trebao biti razumijevan sukladno kolektivističkom svjetonazoru te koncepti naroda i narodnosti koji su u ustavima iz 1963. godine u značajnoj mjeri bili potisnuti.

U sklopu Ustava SFRJ iz 1974. godine u posebnoj glavi sadržane su odredbe o slobodama, pravima i dužnostima čovjeka i građanina.³⁸ Pri tome je kao načelo propisano da se „slobode i prava čovjeka i građanina, utvrđeni ovim ustavom, ostvaruju u međusobnoj solidarnosti ljudi i ispunjavanjem dužnosti i odgovornosti svakog prema svima i svih prema svakom“ te da su slobode i prava čovjeka i građanina ograničeni „ustavom utvrđenim interesima socijalističke zajednice“ (čl. 153. Ustava SFRJ iz 1974.). Na taj je način kao i u Ustavu SFRJ iz 1963. naglašen kolektivistički moment te shvaćanje da su prava čovjeka i građanina u socijalističkom društvu kao i mogućnost njihova ostvarenja uvjetovani pripadnošću zajednici, što je uostalom naglašavala i tadašnja doktrina ustavnog prava.³⁹ Kolektivističko usmjerenje normiranja prava i sloboda čovjeka građanina moguće je iščitati i iz članka 155. Ustava SFRJ iz 1974. kojim je pravo na samoupravljanje definirano kao „nepovredivo i neotuđivo pravo radnog čovjeka i građanina“ uz napomenu da se svakome „osigurava da odlučuje o svojim osobnim i zajedničkim interesima u organizacijama udruženog rada, mjesnim zajednicama (...) te u svim drugim oblicima svog samoupravnog udruživanja i međusobnog povezivanja“. Građani su tako u socijalističkom poretku svoje interese trebali ostvarivati pretežno u kolektivitetima, što je kasnije dobro naglasio Nikola Gavella u svom osvrtu o temeljnim karakteristikama socijalističkih pravnih poredaka.⁴⁰ Uz sve navedeno, valja još istaknuti da je člankom 203. Ustava SFRJ iz 1974. propisano da se:

36 O delegatskom sustavu vidi više u: Josip Sruk, *Delegatski skupštinski sistem* (Informator, 1982) 59.–63. i dalje.

37 Tako primjerice Branko Smerdel. Usp. Branko Smerdel 'Primjena federalnog načela i pouke ustavne reforme iz 1971. godine' u: Branko Smerdel (ur.), *Primjena federalnog načela i pouke ustavne reforme 1971.* (Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, 2007) 26.–27.

38 Detaljno o tadašnjem ustavnopravnom uređenju sloboda, prava, dužnosti i odgovornosti građana vidi u: Ratko Marković, *Ustavno pravo* (Savremena administracija, 1982) 483.–502; Aleksandar Fira, *Ustavno pravo* (Privredni pregled, 1981) 266.–304.

39 Tako Ratko Marković u knjizi *Ustavno pravo* raspravljajući o ovom pitanju među ostalim ističe: „Bez dužnosti čovjeka i građanina, nema ni opstanka ljudske društvene i političke zajednice, a to znači ni ostvarivanja proklamiranih sloboda i prava u njoj“. Marković (n 38) 501.

40 Gavella (n 1) 22.

„slobodama i pravima utvrđenim ovim ustavom nitko ne smije koristiti radi rušenja osnova socijalističkog samoupravnog demokratskog uređenja utvrđenog ovim ustavom“, čime je još jednom zabranjena svaka proturežimska djelatnost. U Hrvatskoj je, osim Ustavom SFRJ iz 1974. godine, koncept građanina oblikovan ustavnim amandmanima na Ustav SRH iz 1963. godine⁴¹ te Ustavom SRH iz 1974. godine. U tom smislu, u preambuli Ustava SRH je rečeno: „Revolucionarnom borbom radnika, seljaka i svih naprednih ljudi Hrvatske u narodnooslobodilačkom ratu i socijalističkoj revoluciji hrvatski je narod, u bratskom jedinstvu sa srpskim narodom u Hrvatskoj i svim narodima i narodnostima Jugoslavije, pod vodstvom radničke klase i Komunističke partije, srušio stari klasni poredak (...)“. Tako je u preambuli republičkog Ustava kod određenja Hrvatske kombiniran i etnički i klasni element. Štoviše, osim u preambuli, etnički je element naveden i u normativnom dijelu Ustava SRH iz 1974., što je bilo bitno različito od uređenja prema Ustavu SRH iz 1963. Naime, u članku 1. Ustava SRH iz 1974. određeno je da je SRH „država utemeljena na suverenosti naroda i na vlasti i samoupravljanju radničke klase i svih radnih ljudi te socijalistička samoupravna demokratska zajednica radnih ljudi i građana i ravnopravnih naroda i narodnosti“, u čemu je sadržan klasni element, ali i da je SRH „nacionalna država hrvatskog naroda, država srpskog naroda i država narodnosti koje u njoj žive“, u čemu je vidljivo etničko određenje države.⁴² Ipak, iz daljnjih odredbi Ustava SRH proizlazi da je načelo narodnog suvereniteta i ovdje bilo definirano pretežno klasno.⁴³

Konačno, valja istaknuti da i Ustav SRH iz 1974., kao i njegovi prethodnici, sadrži normu o republičkom državljanstvu (čl. 5. Ustava SRH iz 1974.), iako tom državljanstvu negira bilo kakav praktičan značaj stoga što propisuje da „državljanici drugih republika Jugoslavije imaju na teritoriju SRH ista prava i dužnosti kao i njezini državljani“ (čl. 5. st. 3. Ustava SRH iz 1974.).⁴⁴ Valja stoga primijetiti da ustavnopravni razvoj koji se očitovao u jačanju republika u savezним tijelima te u širenju autonomije republika, što je bila jedna od bitnih karakteristika ustavnih reformi provedenih 1974. godine, nije imao odgovarajuću podršku u oblikovanju koncepta republičkog državljanina SRH kao osobe koja bi temeljem činjenice republičkog državljanstva imala posebna prava u SRH.

7. ZAKLJUČAK

Provedeno istraživanje ukazalo je na značajne promjene u konceptu građanina u ustavnopravnom poretku tijekom analiziranog razdoblja. Tako je u ustavnim aktima nastalima potkraj Drugog svjetskog rata te neposredno nakon njega vidljiv u određenoj mjeri kontinuitet s ustavnim tradicijom međuratnog razdoblja, dok su s druge strane vidljivi i određeni diskontinuiteti. Kontinuitet je, naime, ponajviše vidljiv u terminologiji koja je bila vrlo slična

41 Vidi republičke amandmane na Ustav SRH iz 1963. godine u: Ustavni amandmani na Ustav SR Hrvatske i SFRJ (ekspozice Jakova Blaževića) (Narodno sveučilište grada Zagreba – Centar za aktualni politički studij, 1972) 45.–93.

42 Za komentar ove odredbe vidi: Čepulo (n 3) 363.

43 Ustav SRH iz 1974. propisao je da „radni ljudi i građani Hrvatske ostvaruju svoja suverena prava u SRH, a u SFRJ kad je to u zajedničkom interesu dogovorom svih republika i autonomnih pokrajina utvrđeno Ustavom SFRJ“ (čl. 2. Ustava SRH iz 1974.).

44 Istu odredbu o punoj ravnopravnosti državljanica drugih jugoslavenskih država s državljanima SRH sadržavao je i Zakon o državljanstvu SRH iz 1977. godine. Usp. Zoran Pokrovac, *Hrvatsko izborno zakonodavstvo za parlamentarne i predsjedničke izbore od 17. 2. 1990. do 30. 9. 1993.* (Puls, 1995) 19.

terminologiji iz međuratnog razdoblja. Diskontinuitet je pak bio vidljiv u pogledu normiranja položaja građanina s obzirom na tada prisutno naglašavanje kolektivističkih elemenata te dužnosti građana prema zajednici, što je naročito vidljivo u Ustavu FNRJ iz 1946. i u Ustavu NRH iz 1947. godine. Osim navedenog, značajan pomak u ustavnom poretku vidljiv je i u dijelu koji se ticao nacionalne ravnopravnosti te nacionalnog određenja Hrvatske.

Bitne promjene u ustavnom poretku provedene su savezним i republičkim ustavnim zakonom iz 1953. godine budući da su u ustavni tekst, više nego ranije, ušle kategorije radnih ljudi i radnog naroda. Dominantno klasno određenje građanina vidljivo je i u ustavima donošenim tijekom 1963. godine. Sukladno tome, promijenjena je i definicija federacije te narodne odnosno socijalističke republike Hrvatske na način da je izrijekom istaknut radni narod kao nositelj narodnog suvereniteta. Neovisno o tim promjenama, u Ustavu SFRJ iz 1963. godine naziv građanin te poglavlje o slobodama, pravima i dužnostima čovjeka i građanina zadržani su, iako je iz ustavnih akata vidljivo da je položaj građanina definiran sukladno kolektivističkom svjetonazoru. Analiza Ustava SFRJ iz 1963. i Ustava SRH iz 1963. pokazala je također da je u drugi plan potisnut etnički element koji, iako i dalje prisutan u preambuli Ustava iz 1963. godine, više nije bio dio normativnog dijela ustava donesenih 1963. godine.

Konačno, valja primijetiti da su osnovni parametri uređenja koncepta građanina prosljeđeni i u ustavima iz 1974. godine. Tako su i u ustavnim aktima iz 1974. godine zastupljene klase kategorije radnih ljudi i radnog naroda, dok su prava i dužnosti građana u značajnoj mjeri definirani sukladno kolektivističkom svjetonazoru. Bitna, međutim, razlika bilo je u Ustavu SRH iz 1974. prisutno nacionalno određenje SRH kao „nacionalne države hrvatskog naroda, države srpskog naroda i države narodnosti koje u njoj žive“. Tako se u ovom dijelu s obzirom na etničko određenje ustavnopravni razvoj u određenoj mjeri pokazao reverzibilnim.

LITERATURA I IZVORI

1. Bačić A, *Ustavno pravo Republike Hrvatske: praktikum* (Pravni fakultet Split, 1997)
2. Bukvić N, *Privid demokracije: Sabor u prvim godinama komunističke Hrvatske (1945. – 1953.)* (Hrvatski državni arhiv, 2018)
3. Čepulo D, *Hrvatska pravna povijest u europskom kontekstu – od srednjeg vijeka do suvremenog doba* (Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2021)
4. Gavella N, Alinčić M, Klarić P, Sajko K, Tumbri T, Stipković Z, Josipović T, Gliha I, Matanovac R, Ernst H, (ur.) *Teorijske osnove građanskog prava: Građansko pravo i pripadnost hrvatskog pravnog poretka u kontinentalnoeuropskom pravnom krugu* (Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2005)
5. Fira A, *Ustavno pravo* (Privredni pregled, 1981)
6. Kosnica I, 'Deprivation of Citizenship Status in Croatia and Yugoslavia in the Aftermath of the Second World War' (2021) 2 *Journal on European History of Law* 106
7. Krbek I, *Pravo javne uprave FNRJ, I. knjiga, Osnovna pitanja i prava građana* (Birozavod, 1960)
8. Marković R, *Ustavno pravo* (Savremena administracija, 1982)
9. Mihaljević J, 'Ustavna uređenja temeljnih prava u Hrvatskoj 1946. – 1974.' (2017) 1 *Časopis za suvremenu povijest* 25
10. Mratović V, Filipović N i Sokol S, *Ustavno pravo* (Sveučilišna naklada Liber, 1977)

11. Omejec J, 'Hrvatska uprava od socijalističkog do europskog koncepta zakonitosti' u Gjidara M, Aviani D, Britvić Vetma B (ur.) *Hrvatsko-francuski upravnopravni dani. Hrestomatija I – opći dio: Javna uprava. Journées juridiques et administratives franco-croates. Miscellanea I – partie générale: L'administration publique* (Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu; Sveučilište Panthéon Assas, Paris II; Državni savjet Francuske Republike, Faculté de droit de Split; Université Panthéon-Assas, Paris 2 ; Conseil d'État de France, 2016) 2.–37.
12. Pokrovac Z. *Hrvatsko izborno zakonodavstvo za parlamentarne i predsjedničke izbore od 17. 2. 1990. do 30. 9. 1993.* (Puls, 1995) Smerdel B, 'Primjena federalnog načela i pouke ustavne reforme iz 1971. godine' u: Smerdel B (ur.), *Primjena federalnog načela i pouke ustavne reforme 1971.* (Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, 2007) 17.–38.
13. Sokol S i Smerdel B, *Ustavno pravo* (Školska knjiga, 1992)
14. Sruk J, *Delegatski skupštinski sistem* (Informator, 1982)
15. Stefanović J, *Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno* (Nakladni zavod Hrvatske, 1950)
16. Šokčević D, *Hrvatska od stoljeća 7. do danas* (Durieux, 2016) Štiks I, *Nations and Citizens in Yugoslavia and the Post-Yugoslav States: One Hundred Years of Citizenship* (Bloomsbury Academic, 2015)

PROPISI

1. Ustav Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca (Državna štamparija Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, 1926)
2. Ustav Kraljevine Jugoslavije (Tisak i naklade knjižare St. Kugli, 1931)
3. Ustav Federativne Narodne Republike Jugoslavije, Službeni list Federativne Narodne Republike Jugoslavije, 10/1946.
4. Ustav Narodne Republike Hrvatske, Narodne novine – službeni list Narodne Republike Hrvatske, 7/1947.
5. Ustavni zakon o osnovama društvenog i političkog uređenja Federativne Narodne Republike Jugoslavije i saveznim organima vlasti, Službeni list Federativne Narodne Republike Jugoslavije, 3/1953.
6. Ustavni zakon Narodne Republike Hrvatske o osnovama društvenog i političkog uređenja i republičkim organima vlasti, Narodne novine, 9/1953.
7. Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, Službeni list Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, 14/1963.
8. Ustav Socijalističke Republike Hrvatske, Narodne novine, 15/1963.
9. Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije i Ustavni amandmani I–VI, Ustavni amandmani VII–XIX, Ustavni amandmani XX–XLII. (Književne novine, 1973)
10. Ustavni amandmani na Ustav SR Hrvatske i SFRJ (ekspoze Jakova Blaževića) (Narodno sveučilište grada Zagreba – Centar za aktualni politički studij, 1972) Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, Službeni list Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, 9/1974.
11. Ustav Socijalističke Republike Hrvatske, Narodne novine, 8/1974. Zakon o državljanstvu Demokratske Federativne Jugoslavije. Službeni list Demokratske Federativne Jugoslavije, 64/1945.
12. Zakon o oduzimanju državljanstva oficirima i podoficirima bivše Jugoslavenske vojske, koji neće da se vrate u otadžbinu i pripadnicima vojnih formacija koji su služili okupatoru i odbjegli u inozemstvo. Službeni list Demokratske Federativne Jugoslavije, 64/1945.

Ivan Kosnica*

THE CONCEPT OF CITIZEN IN THE CROATIAN AND YUGOSLAV CONSTITUTIONAL ORDERS FROM 1944 UNTIL 1990

Summary

The paper relates to the concept of citizen in the Croatian and Yugoslav constitutional orders from 1944 until 1990. The paper deals with the analysis of the most important constitutional acts that affected citizens starting from those enacted by the Yugoslav and Croatian authorities at the end of the Second World War and its aftermath. In addition, the paper conducts an analysis into the federal and republican constitutional law of 1953, federal and republican constitution of 1963 and federal and republican constitution of 1974. The paper sets forth that the authorities shaped the concept of citizen in line with the socialistic principles while at the same time gradually abandoning individual approach towards citizens. In addition, it is pointed out that socialistic constitutions emphasized class terminology in their constitutional texts and interests of the community over the individual interests. Furthermore, the paper indicates that in the constitutional acts, specifically those enacted in the aftermath of the Second World War and in the acts of 1974, the authority emphasized ethnic equality as an important feature of the constitution.

Keywords: citizen, working people, constitution, socialism, Croatia



This work is licensed under a Creative Commons
Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

* Ivan Kosnica, PhD, Associate Professor, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg Republike Hrvatske 3, 10000 Zagreb, Republic of Croatia. E-mail address: ivan.kosnica@pravo.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0467-6062>.

Jelena Kasap*

Izvorni znanstveni rad
UDK 347.65-055.2(497.5)(094)(091)
34(497.5 Cres-Osor)"1441"
DOI: <https://doi.org/10.25234/pv/23804>
Rad primljen: 22. studenog 2022.
Rad prihvaćen: 12. siječnja 2023.

OSOBITOSTI NASLJEDNO-PRAVNOG UREĐENJA CRESKO-OSORSKOG STATUTA IZ 1441. GODINE**

Sažetak: *Regulaciji imovinsko pravnih odnosa nastalih nakon smrti ostavitelja u Cresko-osorskom statutu posvećena je znatna pozornost. Broj odredaba koje uređuju nasljedno pravne odnose u sadržaju ovog izvora potvrđuju važnost obiteljske zajednice kao i značaj obiteljske imovine unutar ove kasnosrednjovjekovne komune. U vezi s tim izvjesno je kako Cresko-osorski statut pokazuje određene osobitosti. Izjednačenost muških i ženskih descendenata kada je riječ o neoporučnom nasljeđivanju obilježava nasljedno-pravno uređenje rijetkih komuna kvarnerske regije, među ostalim, i creske. Zbog tog je razloga, za razumijevanje nasljednog koncepta Statuta, važno utvrditi položaj žene u braku i obitelji. U razdoblju kada pod utjecajem recepcije različitih pravnih izvora, primarno mletačkih i bizantskih, većina jadranskih komuna usvaja gotovo istovjetna obilježja nasljeđivanja u kojima se naslijeđe obiteljske imovine vezuje uz određeni stupanj srodstva, statut normira oporučnu slobodu te slobodno raspolaganje imovinom po volji oporučitelja ili najčešće u vjerske svrhe. Kako je sustavna analiza pravnih odredaba statuta tek predmet rasprave u znanstvenim krugovima, obilježja nasljednih odnosa reguliranih odredbama ovog izvora zasigurno će doprinijeti razumijevanju pravne zbilje ove srednjovjekovne otočne komune. U ovom će se istraživanju detaljnom raščlambom pravnog izvora, kao i komparacijom partikularnih odredaba drugih bliskih komuna nastojati analizirati temeljna obilježja oporučnog i neoporučnog nasljeđivanja, ali druga važna pitanja poput položaja određenih kategorija nasljednika te pronaći ishodište zasebnoj regulaciji nasljedno-pravnih odnosa u ovoj otočnoj zajednici.*

Ključne riječi: *Cresko-osorski statut, ostavina, obitelj, položaj žene, oporučno nasljeđivanje, neoporučno nasljeđivanje*

* Dr. sc. Jelena Kasap, docentica Pravnog fakulteta Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, S. Radića 13, 31000 Osijek. E-adresa: jkasap@pravos.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8182-7493>.

** Ovaj je rad nastao u okviru znanstvenog projekta na Pravnom fakultetu Osijek, Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku (Razvoj privatnopravnih instituta u hrvatskoj pravnoj tradiciji u kontekstu njene integriranosti u europsku pravnu kulturu (ETRAD)).

1. UVODNA RAZMATRANJA

U razdoblju na koje se u ovom radu referiramo, neposredno prije donošenja Cresko-osorskog statuta, otok Cres bio je u sastavu Mletačke Republike. Ta je okolnost u znatnoj mjeri utjecala na sadržaj zakonskog prava sadržanog u odredbama statuta, ponajprije na oblik i sadržaj normi koje uređuju imovinsko-pravne odnose između bračnih drugova, ali i odnose roditelja i djece na koje se u sadržaju ovog istraživanja referiramo.¹

U hrvatskoj pravno-povijesnoj znanosti niz je istraživanja koja se bave režimom srednjovjekovnog nasljednog i obiteljskog prava, a neizmjeran je doprinos akademika Margetića koji je iscrpno analizirao norme priobalnih i otočnih statuta te u značajnoj mjeri olakšao buduća istraživanja ove problematike.²

Cresko-osorski statut donesen je 1441. godine. Donio ga je odbor plemića i pučana, predstavnika svih naselja (Cres, Osor, Lubenice, Beli) koja su u to vrijeme činila općinu, a potvrdio ga je dužd Francesco Foscari. To očito nije bio prvi statut komune, budući da se prethodni statut spominje 1333. godine, u kontekstu izmjene nekih njegovih odredaba. Nažalost, prvobitni tekst statuta i dalje je nepoznat.³ Neke odredbe prve redakcije statuta nastojalo se rekonstruirati u nastavku istraživanja s obzirom na to da redakcija Statuta iz 1441. u nekim odredbama ukazuje na staro pravo.

Uređenje pojedinih instituta obiteljskog, a u vezi s time i nasljednog prava, pokazuje određene osobitosti koje nije moguće uočiti u statutima susjednih komuna.⁴ Rezultat je to različitih pravnih utjecaja koji su na ovom području prepoznatljivi tijekom srednjovjekovnog razdoblja, a svode se u najvećoj mjeri na recepciju pravila rimsko-bizantskog te mletačkog prava. Ono što općenito obilježava statutarna uređenja kasnosrednjovjekovnih komuna jest okolnost da obi-

- 1 Prema Beucovu mišljenju, zbog nepostojanja vjerodostojnih izvora o mletačkoj supremaciji u ranijem razdoblju Mletačka Republika postala je legitimnim vladarom Osora kao i drugih dalmatinskih gradova kupnjom Dalmacije 1409. godine. Ivan Beuc, 'Osorska komuna u pravnopovijesnom svjetlu' (1953) (1) Vjesnik historijskih arhiva u Rijeci i Pazinu, 36.–38.
- 2 Lujo Margetić, 'Nasljedno pravo descendenata po srednjovjekovnim statutima Šibenika, Paga, Brača i Hvara' (1972) 22(3) Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 339.–366. Lujo Margetić, 'O starom hrvatskom nasljednom pravu descendenata', (1972–73) (XV–XVI) Historijski zbornik 273.–279. Lujo Margetić, 'Preferiranje djeteta po Krčkom, Rapskom i drugim primorskim statutima' (1973) XVIII Vjesnik historijskih arhiva u Rijeci i Pazinu, Rijeka, 215.–247. Lujo Margetić, 'Bizantsko bračno imovinsko pravo u svjetlu Novele XX Lava Mudroga' (s osobitim obzirom na razvoj bračnog imovinskog prava u srednjovjekovnim dalmatinskim gradskim općinama) (1978) XVIII, ZRVI, 19.–50. Lujo Margetić, *Srednjovjekovno hrvatsko pravo – Stvarna prava* (Pravni fakultet Zagreb – Pravni fakultet u Rijeci – Zrinski 1938). Lujo Margetić (1996) *Hrvatsko srednjovjekovno obiteljsko i nasljedno pravo* (Narodne novine, 1996).
- 3 Karbić, D i Karbić, M, (2013) 'The Laws and Customs of Medieval Croatia and Slavonia – A Guide to the Extant Sources', London UCL School of Slavonic and East European Studies Studies in Russia and Eastern Europe, 75. <<https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/1469335/1/The%20Laws%20of%20Croatia.pdf>> pristupljeno 14. rujna 2022. Prema mišljenju Beuca, tekst Statuta evidentno je reformiran, no nije poznao jesu li izmjene nastupile prije ili nakon što je teritorij otoka potpao pod vlast Mletačke Republike 1409. godine. Nema sumnje da su i statutarne odredbe kao i dio običajnog prava na područjima pod mletačkom upravom vjerojatno podvrgnuti stanovitim prilagodbama mletačkim pravilima. Beuc (n 1) 53.
- 4 Pravne regije i pripadnost srednjovjekovnih statuta akademik Margetić, kao što to ističe Kosanović, definirao je u dvjema opsežnim monografijama. Iako se otok Cres spominje u različitim pravnim pitanjima u okviru obrade Kvarnerske regije, obrada problematike oporučnog nasljeđivanja na području Dalmacije često spominje upravo cresko pravo. Otok Cres, sukladno relevantnoj pravno povijesnoj bibliografiji, predstavlja fluidno područje između Kvarnerske pravne regije i Dalmacije. Kosanović zaključuje: „(...) kako se akademik Margetić često doticao pravnih sustava Cresa, Krka i Raba u svojim komparativnim analizama vezanim uz razvoj prava u Dalmaciji, no, neovisno o tome, oni su prema njegovoj podjeli smješteni u Kvarnersku pravnu regiju.“ Kosanović, O, 'Prilog bibliografiji objavljenih srednjovjekovnih dalmatinskih statuta te pravnopovijesnih studija o njima', (2010) 53, Arhivski vjesnik 138. Margetić, *Srednjovjekovno hrvatsko pravo. Stvarna prava* (n2) 1, 133, 202. Margetić, *Hrvatsko srednjovjekovno obiteljsko i nasljedno pravo* (n 2), 133.–166.

čajno pravo gubi značaj recepcijom rimskom prava. Razumno je pretpostaviti, kao što to tvrdi Beuc, da je običajno pravo u Osoru bilo dobrim djelom zamijenjeno rimskim pravom u prvoj polovini 14. stoljeća kada su se vjerojatno javile prve kompilacije Cresko-osorskog statuta. Pod takvim uvjetima, naročito uzevši u obzir reforme Statuta dolaskom Osora pod mletačku vlast, razvidno je da Statut počiva djelom na običajnom pravu, djelom na recipiranom te djelom na legislatornom pravu.⁵

Već na početku istraživanja važno je uočiti kako za rješenje nekih pitanja zbog nepostojanja zasebne zakonske regulacije sam tekst Statuta upućuje na pravne običaje.⁶

Odredbe Statuta koje se dotiču obiteljskog i nasljednog prava međusobno se nadovezuju, no nisu navedene u kontinuitetu te je moguće uočiti kako je za neka pitanja nasljednog prava sasvim uobičajeno tražiti rješenja u odredbama koje primarno uređuju obvezno pravne odnose. Interpretacija statutarnih normi ukazuje na kazuistički pristup sastavljača te se odredbe referiraju isključivo na one pravne situacije koje su rezultirale češćim sporovima u ovoj municipalnoj sredini. Različito od pravnih rješenja u susjednim komunama gdje je naglašen slijed i sustavan pristup različitim institutima nasljednog prava, ovaj izvor nije osobito razgraničio poznate institute. Zbog tog se razloga narav pojedinih instituta nastojalo utvrditi komparacijom s odredbama municipalnih pravila onih komuna koja počivaju na zajedničkim temeljima. Važno je napomenuti i kako se norme nasljednog prava u velikoj mjeri prožimaju s odredbama obiteljskog prava te ih je u nekoj mjeri, za razumijevanje obaju područja zasebno, potrebno i razgraničiti.

Čitav niz slučajeva na koje deskriptivno ukazuju norme izvora svode se na sljedeća područja nasljednog prava: oporučno, neoporučno, tj. intestantno nasljeđivanje te nužno nasljedno pravo. Nastojat će ih se analizirati u zasebnim dijelovima istraživanja te komparirati sa sadržajno istovjetnim odredbama teritorijalno bliskih statuta ne bi li se utvrdio u kojoj se mjeri razlikuju te imaju li uopće zajedničke temelje.⁷ Druga zasebna pitanja poput pravnog položaja

- 5 Detaljnije o tome: Beuc (n 1) 53, 127. O istome Margetić tvrdi kako se od 13. stoljeća u statutima naših komuna može utvrditi snažan utjecaj mletačkog prava temeljenog na modificiranim odredbama Justinijanskih izvora, ali i prilagođenog mjesnim prilikama svake pojedine komune. Margetić, *Hrvatsko srednjovjekovno obiteljsko i nasljedno pravo* (n 2) 141.
- 6 Cresko-osorski statut, preambula: „(...) Ako se pak u budućnosti dogodi nešto ili bude nužno koji put, da neka stvar ne bi bila točno utvrđena, s obzirom na to da ima više događaja nego statuta, određujemo, ako se nešto slično desi, treba postupati od sličnog na slično ili prema utvrđenom običaju. Ako se pak dogodi nešto potpuno drukčije ili ako ne postoji običaj, neka suci odluče onako, kako proizlazi iz okolnosti da je pravedno i dobro.“
Mitis, S, 'Lo statuto di Cherso ed Osseoro,' (1921) 37 9, *Archeografo Triestino*, 325.–366. <<https://www.openstarts.units.it/bitstream/10077/24507/1/2968569.pdf>> pristupljeno 1. listopada 2022. Beuc (n 1) 5.–161. Petris, S, *Lo statuto dell'isola di Cherso ed Osseoro*, Programma dell'I. R. (Ginnasio Superiore di Capodistria, Capodistria 1889–90), 13. Odredbe statuta za sadržaj istraživanja preuzete su iz sljedećeg izvora: Margetić, L, *Srednjovjekovni zakoni i opći akti na Kvarneru* (Zagreb, Nakladni zavod Globus, 2012). Integralni prijevod Cresko-osorskog statuta na hrvatski jezik sastavili su Anelise i Lujo Margetić na temelju djela Giuliani, A, *Statuto di Cherso et Osseoro – Concilientia de Superiori Appresso Gio* (Venetiji, M.D.C.XXXX).
- 7 U radu su korišteni sljedeći statuti: Cvitančić, A, *Bračko srednjovjekovno pravo* (Književni krug, 2006). Dubrovački statut = Bogišić, B i Jireček, K, *Liber statutorum civitatis Ragusii*, (Zagrabie MCMIV); Cvitančić, A, Kasandrić, I, *Hvarski statut* (Književni krug 1991); *Korčulanski statut: statut grada i otoka Korčule* (Književni krug 1995); Paški statut = *Statut Paške općine, Statuta Communitalis Pagi* (MH Pag, Pravni fakultet Zagreb 2011); Rapski statut = Margetić, L, Strčić, P, *Statut rapske komune iz 14. st.*, (Adamić, Rab – Rijeka 2004); Cvitančić, A, *Splitski statut: Splitsko srednjovjekovno pravo* (Književni krug 1998); Šibenski statut = *Knjiga statuta, zakona i reformacija grada Šibenika*, preveo Herkov, Z, *pretisak izdanja Volvmen statvtvorum legvm, et reformationvm civitatis Sibenici cum tabula rubricarum, Venetiis, apud Nicolaum Morettum, 1608.* (Muzej grada Šibenika 1982). Trogirski statut = Strohal, I., *Statuta et reformationis civitatis Tragurii*, (Zagreb 1915); Zadarski statut = Križman, M i Kolanović, J, *Statuta Iadertina – Zadarski statut sa svim reformacijama odnosno novim uredbama donesenima do godine 1563.* (Matica hrvatska Zadar i Hrvatski državni arhiv Zagreb 1997); Margetić, L i Strčić, P, *Statut rapske komun iz 14. stoljeća (Statutum communis Arbae)* (Rab – Rijeka 2004); Margetić, L i Strčić, P, *Krčki (Vrbanski) statut iz 1388, 2. izdanje* (Povijesno društvo otoka Krka, Društvo Krčana i prijatelja otoka Krka 2008); Herkov, Z, *Statut grada Rijeke iz godine 1530.* (Nakladni zavod Hrvatske 1948).

određene kategorije osoba pri nasljeđivanju, primjerice žena, izvanbračne djece, redovnika ili stranaca – nastojat će se interpretirati ovisno o režimu nasljeđivanja unutar kojeg ih statut nabraja.

2. OPORUČNO NASLJEĐIVANJE

Oporuka kao pravni posao kojim ostavitelj raspolaže imovinom za slučaj smrti pojavljuje se u našim priobalnim komunama prije 13. stoljeća, a formalna pravila valjanosti oporuke svodila su se na različite tradicije: „(...) rimsku, bizantsku, langobardsku, slavensku – no najvećim dijelom ipak su počivali na usmenom iskazu svjedoka.“⁸ Kada je riječ o odredbama statuta koje se regulirale formu oporuke u našim priobalnim komunama prevladavaju oporuke usmeno izrečene pred svjedocima (*testamentum allographum*) te kasnije zapisane u bilježničkoj kancelariji, i one pisane vlastoručno (*testamentum holographum*).⁹ Zanimljivo je primijetiti da upravo na razmeđu 13. i 14. stoljeća dolazi do prevladavanja javnobilježničke oporuke, što je istovremeno označilo i stanoviti razvoj javnobilježničke djelatnosti unutar jadranskih komuna.¹⁰ U nastavku će se detaljno analizirati odredbe Cresko-osorskog statuta ne bi li se definirala forma te sadržaj oporučnih raspoložbi, ali i utvrdilo u kojoj mjeri odredbe Statuta odgovaraju općim načelima oporučnog nasljeđivanja zastupljenim u pravu priobalnih komuna.

U pogledu formalnih uvjeta valjanosti oporuke Statut propisuje određene formalnosti: „(...) Posljednja volja ostavitelja zabilježena oporukom valjana je ako je oporuku sastavio javni bilježnik i ako su ju potpisala dva svjedoka.“¹¹ Osim što su pisana forma i prisutnost dvaju

8 Osnovno obilježje nasljedno-pravnog uređenja Slavena i Germana jest intestantno nasljedno pravo, tj. nasljedno pravo po krvi ili srodstvu. Sustav nasljednog prava temeljen na ovim načelima zasigurno je u jednom razdoblju bio dominantan i na području jadranske obale. Utjecaj talijanskog prava, ali i utjecaj klera koji se očitovao u osiguranju slobode oporučivanje kao i u dušobrižništvu, osigurao je razvoj oporučnog nasljeđivanja i u našim gradovima. Ne smije se zanemariti kako se promjena nije događala istovjetno na svim područjima, već su odredbe o oporuci bile u većoj ili manjoj mjeri modificirane hrvatskim slavenskim pravom. Tek pri kraju 14. stoljeća na području Dalmacije vidljiva je bilježnička oporuka koja u potpunosti odgovara rimskoj, *testamentum per nuncupationem*. Šufflay, M, *Dalmatinsko-hrvatska srednjovjekovna listina. Povijest hrvatskoga notarijata od XI. do XV. stoljeća*, (Darko Sagrač 2000) 127.–128. Ladić, Z, „Oporučni legati *pro anima* i *ad pias causas* u europskoj historiografiji. Usporedba s oporukama dalmatinskih komuna“ (1999) 17. Zbornik Odsjeka za povijesne znanosti Zavoda za povijesne i društvene znanosti Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti, 1–2; Ladić, Z, 'Legati kasnosrednjovjekovnih dalmatinskih oporučitelja kao izvor za proučavanje nekih vidova svakodnevnog života i materijalne kulture' (2003) 21 Zbornik Odsjeka za povijesne znanosti Zavoda za povijesne i društvene znanosti Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti, 1.–28. <<https://hrcaak.srce.hr/7974>> pristupljeno 15. listopada 2022.

9 Marijan Sivrić, *Oporuke kancelarije stonskoga kneza. Od sredine 15. stoljeća do 1808. godine* (Državni arhiv Dubrovnik 2002) 46.–48.

10 O pravnoj naravi oporuke u hrvatskom srednjovjekovnom pravu raspravljalo se u domaćoj pravno-povijesnoj znanosti višestruko. Spevec je utvrdio kako rimsko pravo vjerojatno nije poslužilo kao temeljni izvor za srednjovjekovnu oporuku dalmatinskih komuna. Naime, uvjet valjanosti oporuke u rimskom pravu jest institut *heredis* te rimska pravna forma. Splitski statut, primjerice, imenovanje nasljednika nije normirao kao uvjet valjanosti oporuke, a brojne priobalne komune nisu poštovale primjenu načela *heredis institutio*. Stoga je, prema Spevecu, sasvim jasno kako je vjerojatan uzor za formu oporuke u srednjovjekovnom priobalju njemački institut *fideikomis* – prijenos imovine po vjernoj ruci. Klaić N, „Tribuni i consules zadarskih isprava 10 i 11 stoljeća“ (1968) 1 (1) Zbornik radova Vizantološkog instituta 70. Spevec, F J, 'Oporuka po statutu korčulanskom i splitskom' (1889) XV (6) Mjesečnik pravničkog društva u Zagrebu, 229. Da je *heredis institutio* tijekom srednjovjekovlja nepotreban uvjet valjanosti oporuke smatra i Margetić, *Hrvatsko srednjovjekovno obiteljsko i nasljedno pravo* (n 2) 205.

11 Cresko-osorski statut, II, 57. Mitis (n 6) 340. Kad je posrijedi formalnost za zaključenje oporuke, slične su odredbe statuta geografski bliskih komuna, Rijeke i Krka. Na Krku je valjanost oporuke uvjetovana nazočnošću notara te sedmorice, tj. petorice svjedoka. Ako je oporučitelj znao pisati, Statut je omogućavao sastavljanje vlastoručne oporuke uz nazočnost trojice svjedoka. Tako sastavljenu oporuku oporučitelj je morao predati notaru ili sakristiji crkve ili samostanu Male braće. Krčki statut, II, 80, (8). U Rijeci je valjanost oporuke bila uvjetovana jednako strogim formalnostima s obzirom na to da je Statutom određena nazočnost

svjedoka osnovni uvjeti valjanosti oporuke podrazumijevalo se kako svjedoci ne smiju govoriti o sadržaju posljednje volje ostavitelja za vrijeme njegova života.

Ipak, svakodnevne okolnosti ponekada su dovodile do situacija u kojima je oporučitelj bio onemogućen izreći svoju posljednju volju uz poštovanje svih propisanih okolnosti. Za takve situacije statutom je predviđena mogućnost da oporučitelj svoju posljednju volju izrekne u formi obične isprave bez prisutnosti javnog bilježnika. Ta se isprava nazivala brevijarom, *per modum breviarum*.¹² Isprava koja je sadržavala odredbe posljednje volje oporučitelja na području Cresa, Osora, Lubenica ili Belog mogla je napisati bilo koja osoba, ne nužno notar. Posljednja volja navedena u ispravi morala je biti potvrđena nazočnošću dvojice svjedoka. Pri tome se vodilo računa o tome da je oporučitelj pri izricanju posljednje volje uračunljiv i pri svijesti.

Premda Statut to eksplicitno ne navodi svjedoci su po smrti ostavitelja upućeni u kancelariju gdje su svjedočili o sadržaju ostaviteljeve posljednje volje. Za valjanost iskaza svjedoka bio je predviđen rok od tri mjeseca od smrti oporučitelja ili jednu godinu u slučaju njihove odsutnosti. Prihvaćanjem iskaza svjedoka knez je određivao da se tekst oporuke sastavi u obliku javne isprave koja je imala istu pravnu snagu kao da je sastavljena u javnobilježničkoj formi. Takva se isprava morala čuvati u općinskoj kancelariji kako bi se zainteresiranima omogućilo da u slučaju potrebe, tj. ostvarivanja prava iz isprave imaju mogućnost koristiti se izvornikom.¹³ O obliku iskazivanja posljednje volje brevijarom svjedoči i mletačko pravo u Tjepolovu statutu iz 1242. godine.¹⁴ Znači li to da je mletačka odredba poslužila kao predložak sastavljaču pri uvrštavanju odredbe u tekst Statuta? Na pitanje možemo odgovoriti afirmativno. Na zaključak navodi okolnost da su ista forma kao i sadržaj isprave normirane u tekstu Zadarskog statuta koji je za regulaciju problematike obiteljskog i nasljednog prava doslovno recipirao mletačka pravila.¹⁵

Na sličan način uređeno je pitanje valjanosti oblika oporuke i u statutima većine dalmatinskih komuna. Uglavnom je statutarno pravo većine priobalnih komuna normiralo sljedeće oblike oporuke: javnobilježničku oporuku, vlastoručno pisanu oporuku te oporuku sastavljenu u posebnim okolnostima u kojima nije bilo moguće zadovoljiti redovne uvjete za sastavljanje raspoložbe *mortis causae*.¹⁶

sedam svjedoka prema građanskom pravu te petorice na području distrikta uz postojanje javnog bilježnika. U slučajevima u kojima nije bio moguće ostvariti stroge uvjete nazočnosti svjedoka i notara oporučitelju je bilo omogućeno izreći svoju posljednju volju pred svećenikom ili kapelanom uz nazočnost trojice svjedoka. U roku od osam dana nakon sastavljanja oporuke svećenik je morao dostaviti ispravu vikariju grada Rijeke koji je nakon saslušanja svjedoka oporuku bio obavezan unijeti u kancelarijske spise. Tako sastavljena oporuka imala se smatrati valjanom u istim smislu kao da je sastavljena ispred javnog bilježnika i u prisutnosti potrebnog broja svjedoka. Riječki statut, II, 33. Statut rapske komune, II, 1. Margetić, *Hrvatsko srednjovjekovno obiteljsko i nasljedno pravo* (n 2) 150.–151. Oba statuta uvjetovala su valjanost oporuke nazočnošću javnog bilježnika te određenog broja svjedoka, uglavnom sedmorice ili petorice, ovisno o mjestu gdje se oporuka zapisivala. Cresko-osorski statut, s druge strane ublažava strogost zaključenja oporuke ograničavanjem broja potrebnih svjedoka na dvojicu neovisno o tome je li oporuka zaključena pred javnim bilježnikom ili u nazočnosti svjedoka.

12 Cresko-osorski statut, II, 58.

13 Vrlo slična pravila kad je riječ o valjanosti isprava u kojima je sadržana posljednja volja oporučitelja, sadrži i Statut rapske komune. Vidi Statut rapske komune, II, 1.

14 Mletački statut, IV, 1., V. glossu 3. *Si autem per breviarum*. Mletački statut u nastavku istraživanja citiran je prema: Cessi R, *Gli statuti veneziani di Jacobo Tiepolo del 1242 e le loro glosse* (Venezia, Presso la segreteria del R. Istituto nel Palazzo Loredan, 1938).

15 Zadarski statut, III, 105, 106, 107, 108.

16 Šibenskim je statutom predviđena notarska oporuka u nazočnosti šibenskog tabeliona i dva ili tri svjedoka i predstavnika vlasti. Vidi: Šibenski statut V, 2. Također, Šibenski je statut regulirao i vlastoručno pisanu oporuku koju je nakon smrti morao sastaviti notar u obliku javne isprave. Šibenski statut, V, 3. Iste odredbe vrijedile su i na Pagu. Paški statut V, 3. Zadarski statut poznaje

Govori li okolnost prema kojoj Statut cresko-osorske komune nije poznao institut vlastoručno pisane oporuke da takvu oporuku svakodnevna pravna zbilja nije zabilježila? Smatramo da tvrdnju treba uzeti sa zadržkom s obzirom na to da je vlastoručno pisana oporuka zabilježena u svim susjednim komunama koje su propise koji su uređivali oblik posljednje volje oporučitelja često normirale u skladu s istim, uglavnom rimsko-bizantskim ili mletačkim uzorima. Skloni smo pretpostaviti da je Statutom normirani oblik oporuke vjerojatno izraz potrebe ondašnje prakse koja je zbog ograničene pismenosti uskog sloja stanovnika komune češće posezala za javnobilježničkom formom. Ipak, ne smije se zanemariti da je zakonodavac zbog nemogućnosti ostvarivanja formalnih uvjeta valjanosti oporuke predvidio mogućnost iskazivanja posljednje volje i u formi obične isprave, brevijara. Odlučujuću ulogu pri normiranju tog oblika iskazivanja posljednje volje imala je okolnost da su oporuke najčešće sastavljane u trenucima bolesti i lošeg fizičkog stanja oporučitelja. Kako Statutom nije izričito navedeno da ispravu ne smije napisati oporučitelj vlastoručno, preostaje zaključiti kako su pismeni stanovnici komune uz poštovanje ostalih, statutom predviđenih formalnosti ipak imali mogućnost zapisati i svoju posljednju volju.¹⁷

Pitanje aktivne i pasivne testamentifikacije nije izričito uređeno Statutom. Međutim, tumačenjem odredaba Statuta koje se primarno dotiču legitimacije za zaključenje pravnih poslova i sudjelovanje u sudskim postupcima, može se zaključiti da su pasivnu testamentifikaciju imale osobe neovisno o dobi, spolu ili društvenom statusu. Smatramo da je svatko, osoba muškog ili ženskog spola, nakon što je navršila četrnaest godina, tj. da je ušla u dob koja ga čini sposobnim „in li iudicii e contrati“ bila sposobna sudjelovati u zaključenju različitih pravnih poslova, a time i oporuke.¹⁸

Statut jasno ne definira ni pitanje pasivne testamentifikacije, no iz odredaba koje uređuju nasljedno pravo descendenata i ascendentata prozlaži da pravo nasljeđivanja nije bilo uvjetovano spolom, dobi, kao ni društvenim statusom nasljednika.¹⁹ Da pasivna testamentifikacija nije

vlastoručno pisanu oporuku koja je morala biti pohranjena u samostanskoj sakristiji i oporuku sastavljenu kod notara potvrđenu od dvojice svjedoka i ovjerenu kod javnih vlasti. Zadarski statut poznaje i *breviarum*, oporuku koja je morala biti potvrđena pred četiri svjedoka te ovjerena pred sucem, egzaminatorom ili općinskim zastupnikom. Posebno se vrednovala oporuka sastavljena u vrijeme kuge i to bez osobitih formalnosti. Vidi: Zadarski statut, III, 105, 106, 107, 108. Splitski statut uređuje pitanje oporuke prema uzoru na rimsko pravo te normira da oporuka, neovisno o tome je li vlastoručna ili notarska, mora biti predana općinskom kancelaru u nazočnosti egzaminatora i svjedoka. Splitski statut, Ref. 109. Brački statut poznaje notarsku oporuku i usmenu oporuku bez notara te određuje kako takva oporuka mora biti zapisana u općinsku knjigu najkasnije dva mjeseca nakon što je sastavljena. Vidi: Brački statut, I, 28; II, 59; ref. II, 4. Trogirski statut predviđa mogućnost sastavljanja oporuke bez notara uz obvezno čuvanje u samostanu koja je nakon smrti ostavitelja morala biti sastavljena na uobičajen način, pred gradskim notarom. Oporuka je morala biti napisana od strane treće osobe pred egzaminatorom, notarom te pohranjena u samostanu. Trogirski statut III, 4, 7; Ref. I, 33; Ref. II, 7. Korčulanski statut poznaje oporuku pred notarom uz tri svjedoka ili bez notara uz nazočnost četiri svjedoka. Korčulanski statut, (A) 41 = (B) 46. Reformacijom 147 iz 1428. ustaljeno je pravilo prema kojem su se oporuke zapisivale pred kancelarom, vlastoručno zapisivale ili sastavljale pred četiri svjedoka. Dubrovački statut zahtijeva nazočnost dvaju svjedoka kako bi se zadovoljili uvjeti valjanosti oporuke. Dubrovački statut II, 41, 42. Više o obliku oporuka i u ostalim statutima dalmatinskih komuna vidi: Margetić, *Hrvatsko srednjovjekovno obiteljsko i nasljedno pravo* (n 2) 207.–210.

17 O tome svjedoči Margetić navodeći kao primjer oporuke onu Marice Tujinić sastavljenu 1616. Iz sadržaja isprave može se utvrditi kako je posljednja volja ostaviteljice potvrđena nazočnošću trojice svjedoka, a oporuku je napisao žakan Fabijan Metićić. *Hrvatsko srednjovjekovno obiteljsko i nasljedno pravo* (n 2) 152. S uputnom na Glagoljske listine 75, br. 19. i 38. br. 15.

18 Beuc (n 1) 41. Vidi: Cresko-osorski statut, I, 24. Kad je posrijedi aktivna testamentifikacija, poseban je položaj redovnika koji nisu mogli oporučiti raspolagati imovinom nakon davanja zavjeta. Sva njihova nepokretna dobra trebala su pripasti nasljednicima ili njegovim bližnjima po redosljedu, gore utvrđenom nakon smrti onog koji umre bez oporuke, a od njegovih pokretnina onaj dio dobivao je samostan, koliko je dobivao jedan sin. Ali, ako nema sinova, ili sina ili kćeri ili neudane kćeri, jednoga ili više nećaka ili nećakinja ili nećaka ili neudanih nećakinja od sina ili sinova, u tom slučaju sve nekretnine pripadaju samostanu. Vidjeti u tekstu Statuta: Cresko-osorski statut, II, 71.

19 S tim u vezi vidi: Beuc (n 1) 141. Cresko-osorski statut, I, 24.

bila ograničena čak ni u odnosu na začetu a još nerođenu djecu, svjedoči i odredba iz predgovora Statuta. Sukladno navedenoj odredbi i u namjeri da sva djeca iz zakonitog braka u jednakoj mjeri naslijede imovinu roditelja, Statutom je predviđena i pravna predmnjeva prema kojoj dijete koje se u vrijeme sastavljanja oporuke nalazilo u majčinoj utrobi nasljeđuje u jednakoj mjeri kao i ostala djeca ako su majka i otac oporukom odredili svu svoju djecu nasljednicima.²⁰ Predmnjeva je sastavni dio predgovora Statuta i zabranjeno je dokazivati suprotno onome što se predmnjevom ističe. Ograničenje pasivne testamentifikacije postojalo je samo u odnosu na izvanbračnu djecu ako ona naknadnim brakom roditelja *ipso iure* nisu postali zakonitim nasljednicima očinskih dobara.²¹

U još jednom slučaju izričito se isključuje pasivna testamentifikacija određenih pojedinaca. Onaj tko uđe u samostan nakon davanja zavjeta nije mogao načiniti oporuku, a ako ju je načinio ona nije bila valjana.²² Također, redovnici koji su dali zavjete nisu mogli biti intestanтни nasljednici u slučaju u kojem je njihov otac imao živuće srodnike. Međutim, ako otac nije imao sinova, ili sina ili kćeri ili neudate kćeri, jednoga ili više nećaka ili nećakinja ili nećaka ili neudatih nećakinja od sina ili sinova, sve su nekretnine trebale pripasti samostanu.

2.1. SADRŽAJ OPORUČNIH IZJAVA

Oporučitelj je sukladno odredbama Statuta bio ovlašten oporučno raspolagati svime onime čime je mogao raspolagati tijekom života. Imenovanje nasljednika najrelevantniji je dio sadržaja oporuka, no Statut regulira i zasebne nasljedno-pravne institute koji se prepoznaju u sadržaju oporučnih isprava. Statutom su predviđena ograničenja kad je riječ o raspoloživom dijelu, učinjena radi zaštite nužnog nasljednog dijela zakonitih nasljednika. Sama okolnost da je u trećoj glavi Statuta normirana ekshereditacija nasljednika pod određenim uvjetima upućuje na zaključak kako se u svakodnevnom životu građana komune vodilo računa upravo o tome da nijedan od potomaka ne bude uskraćen u svojem nužnom nasljednom pravu. Redaktor Statuta normirao je zasebno institut oporučne supstitucije, izvršitelja oporuke te oporučnih legata. Svakom će se institutu u ovom dijelu istraživanja posvetiti pozornost.

2.2. NUŽNO NASLJEDNO PRAVO

Razlog uvrštavanja odredbe o zaštiti nužnih nasljednika u sadržaj teksta Statuta rezultat je shvaćanja prema kojem je očeva i majčina imovina istovremeno i imovina neemancipiranih nasljednika te su oni mogli raspolagati oporučno, tj. za spas svoje duše ili prema svojoj volji, tj. *ad pias causas* samo u visini dijela jednog djeteta, tj. jednom trećinom imovine.²³ U Statutu

²⁰ Cresko-osorski statut, predgovor, 3.

²¹ Odredba je sadržajno istovjetna odredbi mletačkog prava. Vidi odredbu III, XXVIII Mletačkog statuta: *Quod filius natus ante legitimum matrimonium legitimus reputetur et heres sit in bonis paternis, si pater cuius eam legitime acceperit in uxorem.*

²² Cresko-osorski statut, II, 70.

²³ Cresko-osorski statut, II, 66.

je zadržana odredba starog creskog prava prema kojoj je jasno da otac i majka kad je riječ o obiteljskoj imovini, nisu mogli razbaštiniti svoju djecu. Bili su ovlašteni slobodno raspolagati samo imovinom koju su stekli svojim trudom ili kao što to Statut navodi, drugačije.²⁴ Tako strog sustav koji je ocu dopuštao diobu imovine isključivo među djecom bio je prema starijim statutima, odnosno prema starijim odredbama u nekim statutima ublažen ovlaštenjem oca da namijeni određeni dio imovine za spas duše, ali ne i za druge svrhe.²⁵ Očevinom, tj. onom imovinom koju su naslijedili od predaka, nisu mogli slobodno raspolagati. Jasno je kako je norma starog statutarog uređenja ograničavala raspolaganje ostaviteljevom imovinom na način da je morao oporučivati isključivo u korist djece. U sadržaju stare odredbe prepoznaju se načela univerzalne zajednice dobara prema kojima je obiteljska imovina zajednička svim članovima obitelji pa su ju shodno tomu oni ovlašteni nasljeđivati. Različito od toga, prema reformiranoj odredbi Statuta koja se sastavljaču činila pravednijom u odnosu na raniju, ostavitelj je mogao slobodno raspolagati stečenom imovinom, dok su ga u ostalome nasljeđivala djeca.

Novom je odredbom uveden koncept individualnog vlasništva imovine, tj. raspolaganja prema volji ostavitelja do visine nužnog prava nasljednika, tj. dvije trećine imovine. Smisao odredbe leži u potrebi imovinske zaštite sinova ili kćeri ako su se tijekom života roditelja prema njima ophodili primjereno, tj. ako nisu nastupili razlozi koji bi u konkretnom slučaju opravdavali razbaštinenje nekog od njih. Time nije bilo zabranjeno ocu ili majci za vrijeme života i u slučaju nužde raspolagati svojim pokretnim ili nepokretnim dobrima u korist onog djeteta kojem žele nešto darovati, zamijeniti ili prodati.²⁶

Statutarna zabrana oporučnog raspolaganja imovinom u većom opsegu od jedne trećine težila je, kao što smo već naveli, ekonomskom osiguranju ostaviteljevih potomaka. Sama okolnost da je u trećoj glavi Statuta normirana ekshereditacija nasljednika pod određenim uvjetima upućuje na zaključak kako se u svakodnevnom životu građana komune vodilo računa upravo o tome da nitko od potomaka ne bude uskraćen u svojem nužnom nasljednom pravu. Roditeljima nije bilo dopušteno neograničeno raspolagati *mortis causae*, a nasljednici su imali pravo na svoj nužni dio neovisno o posljednjoj volji ostavitelja. Pretpostavlja se da su slučajevi ekshereditacije bili rijetki u uvjetima sredine koja je velikim dijelom prihvaćala katolički svjetonazor i načelo imovinske obiteljske zajednice. No, Statut, iznenađujuće, navodi čak četrnaest slučajeva u kojima je roditelju bilo dopušteno uskratiti nasljedni dio svojem djetetu oporukom.²⁷ Slučajevi u velikoj mjeri nalikuju justinijanskom pravu i kao što to tvrdi Cvitanić u

24 Odredba statuta II, 66 jasno kazuje: „Kako poglavlje staroga statuta sadrži odredbu da otac ili majka ne mogu razbaštiniti sinove ili kćeri, što se čini vrlo poštenim, jer u zadnjoj je raspoložbi pošteno, čak vrlo pošteno da kao prvi nasljeđuju sinovi pred strancima, ali jedno treba uzeti u obzir, da ni otac ni majka ne mogu biti tako ograničeni, da ne mogu onim što su svojim trudom ili drugačije stekli raspolagati za spas svoje duše ili po svojoj volji...“ Jasno je kako je u prvom dijelu odredbe vidljiva norma starog statutarog uređenja koja je ograničavala raspolaganje ostaviteljevom imovinom na način da je morao oporučivati u korist djece. Različito od toga, prema reformiranoj odredbi Statuta koja se sastavljaču činila pravednijom, ostavitelj je mogao slobodno oporučiti stečenu imovinu, dok ga u ostalome nasljeđuju djeca.

25 Margetić, L, 'Preferiranje djeteta po Krčkom, Rapskom i drugim primorskim statutima' (1973) 18, Vjesnik historijskih arhiva u Rijeci i Pazinu 232.

26 Cresko-osorski statut, II, 66. Margetić, *Hrvatsko srednjovjekovno obiteljsko i nasljedno pravo* (n 2) 166.

27 Statutom su navedeni sljedeći slučajevi: ako sin digne ruku na oca da bi ga povrijedio; ako bi počinio veliku uvredu ili povredu svojem ocu; ako bi optužio oca za kaznena djela osim ako je riječ o kaznenom djelu protiv državne vlasti; ako bi sin zločinački živio sa zločincima; ako bi sin nastojao ili snovao o očevoj smrti; ako bi sin prijevarno podigao spor protiv oca u kojem bi mu namjeravao nanijeti zlo; ako bi sin odbio jamčiti za oca nakon što je završio u zatvoru; ako bi sin zabranio ocu oporučiti; ako bi sin bio tužiteljem protiv očeve volje; ako kći ne bi poslušala oca koji ju želi dati u brak ili joj dati miraz u skladu sa svojom imovinom; ako bi sin imao odnose s maćehom ili očevom konkubinom; ako bi sin loše postupao s ludim ocem; ako bi sin odbio otkupiti oca

analizi odredaba Splitskog statutarnog prava, zasigurno je autor odredaba Statuta uvođenjem razloga nastojao pokazati dobro poznavanje rimskoga prava.²⁸

Preferiranje jednog djeteta na štetu ostalih u oporuci roditelja regulira većina statuta dalmatinskih gradova, tj. zabilježen je na području između otoka Raba i Brača. Preferiranjem se pretpostavljalo da otac ne može slobodno raspolagati imovinom za slučaj smrti već ju mora ostaviti djeci. Usred takvog ograničenja odredbe nekih statuta dopustile su očevima kao poseban privilegij mogućnost da roditelj najdražem djetetu ostavi do 10 % ostavine iznad pripadajućeg dijela imovine.²⁹

Obrazloženje zbog kojih ovaj institut nema mjesta u odredbama Cresko-osorskog statuta vidljivo je već na prvi pogled. Prema Margetiću, preferiranje djeteta u načelnoj je suprotnosti s principom slobode oporučivanja povezanog s nužnim nasljednim pravom ostaviteljevih potomaka.³⁰ Odredbe u slobodi oporučivanja kao i o institutu nužnog nasljednog prava pronalazimo u odredbama Cresko-osorskog statuta. Zbog tog je razloga, kao što je razvidno iz analiziranih odredaba Statuta, institut preferiranja djeteta bio stran ovoj otočnoj komuni. Važno je ovdje spomenuti kako temelje nužnog nasljednog prava zasigurno možemo tražiti u rimsko-bizantskim načelima, koja su u potpunom suglasju s odredbama Mletačkog statuta iz 1242. godine, a koji je nesumnjivo poslužio kao izvor redктору Statuta pri normiranju ovog instituta.³¹

2.3. OPORUČNA SUPSTITUCIJA

Oporučitelj je mogao oporučiti i na sljedeći način. Bilo mu je dopušteno imovinu ostaviti sinu, ali ako je oporučni nasljednik, tj. sin umro bez nasljednika, ostavitelj je mogao odrediti

od Saracena, a ako bi u tom slučaju otac umro u zarobljeništvu svu imovinu trebala je naslijediti crkva; ako bi otac bio katolik, a sin heretik. Cresko-osorski statut, III, 231. Usporedi s razlozima navednim u Novelama CXV, III. *Iustiniani Novellae, Recognovit Rudolfus Schoell, Opus Schoellii morte interceptum absolut Guilelmus Kroll (Corpus Iuris Civilis, vol. III)*, dostupno na: <<https://droitromain.univ-grenoble-alpes.fr/>> pristupljeno 21. rujna 2022.

28 Cvitančić, A, *Iz dalmatinske pravne povijesti* (Književni krug 2002) 193.

29 Preferiranje djeteta u visini od 10 % ukupne imovine proteže se u statutima područja od Raba do Brača (Zadra III, 61.; Brača II, 3.; Hvara II, 30.; Skradina gl. 10.; Splita, III, 38). Različito je određeno Šibenskim statutom (IV, 64) koji je povisio mogućnost preferiranja na četvrtinu ukupne ostavine. Lujo Margetić, 'Nasljedno pravo descendenata po srednjovjekovnim statutima Šibenika, Paga, Brača i Hvara' (1972) XII (3) Zbornik radova Pravnog fakulteta u Zagrebu 343; Margetić, *Hrvatsko srednjovjekovno obiteljsko i nasljedno pravo* (n 2) 218.–219. Izričita zabrana preferiranja djeteta bila je propisana statutima Korčule (A) 36, odnosno (B) 39 i Kotora, gl. 139. Vidi: Margetić, *Hrvatsko srednjovjekovno obiteljsko i nasljedno pravo* (n 2) 209.–219. Pezelj, V, 'Neki elementi pravnog položaja žene u Rapskom statutu iz 14. st.' (2011) 48(1) Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu 80; Pezelj, V, Erent Šunko, Z, Harasić, Z, 'Pravni položaj žene po odredbama srednjovjekovnog Skradinskog statuta' (2018) 55(4) Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu 721.–754.; Pezelj, V, 'Naznake pravnog položaja žene u srednjovjekovnom Zadru' (2006) 43 (3–4) Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 523.–551. Iako su statuti dalmatinske pravne regije primijenili različite tipove preferiranja djeteta, svima im je zajedničko stvaranje pretpostavki za postupno pobijanje justinijanskih pravila o slobodi oporučivanja.

30 Margetić (n 28) 241.

31 Nužno nasljedno pravo nalazimo tek vrlo rijetko u dalmatinskim statutima. Najranije ga nalazimo u Splitskom statutu iz 1312. god. Prema tom Statutu otac je u oporuci morao ostaviti svojim zakonitim potomcima nužni dio u visini od jedne trećine onog što bi potomak dobio da je otac umro bez oporuke. Vidi: Splitski statut, III, XIX. Nadalje, istoimeni institut pronalazimo i u odredbama Bračkog statuta iz 1436. god. Vidi: Brački statut Ref., III, XVI. Zanimljivo je da Statut ne definira visinu nužnog nasljednog dijela već se reformacija naprosto poziva na mletačko pravo. Vrijedi istaknuti i to da je sastavljač reformacije posebno naglasio neograničenu mogućnost preferiranja jednog djeteta na štetu druge djece, drugim riječima, kao što ističe Margetić: „(...) Bračani su u tom pitanju bili konzekventniji i logičniji od Splitskana uvidjevši da ograničeno preferiranje jednog djeteta pripada pojmovno u sasvim drugi nasljednopravni sustav od onog što su ga upravo uvodili.“ Vidi više o tome: Margetić (n 28) 241.–243.

da imovina pripadne njegovoj kćeri. Ako je kći umrla prije sina, a prije smrti rodila je sina ili kćer, a potom umre oporučiteljev sin, njezina djeca nisu imala nikakvo pravo na imovinu oporučiteljeva sina. To se načelo imalo primjenjivati u svim slučajevima i kod ostalih bližnjih i stranih osoba.³² U sadržaju odredbe prepoznatljivo je načelo oporučne supstitucije. No, kao i u slučajevima u kojima nismo u mogućnosti jasno utvrditi sadržaj neke odredbe zato što Statut izričito ne normira razloge za uvrštavanje odredbe u tekst Statuta, valja potražiti u sadržaju očuvanih oporučnih isprava ostalih komuna koje su uređivale svoje statutarne odredbe na sličan način. Primjerice, prema sadržaju posljednjih volja zadarskih oporučiteljica vidljivo je kako su se odredbe o supstituciji, tj. imenovanju drugih nasljednika u slučaju smrti primarno odabranih unosile u oporuke jer je životni vijek u srednjovjekovnim komunama bio neizvjestan, osobito primjerice u slučajevima razvoja bolesti koje nije bilo moguće uspješno tretirati.³³ I same oporuke su najčešće pisane usred razvoja bolesti oporučitelja. Kako je sadržaj odredbe u potpunosti podudaran s odredbom Mletačkog statuta III, X, može se i u ovom slučaju zaključiti o recepciji mletačkih pravila o oporučnoj supstituciji.³⁴

2.4. O IZVRŠITELJIMA OPORUKE

Uobičajeno je u statutima Dalmatinske pravne regije kada se referiraju na oporučno nasljeđivanje, uočiti institut izvršitelja oporuke, tj. *executor*, *testamentarius*, *commissarius*.³⁵ Navedena ustanova složene je pravne naravi i u domaćoj pravnoj znanosti posvećena joj je značajna pozornost.³⁶ Bez upuštanja u raspravu o izvorima regulacije instituta u različitim statutima našeg priobalja, u nastavku istraživanja pozornost će se posvetiti definiranju instituta u odredbama Statuta.

Raščlambom triju odredaba koje spominju povjerenika, tj. izvršitelja oporuke u komuni može se konstatirati sljedeće. Iako to Statut izričito ne normira, izvršitelj oporuke mogao je biti imenovan oporukom ili brevijarom koje Statut normira kao valjane temelje nasljeđivanja. U odredbi se navodi da je izvršitelja posljednje volje (*commissarius*, *executor*, *epitropus*)³⁷ najče-

32 Cresko-osorski statut, II, 64.

33 Balić, J, Čoralić, L i Novosel, F, 'Oporuke iz fonda Spisi zadarskih bilježnika Državnog arhiva u Zadru: Antonio Calogera (1768.-1772.)' (2012) 64 *Starine* 113.-183.

34 Mletački statut, III, X: *De proprietate relicta filio tali modo quod, si moritur sine heredibus, deveniat hereditas in filia testatoris*. Vidi osobito glosu 58. in *filliam*.

35 O izvorima nazivlja za institut oporučnog izvršitelja vidjeti: Šufflay, *Dalmatinsko-hrvatska srednjovjekovna listina. Povijest hrvatskoga notarijata od XI. do XV. stoljeća* (n 8) 128. Splitski statut, III, 19., 22. De *comissalibus*. Šibenski statut, V, XIV, XV, XVI. Zadarski statut, III, 119-120, Reformacije 114. *Trogirski statut*, lib. III, cap. XI. 24 *Splitski statut*, lib. III, cap. XXII, *Splitski statut*, lib. III, cap. XXIII. O podrijetlu instituta postoje različita mišljenja u pravnoj literaturi. Dok određeni izvori institut povezuju s rimskom pravnom tradicijom. Margetić smatra kako institut nema korijene u rimskom ni u langobardskom pravu, već u bizantskom. Lujo Margetić, 'L'executore testamentario nei più antichi testamenti dalmati', *Studi in onore di Arnaldo Biscardi*, III (Milano, 1982) 511.-534.

36 Margetić navodi kako se institut oporučnih izvršitelja u Splitu pojavljuje već u 11. stoljeću. „Njihova je glavna zadaća razdijeliti ostavštinu. Podrijetlo toga instituta je vrlo složeno. U Dalmaciji može ga se povezati s rimskim postklasičnim pravom, gdje se spominje 455. i 468. god. (u svezi sa zapisima u korist siromaha), s jedne, i bizantskog prava, s druge strane.“ Lujo Margetić, 'Marulićeva oporuka' (2005) XIII *Colloquia Maruliana* 17. Lujo Margetić, *L'executore testamentario nei più antichi testamenti dalmati* (n 38) 511.-534. Lujo Margetić, 'Naše najstarije oporuke i rimsko-bizantsko pravo' (1981) XXXI *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 424.-496.

37 Šibenski statut, *Knjiga statuta*, lib. V, cap. XIV i XV, fol. 65.

šće birao ostavitelj, tj. oporučitelj, a ako bi izvršitelj preminuo prije no što je bio u mogućnosti izvršiti oporučiteljevu posljednju volju tada je sud bio nadležan za izbor drugog izvršitelja i to u slučaju ako oporučitelj nije imenovao zamjenika izvršitelju oporuke.³⁸ Tko je mogao biti izvršitelj posljednje volje statut izričito ne definira. No, zasigurno su to bili pojedinci koji su bili u srodstvu s oporučiteljem ili bliski na društvenoj osnovi. Kao što je to slučaj kod ostalih pravnih poslova, statut normira kako su pojedinci u zakonitoj dobi bili sposobni biti strankom u postupku. S velikom sigurnosti može se tvrditi da su time vjerojatno stekli uvjete i za vršenje ove odgovorne uloge.³⁹ Statut vrlo jasno navodi da izvršitelji oporuke nisu mogli biti redovnici ili redovnice nakon polaganja zavjeta. Ipak, u nastavku odredbe stoji da su opati, opatice, priori ili priore mogli vršiti funkciju izvršitelja posljednje volje čak i nakon što su položili zavjete. *Ratio* ove odredbe nije samo okolnost da su izvršiteljice posljednje volje mogle biti i žene, već da se veći značaj, a i povjerenje pri sastavljanju privatno-pravnih isprava davao osobama zaredenim redovničkim životom. Ishodište odredbe prema kojoj su i žene mogle biti imenovane oporučnim izvršiteljima može se tražiti u konceptu rimsko-bizantskog prava koji je kasnije prihvaćen u langobardsko-franačkom pravu.⁴⁰

Zamjenik, ili imenovani izvršitelj imao je iste ovlasti kao onaj kojeg je izabrao oporučitelj. Slična odredba prisutna je i u statutima ostalih dalmatinskih komuna.⁴¹ Izvršitelji posljednjih volja, kao što to navodi Budeč „(...) su vjerojatno u bliskom srodstvu s pokojnikom ili su bili ljudi koji su s pokojnikom bili povezani na društvenoj razini. Upravo iz razloga što su ti izvršitelji posljednjih volja najčešće bile i interesne strane u raspodjeli imovine ili su s njom bili jako dobro upoznati.“⁴² Izvršitelji posljednjih volja u creskoj komuni bili su obvezni u roku od trideset dana od smrti oporučitelja „ući u posjed“ svojeg povjerenstva, tj. preuzeti posjed nad ostaviteljevom imovinom. U slučaju kada su se izvršitelji oporuka nalazili izvan otoka kao bi se osiguralo izvršenje posljednje volje, tj. kako imovina ne bi bila nezakonito razdijeljena. Dakle, kao što to ističe Margetić, izvršitelji oporuke imali su zadatak razdijeliti ostavštinu nasljednicima i legatarima te nisu postajali privremenim vlasnicima dijelova ostavštine, već su sukladno uputama oporučitelja, ulazeći u posjed ostavine, postupali u skladu s nalogom zabilježenim u ispravi posljednje volje.⁴³

38 Creski statut, II, 32.

39 Creski statut, I, 24. Usporedno vidi odredbu Šibenskog statuta: žene koje se ponovno udaju ne mogu biti izvršiteljice oporuke, a tako ni popisivačice inventara dobara (*Knjiga statuta*, lib. V, cap. XVI, fol. 65v-66). Isto vrijedi i za neke statute kvarnerske regije, primjerice Krčki statut, II, 68, 70, 71. Statut dopušta ženama da budu izvršiteljice oporuke. O istome, Splitski statut, III, 28.

40 Roberti M, *Le origini dell'esecutore testamentario* (Modena, 1913), 222. <<http://www.sardegnaigitallibrary.it/mmt/fullsize/2009042212563500111.pdf>> pristupljeno 15. rujna 2022. Suprotno ovoj tezi tvrdi Schultze smatrajući kako se institut oporučnog izvršitelja razvio iz langobardskog pojma povjerenika. Schultze, A, *Die langobardische Treuhand und Ihre Umbildung zur Testamentsvollstreckung* (Breslau, Wilhelm Koebner, 1895) 14.–29. Margetić, *Hrvatsko srednjovjekovno obiteljsko i nasljedno pravo* (n 2) 49.–50.

41 Vidi: Šibenski statut, *Knjiga statuta*, lib. V, cap. XIV i XV.

42 Budeč, G, 'Privatno-pravne isprave kao izvor za proučavanje materijalne kulture u kasno-srednjovjekovnim dalmatinskim komunama s posebnim naglaskom na šibenske inventare dobara' u: *Zbornik radova prve medijevištike znanstvene radionice u Rijeci*, ur. Kosana Jovanović, Suzana Miljan, 13.–29. (Rijeka, Filozofski fakultet Sveučilišta u Rijeci, 2014) 17.

43 Vidi više o različitim tipovima izvršitelja oporuka: Margetić, *Hrvatsko srednjovjekovno obiteljsko i nasljedno pravo* (n 2) 42.–43.

U prvoj knjizi Statuta, čl. 33. navodi se da su izvršitelji oporuka odgovorni za sva pitanja povezana sa službom izvršenja i to u zemlji gdje su se nalazili posjedi i dobra preminuloga.⁴⁴ Iz toga proizlazi kako je izvršenje oporuke zahtijevalo odgovornog pojedinca izlažući ga sudbenom nadzoru u slučaju kršenja posljednje volje oporučitelja. U tom smislu Statut zabranjuje izvršitelju oporuke privatnu prodaju nekretnine ostavitelja čak i u slučaju u kojem ostavitelj nije imao nasljednike. Izvršitelju je bilo zabranjeno prodati nekretninu svoga povjerenstva drugima u svoje ime kako bi time naknadno sam stekao istu nekretninu. Sva je dobra morao prodati na dražbi drugima i to u roku od osam dana. Ova odredba predviđala je sankciju prekrišitelju u iznosu od tri bizanta te nevaljanost pravnog posla ako je zaključen protivno sadržaju Statuta te evidentno u interesu izvršitelja posljednje volje.⁴⁵

Pozornost koja je posvećena pravnim i dijelom administrativnim aspektima izvršenja posljednje volje navodi na zaključak kako su popisi dobara oporučitelja nastali radi izvršenja posljednje volje, posljedica običajne prakse koja je u srednjovjekovnim komunama postojala i prije no što je institut normiran u sadržaju statutarnog prava. Zato se čini, kao što to precizno ističe Budeč u istraživanju inventara dobara: „(...) da statutarne odredbe prije svega Šibenskog statuta, ali i statuta ostalih komuna, predstavljaju samo završni čin, odnosno kodificiranje nečega što je već davno zaživjelo u svakodnevnom životu, a predstavljalo je i značajan pomak u procesu demokratizacije u pisanju privatno-pravnih dokumenata, prije svega oporuka i inventara dobara.“⁴⁶ Sa sigurnošću tvrdimo da isto vrijedi i za cresko-osorske izvršitelje oporuka premda im je u odredbama Statuta posvećena tek neznatna pozornost.

2.5. O ZAPISIMA, LEGATIMA

Oporuke su u kasnosrednjovjekovnim dalmatinskim komunama, kao što to u svojem istraživanju oporuka u srednjovjekovnom Dubrovniku zaključuje Ravančić, nerijetko sadržavale više vrsta oporučnih legata, „(...) od onih za spas duše (*pro anima*), preko darivanja Crkve i crkvenih osoba, sređivanja zemaljskih računa i dugovanja, sve do darivanja pojedinih rodnika i prijatelja“.⁴⁷ U domaćoj historiografiji o pojavnosti oporučnih legata u kasnom hrvatskom srednjovjekovlju objavljen je veći broj relevantnih znanstvenih istraživanja.⁴⁸ Iako su autori na primjeren način i obradili brojne aspekte ove problematike, a time olakšali razumijevanje brojnih pitanja, pojedini zapisi koji su normirani u odredbama Cresko-osorskog statuta ipak zahtij-

44 Šibenski statut također predviđa odgovornost izvršitelja posljednje volje pred nadležnim sudom. *Šibenski statut*, lib. V, cap. XIV, fol. 65.

45 Cresko-osorski statut, II, 76.

46 Budeč (n 45) 23.

47 Ravančić G, 'Oporuke, oporučitelji i primatelji oporučnih legata u Dubrovniku s kraja trinaestoga i u prvoj polovici četrnaestoga stoljeća' (2011) 30 (40) *Povijesni prilogi*, 99.

48 Ladić, *Oporučni legati pro anima i ad pias causas u europskoj historiografiji. Usporedba s oporukama dalmatinskih komuna* (n 8) 17. Ladić, *Legati kasnosrednjovjekovnih dalmatinskih oporučitelja kao izvor za proučavanje nekih oblika svakodnevnog života i materijalne kulture*, (n 8) 1.-28.; Janeković Römer Z, 'Na razmeđu ovog i onog svijeta. Prožimanje pojavnog i transcendentnog u dubrovačkim oporukama kasnoga srednjeg vijeka' (1994) 2 *Otium*, 3.-15.; Ravančić, (n 50) 97.-120.; Petrak M, 'Rimsko-bizantsko pravo i intestatno nasljeđivanje pro anima u Splitskom statutu' u Radić, Trogrlić, Meccarelli i Steindorff (eds.), *Splitski statut iz 1312. godine: povijest i pravo* (Split, 2015) 255.-271.

jevaju zasebnu raščlambu. U nastavku će se stoga obratiti pozornost na zapise koji su, sudeći prema tekstu Statuta, vjerojatno bili i najčešći, a time i u redovitoj pravnoj uporabi komune.

Jedan primjer legata izaziva pozornost. U svakodnevnom životu komune bilo je uobičajeno da ostavitelj određenu stvar oporučno zapisom dodijeli nasljedniku te ju za života nastavi koristiti. Potreba za normiranjem ovakve raspoložbe vjerojatno je proizašla iz brojnih sporova koji su se pojavljivali u svakodnevnom životu, a u kojima nije bilo sasvim jasno kakav je status oporučitelja u vezi s odnosnom stvari za vrijeme njegova života. Radi pojednostavnjivanja spornih situacija Statut jasno izriče kako tijekom života oporučitelj ima pravo na plodouživanje odnosno stvari kao i na sve koristi koje takva stvar može dati.⁴⁹ Statut nadalje određuje da u slučaju u kojem bi nasljednik umro prije ostavitelja odnosna stvar *pleno iure* ima pripasti ocu ako ju nasljednik nije ostavio potomcima za života. Nasljednik, onerat nije mogao raspolagati tom stvari, osim ako oporučitelj za taj zapis nije drugačije odredio. Dok je stvar bila u posjedu legatara, onerat ju nije mogao ni na koji način prodati ni otuđiti.

Radi razumijevanja razloga za normiranje ove odredbe, pronašli smo sadržajno istovjetnu u Statutu grada Zadra. Odnosna odredba nosi naslov „Ocu je slobodno uživati plodove ostavštine zapisom ostavljene u korist sina odnosno kćeri u obitelji, pod uvjetom da ostavljeno ne otuđi, a otuđi li, bit će prisiljen na povrat.“⁵⁰ Prisutnost odredbe u Zadarskom statutu otkriva stvarni razlog zbog kojeg je isto pitanje bilo nužno regulirati. Ocu, tj. ostavitelju je bilo zabranjeno otuđivati ili na bilo koji način opteretiti stvar koja je objektom legata, a u slučaju u kojem je stvar otuđio, otac je bio obavezan vratiti sinu ostavštinu prema stvarnoj vrijednosti odnosno stvari, a ne prodajnu cijenu. U Statutu stoji kako sin kojemu je otac ostavio nekakav zapis oporučno stječe vlasništvo stvari, a otac je ovlašten služiti se stvarju sve dok bude držao sina u svojoj vlasti.⁵¹ Smatramo da je sadržaj druge odredbe ujedno i razlog uvrštavanja sadržajno iste odredbe u Cresko-osorski statut.

Iz sadržaja odredbe Statuta to nije sasvim jasno, no *ratio* odnosno odredbe jest potreba utvrditi pravni položaj primatelja legata u vezi s naslijeđenom stvari. Čini se da je namjera zakonodavca bila da se vlasništvo stvari u trenutku sastavljanja oporučne odredbe prenese na nasljednika, tj. sina ili kćer, dok je otac uživao pravo plodouživanja odnosno stvari do smrti ili do trenutka do kojeg se legatar nalazio pod očevom vlasti. O tome jasno govori prvi dio odredbe: „Ako je netko zapisom ostavio neku stvar sinu ili kćeri obitelji, koji ili koja se nalazi u vlasti oca...“ Usporedimo li sadržaj odredbe s poznatim izvorima koji su sastavljaču Statuta koristili kao predložak za uređenje ove problematike, može se zaključiti da je sadržaj odredbe različit od justinijanskog rješenja u Novelama s obzirom na to da je u izvoru isključena mogućnost oca koristiti se stvarju u vezi s kojom su i plodouživanje i vlasništvo stvari preneseni na nasljednike. Zbog tog razloga može se tvrditi kako je sadržaj cresko-osorske odredbe, poput odredbe Zadarskog statuta, zasigurno inspiriran mletačkim pravom prema kojem je otac zajedno sa

49 Creski statut, II, 27: *O dobrima, koja se zapisom ostavlja djeci obitelji*: „Ako je netko zapisom ostavio neku stvar sinu ili kćeri obitelji, koji ili koja se nalazi u vlasti oca, hoćemo da to pripada onome kome je zapisano, ali ipak tako da njegov otac, dok živ ima plodouživanje i koristi zapisane stvari, koje od nje ima...“
Usp. Justinijan, Novele, 118, 2.

50 Zadarski statut, III, 104.

51 Zadarski statut III, 104.

sinom zadržavao pravo „(...) quamdiu vivit habeat usumfructum et lucrum ex ea proveniens et penes se eam retinea...“⁵²

Odredba Statuta koja definira pojam „kućne potrepštine“ u oporučnim zapisima normira što se imalo smatrati objektom tog pojma ako je ostavitelj u oporuci ostavio zapis da određenoj osobi ostavlja „kućne potrepštine“. Da ne bi bilo spora oko toga, s obzirom na to da je riječ o važnom pitanju, zakonodavac je odredio da se pojmom „kućne potrepštine“ imaju smatrati sve stvari koje su se koristile za opću potrebu i korist obitelji osim zlata, srebra, dragog kamenja i željeznog oružja. Identičnu odredbu sadrži i Šibenski statut navođenjem što se ima smatrati pojmom „kućne potrepštine“ u nečijoj oporuci. Ako je ostavitelj u svojoj posljednjoj volji izjavio kako nekome želi ostaviti „kućne potrepštine“, taj je morao dobiti sve ono čime su se oporučitelj ili oporučiteljica služili u svojoj kući za vlastitu korist i opće korištenje ili za udobnost svoju ili svoje obitelji. Statutom je isključena mogućnost smatrati kućnim potrepštinama zlato, srebro, nakit, bisere i drago kamenje, željezno oružje, oklope i kacige.⁵³ Smisao unošenja odredbe u tekst Statuta leži u prihvaćanju koncepta obiteljske imovine, tj. sustav prema kojem obiteljska imovina pripada svim članovima obitelji koji su živjeli u istom kućanstvu i koristili se istim stvarima. Kako bi se izbjegao eventualni spor među nasljednicima u vezi sa stvarima koje su se nalazile u kućanstvu, a koje su se koristile za zadovoljenje egzistencijalnih potreba i obavljanje svakodnevnih poslova unutar kućanstva, Statutom je određeno kako se u slučaju u kojem je oporučitelj ostavio nasljednicima stvari pod nazivom „kućne potrepštine“ imaju smatrati samo one stvari koje su bile nužne za život. Sve ostale stvari, koje su se koristile u lukrativne svrhe, poput nakita i dragog kamenja, evidentno materijalno veće vrijednosti, trebale su biti isključene iz ovakvih zapisa i vjerojatno su bile objektom raspoložbi unutar zasebnih oporučnih odredaba. O tome svjedoče oporučnih zapisi sačuvani u arhivima nekih drugih kasnosrednjovjekovnih dalmatinskih komuna.⁵⁴

2.5.1. O legatima u korist žene

Da su stanovnici komune nerijetko zbrinjavali žene te im nakon smrti nastojali osigurati dostojno uzdržavanje, svjedoči glava 62. druge glave Statuta. Ako bi netko svoju suprugu u oporuci imenovao „ženom i gospodaricom, tj. *donna et domina*“ u svojoj kući, to bi značilo da je udovica umrloga imala pravo na nužnu prehranu i odjeću u skladu s imovinskim statusom umrloga sve dok je živjela moralnim životom.⁵⁵ Je li sadržaj navedene odredbe koju pojedini autori smatraju čak i legatom zaista osiguravao jedinstveno pravo žene ili je žena to pravo ostvarivala na temelju propisa Statuta o nužnom nasljednom pravu? Čini se da je Creski statut, kao i neki drugi statuti kvarnerske regije odredio kako žena ima pravo nastaviti živjeti u

52 Mletački statut, III, VIII.

53 Šibenski statut, V, pog. XLV.

54 Pri proučavanju arhivske građe Dubrovačkog arhiva u fondu Dubrovačka Republika, Testamenta de notaria, Ravančić je utvrdio sadržaj oporučnih legata te zaključuje kako su najčešće primateljice oporučnih legata ženske pripadnice obitelji, tj. majke i sestre. Darivani predmeti uglavnom su bili odjeća, nakit, posude i slične stvari za osobnu i obiteljsku uporabu, ali vrlo često i novac. Tako je neka Brate darovala svojoj majci kuću, naušnice i sve svoje tkanine, a svojoj teti Margariti darovala je novac. Slično tomu, neka je Mila svojoj sestri Draginji darovala plašt, sat i par naušnica. Jednako tako, i Laurencija, žena Domanje de Gilirica, svojoj je sestri ostavila novac. Među sačuvanim oporukama ima i primjera da su muškarci darivali svoju rodbinu. Vidi više: Ravančić (n 50) 118.

55 Cresko-osorski statut: II, 62.

kući svoga muža i nakon njegove smrti, dakle imala je pravo doživotno uživati njegovu imovinu koja je inače prelazila na oporučne nasljednike.⁵⁶ Sukladno položaju „žene i gospodarice“ žena je vjerojatno bila ovlaštena vršiti određena nužna raspolaganja imovinom.

No, kakvo je podrijetlo reformirane odredbe Statuta? Može li se tvrditi da je u navedenom slučaju, kao i kada je riječ o brojnim institutima statutarnog prava u našim priobalnim gradovima mletačko pravo izvršilo imperativan utjecaj te se zbog tog razloga i kada je riječ o nasljedno-pravnim odredbama Statuta snažno osjeća utjecaj mletačkih načela? Ako usredotočimo pozornost isključivo na komentiranu odredbu i usporedimo ju s istovjetnom odredbom mletačkog Tiepolova statuta iz 1242., na pitanje možemo odgovoriti afirmativno. Dakako, neke razlike u odnosu na mletačko pravo postoje. Primarno se očituju u tome što Creskim statutom nije ograničeno vrijeme u kojem je žena uživala položaj *donna et domina*, dok je mletačko pravo u tom slučaju predviđalo ograničeno trajanje statusa od jedne godine i jednog dana.⁵⁷ Zanimljivo li vremensko ograničenje razvijeno pod utjecajem društvene zbilje druge komune zaključujemo kako je sadržaj prava zajamčenog normom ipak u cijelosti podudaran.

Pravni položaj žene u nekim drugim aspektima, osim nasljedno-pravnom, objekt je drugih istraživanja te mu se ovdje neće posvetiti osobita pozornost, no važno je napomenuti kao položaj žene u nasljedno-pravnom kontekstu zasigurno definira odredba prema kojoj je žena u creskoj komuni imala ograničenu poslovnu sposobnost. Time što je bila pod vlašću muža nije smjela raspolagati svojim dobrima ni na koji način osim oporukom.⁵⁸ Položaj žene u odredbama Statuta u znatnoj je mjeri udaljen od rimsko-bizantskog te sukladno pravnim vrelima sličniji položaju žene u langobardskom pravu.⁵⁹

2.5.2. O legatima u pobožne svrhe

Zaseban oblik legata u srednjovjekovnim oporukama dalmatinskih komuna čine legati kojima je oporučitelj namijenio nešto u pobožne svrhe, *ad pias causas*.⁶⁰ Različito od ostalih dalmatinskih statuta Cresko-osorski statut iz 1441. godine nije poznao intestantno nasljeđivanje *pro anima*.⁶¹ Kako je već napomenuto u raspravi o sadržaju oporučnih raspoložbi, svatko

56 Vidi raspravu o tome: Margetić, *Hrvatsko srednjovjekovno obiteljsko i nasljedno pravo* (n 2) 138., Krčki statut II, 71. 3, 4.

57 Mletački statut, Tiepolov statut: Vidi IV, 60 Cresa i Osora, III, 125

58 Cresko-osorski statut, II, 125.

59 Žena u langobardskom pravu nije mogla sklapati pravne poslove bez suglasnosti zastupnika, *adiutor*. Zasigurno je, kao što navodi Margetić, bila riječ o institutu koji je na naša područja prodro s područja talijanske obale, a dijelom putem hrvatskog prava stare hrvatske narodne države koje je u mnogome sličilo upravo langobardskom pravu. Margetić, *Bizantsko bračno imovinsko pravo u svjetlu Novele XX Lava Mudroga* (n2) 36.

60 Testamentarni legati (*pro anima*) za spas duše oporučitelja u oporukama naših srednjovjekovnih komuna najčešće su izraženi u dva oblika, legati za služenje misa (*pro remedio animae*) te legati u pobožne svrhe, najčešće za pomoć siromašnima. Brojna istraživanja u domaćoj historiografiji tom su pitanju posvetila zasebnu pozornost. Ipak, o ulozi i značenju intestantnog nasljeđivanja *pro anima* u dalmatinskim komunama dostupna je iscrpna pravno-povijesna analiza koja znatno olakšava razumijevanje instituta. Petrak (n 51) 257.

61 Petrak smatra kako je uvođenje novih odredaba u tekst Statuta dovoljan razlog da se pretpostavi kako je starija redakcija Statuta zasigurno poznavala takav oblik nasljeđivanja. Petrak (n 51) 269.

je mogao ostaviti određeni dio svoje imovine, pokretne ili nepokretne, koji nije prelazio jednu trećinu dobara u pobožne svrhe tj. *ad pias causas*.⁶²

Možemo se složiti kako postojanje pobožnih legata u tekstu Statuta zasigurno potvrđuje da su cresko-osorske oporuke zasigurno bile ispunjene religioznim i pobožnim motivima. Statutom se izričito ne ograničavaju raspoložbe posljednje volje koje su mogle biti upućene u pobožne svrhe, no sasvim je jasno naglašeno kako nitko ne može raspolagati po svojoj volji u većem omjeru od jedne trećine svojih dobara. Svrha unošenje navedene odredbe u tekst Statuta, kao što smo već naveli, zaštita je zakonskih nasljednika i ona se zasigurno razlikuje od ograničenja koja su u statutima nekih drugih komuna nastojala svesti takve raspoložbe na razumnju razinu.⁶³ Vjerojatno i potvrđuje da su prije statuiranja odnosne odredbe raspoložbe prelazile primjerene iznose.

Osim oporuka u kojima je moguće pronaći temelje navedenim raspoložbama, zasigurno bi bilo korisno utvrditi u kojoj su mjeri crkve, samostani te pojedine bratovštine stjecale nekretnine i pokretnine kojima su na određeni način raspolagale.⁶⁴ Koristile bi kao vrijedan izvor za prosudbu naravi ove vrste oporučnih legata.

3. NEOPORUČNO NASLJEĐIVANJE

Ako ostavitelj nije sastavio oporuku te na taj način iskazao svoju posljednju volju, ostavina se sukladno odredbi 67. Statuta dijelila između nasljednika sljedećim redom: prvo su nasljeđivali descendent, potom ascendent pa ako ih nije bilo, kolaterali.⁶⁵

Sadržaj odredbe izričito navodi da su ostavitelja prvo nasljeđivala djeca i to muška i ženska: „(...) primieramente vegna i fioli del morto, cosi maschi, come femine.“ Svako je dijete nasljeđivalo *pro capite*. U tom se slučaju može prepoznati načelo izjednačenosti muških i ženskih descendenata.⁶⁶ Navedena izjednačenost prepoznatljiva je u nekim statutima istarskih

62 Cresko-osorski statut II, 66: „(...) padre ouar madre in la sual vltima volonta possa... disponer et ordiner ad pias causas et altramente... La terza parte de tutti i sob oni mobili e stabili.“

63 Dubrovačkim je statutom određeno kako oporučni legati Crkvi ne smiju prelaziti jednu četvrtinu ukupne vrijednosti dobara oporučiteja. *Statut grada Dubrovnika*, knj. 4, g. 17., 59., 80. Više o tome: Ravančić (n 50) 108. Splitskim statutom je zabranjeno otuđivanje nekretnina Crkvi u pobožne svrhe. Nova redakcija Splitskog statuta, glava 25. Vidjeti više o tome Cvitanić, *Iz dalmatinske pravne povijesti* (n 31) 199.

64 U svojim razmatranjima o određenim aspektima uređenja osorske komune i prava Beuc ističe kako su crkve, samostani i bratovštine s pobožnim i karitativnim ciljevima vremenom stekle pokretnu i nepokretnu imovinu na temelju oporuka, legata, darovanja, koju su koristile na način da su zemlju davale u zakup radi obrad, te novac posuđivale siromašnima uz male kamate. Beuc (n 1) 157.

65 Cresko-osorski statut II, 66: „(...) Ako netko umre bez oporuke, hoćemo da ga naslijede najprije djeca umrloga, i to muška i ženska, u prvom redu zato što u nasljeđivanju najprije imaju pravo djeca...“

66 Da načelo izjednačenosti muških i ženskih descendenata nije bilo izolirano samo na području creske i osorske komune, svjedoče odredbe drugih statutarnih uređenja. Isto se može uočiti u odredbama Riječkog statuta, II, 34; Krčkog statuta II, 80 (2); i Rapskog statuta II, 5, 10., Splitskog statuta III, 44. Različito od ovog sustava nasljeđivanja vidljivo je u statutima Trogira i Zadra koji su u potpunosti recipirali mletačko pravo prema kojem su muški nasljednici, sinovi nasljeđivali nekretnine, a ženska djeca samo pokretnine u visini „dostojnog miraza“. Trogirski statut, Ref. II, 22., Zadarski statut III, 127.–129. Više o neoporučnom nasljeđivanju na području Dalmacije. Detaljnije: Margetić, *Hrvatsko srednjovjekovno obiteljsko i nasljedno pravo* (n 2) 157, 225. Za Zadarski statut vidi: Beuc I, 'Statut zadarske komune iz 1305. godine' (1954) 2 *Vjesnik historijskih arhiva u Rijeci i Pazinu* 491.–781.; Pezelj V, *Neki elementi pravnog položaja žene u Rapskom statutu iz 14. st.* (n 32) 79.

te dalmatinskih komuna, a može se tumačiti kao posljedica održavanja kontinuiteta s justinijskim, tj. bizantskim pravom.⁶⁷ Ipak, važno je napomenuti i da je mletačko pravo sadržano u Statutu Enrica Dandola iz 1204. god. poznavalo načelnu izjednačenost sinova i kćeri pri nasljeđivanju. To je izmijenjeno u Tiepolovu statutu iz 1242. godine⁶⁸ kada sinovi postaju isključivi nasljednici nekretnina, a kćeri nasljeđuju pokretnine u visini dostojnog miraza. Teško je sa sigurnošću odrediti koji je pravni okvir poslužio kao uzor sastavljačima Statuta Cresa i Osora, no usporedimo li razmatranja do kojih je došao Margetić usporedivši oslabljeni položaj ženskih nasljednica u Dubrovačkom i Korčulanskom statutu s mletačkim pravom, skloni smo misliti kako je justinijansko pravo u ovoj odredbi ipak snažnije izraženo.⁶⁹

Nadalje, ako je ostavitelj imao djecu i unuke po prije umrlom sinu, unuci pokojnog sina imali su pravo sudjelovati u nasljeđivanju u jednom dijelu, ali ne po glavama. To je pravilo moralo vrijediti i za sve ostale potomke *in finitum*. Iz sadržaja je odredbe jasno da descendentae descendenata isključuje živi roditelj, a ako je on umro prije, njegovi descendentae stupali su na njegovo mjesto i nasljeđivali dio koji bi njemu pripadao. Različito od sadržaja Novela gdje su umrlog roditelja, neovisno kojeg spola nasljeđivala njegova djeca na način da su imala pravo steći onaj iznos koji bi pripao njihovoj ocu da nije preminuo. Ovaj red se označavao prema *stirpesu*.

Ako ostavitelj nije imao potomke, već samo pretke, tj. ascendentae, najprije ga je trebao naslijediti otac, potom djed po ocu i tako svaki predač po muškoj liniji. Važno je napomenuti kako je bliži ascendent po srodstvu isključivao daljeg. Različito od justinijanskog prava izraženo u Novelama gdje su i ascendentae ženskog spola nasljeđivali preminulog ostavitelja,⁷⁰ u Statutu Cresa i Osora spominju se samo preci po muškoj liniji, dok su žene (rođakinje) isključene iz mogućnosti nasljeđivanja.⁷¹ Time se odstupilo od prijašnje izjednačenosti muških i ženskih potomaka.⁷²

Ako je ostavitelj imao braću ili brata, nasljedstvo se među njima dijelilo na jednake dijelove. Ako je imao unuke po bratu ili braću umrlog s drugom braćom ili samo s precima, imali su pravo nasljeđivati u jednakom omjeru koliko bi naslijedio njihov otac da je živ. Time je jasno izraženo kako su djeca ranije preminulog brata stupala na mjesto *parensa* i nasljeđivala dio koji bi njemu pripadao – *in stirpes*. Ako pokojnik nije imao potomaka ni predaka, već samo braću,

67 Justinijan, Novele, CXVIII, 1: „Si quis igitur descendentium fuerit ei qui intestatus moritur cuiuslibet naturae aut gradus, sive ex masculorum genere sive ex feminarum descendens, et sive suae potestatis sive sub potestate sit, omnibus ascendentibus et ex latere cognatis praeponatur.“ O izjednačenosti descendentae u zagrebačkom Gradecu vidjeti: Apostolova Maršavelski, M, *Zagrebački Gradec – Iura possessionaria* (Pravni fakultet Zagreb, Zagreb, 1986) 123.; Margetić, *Nasljedno pravo descendentae po srednjovjekovnim statutima Šibenika, Paga, Braća i Hvara* (n 2) 349.

68 Mletački statut, IV, XXIII: „Qualiter filii filie et nepotes et ceteri propinquiores de prole, descendentes et descendentes, bona defuncti ab intestato debent succedere et hereditare.“

69 Vidi detaljnije razmatranje nasljednog prava žena u Dubrovačkom i Korčulanskom statutu: Margetić, *Hrvatsko srednjovjekovno obiteljsko i nasljedno pravo* (n 2) 234.–235.

70 Justinijan, Novele, CXVIII, 2: „(...) Si autem plurimi ascendentium vivunt, hos praeponi iubemus qui proximi gradu reperiuntur masculos et feminas, sive materni seu paterni sint.“ Prijevod: (...) Ali ondje gdje postoji nekoliko preživjelih ascendentae, naređujemo da se preferiraju oni koji su u najbližem stupnju, bilo da su muškarci ili žene, ili su na očevoj ili majčinoj strani...“

71 Cresko-osorski statut, II, 67.: O onima koji umru bez oporuke: „(...) Ako pak nema potomaka, već samo predaka, hoćemo da se najprije na nasljedstvo sina poziva otac, a onda djed po ocu, ako nema oca i tako dalje svaki predač po muškoj liniji. Ako pak umrli ostavi s rečenim precima brata ili braću, hoćemo da ta braća ili brat, imaju pravo na nasljedstvo pa neka među njima bude dioba na jednak način.“

72 Ova je odredba u cijelosti preuzeta iz mletačkog prava. Mletački statut IV, XXVI: *Successio bonorum et hereditas ad ascendentes deveniant, si non fuerint descendentes*. Ista je odredba preuzeta u Zadarskom statutu, III, 129.

braća su nasljeđivala zajedno. Ali, ako s braćom žive i unuci ranije umrlog brata, imali su pravo unuci naslijediti jedan dio, ali ne po glavi. Prema ovom pravilu jasno je kako je u slučaju u kojem ostavitelj nije imao ni descendentu ni ascendentu, već samo kolaterale, braća su dijelila nasljedstvo *per capita*, a njihovi descendenti *in stirpes* ako im je roditelj prije umro. U pojedinim statutima naših priobalnih gradova nasljeđivanje ascendenata i kolateralala temeljilo se na načelu *paterna paternis materna maternis*, prema kojem su imovinu umrlog nasljeđivali rođaci s majčine i očeve strane.⁷³ Iz sadržaja odredbe Statuta proizlazi kako su nasljednici umrlog ostavitelja samo rođaci s očeve strane. Navedeni redoslijed nasljeđivanja posljedica je statusa žene u bračnom imovinskom pravu. Sestre se nisu pozivale na nasljedstvo ako su imale živu braću, već su nasljeđivale samo s unucima brata. Razmotrivši sadržaj ranijeg dijela odredbe, sasvim je jasno kako su se sestre pozivale na nasljedstvo samo ako nije bilo oca, djeda po ocu te braće i njihove djece.⁷⁴

Posljednji dio odredbe donosi rješenje za posebnu situaciju u kojoj ostavitelj nije imao oporuku, ali ni živuće srodnike. U slučaju u kojem nije bilo moguće primijeniti ranije dijelove spomenute odredbe, nasljeđivanje se vršilo prema običajima otoka. Iz sadržaja odredbe Statuta nije sasvim jasno što se podrazumijevalo pod terminom „običaji otoka“. Smatramo da je termin „običaji otoka“ u slučaju u kojem ostavitelj nije imao bračnog druga došao do izražaja u odredbi 2. knjige Statuta, glave 76. U tom slučaju imovinu umrlog ostavitelja nasljeđivala je općina uz obvezu sastavljanja popisa imovine i obvezu prodaje imovine na javnoj dražbi.⁷⁵ Ako je netko tvrdio da nakon izvršenja prodaje ostvaruje pravo na imovinu ostavitelja, bilo na temelju zakona ili duga, općina mu je imovinu ustupala uz obveznu predaju isprave o jamstvu. Iz iznosa prodane imovine morali su se namiriti troškovi postupka prodaje te deset posto iznosa zadržavala je općina i zastupnik umrlog koji je ušao u posjed dobara.

3.1. POLOŽAJ OSTAVITELJICA I NASLJEDNICA U STATUTU CRESA I OSORA

Nasljeđivanje žena koje umru bez oporuke obavljalo se na isti način kao i nasljeđivanje muških osoba.⁷⁶ Zasebna odredba o neoporučnom nasljeđivanju žena zaslužuje pozornost. Je

73 Vidi: Rapski statut II, 17.; Trogirski statut, III, 16.; Splitski statut III, 144.; Šibenski statut V, 31, 35, 36.; Paški statut V, 22, 27, 31. Više o naravi načela vidjeti: Lujo Margetić, 'Porijeklo načela *paterna paternis* u srednjovjekovnim pravnim sustavima na jadranskoj obali', *Istra i Kvarener – Izbor studija* (Rijeka, 1996) 285.–295.

74 O nasljednim redovima i pravilima neoporučnog nasljeđivanja vidjeti više: Beuc (n 1) 143. Margetić, *Hrvatsko srednjovjekovno obiteljsko i nasljedno pravo* (n 2), 164. Opće načelo kod nerazvijenih, tj. vulgarnih prava temelji se na pogodovanju muškoj lozi pred ženskom u nasljednom pravu. Tako je bilo i u germanskim pravima, gdje nekretnine nasljeđuju *filii qui fratres sunt*, a od braće prelazi na braću. Izumru li ti nasljednici, nekretnine prelaze na „vicini“ (Dorfgenossenschaft), na komunu, tj. općinu. Tek kasnije počinje se najprije sporadično javljati i nasljedno pravo kćeri ako nema sinova. Kostrenčić M, 'Vinodolski zakon', *Rad* 227, (Zagreb, 1923) 222. <https://www.pravo.unizg.hr/_download/repository/Vinodolski_zakonik.pdf> pristupljeno 22. rujna 2022.

75 Postupak prodaje nekretnina poblize je opisan u sadržaju odredbe II, 77. Zadarski statut, III, 135. Prema sadržaju odredbe umro *ab intestato* ne ostavivši descendentu, ascendentu, kolaterale ili rodake do uključivo četvrtog stupnja srodstva, u tom slučaju cijelu ostavinu naslijedio je preživjeli bračni drug. Ako ostavitelj ne bi imao ni bračnog druga, cijela ostavina je pripadala zadarskoj komuni. U tom slučaju knez i kurija morali su žrtvovati dio od te imovine za pokoj duše pokojnika. Vidi više: Beuc (n 76) 714.

76 Cresko-osorski statut, II, 68: Neka se nasljeđivanje žena, koje umru bez oporuke vrši kao ono muških, kao što je gore rečeno: „Nasljeđivanje žena, koje umiru bez oporuke obavlja se na isti način kao što je gore rečeno za muške s time da se nasljedstvo svih pokretnih i nepokretnih dobara daje neudatim ženama, udatim i udovicama.“

li formulirana zasebno jer su u slučaju smrti ženske osobe vrijedila zasebna pravila? Ili je bilo potrebno u sadržaju odredbe obuhvatiti i određene osobe koje nisu mogle naslijediti imovinu pokojnog ostavitelja (muškog spola)? Smatramo kako prvi dio odredbe jasno govori kako su se nakon smrti žene koja nije načinila oporuku primjenjivala pravila odredbe II, 67. Pozornost izaziva drugi dio odredbe prema kojem su nasljedstvo žena, neovisno o tome je li bila riječ o nekretninama ili pokretninama, imale pravo steći osobe ženskog spola, neovisno o tome jesu li bile udane, neudane ili udovice. Smatramo prihvatljivim u ovom slučaju spomenuti Beucovo tumačenje prema kojem su i majku nasljeđivali nasljednici određeni na jednak način kao i u odredbi II, 67, time da kod descendenata nije igrao ulogu spol, tj. ako je majka imala samo kćeri one su nasljeđivale imovinu neovisno o tome jesu li kćeri bile neudane ili udane ili udovice.⁷⁷ Prisutnost sadržajno istovjetne odredbe u Mletačkom statutu svjedoči kako je i ova regulacija zasigurno recipirana iz istog izvora.⁷⁸

Novelom 53, 6 žena je stekla pravo naslijediti jednu četvrtinu muževe imovine. Premda bi nas to moglo navesti na pomisao da je četvrtina koju je supruga nasljeđivala nakon smrti supruga implementirana iz justinijanskih odredaba, zbunjujuća je okolnost da Statut ne navodi je li supruga imala pravo naslijediti odnosnu imovinu samo u slučaju u kojem nije bilo (drugih) zakonskih nasljednika spomenutih u odredbi II, 67 Statuta. Beuc u kratkom razmatranju nasljednog prava Cresa i Osora napominje da nasljedno pravo bračnih drugova dolazi u primjenu samo u slučaju kada ostavitelj nije imao nasljednike.⁷⁹ Prihvaćanjem navedenog mišljenja priklonili bismo se rješenju navedenom u Zadarskom statutu koje je preuzeto iz odredaba mletačkog prava, ali utemeljeno na justinijanskim odredbama.⁸⁰ No, pitamo se bi li sastavljač Statuta uvrstio i bračnog druga u nasljedne redove intestantnog nasljeđivanja da je želio postići takav učinak. Zbog tog razloga skloniji smo misliti kako je bračni drug nasljeđivao svoj dio neovisno o postojanju ostalih nasljednika spomenutih u sadržaju odnosne odredbe.

Neudane sestre u Cresu i Osoru imale su pravo na nasljedstvo. Navedeni dio odredbe mora se povezati s pravilom prema kojem je udana žena u otočnoj komuni dobivala nasljedni dio na temelju miraza. Premda Statut nije izričito propisao navedeno pravilo proizlazi iz sadržaja odredaba II. knjige Statuta, glava 35. i 36.⁸¹ Sukladno propisima koji su uređivali nasljedno

77 Beuc (n 1) 143.

78 Mletački statut IV, XXVII: *Quod successio bonorum mulierum morientum ab intestato eodem modo procedat, ut de viris dictum est.*

79 Beuc (n 1) 144. U Zadru je, primjerice, udovica mogla naslijediti imovinu pokojnog supruga samo ako on nije imao srodnike do 4. stupnja srodstva. Zadarski statut III, 135.

80 Kako Justinijan nije odlučio ništa o nasljednom pravu između bračnih drugova primjenjivao se pretorski sustav nasljeđivanja po četvrtom nasljednom redu *unde vir et uxor*. Prema tom sustavu bračni drug je u pomanjkanju srodnika iz prva tri nasljedna reda imao pravo naslijediti ostavinu svojeg bračnog druga. Romac, A, *Rimsko pravo*, (Narodne novine, Zagreb, 1994) 369.

81 Cresko-osorski statut, II, 35: *O plaćanju ženina miraza i protumiraza*. „Statuiramo i određujemo, da nakon ženine smrti, njezini nasljednici mogu presudom dobiti miraz iz muževljevih dobara. Ali ako muž umre prije žene, hoćemo da žena može dobiti svoj miraz i protumiraz iz muževljevih dobara...“ Cresko-osorski statut, II, 36: *Neka žena živi na teret muža do smrti i da joj bude u cijelosti podmiren njezin miraz i protumiraz*. „Hoćemo, ako žena po smrti svoga muža ne može dobiti svoj miraz i protumiraz, neka ta žena živi na teret muževljevih dobara sve dok u cijelosti ne dobije miraz i protumiraz.“ Konstrenčić o istim institutima u Vinodolskom zakonu i Trsatskom statutu tvrdi: „Zanimljivo je kako se razvilo nasljedno pravo u obnovljenom Vinodolskom zakonu, u Trsatskom statutu (c57–59. i 61.). Prema tim ustanovama ima neudana kći ostati po smrti oca i matere u kući dok se ne uda, a briga je braće da je pristojno opreme. No neće kći tražiti dijela ni od očinstva ni od materinstva (dapače ni žena ne može tražiti polovicu one imovine, što su je ona i muž zajedničkim radom stekli). Po smrti majke mogu kćeri tražiti dio samo ako nijesu dobile dovoljan miraz, i ako se prigodom udaje nijesu odrekle tog dijela.“ Kostrenčić (n 84) 222. U Omiškom statutu sadržaj istovjetne odredbe, tj. preferiranje sinova u odnosu na udane kćeri, objašnjava se zaštitom očeve baštine s obzirom na to da: „(...) bi bilo nepravedno da očeva baštine dospije u ruke drugih, a ne onih koji su čuvari uspomene na oca.“ Cvitančić (n 31) 399.

pravo žene, supruga je ostvarivala pravo na „svoj miraz i na četvrti dio ostavštine svojega muža“. ⁸² No, ta regulacija nije oduvijek vrijedila na otoku te je reformacija odredbe značajno izmijenila nasljedno-pravni položaj žene. Do izmjene odredbe vrijedilo je pravo prema kojem je žena po smrti muža nasljeđivala svoj miraz i polovinu muževih dobara. Margetić smatra kako je staro cresko pravo vrlo slično institutu *medietas* koje je vrijedilo na području Ravene. ⁸³

Određeni aspekti pravnog položaja žene preuzeti su iz germanskih, tj. langobardskog prava, no ne možemo sa sigurnošću tvrditi da to vrijedi i za nasljedno-pravni položaj. Naime, u određenim pravilima germanskih zakonika položaj žene podređen je muškim nasljednicima do mjere da su isključene iz mogućnosti nasljeđivanja nekretnina. Tako je i u langobardskom pravu gdje su žene stjecale *coredo* pri udaji ili dobivale uzdržavanje u roditeljskom domu ako se nisu udavale. Ako je ostavitelj umro bez sinova, kći je imala pravo naslijediti jednu trećinu. Ako je imao više kćeri, nasljeđivale su ukupno jednu polovinu imovine, a ostatak je nasljeđivao najbliži muški srodnik, ako ga nije bilo, država. ⁸⁴ U nešto kasnijem izvoru langobardskog prava, Zakonu kralja Liutpranda iz 731. godine žene su imale pravo naslijediti svu imovinu oca ako otac nije imao zakonitih sinova, osim onog dijela koji im je predan kao „guidrigild“ koji su uvijek nasljeđivali muški srodnici jer je temeljen na privatnoj osveti, a žene ga nisu mogle naslijediti. Zanimljivo je da u istom izvoru nije vidljiva razlika između udanih i neudanih žena, sve su nasljeđivale u jednakim dijelovima. ⁸⁵ Poboľšanje položaja žena vidljivo u prvih pet odredaba Zakonika pravni povjesničari tumače kao prihvaćanje rimskih načela nasljednog prava koje se primarno očituje u ostvarivanju prava na nasljedstvo kćeri te prihvaćanju oporuke kao pravnog temelja nasljeđivanja. ⁸⁶

Prema raščlambi odredaba Statuta te izvora koji su zasigurno poslužili kao uzor njegovu redaktoru može se konstatirati da se položaj žene u Cresu i Osoru nije znatno razlikovao od položaja žene u mletačkom, tj. ranijem langobardskom pravu. Iako se ishodište za regulaciju nasljednog prava žene supruge može pronaći i u drugim izvorima implementiranim u odredbe Statuta, primarno justinijanskim pravilima, zaključujemo da to nije slučaj pri regulaciji neoporučnog nasljeđivanja ženskih nasljednica. Sastavljač je i u vezi s tim zasigurno težio k implementaciji mletačkog prava.

82 Cresko-osorski statut: II, 146.

83 Podrijetlo instituta je langobardsko, a očituje se u pravu koje budući suprug obećava svojoj zaručnici kad su posrijedi sadašnja i buduća dobra. A prema nekim autorima ta je zajednica omogućavala ženi da stekne polovicu dobara supruga. Margetić p. 89, 143. Odredbu smo pronašli u Zakoniku kralja Rotara iz 643. godine, 159, 160. Prema sadržaju odredaba ako netko ostavi dvije ili više zakonitih kćeri i jednog ili više bioloških sinova i drugih bliskih srodnika kao što je gore navedeno, kćeri će uzeti šest uncija, tj. polovicu, biološki sinovi četiri uncije, odnosno jednu trećinu, a zakoniti srodnici dvije uncije, tj. jednu šestinu. Ako nema rodbine, kraljevski će sud zaplijeniti njihove dvije uncije. Nadalje, ako netko ostavi jednu ili više zakonitih kćeri i jednu ili više zakonitih sestara [teta], a također i jedno ili više prirodne djece, kćeri i tete će dobiti šest uncija, odnosno polovicu, koje će se podijeliti na jednake dijelove između njih, rođene djece četiri uncije, to je trećina, i zakoniti srodnici, ili sud kraljev ako nema zakonitih rodaka, dvije uncije, to je šestina. Rothar 181, Luiprande, 102. Edictum Rothari – 643 A. D. – Edict of Rothari, Researched, assembled and translated by Bro. Vincent Lombardo in cooperation with Bro. Jacob van Rooijen (Belgium) and Bro. Giovanni Lombardo (Italy), Dostupno na: <<https://www.freemasonryresearchforumqsa.com/edictus-rothari.php>> pristupljeno 15. rujna 2022. Calisse, C, *History of Italian Law Vol 2*, (Beard Books 2001) 377.–378. Fischer Drew, K, *The Lombard Laws*, (University of Pennsylvania Press, 2010) 145.

84 Rothar 158, 159.

85 Vidi: § 377 Rotharova zakonika i § 2 Liutprandova.

86 Pohl W i Reimitz H, *Strategies of Distinction: The Construction of Ethnic Communities, 300–800, The Transformation of the Roman World, Vol. 2*. (Brill 1998) 214.

3.2. ODGOVORNOST NASLJEDNIKA ZA DUGOVE OSTAVITELJA, ODNOSNO NASLIJEĐENE IMOVINE

Položaj nasljednika u odnosu na dugove ostavitelja, odnosno naslijeđene imovine može se utvrditi iz sadržaja nekoliko odredaba prve knjige Statuta. Beuc u sadržaju svojeg istraživanja razmatra može li se pravni položaj nasljednika izjednačiti s položajem nasljednika u rimskom pravu, tj. preuzimaju li nasljednici za dugove ostavitelja odgovornost vlastitom imovinom ili samo naslijeđenom? Prema rimskom načelu, nasljednici postaju dužnicima umjesto ostavitelja i odgovaraju ne samo imovinom, koju su stekli nasljeđem, nego i vlastitom.⁸⁷ Iz sadržaja odredbe I, 18 vidljivo je da su u odnosu prema strancima⁸⁸ nasljednici u Statutu bili obvezani samo u visini vrijednosti primljenog nasljedstva pod uvjetom da su uvedeni u dobra pokojnika uz popis.⁸⁹ Nije jasno naznačeno je li ista odgovornost teretila nasljednike i u odnosu prema građanima komune.

Ženini nasljednici, tj. njezini potomci bili su ovlašteni sudskom presudom osigurati sebi miraz umrle, a žena je imala prednost pred svim vjerovnicima pokojnog muža kada traži svoj miraz i uzmirazje, osim ako je bila riječ o potraživanjima za liječenje pokojnog, za njegov pokop i najam za stan.⁹⁰ Da opisani položaj žene u odnosu na miraz i uzmirazje nije bio osobitost creske komune, potvrđuje istoznačna odredba u Krčkom statutu.⁹¹ Odredbe slijede rimska pravna načela i razlikuju se od mletačkog prava time što je žena imala prednost pred ostalim vjerovnicima ne samo kada je bila riječ o mirazu, već i kada je posrijedi uzmirazje.⁹²

Zaseban je položaj djece ostavitelja koja su dobila svoj dio ostavštine pri emancipaciji. Imali su pravo naslijediti samo onaj dio ostavštine koji bi im pripao nakon podjele, tj. njihov se nasljedni udio umanjivao za dio koji su dobili pri emancipaciji.⁹³ Beuc smatra kako već spomenuto pravilo proizlazi iz odredbe Statuta koja navodi da emancipirani sinovi nisu odgovarali za obveze ostavitelja, već samo oni koji su nasljeđivali na temelju oporuke ili koji su primljeni za nasljednike.⁹⁴ Odredba jasno navodi kako emancipirani sinovi mogu i ne moraju imati dio ostavštine.

4. ZAKLJUČAK

Slijedeći vrlo ekstenzivan prikaz nasljedno-pravnih instituta reguliranih statutarnim pravom cresko-osorske komune nastojalo se sumirati ono najvažnije.

87 Beuc (n 1) 144.

88 Cresko-osorski statut, I, 18.

89 Cresko-osorski statut, I, 22.

90 Cresko-osorski statut, II, 34: „Izbjegavajući sporove i pogreške, koji se mogu lako dogoditi i uzimajući u obzir da prava žena treba štiti, statuiramo, određujemo i hoćemo, da sva muževljeva imovina bude obvezana ženi za njezin miraz i protumiraz i da je žena u pogledu miraza i protumiraza pretpostavljena svima muževljevim vjerovnicima, osim troškova za lijekove, pogrebne troškove i najam stanovanja.“

91 Krčki statut, II, 65.

92 Više o položaju žene u braku prema odredbama Krčkog statuta vidjeti: Margetić, *Hrvatsko srednjovjekovno obiteljsko i nasljedno pravo* (n 2) 138.

93 Cresko-osorski statut, II, 37.

94 Beuc (n 1) 142.–143.

U odnosu na Statutom uređene osnove nasljeđivanja, oporučno i neoporučno nasljedno pravo, prednost u okvirima ove komune dana je slobodi oporučivanja uz poštovanje nužnog nasljednog prava zakonskih nasljednika. Taj je koncept osobit s obzirom na to što je uz cresko-osorsku prihvaćen samo u splitskoj i bračkoj komuni. Cjelokupni koncept statutarnog nasljedno-pravnog uređenja utemeljen je na općem načelu o pravu djece na nasljeđivanje očevine te dopunjen odredbama o nužnom nasljednom pravu djece.

Kada je riječ o oporučnom nasljeđivanju, koncept koji je težio k slobodnijem raspolaganju ostavitelja preuzet je u novijoj redakciji statuta iz rimsko-bizantskog prava. U praksi se nije osobito razlikovao od starog sustava utemeljenog na konceptu obiteljske imovine koji je obvezivao roditelje na raspoložbe isključivo u korist svojih potomaka, muških i ženskih. U tom pogledu, osobitost nasljednog prava Cresko-osorskog statuta jest okolnost da poput većine dalmatinskih statuta ne poznaje institut preferiranja djeteta. Kako se dva instituta sadržajem isključuju, redaktor je normiranjem zaštite djece ostavitelja institutom nužnog nasljednog prava oporučiteljima uskratilo mogućnost preferiranja određenog djeteta.

Različiti oporučni legati napisani u korist neke osobe ili *ad pias causas* u cresko-osorskim oporukama dopunjavali su izjave posljednje volje ostavitelja. Legatom se nerijetko udovicama dodjeljivao položaj *domna et domina*. Time se zakonski nastojalo poboljšati imovinski položaj ove ne osobito privilegirane skupine nasljednika osiguranjem udovičkog uživanja kuće sve dok je postojala uspomenu na pokojnog muža. *Ratio* odredbe jest zaštita udovica koje prema pravilima neoporučnog nasljeđivanja nisu uživale osobitu pravnu zaštitu po smrti svojih supruga. U odredbama o nasljednom položaju žene jasno se prepoznaje utjecaj mletačkih rješenja. Nadalje, uvažavanjem kršćanske doktrine i u ovoj su sredini oporuke obilježene vjerskim motivima, a pobožni legati primarno određeni za spas duše ostavitelja nerijetko su služili darivanju crkvenih ustanova. Visina takvih legata ograničena je na jednu trećinu ostaviteljeve imovine radi zaštite ostalih nasljednika, a to je svojstveno upravo ovoj otočnoj sredini.

Pravila neoporučnog nasljednog prava u najvećoj mjeri su istovjetna mletačkim načelima u sadržaju Tiepolova statuta. Neovisno o tome, izjednačenost muških i ženskih nasljednika u prvom nasljednom redu prepoznatljiva je u nekim statutima istarskih te dalmatinskih komuna, a može se tumačiti kao posljedica održavanja kontinuiteta s justinijanskim, tj. bizantskim pravom. Važna osobitost ove komune jest i okolnost da se izjednačenost muških i ženskih nasljednika gubila već u slučaju kada ostavitelj nije imao descendentu te su ga nasljeđivali ascendenti. Različito od justinijanskog prava izraženog u Novelama gdje su i ascendenti ženskog spola nasljeđivali preminulog ostavitelja, u Statutu se spominju samo preci po muškoj liniji. Time je položaj ženskih srodnika, kojeg smatramo osobitošću ovog Statuta, evidentno inferioran te sličniji položaju ženskih nasljednica u mletačkim izvorima.

Ono što sasvim jasno proizlazi iz odredaba Statuta koje upućuju na staro pravo jest da je redakcijom statuta iz 1441. godine običajno pravo u Cresu i Osoru u značajnom opsegu zamijenjeno rimskim pravom. Potvrđivanjem mletačke vlasti na području otoka, kao što se to općenito ističe u spomenutoj pravno-povijesnoj bibliografiji za ostala područja prava i nasljedno je pravo izloženo izmjenama. Raščlambom pravnih odredaba Statuta sasvim je jasno kako je ishodište nasljednog prava komune mletačko pravo preuzeto iz Tieopolova statuta dijelom izmijenjeno justinijanskim pravilima te u neznatnoj mjeri dopunjeno običajnim pravom.

LITERATURA I IZVORI

1. Apostolova Maršavelski M, *Zagrebački Gradec – Iura possessionaria* (Pravni fakultet Zagreb, Zagreb, 1986)
2. Balić J, Čoralić L i Novosel F, 'Oporuke iz fonda Spisi zadarskih bilježnika Državnog arhiva u Zadru: Antonio Calogera (1768. – 1772.)', (2012) 64, *Starine*
3. Beuc, I, 'Osorska komuna u pravnopovjesnom svijetlu' (1953) (1), *Vjesnik historijskih arhiva u Rijeci i Pazinu*
4. Beuc, I, 'Statut zadarske komune iz 1305. godine' (1954) 2, *Vjesnik historijskih arhiva u Rijeci i Pazinu*
5. Budeč G, 'Privatno-pravne isprave kao izvor za proučavanje materijalne kulture u kasno-srednjovjekovnim dalmatinskim komunama s posebnim naglaskom na šibenske inventare dobara' u Kosana Jovanović i Suzana Miljan (eds) *Zbornik radova prve medievističke znanstvene radionice u Rijeci* (Rijeka, Filozofski fakultet Sveučilišta u Rijeci, 2014) 13
6. Calisse C, *History of Italian Law*, Opseg 2, (Washington D.C., Beard Books, 2001)
7. Fischer Drew, K, *The Lombard Laws*, (Pennsylvania, University of Pennsylvania Press, 2010)
8. Cessi R, *Gli statuti veneziani di Jacobo Tiepolo del 1242 e le loro glosse* (Venezia, Presso la segreteria del R. Istituto nel Palazzo Loredan, 1938)
9. Cvitanić A, *Brački statut, Bračko srednjovjekovno pravo* (Književni krug, 2006)
10. Cvitanić A, *Iz dalmatinske pravne povijesti* (Književni krug, 2002)
11. Cvitanić A, Kasandrić, I, *Hvarski statut* (Književni krug, 1991)
12. Cvitanić A, *Korčulanski statut: statut grada i otoka Korčule* (Književni krug, 1995)
13. Cvitanić A, *Splitski statut: Splitsko srednjovjekovno pravo* (Književni krug, 1998)
14. Dubrovački statut = Bogišić, B, Jireček, K, *Liber statutorum civitatis Ragusii*, (Zagrabie MCMIV)
15. Giuliani A, *Statuto di Cherso et Oszero - Conlicentia de Superiori Appresso Gio* (Venetijs, M.D.C.XXXX)
16. Herkov Z, *Statut grada Rijeke iz godine 1530.* (Nakladni zavod Hrvatske, Zagreb, 1948)
17. Janeković Römer Z, 'Na razmeđu ovog i onog svijeta. Prožimanje pojavnog i transcendentnog u dubrovačkim oporukama kasnoga srednjeg vijeka' (1994) 2, *Otium*
18. Karbić D i Karbić, M, (2013) 'The Laws and Customs of Medieval Croatia and Slavonia – A Guide to the Extant Sources', London UCL School of Slavonic and East European Studies Studies in Russia and Eastern Europe. <<https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/1469335/1/The%20Laws%20of%20Croatia.pdf>>pristupljeno 14. rujna 2022.
19. Klaić N, 'Tribuni i consules zadarskih isprava 10 i 11 stoljeća' (1968) 1 (1) *Zbornik radova Vizantološkog instituta*
20. Kosanović O, 'Prilog bibliografiji objavljenih srednjovjekovnih dalmatinskih statuta te pravnopovijesnih studija o njima', (2010) 53 *Arhivski vjesnik*
21. Ladić Z, 'Oporučni legati pro anima i ad pias causas u europskoj historiografiji. Usporedba s oporukama dalmatinskih komunala' (1999) 17 *Zbornik Odsjeka za povijesne znanosti Zavoda za povijesne i društvene znanosti Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti 1*
22. Ladić Z, 'Legati kasnosrednjovjekovnih dalmatinskih oporučitelja kao izvor za proučavanje nekih vidova svakodnevnog života i materijalne kulture' (2003) 21, *Zbornik Odsjeka za povijesne znanosti Zavoda za povijesne i društvene znanosti Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti 1*

23. Margetić L, 'O starom hrvatskom nasljednom pravu descendenata', (1972–73) (XV–XVI) Historijski zbornik
24. Margetić L, *Srednjovjekovno hrvatsko pravo – Stvarna prava* (Pravni fakultet Zagreb - Pravni fakultet u Rijeci – Zrinski 1983)
25. Margetić L, *Hrvatsko srednjovjekovno obiteljsko i nasljedno pravo* (Narodne novine, 1996)
26. Margetić L, 'Bizantsko bračno imovinsko pravo u svjetlu Novele XX Lava Mudroga (s osobitim obzirom na razvoj bračnog imovinskog prava u srednjovjekovnim dalmatinskim gradskim općinama' (1978) XVIII, ZRVI
27. Margetić L, 'L'esecutore testamentario nei più antichi testamenti dalmati', Studi in onore di Arnaldo Biscardi, III (Milano, 1982)
28. Margetić L, 'Nasljedno pravo descendenata po srednjovjekovnim statutima Šibenika, Paga, Brača i Hvara' (1972) (22)(3), Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu
29. Margetić L, 'Nasljedno pravo descendenata po srednjovjekovnim statutima Šibenika, Paga, Brača i Hvara', (1972) XII 3, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Zagrebu
30. Margetić L, 'Preferiranje djeteta po Krčkom, Rapskom i drugim primorskim statutima', (1973) 18 Vjesnik historijskih arhiva u Rijeci i Pazinu 232
31. Margetić L, 'Naše najstarije oporuke i rimsko-bizantsko pravo' (1981) XXXI, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu
32. Margetić L, 'Porijeklo načela paterna paternis u srednjovjekovnim pravnim sustavima na jadranskoj obali', Istra i Kvarner- Izbor studija (Rijeka, 1996)
33. Margetić L, 'Preferiranje djeteta po Krčkom, Rapskom i drugim primorskim statutima' (1973) XVIII, Vjesnik historijskih arhiva u Rijeci i Pazinu, Rijeka
34. Margetić L, 'Marulićeva oporuka', (2005) XIII, Colloquia Maruliana
35. Margetić L, *Srednjovjekovni zakoni i opći akti na Kvarneru* (Nakladni zavod Globus, 2012)
36. Margetić L, Strčić, P, *Krčki (Vrbanski) statut iz 1388, 2. izdanje* (Povijesno društvo otoka Krka, Društvo Krčana i prijatelja otoka Krka, 2008)
37. Margetić L i Strčić P, *Statut rapske komune iz 14. stoljeća (Statutum communis Arbae)* (Rab – Rijeka, 2004)
38. Marinan Sivrić, *Oporuke kancelarije stonskoga kneza. Od sredine 15. stoljeća do 1808. godine* (Državni arhiv Dubrovnik, 2002)
39. Mitis S, 'Lo statuto di Cherso ed Ossero', (1921) 37 9, Archeografo Triestino, 325 <<https://www.openstarts.units.it/bitstream/10077/24507/1/2968569.pdf>> pristupljeno: 1. listopada 2022.
40. Paški statut = *Statut Paške općine, Statuta Communitatis Pagi* (MH Pag, Pravni fakultet Zagreb, 2011)
41. Petrak M, 'Rimsko-bizantsko pravo i intestatno nasljeđivanje pro anima u Splitskom statutu' u Radić, Trogrlić, Meccarelli, Steindorff (eds.), *Splitski statut iz 1312. godine: povijest i pravo* (Split, 2015)
42. Petris S, *Lo statuto dell'isola di Cherso ed Ossero*, Programma dell'I. R. (Ginnasio Superiore di Capodistria, Capodistria 1889–90)
43. Pezelj V, Erent Sunko Z i Harasid Z, 'Pravni položaj žene po odredbama srednjovjekovnog Skradinskog statuta' (2018) 55 (4) Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu
44. Pezelj, V, 'Naznake pravnog položaja žene u srednjovjekovnom Zadru' (2006) 43 (3–4) Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 523
45. Pezelj V, 'Neki elementi pravnog položaja žene u Rapskom statutu iz 14. st.' (2011) 48 (1) Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu

46. Pohl W i Reimitz H, *Strategies of Distinction: The Construction of Ethnic Communities, 300–800, The Transformation of the Roman World, Vol. 2.* (Brill, 1998) 214.
47. Rapski statut = Margetić, L., Strčić, P., *Statut rapske komune iz 14. st.* (Adamić, Rab – Rijeka, 2004)
48. Ravančić G, 'Oporuke, oporučitelji i primatelji oporučnih legata u Dubrovniku s kraja trinaestoga i u prvoj polovici četrnaestoga stoljeća' (2011) 30 (40) Povijesni prilozi
49. Romac A, *Rimsko pravo*, (Narodne novine, 1994)
50. Schultze A, *Die langobardische Treuhand und Ihre Umbildung zur Testamentsvollstreckung* (Wilhelm Koebner, 1895)
51. Spevec F J, 'Oporuka po statutu korčulanskom i splitskom' (1889) XV 6, Mjesečnik pravničkog društva u Zagrebu
52. Šibenski statut = Knjiga statuta, zakona i reformacija grada Šibenika, preveo Herkov, Z., pretisak izdanja Volvmen statvtorvm legvm, et reformationvm civitatis Sibenici cum tabula rubricarum, Venetiis, apud Nicolaum Morettum, 1608. (Muzej grada Šibenika, 1982)
53. Šufflay, M, Dalmatinsko-hrvatska srednjovjekovna listina. Povijest hrvatskoga notarijata od XI. do XV. stoljeća, (Darko Sagrak, 2000)
54. Trogirski statut = Strohal, I., *Statuta et reformationis civitatis Tragurii*, (Zagreb, 1915)
55. Zadarski statut = Križman, M, Kolanović, J, *Statuta Iadertina – Zadarski statut sa svim reformacijama odnosno novim uredbama donesenima do godine 1563.* (Matica hrvatska Zadar i Hrvatski državni arhiv Zagreb, Zadar – Zagreb, 1997)

MREŽNI IZVORI

1. Edictum Rothari – 643 A. D. – Edict of Rothari, Researched, assembled and translated by Bro. Vincent Lombardo in cooperation with Bro. Jacob van Rooijen (Belgium) and Bro. Giovanni Lombardo (Italy), dostupno na: <<https://www.freemasonry-researchforumqsa.com/edictus-rothari.php>> pristupljeno 15. rujna 2022.
2. Iustiniani Novellae, Recognovit Rudolfus Schoell, Opus Schoellii morte interceptum absolvit Guilelmus Kroll (Corpus Iuris Civilis, vol. III), dostupno na: <<https://droitromain.univ-grenoble-alpes.fr/>> pristupljeno 21. rujna 2022.
3. Kostrenčić, M, 'Vinodolski zakon', Rad 227, (Zagreb, 1923), <https://www.pravo.unizg.hr/_download/repository/Vinodolski_zakonik.pdf> pristupljeno 22. rujna 2022.
4. Roberti, M, *Le origini dell'esecutore testamentario* (Modena, 1913), <<http://www.sardegnaadigitallibrary.it/mmt/fullsize/2009042212563500111.pdf>> pristupljeno 15. rujna 2022.

Jelena Kasap*

THE MAIN FEATURES OF THE INHERITANCE LAW IN THE STATUTE OF CRES-OSOR 1441

Summary

Particular attention in this research is paid to the regulation of property relations arising after the death of the testator in the Statute of Cres-Osor. The provisions regulating inheritance relations among family members in the content of this source confirm the importance of the family as a community as well as the importance of family property within this late mediaeval commune. In this regard, the Statute of Cres-Osor shows specific features. The equality of male and female descendants when it comes to intestate inheritance is marked by the inheritance regulation of the rare communes of the Kvarner region, including the Cres commune. In this regard, it is important to determine the position of women in marriage and family. In a period when under the influence of the reception of different legal sources, primarily of the Venetian and Byzantine ones, most Adriatic communes adopted almost identical features of inheritance law, in which the inheritance of family property is linked to a certain degree of kinship. The Statute regulated testamentary freedom and free disposal of property according to the will of the testator or for religious purposes. As the systematic analysis of the legal provisions of the statute is merely the subject of the discussions in academic community, a detailed analysis of hereditary relationships regulated by the provisions of this source will certainly contribute to understanding of the legal reality of this mediaeval island commune. This research conducts a detailed analysis into the legal source, and compares specific provisions of other close communes in order to analyse inheritance by will and intestate inheritance regulation as well as other important issues such as the position of certain categories of heirs. Moreover, it aims at detecting the origin of a separate regulation of hereditary relations in this island community.

Keywords: Statute of Cres-Osor, property, family, woman's position, inheritance by will, intestate inheritance



This work is licensed under a Creative Commons
Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

* Jelena Kasap, PhD, Assistant Professor, Faculty of Law, Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, S. Radića 13, 31000 Osijek, Republic of Croatia. E-mail address: jkasap@pravos.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8182-7493>.

Marin Keršić*

Izvorni znanstveni rad
UDK 340.131]342.565.2(497.5):341.645(4)EU
DOI: <https://doi.org/10.25234/pv/22523>
Rad primljen: 24. lipnja 2022.
Rad prihvaćen: 27. prosinca 2022.

PROBLEM „TEŽINA“ SUKOBLJENIH USTAVNIH NAČELA U ANALIZI PROPORCIONALNOSTI (ODVAGIVANJU)

Sažetak: Rad se bavi antinomijama između ustavnih načela analizirajući odvagivanje kao jednu od metoda za rješavanje problema. Konkretno, autor je usredotočen na odvagivanje u kontekstu testa razmjernosti (proporcionalnosti) i pitanje „težine“ prava. Strukturno, u radu se prvo analiziraju pojmovi ustavnih načela i antinomija. Zatim se navedeni pojmovi kontekstualiziraju u pravnom poretku Republike Hrvatske na primjeru sukoba između zaštite osobnog i obiteljskog života, dostojanstva, ugleda i časti (čl. 35. Ustava Republike Hrvatske) i slobode mišljenja i izražavanja misli (čl. 38. Ustava Republike Hrvatske). Analizirajući praksu Ustavnog suda Republike Hrvatske i Europskog suda za ljudska prava u rješavanju navedenog sukoba, u radu se iznose teorijski zaključci vezani uz odvagivanje i pitanje „težine“ prava. Rad ima dva cilja: prvi je ukazati na probleme prisutne u odvagivanju koji se odnose na ideju „težine“ prava; drugi je iznijeti prijedloge koji bi mogli doprinijeti jasnijem shvaćanju navedenih pojmova.

Ključne riječi: antinomije, ustavna načela, odvagivanje, test razmjernosti, proporcionalnost

1. UVOD

Jedno od glavnih obilježja ustava, kao hijerarhijski najvišeg općeg normativnog akta, jest da, između ostalih normi, sadrži i norme o osnovnim političkim i socijalnim pravima i slobodama čovjeka i građanina.¹ Iz perspektive pojedinca u odnosu na pravni poredak, zaštita

* Dr. sc. Marin Keršić, viši asistent Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu, Domovinskog rata 8, 21000 Split. E-adresa: marin.kersic@pravst.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0964-4625>.

1 Nikola Visković, *Teorija države i prava* (Birotehnika, 2006) 185. Detaljnije o ustavu kao pravnom i političkom aktu u kontekstu jamstva ljudskih sloboda i prava, vidi Branko Smerdel, *Ustavno uređenje europske Hrvatske* (Narodne novine, drugo izdanje, 2020) 3–4 i 313.–378. Ističući važnost ustavnih jamstava o zaštiti ljudskih sloboda i prava, sudac Vrhovnog suda Republike Hrvatske Ivica Crnić ukazuje na činjenicu kako ona obuhvaćaju više od jedne trećine ustavnog teksta. Vidi Jadranko Crnić, *Ustav Republike Hrvatske u praksi: s napomenama, opsežnom sudskom praksom, literaturom i abecednim kazalom pojmova* (Organizator, 2018) 129.

takvih prava i sloboda može se smatrati i najvažnijim obilježjem ustava. Važnost i relevantnost ljudskih prava i temeljnih sloboda zaštićenih ustavom, bilo da je riječ o osobnim i političkim slobodama i pravima, bilo da je riječ o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima, evidentna je u demokratskom društvu.² Međutim, moguće je (što je u praksi i nerijetko slučaj) da između normi koje štite ustavna prava dođe do sukoba, odnosno antinomija, u kojima se isti konkretni slučaj može riješiti na dva ili više različitih načina.³ U takvim situacijama sudovi moraju odlučiti kojem od suprotstavljenih prava dati prednost. Problem se javlja jer se antinomije između ustavnih prava u pravilu ne mogu riješiti prema uobičajenim pravilima za rješavanje antinomija (*lex superior derogat inferiori, lex posterior derogat priori* i *lex specialis derogat generali*),⁴ budući da je riječ o antinomijama između normi hijerarhijski istog ranga, najčešće donesenih u isto vrijeme, između kojih u pravilu nema odnosa između općeg i specijalnog. Ono što sukobe između ustavnih prava čini kompleksnijima u odnosu na sukobe između drugih prava (koja nisu zaštićena ustavom), jest njihova važnost i dileme koje se mogu javiti, zajedno sa značajnim posljedicama za društvo.⁵ Na primjer, kako razriješiti sukob između slobode govora i zaštite časti i ugleda ili zaštite života i zdravlja te poduzetničkih i tržišnih sloboda?

Kao jedno od mogućih rješenja za navedeni problem razvijena je tehnika odvagivanja (balansiranja, engl. *balancing*), poznata i kao test razmjernosti (proporcionalnosti) *stricto sensu*, (engl. *proportionality in narrow sense*) unutar šireg okvira načela razmjernosti (proporcionalnosti).⁶ Odvagivanje predstavlja jednu od metoda pomoću koje je moguće riješiti sukobe između ustavnih normi, nerješivih primjenom već spomenutih uobičajenih pravila za rješavanje antinomija. Test vaganja predstavlja ujedno i posljednji korak u okviru primjene šireg načela razmjernosti (proporcionalnosti), uz prethodne korake (odnosno testove) *prikladnosti* i *nužnosti*.⁷

2 Vidi, primjerice, Mato Arlović, 'Pravo na slobodu izražavanja misli (ustavnopravni okvir i ustavnosudska praksa u Republici Hrvatskoj)' (2016) 53(2) Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 377.–382. i Smerdel (n 1) 313.–315.

3 Riccardo Guastini, *Sintaksa prava* (Naklada Breza, treće izdanje, 2019) 269.

4 Visković (n 1), 240.–241. Detaljnije o kriterijima za rješavanje antinomija, vidi i Norberto Bobbio, *Eseji iz teorije prava* (Logos, 1988) 123.–135.; Berislav Perić, *Država i pravni sustav* (Informator, 1994) 192.–194. i Duško Vrban, *Država i pravo* (Golden Marketing, 2003) 466.–467. Od spomenuta tri kriterija, kriterij specijalnosti čini se najupotrebljiviji jer je moguće da ustav štiti prava koja su u odnosu opće – specijalno. Kriterij hijerarhije nije upotrebljiv iz same činjenice da je riječ o sukobu ustavnih prava kao hijerarhijskih jednakih prava, dok bi kriterij vremena mogao eventualno doći u obzir samo u okolnostima u kojima je jedno od sukobljenih prava kasnije zaštićeno ustavom. O korištenju kriterija specijalnosti kao mogućeg sredstva za rješavanje antinomija između pravnih načela (općih, ne ustavnih), vidi Luka Burazin, 'Kriterij specijalnosti kao sredstvo rješavanja antinomija između općih načela prava (slučaj Gradska groblja)' (2011) 61(2) Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 595.–611.

5 O problemima i (moralnim) dilemama koje mogu nastati kod sukoba između ustavnih prava, vidi Silvina Álvarez, 'Constitutional Conflicts, Moral Dilemmas, and Legal Solutions' (2011) 24(1) Ratio Juris, 59.–74. i Lorenzo Zucca, *Constitutional Dilemmas: Conflicts of Fundamental Legal Rights in Europe and in the USA* (Oxford University Press, 2007) 3.–6.

6 Najpoznatiji autor koji se bavi odvagivanjem (kao dijelom šireg načela razmjernosti) u okviru njemačke ustavnosudske prakse njemački je profesor Robert Alexy. O njegovom shvaćanju odvagivanja (i načela razmjernosti), vidi Robert Alexy, 'On Balancing and Subsumption. A Structural Comparison' (2003) 16(4) Ratio Juris, 436.–448. O načelu razmjernosti općenito, s osvrtom na Alexyja i njemačku ustavnosudsku praksu, vidi Siniša Rodin, 'Načelo proporcionalnosti – porijeklo, ustavno utemeljenje i primjena' (2000) 50(1–2) Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 31.–53. O načelu razmjernosti u hrvatskom pravnom sustavu, vidi, primjerice, Smerdel (n 1) 329.–330. O značaju, proširenosti i prihvaćenosti odvagivanja, vidi i Thomas Alexander Aleinikoff, 'Constitutional Law in the Age of Balancing' (1987) 96(5) The Yale Law Journal, 943.–952.; Jacco Bomhoff, 'Balancing, the Global, and the Local: Judicial Balancing as a Problematic Topic in Comparative (Constitutional) Law' (2008) 31(2) Hastings International and Comparative Law Review, 555.–560. i 562.–563.; Jacco Bomhoff, 'Genealogies of Balancing as Discourse' (2010) 4(1) Law & Ethics of Human Rights, 109.–139. i Alec Stone Sweet i Jud Matthews, 'Proportionality Balancing and Global Constitutionalism' (2008) 47 Columbia Journal of Transnational Law, 74.–79. i 111.–152.

7 U ovom radu nećemo se baviti prethodnim koracima u primjeni načela proporcionalnosti, o kojima postoji opsežna literatura kako stranih, tako i domaćih autora. U domaćoj literaturi, vidi, primjerice, Dario Đerđa, 'Načelo razmjernosti u donošenju upravnih odluka' (2016) 37(1) Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 175.–200.; Rodin (n 6) 31.–53.; Siniša Rodin, 'Načelo proporcionalnosti u novijoj praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske' (2008) 5623 Informator: instruktivno-informativni list

Spomenuta tehnika odvagivanja suočena je s brojnim kritikama, a ona na koju smo usredotočeni u ovom radu odnosi se na problematičnost ideje „težine“. U tom smislu, ovaj rad ima dva cilja. Prvi je ukazati na probleme prisutne u odvagivanju koji se odnose na ideju „težine“. Drugi (rekli bismo i važniji) cilj je iznijeti prijedloge koji bi mogli doprinijeti jasnijem shvaćanju ideje „težine“ i odvagivanju te samim time i mogućem boljem shvaćanju i primjeni.

Strukturno, rad je podijeljen na tri glavna dijela, uz uvod i zaključak. U prvom ćemo pojasniti relevantnost problema kojim se bavimo tako što ćemo teorijski i uz primjere prikazati pojmove ustavnih načela i antinomija. U drugom ćemo shvaćanja iz prvog dijela kontekstualizirati u pravnom poretku Republike Hrvatske tako što ćemo predstaviti tehniku odvagivanja kao glavni način rješavanja antinomija između ustavnih načela i u Republici Hrvatskoj. Primjer antinomije između ustavnih načela na koji smo se u ovom radu usredotočili jest onaj između osobnog i obiteljskog života, dostojanstva, ugleda i časti (čl. 35. Ustava Republike Hrvatske, dalje u tekstu: Ustav) i slobode mišljenja i izražavanja misli (čl. 38. Ustava). Konačno, u trećem dijelu bavimo se balansiranjem i problemima u odvagivanju na koji se ovaj rad usredotočio – pitanjem „težine“ prava.

2. USTAVNA NAČELA I ANTINOMIJE

Norme (ili barem znatan broj normi) kojima se u modernim ustavima štite ljudska prava i temeljne slobode često se, kako od strane teoretičara, tako i od strane praktičara, shvaćaju kao norme koje su (*pravna načela*).⁸ U tom smislu, pravna načela predstavljaju drugi tip normi, uz (*pravna pravila*).⁹ Način shvaćanja i način razlikovanja pravnih pravila i pravnih načela posebno je važan zato što značajan broj autora shvaća načela kao norme (strukturno) drukčije od

za ekonomska i pravna pitanja, 1–2; Smerdel (n 1) 329.–330. i Inga Vezmar Barlek, 'Primjena načela razmjernosti u praksi Suda Europske Unije' (2017) 38 (1) Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 673.–684. U stranoj literaturi, vidi, primjerice, Carlos Bernal Pulido, 'The Rationality of Balancing' (2006) 92(2) Archiv für Rechts – und Sozialphilosophie 195.–208.; Pierluigi Chiassoni, 'La balanza inexistente' (2019) 1 Analisi e diritto 165.–231.; Juan Antonio García Amado, '¿Que es ponderar? Sobre implicaciones y riesgos de la ponderación' (2016) 13 Revista Iberoamericana de Argumentación 1.–22.; Riccardo Guastini, 'Ponderazione. Un'analisi dei conflitti tra principi costituzionali' (2006) 26(2) Ragion pratica, 151.–162. i Marko Novak, 'Three Models of Balancing (in Constitutional Review)' (2010) 23(1) Ratio Juris, 101.–112. O načelu razmjernosti javno se oglasavao i Ustavni sud. Vidi, primjerice, izjavu predsjednika Ustavnog suda dr. sc. Miroslava Šeparovića u kojem govori o načelu razmjernosti, odnosno njegovim koracima: testu prikladnosti, testu nužnosti i razmjernosti *stricto sensu*. Vidi Marinko Jursić, 'Pravna analiza: Što je točno Ustavni sud odlučio o Covid potvrdama i tko je bio protiv?' (2021) Večernji list, <<https://www.vecernji.hr/vijesti/sto-je-sve-odlucio-ustavni-sud-1549248>> pristupljeno 21. lipnja 2022.

8 O shvaćanjima pravnih načela u stranoj pravnoj znanosti vidi, primjerice, David Martínez Zorrilla, 'The Structure of Conflicts of Fundamental Legal Rights' (2011) 30(6) Law and Philosophy 729.–731. i Giorgio Pino, 'Diritti fondamentali e principio di proporzionalità' (2014) 43(2) Ragion pratica 541.–547. Za sažeti prikaz shvaćanja pravnih načela u hrvatskoj pravnoj znanosti, vidi Marin Keršić, 'Legal principles in the discourse of Croatian legal science: What qualifies a norm as a principle?' (2018) 9(2) Romanian Journal of Comparative Law 329.–340. Kada govorimo o shvaćanjima domaćih praktičara, sudac Vrhovnog suda Republike Hrvatske, doc. dr. sc. Jadranko Jug, navodi: „Gotovo svako ljudsko pravo ili temeljna sloboda u Ustavu RH je zapravo opće pravno načelo primjenjivo u obrazloženjima sudskih odluka.“ Vidi Jadranko Jug, 'Primjena pravnih načela u odlukama Vrhovnog suda Republike Hrvatske' (2014) Fondacija Centar za javno pravo, 12, <http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Jadranko_Jug.pdf> pristupljeno 21. lipnja 2022. Vidi i shvaćanje suca Ustavnog suda Republike Hrvatske Andreja Abramovića u Andrej Abramović, 'Općeprihvaćena načela kao kriterij za tumačenje pravne norme' (2014) Fondacija Centar za javno pravo 1.–3. i 12.–13. <http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Andrej_Abramovic.pdf> pristupljeno 21. lipnja 2022.

9 Primjerice, Robert Alexy, *A Theory of Constitutional Rights* (Oxford University Press, 2002) 48 kaže: „Every type of norm is either a rule or a principle.“ O Alexyju i njegovu razlikovanju pravila i načela u domaćoj literaturi, vidi Rodin (n 6) 37.

pravila kao „uobičajenih“ normi.¹⁰ Pravna načela jedna su od najkontroverznijih tema u teoriji prava te postoje razilaženja oko pitanja što su ona uopće, koja su njihova obilježja, razlikuju li se (i kako) od pravnih pravila, kako se tumače i kako se primjenjuju itd.¹¹ U ovom radu priklonit ćemo se teorijskom shvaćanju talijanskog profesora Riccarda Guastinija. Takvo shvaćanje pravnih načela prisutno je i u hrvatskoj pravnoj znanosti.¹² Prema tom shvaćanju, pravna načela imaju sljedeće karakteristike:¹³

(1) *Temeljni karakter*. Prva karakteristika odnosi se na „položaj“ načela u pravnom poretku ili nekoj pravnoj grani. Načela su, prema Guastiniju, „temeljne“ norme u dvostrukom smislu. U prvom smislu, načela daju temelj i/ili vrijednosno opravdanje drugim normama, odnosno tvore temelj mnoštvu drugih normi. Kao primjer može se navesti načelo savjesnosti i poštenja kojom se opravdavaju određene odredbe Zakona o obveznim odnosima.¹⁴ U drugom smislu, načela su temeljne norme jer same nemaju ili ne zahtijevaju nikakav vrijednosni temelj ili vrijednosno opravdanje zbog toga što su u određenom pravnom poretku shvaćena kao „pravedne“ ili „ispravne“ norme. Kao primjer može se navesti načelo zakonitosti u kaznenom pravu – *nullum crimen, nulla poena sine lege*.¹⁵

(2) *Osobiti oblik neodređenosti*. Druga karakteristika odnosi se na sadržaj načela i/ili njihovu logičku strukturu. Osobita neodređenost načela može, kako Guastini ističe, poprimiti barem tri različita oblika. Prvi je *otvoreno činjenično stanje*, drugi je „*otklonjivost*“ ili „*derogabilnost*“ (engl. *defeasibility*) i treći je *općenitost*. Ukratko ćemo pojasniti ova tri osobita oblika neodređenosti načela.

Što se tiče prvog oblika, načela su norme s „otvorenim“ antecedentom (otvorenim činjeničnim stanjem), što znači da u normi „nisu iscrpno nabrojane činjenice u nazočnosti kojih nastupa odgovarajuća pravna posljedica“. ¹⁶ Kao primjer možemo navesti članak 22., stavak 1.

10 Od brojne strane literature, spomenut ćemo autore koji daju pregled problematike, odnosno različite pozicije koje su zastupljene: Pedro Moniz Lopes, 'The Syntax of Principles: Genericity as a Logical Distinction between Rules and Principles' (2017) 30(4) Ratio Juris 471.-490. i Giorgio Pino, 'Principi e argomentazione giuridica' (2009) 14(1) Ars Interpretandi 131.-159. U domaćoj literaturi, vidi, primjerice, Visković (n 1) 174.-175. i Vrban, (n 4) 404.-407.

11 Za prikaz rasprave o pravnim načelima i razlikovanje pravila i načela, vidi Moniz Lopes, *ibid.*, 473.-490. i Pino, *ibid.*, 131.-159.

12 Guastini (n 3) 77.-84. Shvaćanje pravnih načela onako kako ih shvaća talijanska analitička škola i Riccardo Guastini ušlo je u hrvatsku pravnu znanost prijevodom Guastinijeve knjige *La sintassi del diritto* (Sintaksa prava) od strane izv. prof. dr. sc. Luke Burazina. Knjiga se koristi kao obvezna literatura na predmetu *Teorija prava* na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu. Usp. s Visković (n 1) 174.-175., koji shvaća pravna načela kao najviše opće pravne norme, „najapstraktnija i temeljna pravna pravila nekog pravnog sustava“, „norme nad normama“ koje „iskazuju osnovne vrijednosti kojima pravni sustav služi“. O shvaćanju pravnih načela, vidi i Vjekoslav Miličić, *Opća teorija prava i države* (vlastita naklada, 2008) 62.-67., Perić (n 4) 181.-182. i Vrban (n 4) 404.-407.

13 Guastini, *ibid.*, 77.-81.

14 Luka Burazin, Mario Krešić i Ivana Tucak, *Priručnik za teoriju prava* (Naklada Breza, drugo izdanje, 2020), 39.-40. Kao primjer odredbe utemeljene na načelu savjesnosti i poštenja (ili načelu zaštite dobre vjere u objektivnom smislu), autori navode članak 10., stavak 3. Zakona o obveznim odnosima: „Sudionik u obveznom odnosu dužan je u ostvarivanju svog prava suzdržati se od postupka kojim bi se otežalo ispunjenje obveze drugog sudionika.“ Kao primjer odredbe utemeljene na načelu zaštite dobre vjere u subjektivnom smislu, autori navode članak 118., stavak 1. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima: „Tko je u dobroj vjeri stekao samostalni posjed pokretne stvari na temelju naplatnog pravnog posla sklopljenog radi stjecanja prava vlasništva s posjednikom kojem ta stvar ne pripada, ili koji nije ovlašten njome tako pravno raspolagati, stekao je vlasništvo te stvari.“

15 Prema članku 2. Kaznenog zakona, „Nitko ne može biti kažnjen za djelo koje prije nego je počinjeno nije bilo utvrđeno zakonom ili međunarodnim pravom kao kazneno djelo, niti mu se može izreći kazna ili druga kaznenopravna sankcija koja nije bila određena zakonom.“

16 Guastini (n 3) 79. Za razliku od načela, pravila su norme sa „zatvorenim“ antecedentom, što znači da su u normi „iscrpno nabrojane činjenice u nazočnosti kojih nastupa pravna posljedica predviđena tom normom“.

Ustava koji kaže: „Čovjekova sloboda i osobnost je nepovrediva.“ Načela su također „otklonjive“ ili „derogabilne“ (engl. *defeasible*) norme, što znači da dopuštaju implicitne iznimke koje nisu utvrđene tom normom, ali ni bilo kojom drugom normom istog pravnog poretka. Otklonjive norme se ne može, kako Guastini ističe, primijeniti putem deduktivnog rasuđivanja. Kod načela, kao normi koje dopuštaju nespecificirane implicitne iznimke, „pojavljivanje jedne od činjenica obuhvaćenih antecedentom (...) nije dovoljan uvjet da uslijedi odnosna pravna posljedica.“¹⁷ S druge strane, pravila su „neotklonjive“ norme, što znači da ne dopuštaju iznimke osim onih koje su utvrđene tom normom ili nekom drugom normom istog pravnog poretka. Konačno, načela su i općenite norme jer zahtijevaju formuliranje drugih normi koje ih „konkretiziraju“ i omogućuju njihovu primjenu na rješavanje konkretnih slučajeva, ali također i jer mogu biti „konkretizirana“ na više različitih i alternativnih načina.¹⁸ Kao primjer možemo navesti članak 70. Ustava, prema kojem „Svatko ima pravo na zdrav život“. Takvo (socijalno) pravo, kako ističe Guastini, zahtijeva druge (zakonske) norme kojima se konkretizira, a ujedno se može i konkretizirati na više različitih načina.¹⁹

Antinomija označava situaciju u kojoj je isto pojedinačno i konkretno činjenično stanje regulirano dvjema normama koje određuju međusobno nespojive pravne posljedice.²⁰ Kada govorimo o antinomijama, moguće je razlikovati dvije temeljne vrste antinomija: antinomije *in abstracto* i antinomije *in concreto*.²¹ Antinomije *in abstracto* postoje u situaciji kad su dvjema normama nespojive pravne posljedice povezane s apstraktnim činjeničnim stanjima (odnosno razredima konkretnih činjeničnih stanja) koja se međusobno preklapaju, potpuno ili djelomično. Takve antinomije, kako ističe Guastini, mogu se utvrditi već pri tumačenju teksta, *in abstracto*, bez potrebe zamišljanja konkretnog činjeničnog stanja.²² S druge strane, antinomije *in concreto* postoje u situaciji kada se primijeti da pri primjeni dvije norme povezuju nespojive pravne posljedice s istim konkretnim činjeničnim stanjem, iako nisu sukobljene *in abstracto*. Takve antinomije moguće je utvrditi samo pri primjeni normi na konkretan slučaj na koji su obje norme primjenjive.²³

Kada govorimo o razredima činjeničnih stanja uređenih dvjema antinomičnim normama, možemo, prema Guastiniju, razlikovati *potpuno* i *djelomično* preklapanje.²⁴ Kod potpunog preklapanja, dvjema normama nespojive posljedice povezane su s istim razredom činjeničnog

17 *Ibid.*, str. 80. Kao primjer, Guastini navodi se ustavna norma koja jamči slobodu znanosti i umjetnosti ima implicitna ograničenja koja proizlaze iz „dobrog običaja“ i „ustavnog javnog poretka“, odnosno da se ta sloboda ne jamči bez (implicitnih) iznimki. Usp. sa člankom 69., stavkom 1. Ustava, koji glasi: „Jamči se sloboda znanstvenoga, kulturnog i umjetničkog stvaralaštva.“

18 *Ibid.*, 80.–81.

19 *Ibid.*, 90.

20 *Ibid.*, 269. Osim *ibid.*, 269.–272, o antinomijama i vrstama antinomija, vidi i Hans Kelsen, *General Theory of Norms* (Clarendon Press, 1991) 123.–127. i Alf Ross, *On Law and Justice* (Stevens & Sons Limited, 1958), 128.–132.

21 O vrstama antinomija koje ovdje izlažemo, vidi Guastini (n 3) 269.–272.

22 Kao primjer za *in abstracto* antinomiju možemo navesti sljedeći: norma N1 zabranjuje lov na jelene, a norma N2 dopušta lov na jelene lopatare.

23 Kao primjer za *in concreto* antinomiju, Guastini (n 3) 270.–271. navodi sljedeće: norma N1 određuje da „Državljeni trebaju plaćati porez“, a norma N2 da „Nezaposlene osobe ne trebaju plaćati nikakav porez“. Apstraktna činjenična stanja na koja se odnose norme – državljani i nezaposlene osobe, kako ističe Guastini, pojmovno su nepovezana te sukob između dviju dotičnih normi nije nužan (u slučaju potpune zaposlenosti ili nezaposlenosti jedino stranih useljenika). Međutim, antinomija se pojavljuje kod pitanja porezne obveze nezaposlenog državljanina.

24 O razredima činjeničnih stanja uređenih dvjema antinomičnim normama (uz primjere koje ovdje navodimo), vidi *ibid.*, 271.–272.

stanja.²⁵ S druge strane, djelomično preklapanje može biti *jednostrano* i *dvostrano*. Kod jednostrano djelomičnih antinomija, razred činjeničnih stanja uređen jednom normom u cijelosti je sadržan u razredu činjeničnih stanja uređenom drugom normom.²⁶ Kod dvostrano djelomičnih antinomija, dva razreda činjeničnih stanja presijecaju se te da se neka, ali samo neka od činjeničnih stanja uređenih jednom normom poklapaju s nekima, ali samo s nekima od činjeničnih stanja nespojivo uređenih drugom normom.²⁷

Navest ćemo primjer antinomije relevantne za temu rada kao ilustraciju. Prema normi N1, svakome se jamči pravna zaštita njegova ugleda. Prema normi N2, jamči se sloboda izražavanja misli. U konkretnom slučaju, odnosno u konkretnom činjeničnom stanju, osoba A kaže nešto o osobi ili pojavi B. Taj iskaz, može biti zabranjen i kao takav, kažnjiv (ako sud da prednost normi N1), ali može biti i dopušten i kao takav, nekažnjiv (ako sud da prednost normi N2). Dakle, dvije norme za isto pojedinačno i konkretno činjenično stanje određuju međusobno nespojive pravne posljedice. U slučaju primjene norme N1, radnja je zabranjena, a u slučaju primjene norme N2, radnja je dopuštena.

Ako klasificiramo ovakav slučaj antinomije prema prethodno iznesenim shvaćanjima, možemo vidjeti da on predstavlja primjer jedne antinomije *in concreto* u kojoj postoji *dvostrano djelomično poklapanje*.²⁸ U navedenom slučaju nema antinomije *in abstracto* između normi N1 i N2 koja bi bila neovisna o konkretnom činjeničnom stanju; nespojive pravne posljedice normi povezane su sa konkretnim činjeničnim stanjem koje istodobno pripada razredima pojmovno neovisnih činjeničnih stanja. Također, razred činjeničnih stanja reguliran normom N1 poklapa se samo s nekima od činjeničnih stanja nespojivo uređenima normom N2.

Ako sukob između normi N1 i N2 nije rješiv pomoću *lex superior*, *lex posterior* ili *lex specialis* (a u pravilu neće biti, jer je pravna zaštita ugleda i sloboda izražavanja misli zaštićena ustavnim normama), suočeni smo s problemom rješavanja *antinomija između ustavnih načela*. Navedeni primjer sukoba između normi lako je zamisliv i relativno čest u praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske te ćemo se posvetiti njegovoj analizi u sljedećem dijelu, primjenjujući teorijska shvaćanja iznesena u ovom dijelu.

25 Kao primjer za potpunu antinomiju možemo navesti situaciju u kojoj se normom N1 lov kvalificira dopuštenim, a normom N2 zabranjenim.

26 Kao primjer za jednostrano djelomičnu antinomiju možemo situaciju u kojoj se normom N1 lov na jelene ne dopušta, a normom N2 dopušta se lov na jelene lopatare. Dakle, antinomija ne postoji kada je riječ o lovu na sve jelene koji nisu podvrste jelen lopatar (zabranjenim normom N1), ali postoji kada je riječ o lovu na jelene lopatare (dopuštenima normom N2, ali zabranjenima normom N1).

27 Kao primjer za dvostrano djelomičnu antinomiju možemo navesti, prema Guastiniju (n 3) 272, situaciju u kojoj se normom N1 zabranjuje lov na veprove i zečeve, dok se normom N2 dopušta lov na zečeve i lisice. Antinomije nema kada je riječ o lovu na veprove (zabranjen normom N1) ili lisice (dopušten normom N2), ali postoji kod lova na zečeve, koji norma N1 zabranjuje, a norma N2 dopušta.

28 Navedena klasifikacija temelji se na Guastinijevu shvaćanju. Shvaćanje da su antinomije između ustavnih načela *in concreto* dominantno je u pravnoj teoriji. Vidi, primjerice, David Martínez Zorrilla (n 8) 729.–731. Međutim, treba istaknuti da je moguće shvatiti antinomije između ustavnih načela kao antinomije *in abstracto*. Ovu ideju iznosi Luka Burazin u Burazin, Luka, 'Conflicts Between Fundamental Rights Norms' u Duarte, David i Silva Sampaio, Jorge (eds), *Proportionality in Law: An Analytical Perspective* (Springer 2018) 112.–114. Takvo shvaćanje temelji se na spomenutoj Guastinijevoj ideji da načela (s obzirom na njihov osobiti oblik neodređenosti) zahtijevaju druge norme koje ih konkretiziraju i koje ih čine primjenjivima na konkretne slučajeve. Ako prihvatimo tu premisu, navedenoj rekonstrukciji prema kojoj su antinomije između ustavnih načela zapravo antinomije *in abstracto*, ne možemo uputiti primjedbu. Ova ideja je značajna jer dovodi u pitanje rašireno shvaćanje antinomija između pravnih načela te je u tom smislu ovdje samo ističemo, ne ulazeći u njezino daljnje elaboriranje.

3. USTAVNA NAČELA U REPUBLICI HRVATSKOJ I ODVAGIVANJE

Odvagivanje (balansiranje, engl. *balancing*, ili razmjernost (proporcionalnost) u užem smislu (engl. *proportionality in narrow sense*) najšire je prihvaćena (možemo reći i *mainstream*) metoda za rješavanje antinomija između ustavnih načela, kako u stranoj, tako i u domaćoj pravnoj teoriji i sudskoj praksi. Odvagivanje je, kako smo istaknuli, posljednji korak u primjeni šireg načela razmjernosti (proporcionalnosti) te do njega ne mora nužno doći, ako se u prethodnim koracima načela proporcionalnosti utvrdi da jedno od sukobljenih ustavnih prava ima prednost (primjerice, zbog toga što miješanje u slobodu zajamčenu određenim pravom nije bilo utemeljeno na zakonu, nije slijedilo legitimni cilj, odnosno nije bilo „nužno u demokratskom društvu“, o čemu se odlučuje u sklopu testova *prikladnosti* i *nužnosti* (kao ranijih koraka u primjeni načela proporcionalnosti).²⁹ Načelo razmjernosti (proporcionalnosti) u kontekstu prakse Europskog suda za ljudska prava nije samo „dodatak“ sudačkom rasuđivanju; njegova je primjena nužna u slučajevima antinomija između prava ili prava i interesa.³⁰ Kako Smerdel ističe, u sudskoj praksi standardizirana su tri testa, odnosno tri koraka prema kojima se ispituje li načelo razmjernosti poštovano u svakom pojedinom slučaju:³¹

(1) *Test prikladnosti*. Mjera kojom se ograničava neko pravo mora pridonositi postizanju legitimnog interesa na koji se država poziva.

(2) *Test nužnosti*. Ispituje se postoji li alternativna, manje restriktivna mjera koja je realno dostupna i koja bi jednako učinkovito zaštitila legitimne interese.

(3) *Test „proporcionalnosti stricto sensu“*. Treći test u načelu razmjernosti izražen je pravilom „Što je veći stupanj štete za načelo slobode kretanja dobara, to veća mora biti važnost zaštite javnog interesa na koji se država poziva“.

Prema načelu razmjernosti, izraženom u članku 16. stavku 2. Ustava,

„Svako ograničenje slobode ili prava mora biti *razmjerno* naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.“ (Istaknuo autor)

Odvagivanje, kao dio šireg načela razmjernosti (proporcionalnosti), prihvaćeno je od strane Ustavnog suda Republike Hrvatske i od strane drugih sudova u Republici Hrvatskoj.³² Važno je istaknuti da se test razmjernosti (proporcionalnosti) u teoriji ne poklapa s onim u praksi sudske argumentacije.³³ Kako je već istaknuto, u ovom radu u teorijskom dijelu oslanjamo se na shvaćanja Roberta Alexyja i Riccarda Guastinija, dok se u sudskoj argumentaciji oslanjamo

29 O načelu razmjernosti, vidi Smerdel (n 1) 329.–330. Vidi i bilj. 7.

30 O važnosti razmjernosti u kontekstu članka 6. stavka 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, kojim se jamči pravo na pravično (pošteno) suđenje, vidi, primjerice, članak sutkinje Ustavnog suda Republike Hrvatske: Duška Šarin, 'Pravo na pristup sudu u praksi Europskog suda za ljudska prava' (2015) 31(3–4) Pravni vjesnik 268, 291.–292. Vidi i Marko Šikić i Lana Ofak, 'Pravo na izvršenje upravnosudskih odluka kao jamstvo poštenog suđenja' (2015) 52(1) Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu 219.

31 Smerdel (n 1) 329.–330. Za shvaćanje u njemačkoj pravnoj znanosti, uz primjere za tri testa iz prakse Saveznog ustavnog suda Savezne Republike Njemačke, vidi Robert Alexy, 'Constitutional Rights and Proportionality' (2014) 22 *Revus – Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law* 52.–57.

32 Vidi, primjerice, Smerdel (n 1) 329.–330.

33 Vidi, primjerice, kritiku u Niels Petersen, 'Alexy and the „German“ Model of Proportionality: Why the Theory of Constitutional Rights Does Not Provide a Representative Reconstruction of the Proportionality Test' (2020) 21 *German Law Journal* 163.–173.

mo na praksu Europskog suda za ljudska prava i Ustavnog suda Republike Hrvatske. Ukratko ćemo prikazati test razmjernosti (proporcionalnosti) u teoriji i praksi kako bismo istaknuli razlike i poslije rekonstruirali presude u ključu Alexyeva idealnog logičkog obrasca, radi donošenja zaključaka o sudačkom rasuđivanju.

Robert Alexy također govori o testu prikladnosti (*appropriateness*) i nužnosti (*necessity*), shvaćajući ih na prethodno izneseni način.³⁴ Razliku možemo vidjeti u shvaćanju odvagivanja (razmjernosti, odnosno proporcionalnosti u užem smislu). Odvagivanje, kako ga Alexy shvaća³⁵, način je rješavanja antinomija između pravnih načela, kao vrste normi različitih od pravnih pravila. Dok se antinomija između pravila rješava tako da se uvede iznimka u jedno od pravila ili tako da se jedno od pravila proglašuje neprimjenjivim na konkretan slučaj, antinomija između načela rješava se odvagivanjem.³⁶ S obzirom na to da između ustavnih načela kao normi jednakog ranga u pravilu nije uspostavljena hijerarhija (odnosno da prednost jednog ili drugog ovisi o okolnostima konkretnog slučaja), Alexy formulira tzv. *Law of Competing Principles*, ističući da prednost jednog (N1) ili drugog (N2) načela ovisi o okolnostima konkretnog slučaja (O).³⁷ Ako načelo N1 „prevagne“ nad načelom N2 u okolnostima konkretnog slučaja (tj. ako se primijeni umjesto načela N2), i ako proizvede pravne posljedice P u navedenim okolnostima O, onda se primjenjuje pravilo koje ima O kao uvjet (protazu) i P kao posljedicu (apodozu).³⁸ Okolnosti konkretnog slučaja O sastoje se od (kumulativnih) uvjeta U.³⁹

Primjer antinomije između ustavnih načela na koje smo usredotočeni u ovom radu jest ona između članka 35. i članka 38. Ustava Republike Hrvatske, odnosno između osobnog i obiteljskog života, dostojanstva, ugleda i časti s jedne strane, i slobode mišljenja i izražavanja misli, s druge.⁴⁰ Izabrali smo ovaj primjer antinomije zbog njegove svakodnevne relevantnosti, ali i zbog postojanja većeg broj odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske koje se može analizirati te vidjeti kako se taj sukob rješava u praksi domaćeg pravnog poretka. Prava sukobljena u spomenutim odlukama Ustavnog suda su, osim člancima 35. i 38. Ustava Republike Hrvatske, regulirana i člancima 8. i 10. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.⁴¹ U vezi

34 Robert Alexy, 'On the Structure of Legal Principles' (2000) 13(3) Ratio Juris 297.–298. Vidi i Robert Alexy, 'Constitutional Rights, Balancing, and Rationality' (2003) 16(2) Ratio Juris 135.–140.

35 Alexy (n 9) 50.–53. S navedenom rekonstrukcijom načelno se slaže i Guastini. Vidi Riccardo Guastini, 'Applying Constitutional Principles' (2016) Analisi e diritto 245.

36 Alexy (n 9) 49. Alexy (n 9) 51.–52, govoreći o sukobu između načela ističe: „This situation is not resolved by declaring one of the principles invalid and hence excluding it from the legal system. It is also not resolved building an exception into one of the principles, such that this principle is in all further cases seen as a rule that is either satisfied or not. Rather, the solution to the competition consists in establishing a condition relation of precedence between the principles in the light of the circumstances of the case. The relation of precedence is conditional because in the context of the case the conditions are laid down under which one of the principles takes precedence. Given other conditions, the issue of precedence might be reversed.“ (Istaknuo autor).

37 Alexy (n 9) 50.–54.

38 Alexy (n 9) 54. Kako Alexy navodi u sažetoj formulaciji *Law of Competing Principles*, „The circumstances under which one principle takes precedence over another constitute the conditions of a rule which has the same legal consequences as the principle taking precedence.“

39 Alexy (n 9) 56: U1 i U2 i U3 i U4→P.

40 O navedenim pravima i njihovoj primjeni u (ustavno)sudskoj praksi, vidi *ibid.*, 344. i 348.–351.

41 Vidi Crnić (n 1) 485.–486., gdje autor ističe kako sloboda izražavanja misli nije apsolutna nego relativna, odnosno podložna ograničenjima i to ponajprije onima u vezi s pravom na poštovanje privatnog i obiteljskog života. O navedenim ograničenjima, vidi i Smerdel (n 1) 348.–349.

s tim, test vaganja (u kontekstu sukoba navedenih dvaju prava) spominje se, naravno, i u presudama Europskog suda za ljudska prava.⁴²

Među brojnim odlukama u kojima se odvagivanje izričito spominje i primjenjuje, istaknut ćemo sljedeće tri odluke: U-III-1084/2015 od 10. prosinca 2019., U-III-4336/2017 od 26. lipnja 2019. i U-III-3730/2019 od 16. studenoga 2021. Navedene odluke, koje sadrže i izdvojena mišljenja, u ovom dijelu rada sažeto ćemo prikazati kako bismo u sljedećem dijelu mogli pristupiti analizi ključnog pojma „težine“. Cilj je, analizirajući praksu Ustavnog suda Republike Hrvatske u slučaju antinomije dvaju ustavnih prava, iznijeti neke opće zaključke o antinomijama između ustavnih prava i načinu njihova rješavanja u praksi.

Uz navedene odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske, tehnika odvagivanja u kontekstu spomenute antinomije sažeto je opisana i, primjerice, u sentenci Županijskog suda u Velikoj Gorici.⁴³

„Sloboda izražavanja i pravo na dostojanstvo, čast i ugled su prava koja uživaju načelno istu zaštitu jer se radi o zaštićenim pravima istoga ranga, pa je stoga zadatak suda razriješiti koliziju ovih prava i ocijeniti koje je od navedenih prava je u predmetnom slučaju pretežnije. Dakle, sud nije ovlašten bez obrazloženog testa vaganja relevantnih činjenica vezanih uz navedena prava uopće donijeti odluku o tome da li je konkretno određeno pravo povrijeđeno i da li stoga oštećeniku pripada kakva naknada.“ (Istaknuo autor)

U kontekstu sukoba između navedenih dvaju prava, Ustavni sud je u odluci prihvatio sljedeća dva načelna stajališta Europskog suda za ljudska prava:

(1) *Pravo na slobodu izražavanja nije apsolutno pravo.* Sloboda izražavanja jedno je od temeljnih načela demokratskog društva i odnosi se i na izražavanja koja vrijeđaju, šokiraju ili uznemiruju jer su pluralizam, tolerancija i slobodoumlje osnova demokratskog društva. Ipak, kako sloboda izražavanja obuhvaća dužnosti i odgovornosti, može biti ograničena zakonom. Takva ograničenja moraju biti strogo tumačena, a potreba za njima mora biti uvjerljivo utvrđena, kako primjerice navodi Ustavni sud u točki 6. odluke U-III-1084/2015.⁴⁴

(2) *Sloboda izražavanja može biti ograničena ako je to nužno u demokratskom društvu.* „Test nužnosti“ zahtijeva da ograničenje slobode izražavanja bude: (a) prijeko društveno potrebno, (b) razmjerno legitimnom cilju te (c) argumentirano relevantnim i dostatnim razlozima, kako Ustavni sud navodi u točki 7. spomenute odluke.⁴⁵

(1) U prvoj od odluka kojima se bavimo, U-III-1084/2015 od 10. prosinca 2019., Ustavni sud je usvojio ustavnu tužbu podnositelja te je ukinuo dvije presude sudova nižeg stupnja i

42 Kao najvažniji primjer (jer se Ustavni sud u sve tri navedene odluke poziva na tu presudu Europskog suda za ljudska prava) možemo navesti *Axel Springer AG protiv Njemačke*, zahtjev br. 39954/08 (ECtHR, 7. veljače 2012.), §§ 85.–88. Uz navedenu presudu, Ustavni sud u točki 7.3. odluke U-III-1084/2015 navodi i presude *Couderc i Hachette Filipacchi Associés protiv Francuske*, zahtjev br. 40454/07 (ECtHR, 10. studenoga 2015.), §§ 90.–93. i *Medžlis Islamske zajednice Brčko i drugi protiv Bosne i Hercegovine*, zahtjev br. 17224/11 (ECtHR, 27. lipnja 2017.), § 77.

43 Sentenca Gž 684/2020-2 Županijski sud u Velikoj Gorici (21. rujna 2020.) (HR).

44 Ustavni sud navodi predmete Europskog suda za ljudska prava *Guja protiv Moldavije*, zahtjev br. 14277/04 (ECtHR, 12. veljače 2008.), § 69. i *Bédat protiv Švicarske*, zahtjev br. 56925/08 (ECtHR, 29. ožujka 2016.), § 48.

45 Ustavni sud ovdje navodi predmet Europskog suda za ljudska prava *Satakunnan Markkinapörsi Oy i Satamedia protiv Finske*, zahtjev br. 931/13 (ECtHR, 27. lipnja 2017.).

vratio predmet prvostupanjskom sudu na ponovni postupak. U konkretnom slučaju, podnositelj je bio proglašen krivim u prvostupanjskom i drugostupanjskom postupku zbog počinjenja kaznenog djela uvrede te mu je bila izrečena novčana kazna. Podnositelj je smatrao da je presudama nižih sudova povrijeđeno njegovo ustavno pravo na slobodu izražavanja. U spornoj izjavi podnositelj je, odgovarajući na pitanja u intervjuu na jednom internetskom portalu, tužitelja nazvao „idiotom“.⁴⁶ Ustavni sud je, uzimajući u obzir okolnosti konkretnog slučaja, morao utvrditi je li izraz u pitanju dopušten (i kao takav, nekažnjiv) ili nedopušten (i kao takav, kažnjiv). Drugim riječima, Ustavni sud je morao odlučiti hoće li dati prednost normi koja štiti osobni i obiteljski život, dostojanstvo, ugled i čast (N1) ili slobodu mišljenja i izražavanja misli (N2).

Ustavni sud je utvrdio da je u konkretnom slučaju došlo do miješanja u slobodu mišljenja i izražavanja misli (točka 9.) te da je miješanje bilo utemeljeno na zakonu i imalo legitiman cilj (točka 10.). Preostalo je utvrditi je li miješanje bilo „nužno u demokratskom društvu“).

Ustavni sud je, prihvaćajući načelna stajališta Europskog suda za ljudska prava, utvrdio (u točki 7.3.) sljedeće: „U okolnostima u kojima sporna izjava utječe na ugled, čast, dostojanstvo ili prava drugih, taj je ‘sukob’ potrebno rješavati *vaganjem relevantnih čimbenika koji se odnose na dvije zaštićene vrijednosti*: s jedne strane, pravo na slobodu izražavanja, i s druge strane, pravo na poštovanje osobnog života drugih (...). Riječ je o pravima koja zaslužuju jednaku zaštitu te je *zadatak sudova postići pravičnu ravnotežu tih prava.*“ (Istaknuo autor)

Naravno, ovakvo stajalište povlači za sobom (barem) sljedeća pitanja: koji su relevantni čimbenici koji se odnose na dvije zaštićene vrijednosti te kako ih „vagati“, odnosno „postići pravičnu ravnotežu“ između njih? Ustavni sud se pozvao na praksu Europskog suda za ljudska prava. Europski sud za ljudska prava u predmetu *Axel Springer AG protiv Njemačke* naveo je okolnosti prema kojima načelno ocjenjuje je li u konkretnom slučaju postignuta *pravična ravnoteža između sukobljenih prava*.⁴⁷ Cilj razmatranja navedenih okolnosti, kako ističe i Ustavni sud u svojoj odluci, jest osiguranje dosljednosti i izbjegavanje diskrecijskog odlučivanja pri odlučivanju koje od sukobljenih prava preteže u konkretnom slučaju, odnosno kojem od njih treba pružiti zaštitu. Navedene okolnosti, prihvaćene od strane Ustavnog suda u ovoj (i ranijim odlukama) jesu: (a) doprinos raspravi u javnom interesu; (b) u kojoj mjeri je osoba u pitanju poznata javnosti i kakav je sadržaj danih izjava; (c) prethodno ponašanje osobe na koju se izjava odnosi; (d) metode prikupljanja informacija i njihova provjerljivost; (e) sadržaj, forma i posljedice objavljene informacije i (f) ozbiljnost dosuđene sankcije i obeshrabrujući učinak (*tzv. chilling effect*).⁴⁸

Razmatrajući navedene okolnosti u konkretnom slučaju, Ustavni sud je utvrdio sljedeće: prije svega, što se tiče ranijih koraka u primjeni načela razmjernosti (proporcionalnosti),

46 Citirat ćemo dio odluke u kojem Ustavni sud navodi činjenice i okolnosti slučaja (točka II. 3.): „Sporna izjava podnositelja, koja je predmet tužbe u kaznenom postupku, uslijedila je kao odgovor na novinarsko pitanje: ‘Stipe Mesić je izjavio da su branitelji okupljeni u Stožer za Vukovar isti kao srpski pobunjenici 1991. Vaš stav?’ Odgovor podnositelja na postavljeno pitanje glasio je: ‘Stipe je idiot. Na žalost, nekad davno bio mi je simpatičan. Ne dugo.’ Autor je članku dao naslov: ‘Mesić je idiot, a ćirilice kao znaka na okupatorskom nožu neće biti u Vukovaru.’“

47 Vidi točku 7.3. odluke Ustavnog suda U-III-1084/2015 i presudu *Axel Springer AG protiv Njemačke*, zahtjev br. 39954/08 (ECtHR, 7. veljače 2012.), §§ 85.–88.

48 Točka 7.5. odluke Ustavnog suda U-III-1084/2015. Navedena načelna stajališta Europskog suda za ljudska prava, kako Ustavni sud ističe u ovoj odluci, prihvaćena su i u ranijim odlukama. Vidi i U-III-7479/2014 od 16. prosinca 2015., U-III-2195/2016 od 2. studenoga 2016. i U-III-2588/2016 od 8. studenoga 2016.

Ustavni sud je utvrdio da je miješanje u podnositeljevu slobodu izražavanja bilo zakonito i da je slijedilo legitiman cilj.⁴⁹ Ustavni sud je također kvalificirao spornu izjavu kao vrijednosni sud, a ne kao činjenični navod (točka 11.).⁵⁰ Osvrnimo se sada na okolnosti prema kojima je Ustavni sud ocjenjivao koje od sukobljenih prava preteže u konkretnom slučaju:

(a) *doprinos raspravi u javnom interesu* – sporna izjava dana je u kontekstu intervjua koji se bavio isključivo političkim pitanjima i temama od javnog interesa (točka 11.4.). Ustavni sud se pozvao i na presude ESLJP-a u kojima je navedeni Sud zauzeo stajalište da se u debati o pitanjima od javnog interesa mora tolerirati i nazivanje političara „idiotima“ i „mozgovnim invalidima“ (točka 11.7.).

(b) *u kojoj mjeri je osoba u pitanju poznata javnosti i kakav je sadržaj danih izjava* – podnositelj i tužitelj javne su osobe poznate užoj političkoj i široj hrvatskoj javnosti (točke 11.2., 11.3. i 11.4.)

(e) *sadržaj, forma i posljedice objavljene informacije* – sporna izjava dana je u kontekstu političkog djelovanja (točka 11.5. i 11.6.), odnosno političkog diskursa u formi intervjua, koji „često može zadrijeti u osobnu sferu jer je taj rizik usko povezan s političkim djelovanjem i slobodom iznošenja misli, koja je jamstvo slobodnog demokratskog društva“ (točka 11.7.).⁵¹

(f) *ozbiljnost dosuđene sankcije i obeshrabrujući učinak (tzv. chilling effect)* – izrečena kazna bi svejedno mogla imati obeshrabrujući učinak koji bi negativno utjecao na slobodno izražavanje političkih mišljenja i stavova u medijima, koji su ključni za sudjelovanje političkih stranaka u javnom životu (točka 12.3.).

S obzirom na to da je sporna izjava kvalificirana kao vrijednosni sud (točka 11.), a ne činjenični navod, Ustavni sud nije posebno razmatrao okolnosti pod (c) i (d). Konačnom primjenom navedenih načelnih stajališta, Ustavni sud dao je prednost pravu na slobodu mišljenja i izražavanja misli.⁵² Presudna okolnost zbog koje je Ustavni sud (u točki 13.) dao prednost slobodi mišljenja i izražavanja misli ona je pod (a), s obzirom na to da je utvrdio da je riječ o raspravi od javnog interesa:

„Imajući u vidu sve gore navedene okolnosti, Ustavni sud smatra da redovni sudovi nisu uvjerljivo potvrdili postojanje prijekne društvene potrebe koja bi zahtijevala da se pravu privatnog tužitelja na zaštitu njegovog ugleda da prednost pred pravom podnositelja

49 U odnosu na zakonitost i legitiman cilj, citiramo dio točke 10.: „Ustavni sud ocjenjuje da je miješanje utemeljeno na zakonu, konkretno na članku 147. stavcima 1. i 2. KZ-a (...), te da slijedi legitiman cilj zaštite ugleda i prava drugih.“

50 U odnosu na prirodu same izjave, citiramo dio točke 11.: „Ustavni sud napominje da inkriminirana izjava predstavlja vrijednosni sud, a ne činjenični navod (...).“

51 Ustavni sud se pozvao na presude Europskog suda za ljudska prava *Mladina d.d. Ljubljana protiv Slovenije*, zahtjev br. 20981/10 (ECtHR, 17. travnja 2014.), § 46. i *Lopes Gomes da Silva protiv Portugala*, zahtjev br. 37698/97 (ECtHR, 28. rujna 2000.), § 34.

52 Citirat ćemo relevantan dio točke 13. zaključka: „Imajući u vidu sve gore navedene okolnosti, Ustavni sud smatra da redovni sudovi nisu uvjerljivo utvrdili postojanje prijekne društvene potrebe koja bi zahtijevala da se pravu privatnog tužitelja na zaštitu njegovog ugleda da prednost pred pravom podnositelja na slobodu izražavanja i općeg interesa za zaštitu slobode izražavanja kada je riječ o raspravi od javnog interesa. Razlozi koje su sudovi naveli, prema ocjeni Ustavnog suda, ne mogu se smatrati dostatnima i mjerodavnima za takvo miješanje u podnositeljevu slobodu izražavanja. Stoga se ne može zaključiti da je osporenim odlukom ostvarena pravična ravnoteža Ustavom zajamčenih suprotstavljenih prava tužitelja i podnositelja (...). Slijedom svega navedenog, Ustavni sud utvrđuje da je osporenim drugostupanjskom presudom podnositelju povrijeđeno jamstvo slobode mišljenja i iznošenja misli propisano člankom 38. stavcima 1. i 2. Ustava u vezi s načelom ograničenja slobode ili prava razmjerno naravi potrebe u svakom pojedinom slučaju propisanog člankom 16. stavkom 12. Ustava.“

na slobodu izražavanja i općeg interesa za zaštitu slobode izražavanja *kada je riječ o raspravi od javnog interesa. (...)*“ (Istaknuo autor)

Rekonstruirat ćemo odvagivanje u presudi u Alexyjevju idealnom logičkom obrascu. Načela N1 (zaštita osobnog i obiteljskog života, dostojanstva, ugleda i časti) i N2 (sloboda mišljenja i izražavanja misli) ustavna su načela jednakog ranga u kojem nijedno nema apsolutnu prednost. Ustavni sud je dao prednost načelu N2, primijenivši pravilo: O→P. Pravilo iz navedene odluke, u skladu s praksom Europskog suda za ljudska prava, sastoji se od četiriju uvjeta: sporna izjava dana je u kontekstu teme od javnog interesa (U1), izjava se odnosi na javnu osobu poznatu užoj političkoj i široj hrvatskoj javnosti (U2), sporna izjava dana je u kontekstu političkog djelovanja u obliku intervjua (U3) i izrečena kazna bi mogla imati obeshrabrujući učinak koji bi negativno utjecao na slobodno izražavanje političkih mišljenja i stavova u medijima (U4). S obzirom na navedeno, a posebno s obzirom na okolnost da je sporna izjava dana u kontekstu rasprave od javnog interesa (kako Ustavni sud ističe u obrazloženju), odlučeno je da načelo slobode mišljenja i izražavanja misli „preteže“ u konkretnom slučaju.

(2) U odluci U-III-4336/2017 od 26. lipnja 2019., Ustavni sud je odbio ustavnu tužbu podnositelja u povodu presude kojom je obavezan isplatiti naknadu neimovinske štete zbog povrede prava osobnosti, zbog izjave iznesene na platformi YouTube da je tužitelj „bliži i daljnji suradnik“ kontraobavještajne službe SFRJ (KOS-a). Podnositelj je podnio ustavnu tužbu protiv presude drugostupanjskog suda kojom je potvrđena presuda prvostupanjskog suda prema kojoj je bio obavezan na isplatu 30.000 kuna na ime naknade štete.⁵³

Kao i u prethodno analiziranoj odluci, Ustavni sud je, prihvaćajući načelna stajališta Europskog suda za ljudska prava, utvrdio (u točki 12.5.) sljedeće: „U okolnostima u kojima sporna izjava utječe na ugled, čast, dostojanstvo ili prava drugih, taj je ‘sukob’ potrebno rješavati vaganjem relevantnih čimbenika koji se odnose na dvije zaštićene vrijednosti: s jedne strane, pravo na slobodu izražavanja, i s druge strane, pravo na poštovanje osobnog života drugih (...). Riječ je o pravima koja zaslužuju jednaku zaštitu te je *zadatak sudova postići pravičnu ravnotežu tih prava.*“ (Istaknuo autor)

Također, Ustavni sud se u točki 12.7. pozvao na presudu *Axel Springer AG protiv Njemačke* te je naveo istih šest okolnosti prema kojima je ocjenjivao koje od sukobljenih prava „preteže“ u konkretnom slučaju (odnosno, treba li dati prednost normi N1 ili normi N2). U kontekstu tih okolnosti, Ustavni sud je zaključio da je miješanje u slobodu mišljenja i izražavanja misli bilo zakonito (točka 16.) i imalo legitiman cilj (točka 17.). Nadalje, Ustavni sud se složio s ocjenama sudova nižeg stupnja prema kojima sporna izjava predstavlja izjavu o činjenicama, a ne vrijednosni sud (točka 29.).⁵⁴ Osvrnimo se sada na okolnosti prema kojima je Ustavni sud ocjenjivao koje od sukobljenih prava preteže u konkretnom slučaju:

(a) *doprinis raspravi u javnom interesu* – sporna izjava ne tiče se rasprave od javnog interesa (točka 22.). Ovaj zaključak ide u prilog davanju prednosti normi N1 koja štiti osobni i obiteljski život, dostojanstvo, ugled i čast.

53 Kako je vidljivo u točki 2. odluke, radi se o presudi Županijskog suda u Osijeku Gž-2501/2016-3 od 1. rujna 2017. i presudi Općinskog građanskog suda u Zagrebu broj Pn-3385/13-36 od 15. srpnja 2016.

54 Presude Europskog suda za ljudska prava *Feldék protiv Slovačke*, zahtjev br. 29032/95 (ECtHR, 12. srpnja 2001.), § 81.–86. i *Ungvary and Irodalom Kft. Protiv Mađarske*, zahtjev br. 64520/10 (ECtHR, 3. ožujka 2014.), § 62.–63.

(b) *u kojoj mjeri je osoba u pitanju poznata javnosti i kakav je sadržaj danih izjava* – tužitelj je javna osoba te kao takav mora imati veći stupanj tolerancije na javnu i privatnu kritiku od „običnih građana“, što ide u prilog davanju prednosti normi N2 koja štiti slobodu mišljenja i izražavanja misli. Ipak, prvostupanjski sud je istaknuo da je neovisno o ovoj činjenici podnositelj počinio štetnu radnju te da je odgovoran za štetu (točka 24.).

(c) *prethodno ponašanje osobe na koju se izjava odnosi* – tužitelj je na jednoj tiskovnoj konferenciji negirao spornu izjavu o činjenicama. Ustavni sud navodi i da je tužitelj prethodno ranije iznesene informacije o sebi kao suradniku obavještajnih službi tolerirao, to ne znači da gubi pravo na zaštitu svog privatnog života (točka 26.).

(d) *metode prikupljanja informacija i njihova provjerljivost* – Ustavni sud je prihvatio stajalište nižih sudova da je riječ o izjavi o činjenicama.⁵⁵

(e) *sadržaj, forma i posljedice objavljene informacije* – sporna izjava je, prema stajalištu Ustavnog suda, „objektivno podobna izazvati štetu“, a prvostupanjski sud je utvrdio da tužitelj i jest zbog sporne izjave pretrpio štetu (točka 27.). Ustavni sud je također zauzeo stajalište da je sporna izjava dana s ciljem povrede ugleda i časti tužitelja te da podnositelj nije postupao u dobroj vjeri. (točka 29.).

(f) *ozbiljnost dosuđene sankcije i obeshrabrujući učinak (tzv. chilling effect)* – dosuđeni iznos naknade štete sudovi smatraju pravičnim, s obzirom na jačinu povrede i okolnosti slučaja (točka 30.).

U zaključku, Ustavni sud je u točki 31. utvrdio sljedeće:

„Ustavni sud utvrđuje da je iz osporenih presuda prijeka društvena potreba za davanje prednosti pravnoj zaštiti jamstva štovanje tužiteljeva dostojanstva, ugleda i časti pred podnositeljevom slobodom misli i izražavanja misli, kao i dosuda naknade štete u iznosu od 30.000 kuna. Razlozi koje su sudovi u obrazloženjima presuda naveli mogu se smatrati dostatnima i relevantnima za takvo miješanje u podnositeljevu slobodu izražavanja. Stoga se može zaključiti da je osporenim presudama *ostvarena pravična ravnoteža Ustavom zajamčenih suprotstavljenih prava* tužitelja i podnositelja.“ (Istaknuo autor)

Rekonstruirajmo i ovu presudu u kontekstu Alexyjeva *Law of Competing Principles*. Načela N1 (zaštita osobnog i obiteljskog života, dostojanstva, ugleda i časti) i N2 (sloboda mišljenja i izražavanja misli) su, kako je već spomenuto, ustavna načela jednakog ranga među kojima nijedno nema apsolutnu prednost. Ustavni sud je dao prednost načelu N1, primijenivši pravilo: O→P. Pravilo iz navedene odluke sastoji se od sljedećih uvjeta: sporna izjava dana *nije* u kontekstu teme od javnog interesa (U1), izjava se odnosi na javnu osobu poznatu užoj političkoj i široj hrvatskoj javnosti (U2), izjava je „objektivno podobna izazvati štetu“ te je, prema stajalištu sudova, i izazvala štetu (U3) i izrečena kazna je primjerena (U4). Za odluku je presudno bilo

55 Točka 29. odluke U-III-4336/2017. Ovdje bismo uputili na izdvojeno mišljenje ustavnog suca dr. sc. Gorana Selaneca koji se ne slaže s ovakvom kvalifikacijom te problematizira stajalište većine, navodeći sljedeće: „Iz navedenog jasno proizlazi da odluka većine nije dosljedno primijenila test dopuštenosti ograničenja ustavnog prava slobode izražavanja koji je ESLJP jasno definirao u presudi kao što je *Axel Springer AG protiv Njemačke* (v. točku 12.5. odluke većine), a koji istovremeno navodi kao pravni standard koji su redovni sudovi dužni primjenjivati u svojoj praksi.“

stajalište u vezi s pitanjem je li sporna izjava dana u kontekstu teme od javnog interesa, što je vidljivo iz izdvojenih mišljenja dvojice sudaca.⁵⁶

(3) U odluci U-III-3730/2019 od 16. studenoga 2021., odbijena je ustavna tužba podnositelja, podnesena u povodu presude Vrhovnog suda Republike Hrvatske i Županijskog suda u Varaždinu.⁵⁷ U konkretnom slučaju riječ je bila o spornom članku objavljenom u jednim dnevnim novinama. Zbog spornog članka podnositelj je pokrenuo parnični postupak protiv tuženika zbog povrede prava osobnosti te je zatražio isplatu novčane naknade zbog nastale neimovinske štete. U članku se spominjala sumnja da je tužitelj, zajedno s drugim osobama, dogovorio i uzeo mito za angažman u nabavi vojnih vozila.

Pri primjeni već spomenutih prihvaćenih načelnih stajališta na konkretan slučaj (točka 13.9.), Ustavni sud je utvrdio sljedeće:

(a) *doprinos raspravi u javnom interesu* – pitanje zlouporabe službene dužnosti, odnosno koruptivnog postupanja političara za vrijeme obnašanja dužnosti, na koje se odnosi sporna izjava, prema utvrđenju suda, bez sumnje pitanje je od javnog interesa. Kod rasprava o pitanjima od javnog interesa, kako napominje Ustavni sud, „postoji visok stupanj zaštite slobode mišljenja i izražavanja misli, odnosno vrlo mali prostor za njezino ograničenje“ (točka 15.).

(b) *u kojoj mjeri je osoba u pitanju poznata javnosti i kakav je sadržaj danih izjava* – podnositelj je javna osoba poznata široj javnosti koja je obavljala više političkih funkcija. U vezi s tim, Ustavni sud ističe da je, s obzirom na tu činjenicu, dužan pokazati veći stupanj tolerancije (točka 16.).

(c) *prethodno ponašanje osobe na koju se izjava odnosi* – Ustavni sud nije razmatrao primjenu načelnog stajališta o ovome na konkretan slučaj.

(d) *metode prikupljanja informacija i njihova provjerljivost* – Ustavni sud zaključuje kako nije bilo „pogrešnog tumačenja ili neprimjerenog komentiranja činjenica vezanih uz podnositelja“, s obzirom na to da su kao izvor informacija za sporni članak korišteni drugi domaći i strani mediji koji su prenijeli sadržaj priopćenja glavnog državnog tužitelja. Navedeni napisi su, kako ističe Ustavni sud, bili poznati i javnosti i podnositelju iz drugih domaćih i stranih medija koji su o njima pisali na „istovjetan način kao i autor u spornom članku“ (točka 17.).

(e) *sadržaj, forma i posljedice objavljene informacije* – Ustavni sud utvrđuje da sporni članak u dnevnim novinama sadrži „objektivno škodljive informacije koje podnositelja stavljaju u kontekst počinjenja kaznenog djela mita“ (točka 19.), ali neugodnosti nisu rezultat upravo i jedino spornog teksta.

(f) *ozbiljnost dosuđene sankcije i obeshrabrujući učinak (tzv. chilling effect)* – s obzirom na to da je osporavanim presudama tužbeni zahtjev podnositelja u cijelosti odbijen, nije bilo dosuđene sankcije, pa tako ni obeshrabrujućeg učinka koji bi Ustavni sud trebao ocjenjivati.

⁵⁶ Vidi izdvojena mišljenja suca dr. sc. Gorana Selaneca i suca Miroslava Šumanovića.

⁵⁷ Kako Ustavni sud navodi u točki 1.1. odluke U-III-3730/2019, riječ je o presudi Vrhovnog suda Republike Hrvatske Rev-2264/2017-2 od 2. travnja 2019. i presudi Županijskog suda u Varaždinu broj Gž-2174/16-2 od 3. travnja 2017.

Presudna okolnost zbog koje je Ustavni sud (u točki 19.) dao prednost slobodi mišljenja i izražavanja misli jest ona pod (b), s obzirom na to da je utvrdio da je podnositelj javna ličnost (poznati političar):

„Ustavni sud zaključno ocjenjuje da su nadležni sudovi dostatno ispitali i obrazložili sve okolnosti bitne za uspostavljanje ravnoteže između prava na slobodu izražavanja i prava na poštovanje časti i ugleda podnositelja, te su valjano zaključili da u konkretnom slučaju preteže pravo na slobodu izražavanja tuženika. *Ovo osobito imajući u vidu da se radi o navodima autora o javnoj ličnosti, poznatom političaru koji je, kao takav, dužan „trpjeti“ veći stupanj ozbiljnosti napada na ugled i dostojanstvo od prosječnog građanina (...).*“ (Istakno autor)

Rekonstruirajmo i treću presudu. Ustavni sud je dao prednost načelu N2 (slobodi mišljenja i izražavanja misli), primijenivši pravilo: O→P. Pravilo iz navedene odluke sastoji se od sljedećih uvjeta: sporna izjava dana je u kontekstu teme od javnog interesa (U1), izjava se odnosi na javnu osobu poznatu užoj političkoj i široj hrvatskoj javnosti (U2), sporna izjava sadrži „objektivno škodljive informacije“, međutim one nisu rezultat upravo i jedino same sporne izjave (U3). U citiranoj odluci presudna okolnost je bila ta što se sporna izjava odnosi na javnu ličnost (poznatog političara).

4. ODVAGIVANJE I „TEŽINA“ PRAVA

Analizirajući antinomije između ustavnih načela i tehniku odvagivanja u prethodnom dijelu, mogli smo vidjeti da sudovi koriste pojam „težine“ ili srodne pojmove („pretežnije“, „ravnoteža“). Budući da je težina svojstvo fizičkih objekata, jasno je da norme (ili načela, vrijednosti ili bilo koji drugi pravni pojam koji se koristi u ovom kontekstu) ne mogu imati težinu doslovno shvaćenu kao takvu, nego samo „težinu“ shvaćenu u metaforičkom smislu.⁵⁸ Potrebno je istaknuti da se pojam „težine“ ne koristi u tekstovima izvora prava, nego u znanstvenoj literaturi i sudskim presudama. Budući da jasnoća jezika prava izravno utječe na pravnu sigurnost, prisutnost metafora u pravu (ako nije jasno koje je „preneseno“ značenje) nedvojbeno ne smatramo pozitivnom pojavom. Kao razloge možemo navesti činjenicu da metafore u pravu čine jezik prava manje jasnim, smanjujući time i stupanj pravne sigurnosti.⁵⁹ Uz navedeno, korištenje metafora nužno smanjuje jasnoću obrazloženja sudskih odluka te povećava mogućnosti za sudačku diskreciju. Pod „pravnom sigurnošću“ u kontekstu dvaju sukobljenih prava

⁵⁸ O nužno metaforičnom značenju pojma „težine“ u kontekstu nematerijalnih entiteta (poput normi), vidi Chiassoni (n 7) 169 i García Amado (n 7) 2.–4. Kako Chiassoni primjerice ističe, kod materijalnih entiteta, „težina“ i „vrijednost“ su različiti pojmovi (npr., kod grumena zlata), dok se kod nematerijalnih entiteta (ideja, ideala, načela, prava itd.) „težina“ i „vrijednost“ naizmjenično koriste. Kako Chiassoni dalje navodi, nematerijalni objekti imaju „težinu“ samo u metaforičkom smislu, u smislu im se pridaje „težina“ na temelju navodno objektivnih razmatranja i parametara. U kontekstu Alexyevog testa vaganja, upravo je ideja „težine“ najviše kritizirana. Za neke od kritika – primjerice, na temelju kojeg svojstva bi se uopće određivala „težina“, vidi José Juan Moreso, 'Ways of Solving Conflicts of Constitutional Rights: Proportionalism and Specificationism' (2012) 25(1) Ratio Juris 36.–39.

⁵⁹ O problemu neodređenih i određenih normativnih pojmova, vidi Nikola Visković, *Jezik prava* (Naprijed, 1989) 64.–70.

mislimo na okolnosti koje utječu na to da jedno od sukobljenih prava dobiva na „težini“, a ne na to da bi se unaprijed moglo znati koje pravo „pobjeđuje“.⁶⁰

Prihvaćajući okolnosti navedene u predmetu *Axel Springer AG protiv Njemačke*, prema kojima se načelno ocjenjuje je li u konkretnom slučaju postignuta pravična ravnoteža između sukobljenih prava, Ustavni sud je istaknuo da je svrha razmatranja tih okolnosti upravo osiguranje dosljednosti i izbjegavanje diskrecijskog odlučivanja pri odlučivanju koje od sukobljenih prava preteže u konkretnom slučaju.⁶¹

Vratimo se na odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske koje smo spomenuli. Detaljnije ćemo se osvrnuti na njihovu analizu te ćemo ponuditi objašnjenje metafore „težine“ i odvagivanja na temelju analize tih odluka.

Odvagivanje, kao način rješavanja sukoba između ustavnih načela, u praksi sudova sastoji se u preferencijskom iskazu prema kojem načelo N1 preteže (odnosno, vrijednije je) od načela N2 u kontekstu (slučaju) X.⁶² Kako Guastini ističe, taj preferencijski iskaz karakterizira sljedeće:⁶³ prvo, riječ je o komparativnom vrijednosnom sudu čije opravdanje se nalazi u (najčešće prešutnom) komparativnom vrijednosnom sudu koji se tiče pravednosti suprotnog rješenja; načelo N1 vodilo bi do odluke O1, dok bi načelo N2, vodilo do odluke O2, a odluka O1 je pravednija, ispravnija od odluke O2 (ili obrnuto). U tom smislu, kako napominje Guastini, suci stvaraju *aksiološku hijerarhiju* koja nema veze s izvorima prava u kojima su suprotstavljena načela jednakog ranga (što i jest slučaj s načelima iz članka 35. i članka 38. Ustava). Navedenu aksiološku hijerarhiju stvorili su tumači, u ovom slučaju suci.⁶⁴

Kada se rješava sukob između dvaju ustavnih načela, ne dolazi do uspostavljanja „ravnoteže“ između njih, nego se u konkretnom slučaju jedno načelo primjenjuje, a drugo ne. U prvoj i trećoj odluci koje smo analizirali to je bilo načelo slobode mišljenja i izražavanja misli (čl. 38. Ustava), a u drugoj odluci kojom smo se bavili to je bilo načelo zaštite osobnog i obiteljskog života, dostojanstva, ugleda i časti (čl. 35. Ustava).⁶⁵

„Preferiranje“ jednog od načela iz preferencijskog iskaza odnosi se samo na konkretan slučaj, tako da aksiološka hijerarhija među pravnim načelima nije konačna; naprotiv, ona je

60 Takva pozicija bi isključivala analizu proporcionalnosti i vodila shvaćanju subjektivnih prava kao „aduta“, kako ih, primjerice, shvaća Ronald Dworkin. Vidi, primjerice, Ronald Dworkin, 'Rights as Trumps' u Jeremy Waldron (ed), *Theories of Rights* (Oxford University Press 1984) 153.–167.

61 Vidi, primjerice, odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske U-III-1084/2015: „7.5. Kako bi se osigurala dosljednost i izbjeglo diskrecijsko odlučivanje pri odgovaranju na pitanje koje od sukobljenih prava preteže u konkretnom slučaju i kojemu od njih je potrebno pružiti zaštitu, ESLJP je u predmetu *Axel Springer protiv Njemačke* (navedeno) naveo sljedeće okolnosti prema kojima načelno ocjenjuje je li u konkretnom slučaju postignuta pravična ravnoteža između sukobljenih prava: (...)“ (Istaknuo autor).

62 Guastini (n 35) 245: „The principle P1 has more weight (that is, more value) than the principle P2 in the context X“. Usp. sa Alexy (n 9) 51.–56.

63 Guastini, *ibid.*, 246.–247. Prema Guastinijevoj rekonstrukciji, *balansiranje* je treći korak u primjeni ustavnih načela, koji slijedi nakon *identifikacije* određenih odredbi kao ustavnih načela te tumačenja, odnosno pripisivanja značenje odredbama koje su u prvom koraku identificirane kao pravna načela. Četvrti korak u primjeni ustavnih načela je, prema Guastiniju, *specifikacija* ili konkretizacija, odnosno izvođenje neizraženih ili implicitnih pravila iz načela koja se onda primjenjuju za rješavanje konkretnog slučaja. Detaljnije o cijelom postupku primjene ustavnih načela, vidi *ibid.*, 241.–249.

64 *Ibid.* O vrstama hijerarhija između normi, posebno aksiološkima (uz formalne, materijalne i logičke), vidi Riccardo Guastini, 'Gerarchie normative' (1997) 27(2) *Materiali per una storia della cultura giuridica* 470.–471.

65 Guastini (n 35) 246. Naravno, kako napominje u Guastini, navedeno samo znači da jedno od načela nije *primijenjeno* u konkretnom slučaju, a ne da nije *važće*.

„fleksibilna, pomična i nestabilna: ovisi o slučaju“.⁶⁶ Ako je prisutno činjenično stanje Č1, bit će primijenjeno načelo N1; ako je prisutno činjenično stanje Č2, bit će primijenjeno načelo N2.⁶⁷ Na ovaj način, kako i Alexy ističe, balansiranje završava specificiranjem (konkretiziranjem) jednog od načela u obliku neizraženog (implicitnog) pravila P1 čije je činjenično stanje Č1; u drugom slučaju, isto načelo je specificirano kroz neizraženo (implicitno) pravilo P2 čije je činjenično stanje Č2.⁶⁸

Konačno, kako ističe Guastini, zbog već navedenih karakteristika aksiološke hijerarhije koja je uspostavljena između sukobljenih načela, može se (pogrešno) činiti da je sukob između načela riješen „srednjim putem“.⁶⁹ Ovdje je potrebno razlikovati sinhronijski i dijahronijski učinak odvagivanja: dok je prvi posljedica odvagivanja dvaju načela u jednoj odluci, drugi je posljedica odvagivanja istih načela u više odluka od strane samog suda.⁷⁰ U svakoj pojedinačnoj sudskoj odluci, kako pojašnjava Guastini, samo jedno od sukobljenih načela je primijenjeno i zapravo ne dolazi do uspostavljanja „ravnoteže“ između načela.⁷¹ Međutim, ako analiziramo veći broj sudskih odluka, vidjet ćemo da je u nekim slučajevima primijenjeno načelo N1, a u drugima načelo N2.⁷²

5. ZAKLJUČAK

U zaključku iznosimo opservacije vezane uz antinomije između ustavnih načela, odvagivanja i pojam „težine“ prava. One se odnose na rekonstrukciju odvagivanja kao načina rješavanja sukoba između ustavnih načela (prve četiri) te značenje pojma „težine“ prava (peta). Navedene opservacije iznijet ćemo u kontekstu triju odluka Ustavnog suda kojima smo se bavili u radu. Krenimo redom:

Prvo, sud odvagivanjem uspostavlja *aksiološku* hijerarhiju između sukobljenih načela N1 i N2. Hijerarhija između sukobljenih načela (u ovom radu usredotočili smo se na načela slobode mišljenja i izražavanja misli, članak 38. Ustava i načela zaštite osobnog i obiteljskog života, dostojanstva ugleda i časti, čl. 35. Ustava) *aksiološka* je, odnosno uspostavljena je od strane suda (kao tumača i primjenjivača normi) i to tako da se jedno od sukobljenih načela (zapravo, normi koja iskazuje jedno od sukobljenih načela) smatra vrijednijim, odnosno onim koju treba primi-

66 *Ibid.*, 246.–247. (autorov prijevod).

67 *Ibid.*, 247.

68 Alexy (n 9) 54 formulira već spomenuti tzv. *Law of Competing Principles* koji glasi: „The circumstances under which one principle takes precedence over another constitute the conditions of a rule which has the same legal consequences as the principle taking precedence.“

69 Guastini (n 51) 247.

70 Vidi *ibid.*, 247.

71 *Ibid.*: „In each particular decision, one principle is sacrificed, while the other is applied – it would be out of place to say that the principles involved are somehow ‘reconciled’“. Za suprotno stajalište, vidi Giorgio Pino, *Diritti e Interpretazione. Il ragionamento giuridico nello Stato costituzionale* (Il Mulino, 2010) 182.–184.

72 Guastini, (n 35) 247. Iz navedenog možemo zaključiti, prema Guastiniju, da su dugoročno oba načela „djelomično“ primijenjena i „djelomično“ neprimijenjena. Međutim, „djelomično“ ovdje ne znači u pojedinačnom slučaju, nego u (trivijalnom, prema Guastiniju) smislu da da je svako od sukobljenih načela nekad primijenjeno, a nekad ne.

jeniti u konkretnom slučaju.⁷³ Hijerarhija između sukobljenih načela nije ni *strukturna* (*formalna*), ni *materijalna*, ni *logička*.⁷⁴ U odlukama Ustavnog suda U-III-1084/2015 i U-III-3730/2019 (prva i treća odluka) aksiološka hijerarhija uspostavljena je u korist načela slobode mišljenja i izražavanja misli (N2), dok je u odluci Ustavnog suda U-III-4336/2017 hijerarhijski više bilo načelo zaštite osobnog i obiteljskog života, dostojanstva ugleda i časti (N1).

Drugo, sud zapravo ne uspostavlja „pravičnu ravnotežu“ (ni „ravnotežu“ uopće) između sukobljenih prava. U svakom pojedinom slučaju jedno se od sukobljenih načela *primjenjuje*, a drugo se *ne primjenjuje*. U odlukama Ustavnog suda U-III-1084/2015 i U-III-3730/2019 Sud je primijenio načelo slobode mišljenja i izražavanja misli (N2), dok je u odluci Ustavnog suda U-III-4336/2017 primijenio načelo zaštite osobnog i obiteljskog života, dostojanstva ugleda i časti (N1). Uspostavljajući aksiološku hijerarhiju između sukobljenih načela, Sud odabire načelo koje se primjenjuje, dok se drugo načelo ne primjenjuje, nego „ostaje po strani“. U tom smislu, odvagivanjem se ne „balansira“ sukobljena prava, nego se utvrđuje da jedno pravo „preteže“ nad drugim. Ovakvo shvaćanje možemo potkrijepiti citiranoj sentencijom Županijskog suda u Velikoj Gorici u kojoj se govori o *pretežnijem od dva sukobljena prava*, dok se u citiranoj odluci Ustavnog suda govori o *pravičnoj ravnoteži između sukobljenih prava*. Smatramo da prva formulacija preciznije opisuje sudačko rasuđivanje i ishod sudske odluke. Moguće objašnjenje koncilijantnijeg izričaja Ustavnog suda leži u značaju suprotstavljenih interesa čije sukobe svojim odlukama rješava.⁷⁵

Treće, izabrano načelo *primjenjuje se* tako da se specificira (konkretizira) putem implicitnog pravila P1. Ako je prisutno činjenično stanje Č1, primijenit će se načelo N1 i to tako da se iz njega derivira neizraženo (implicitno) pravilo P1 i obrnuto: ako je prisutno činjenično stanje Č2, primijenit će se načelo N2 kroz neizraženo pravilo P2. Na primjer, u spomenutoj odluci Ustavnog suda U-III-1084/2015, načelo slobode mišljenja i izražavanja misli (N2) imalo je prednost jer se sporna izjava odnosila na pitanje od javnog interesa te je bila upućena političaru poznatom javnosti; u odluci U-III-3730/2019 isto načelo je imalo prednost jer se sporna izjava također odnosila na pitanje od javnog interesa te se odnosila na političara poznatog javnosti; s druge strane, u odluci U-III-4336/2017, načelo zaštite osobnog i obiteljskog života, dostojanstva ugleda i časti (N1) imalo je prednost jer sporna se izjava, prema utvrđenju Suda, nije odnosila na pitanje od javnog interesa unatoč tome što se odnosila na političara poznatog javnosti. To možemo ilustrirati tablicom:

73 O aksiološkim hijerarhijama između normi, vidi Guastini (n 64) 471.–472.

74 O strukturnim (formalnim), materijalnim i logičkim hijerarhijama između normi, vidi *ibid.*, 470.–472.

75 Usp. sentenca Županijskog suda u Velikoj Gorici Gž 684/2020-2: „Sloboda izražavanja i pravo na dostojanstvo, čast i ugled su prava koja uživaju načelno istu zaštitu jer se radi o zaštićenim pravima istoga ranga, pa je stoga zadatak suda razriješiti koliziju ovih prava i ocijeniti koje je od navedenih prava je u predmetnom slučaju pretežnije. Dakle, sud nije ovlašten bez obrazloženog testa vaganja relevantnih činjenica vezanih uz navedena prava uopće donijeti odluku o tome da li je konkretno određeno pravo povrijeđeno i da li stoga oštećeniku pripada kakva naknada“ i odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske U-III-1084/2015, točka 7.5.: „Kako bi se osigurala dosljednost i izbjeglo diskrecijsko odlučivanje pri odgovaranju na pitanje koje od sukobljenih prava preteže u konkretnom slučaju i kojemu od njih je potrebno pružiti zaštitu, ESLJP je u predmetu Axel Springer protiv Njemačke (navedeno) naveo sljedeće okolnosti prema kojima načelno ocjenjuje je li u konkretnom slučaju postignuta pravična ravnoteža između sukobljenih prava (...)“

	javni interes	osoba poznata javnosti (političar)	načelo koje ima prednost
1. U-III-1084/2015	+	+	sloboda govora (N2)
2. U-III-4336/2017	-	+	zaštita ugleda (N1)
3. U-III-3730/2019	+	+	sloboda govora (N2)

Shvaćanje Ustavnog suda Republike Hrvatske o „težinama“ sukobljenih ustavnih prava (kako je u odlukama i eksplicitno istaknuto) pod utjecajem je shvaćanja Europskog suda za ljudska prava koji je u predmetu *Axel Springer AG protiv Njemačke* naveo okolnosti prema kojima se ocjenjuje koje od sukobljenih prava ima veću „težinu“, odnosno kojem treba dati prednost.

Četvrto, potrebno je razlučiti sinhronijski od dijahronijskog učinka odvagivanja. Prvi je, kako je već istaknuto, posljedica odvagivanja dvaju načela u jednoj odluci, dok je drugi posljedica odvagivanja istih načela u više odluka od strane samog suda. Sinhronijski učinak odvagivanja spomenuli smo u analizi svake od pojedinih odluka Ustavnog suda: u prvoj i trećoj odluci primijenjeno je načelo N2, a u drugoj odluci je primijenjeno načelo N1. U tom smislu, jedno načelo se primjenjuje, a drugo „ostaje po strani“. Međutim, ako analiziramo više odluka istog suda u kojima se balansira između dvaju istih načela, možemo vidjeti (pa tako i na osnovi samo ovih triju odluka) da se nekad primjenjuje jedno načelo, a nekad drugo, ovisno o činjeničnom stanju, odnosno okolnostima slučaja. Tako je moguće empirijskom analizom više odluka preciznije utvrditi koje točno okolnosti čine neko načelo „pretežnijim“. Na primjeru tri analizirane odluke, možemo vidjeti da je u testu vaganja ključno bilo pitanje *doprinosa raspravi u javnom interesu*, odnosno da se sporna izjava tiče rasprave od javnog interesa.

Peto, „težina“ norme (zapravo, davanje veće težine jednoj od sukobljenih normi od strane tumača i primjenjivača norme) predstavlja vrijednosni sud kojim se uspostavlja aksiološka hijerarhija između normi koja za posljedicu ima primjenu jedne norme i neprimjenu druge norme (odnosno načela odlukama kojima se bavimo). Norma (u ovom slučaju načelo) koje „preteže“ primjenjuje se na opisani način – formuliranjem neizraženog (implicitnog) pravila čiji je antecedent činjenično stanje konkretnog slučaja. Prikažimo (pojednostavnjeno) sudačko rasuđivanje na primjeru odluke U-III-3730/2019:

- 1) U okolnostima konkretnog slučaja, odnosno u konkretnom činjeničnom stanju Č1, načelo slobode mišljenja i izražavanja misli (N2) „preteže“ (vrjednije je, ima prednost) pred načelom zaštite osobnog i obiteljskog života, dostojanstva ugleda i časti (N1).
- 2) Načelo N2 primijenit će se u konkretnom slučaju, dok načelo N1 „ostaje po strani“.
- 3) Načelo N2 primjenjuje se tako da se specificira (konkretizira) putem neizraženog (implicitnog) pravila P1 čiji je antecedent Č1 (ako Č1, onda P1): ako se sporna izjava koja sadrži objektivno škodljive informacije odnosi na pitanje od javnog interesa i javnu osobu poznatu široj javnosti te ako nije bilo pogrešnog tumačenja ili neprimjerenog komentiranja činjenica vezanih uz dotičnu osobu, onda je takva izjava dopuštena.

LITERATURA I IZVORI

1. Abramović A, 'Općeprihvaćena načela kao kriterij za tumačenje pravne norme' (2014), Fondacija Centar za javno pravo 1 <http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Andrej_Abramovic.pdf> pristupljeno 21. lipnja 2022.
2. Aleinikoff T A, 'Constitutional Law in the Age of Balancing' (1987) 96(5) *The Yale Law Journal* 943
3. Alexy R, 'On the Structure of Legal Principles' (2000) 13(3) *Ratio Juris* 294
4. Alexy R, *A Theory of Constitutional Rights* (Oxford University Press, 2002)
5. Alexy R, 'Constitutional Rights, Balancing, and Rationality' (2003) 16(2) *Ratio Juris* 131
6. Alexy R, 'On Balancing and Subsumption. A Structural Comparison' (2003) 16(4) *Ratio Juris* 433
7. Alexy R, 'Constitutional Rights and Proportionality' (2014) 22 *Revus – Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law* 51
8. Álvarez S, 'Constitutional Conflicts, Moral Dilemmas, and Legal Solutions' (2011) 24(1) *Ratio Juris* 59
9. Arlović M, 'Pravo na slobodu izražavanja misli (ustavnopravni okvir i ustavnosudska praksa u Republici Hrvatskoj)' (2016) 53(2) *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 377
10. Bernal Pulido C, 'The Rationality of Balancing' (2006) 92(2) *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie* 195
11. Bobbio N, *Eseji iz teorije prava* (Logos, 1988)
12. Bomhoff J, 'Balancing, the Global, and the Local: Judicial Balancing as a Problematic Topic in Comparative (Constitutional) Law' (2008) 31(2) *Hastings International and Comparative Law Review* 555
13. Bomhoff J, 'Genealogies of Balancing as Discourse' (2010) 4(1) *Law & Ethics of Human Rights* 109
14. Burazin L, 'Kriterij specijalnosti kao sredstvo rješavanja antinomija između općih načela prava (slučaj Gradska groblja)' (2011) 61(2) *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 595
15. Burazin L, 'Conflicts Between Fundamental Rights Norms', u Duarte, D i Silva Sampaio, J (eds), *Proportionality in Law: An Analytical Perspective* (Springer, 2018) 111
16. Burazin L, Krešić M, i Tucak I, *Priručnik za teoriju prava* (drugo izdanje, Naklada Breza, 2020)
17. Chiassoni P, 'La bilancia inesistente' (2019) 1 *Analisi e diritto* 165
18. Crnić I, *Ustav Republike Hrvatske u praksi: s napomenama, opsežnom sudskom praksom, literaturom i abecednim kazalom pojmova* (Organizator, 2018)
19. Dworkin R, 'Rights as Trumps' u Waldron, J (ed), *Theories of Rights* (Oxford University Press, 1984) 153
20. Đerđa D, 'Načelo razmjernosti u donošenju upravnih odluka' (2016) 37(1) *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 175
21. García Amado J A, '¿Que es ponderar? Sobre implicaciones y riesgos de la ponderación' (2016) 13 *Revista Iberoamericana de Argumentación* 1
22. Guastini R, 'Gerarchie normative' (1997) 27(2) *Materiali per una storia della cultura giuridica* 463
23. Guastini R, 'Ponderazione. Un'analisi dei conflitti tra principi costituzionali' (2006) 26(2) *Ragion pratica* 151
24. Guastini R, 'Applying Constitutional Principles' (2016) *Analisi e diritto* 241
25. Guastini R, *Sintaksa prava* (treće izdanje, Naklada Breza, 2019)

26. Jug J, 'Primjena pravnih načela u odlukama Vrhovnog suda Republike Hrvatske', Fondacija Centar za javno pravo (2014) 1, <http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Jadranko_Jug.pdf> pristupljeno 21. lipnja 2022.
27. Kelsen H, *General Theory of Norms* (Clarendon Press, 1991)
28. Keršić M, 'Legal principles in the discourse of Croatian legal science: What qualifies a norm as a principle?' (2018) 9(2) *Romanian Journal of Comparative Law* 328
29. Martínez Zorrilla D, 'The Structure of Conflicts of Fundamental Legal Rights' (2011) 30(6) *Law and Philosophy* 729
30. Miličić V, *Opća teorija prava i države* (vlastita naklada, 2008)
31. Moniz Lopes P, 'The Syntax of Principles: Genericity as a Logical Distinction between Rules and Principles' (2017) 30(4) *Ratio Juris* 471
32. Moreso J J, 'Ways of Solving Conflicts of Constitutional Rights: Proportionality and Specificationism' (2012) 25(1) *Ratio Juris* 31
33. Novak M, 'Three Models of Balancing (In Constitutional Review)' (2010) 23(1) *Ratio Juris* 101
34. Perić B, *Država i pravni sustav* (Informator, 1994)
35. Petersen N, 'Alexy and the „German“ Model of Proportionality: Why the Theory of Constitutional Rights Does Not Provide a Representative Reconstruction of the Proportionality Test' (2020) 21 *German Law Journal* 163.–173.
36. Pino G, 'Principi e argomentazione giuridica' (2009) 14(1) *Ars Interpretandi* 131
37. Pino G, *Diritti e Interpretazione. Il ragionamento giuridico nello Stato costituzionale* (Il Mulino, 2010)
38. Pino G, 'Diritti fondamentali e principio di proporzionalità' (2014) 43(2) *Ragion pratica* 541
39. Rodin S, 'Načelo proporcionalnosti – porijeklo, ustavno utemeljenje i primjena' (2000) 50(1–2) *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 31
40. Rodin S, 'Načelo proporcionalnosti u novijoj praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske' (2008) 5623 *Informator: instruktivno-informativni list za ekonomska i pravna pitanja* 1
41. Ross A, *On Law and Justice* (Stevens & Sons Limited, 1958)
42. Smerdel B, *Ustavno uređenje europske Hrvatske* (drugo izdanje, Narodne novine, 2020)
43. Stone Sweet A i Matthews J, 'Proportionality Balancing and Global Constitutionalism' (2008) 47, *Columbia Journal of Transnational Law* 68
44. Šarin D, 'Pravo na pristup sudu u praksi Europskog suda za ljudska prava' (2015) 31(3–4) *Pravni vjesnik* 267
45. Šikić M i Ofak L, 'Pravo na izvršenje upravnosudskih odluka kao jamstvo poštenog suđenja' (2015) 52(1) *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 203
46. Vezmar Barlek I, 'Primjena načela razmjernosti u praksi Suda Europske unije' (2017) 38(1) *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 673
47. Visković N, *Jezik prava* (Naprijed, 1989)
48. Visković N, *Teorija države i prava* (Birotehnika, 2006)
49. Vrban D, *Država i pravo* (Golden Marketing, 2003)
50. Zucca L, *Constitutional Dilemmas: Conflicts of Fundamental Legal Rights in Europe and the USA* (Oxford University Press, 2007)

PROPISI I DOKUMENTI

1. Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (NN-MU 18/1997, 6/1999, 14/2002, 13/2003, 9/2005, 1/2006, 2/2010) (HR)
2. Kazneni zakon (NN 125/2011, 144/2012, 56/2015, 61/2015, 101/2017, 118/2018, 126/2019, 84/2021) (HR)
3. Ustav Republike Hrvatske (NN 56/1990, 135/1997, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 5/2014) (HR)
4. Zakon o obveznim odnosima (NN 35/2005, 41/2008, 125/2011, 78/2015, 29/2018 i 126/2021) (HR)
5. Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (NN 91/1996, 68/1998, 137/1999, 22/2000, 73/2000, 129/2000, 114/2001, 79/2006, 141/2006, 146/2008, 38/2009, 153/2009, 143/2012 i 152/2014) (HR)

PRESUDE I DRUGE ODLUKE

1. *Axel Springer AG protiv Njemačke*, zahtjev br. 39954/08 (ECtHR, 7. veljače 2012.)
2. Odluka U-III-1084/2015 USRH (10. prosinca 2019.) (HR)
3. Sentenca Gž 684/2020-2 Županijski sud u Velikoj Gorici (21. rujna 2020.) (HR)
4. Odluka U-III-4336/2017 USRH (26. lipnja 2019.) (HR)
5. Odluka U-III-3730/2019 USRH (16. studenog 2021.) (HR)

MREŽNI IZVORI

1. Jurasić M, 'Pravna analiza: Što je točno Ustavni sud odlučio o Covid potvrđama i tko je bio protiv?' *Večernji list* (21. prosinca 2021.) <<https://www.vecernji.hr/vijesti/sto-je-sve-odlucio-ustavni-sud-1549248>> pristupljeno 21. lipnja 2022.

Marin Keršić*

THE PROBLEM OF “WEIGHT” OF CONFLICTING CONSTITUTIONAL PRINCIPLES IN THE PROPORTIONALITY ANALYSIS (BALANCING)

Summary

This paper deals with the antinomies between constitutional principles by analysing balancing as one of the methods to solve the problem. More specifically, the author focuses on the balancing test in the context of proportionality and the question of the “weight” of the right. Firstly, the paper analyses the notions of constitutional principles and antinomies. Next, these notions are contextualised in the legal system of the Republic of Croatia using the example of the conflict between the protection of private and family life, dignity, reputation, and honour (Art. 35 of the Constitution of the Republic of Croatia), freedom of thought and expression (Art. 38 of the Constitution of the Republic of Croatia). By deploying the analysis of the practice of the Constitutional Court of the Republic of Croatia and the European Court of Human Rights in the mentioned conflict, the paper presents theoretical conclusions regarding balancing and the question of the “weight” of the rights. The paper has two goals: First, point out the problems present in the balancing test related to the idea of the “weight” of the rights; second, present proposals that may lead to a clearer understanding of the notions introduced.

Keywords: antinomies, constitutional principles, balancing, proportionality



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

* Marin Keršić, PhD, Senior Assistant, Faculty of Law, University of Split, Domovinskog rata 8, 21000 Split, Republic of Croatia. E-mail address: marin.kersic@pravst.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0964-4625>.

Dragana Bjelić Gaćeša*

Original scientific paper

UDK 364.63:349.24]:373.5-051(497.5 Požega)

DOI: <https://doi.org/10.25234/pv/22114>

Paper received on 7 June 2022

Paper accepted on 11 December 2022

MOBBING IN THE WORKPLACE AMONG RESPONDENTS - TEACHERS EMPLOYED IN SECONDARY SCHOOLS OF THE CITY OF POZEGA, POZESKO-SLAVONSKA COUNTY, REPUBLIC OF CROATIA

Summary: *Initial research into the phenomenon of workplace mobbing dates back to 1972 and was conducted in Sweden. Of exceptional importance for determining the existence of mobbing, is a proper understanding of the behaviour that can be subsumed under the term as well as its clear distinction from the usual conflicts in the workplace and various forms of harassment. The aim of the present paper is to check the existence of mobbing in the workplace among respondents – teachers employed in secondary schools in the City of Požega, Republic of Croatia. In this sense, the paper is divided into two parts in terms of content: theoretical and special part. In the theoretical part of the paper, mobbing will be conceptually defined and its distinction towards harassment as a form of discrimination will be analyzed. The theoretical part of the paper includes an overview of earlier research into mobbing in the EU and the Republic of Croatia and an analysis of the procedure for obtaining legal protection in the case of mobbing in accordance with applicable regulations of the Republic of Croatia. A special part of the paper is dedicated to the analysis of the results collected by the conducted empirical research. The mentioned research included 350 teachers employed in six secondary schools in the City of Požega. These are the Gymnasium, the School of Economics, the Technical School, the School of Crafts, the School of Agriculture and Food and the Music School. At the end of the paper, the author presents concluding remarks in which she gives recommendations for improving the detected problems.*

Keywords: *mobbing, workplace, secondary schools in the City of Požega, Republic of Croatia*

* Dragana Bjelić Gaćeša, PhD, College Professor, Polytechnic in Požega, Vukovarska 17, 34000 Požega, Republic of Croatia. E-mail address: dbjelic@vup.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7007-3980>.

1. INTRODUCTION ON MOBBING AND LEGAL PROTECTION OF VICTIMS OF MOBBING IN THE REPUBLIC OF CROATIA

Since the aim of the present paper is to check the existence of mobbing in the workplace among respondents-teachers employed in secondary schools in the City of Požega, Republic of Croatia, this chapter focuses on theoretical approaches to this concept. The paper should therefore answer the question whether and to what extent respondents are exposed to mobbing in the workplace, whether and to what extent they are willing to seek protection of their rights in case of exposure to mobbing and what the most common reasons for not reporting mobbing in the workplace are. The answers to these questions will be presented and analyzed in a separate part of the paper.

1.1. MOBBING – BASIC DETERMINANTS

To define mobbing is not an easy or simple job, especially since some authors hold that “there is no true and accurate definition” of this term.¹ In terms of terminology, mobbing comes from the English word “mob” meaning crowd, scum and verb variants “to mob” meaning to attack someone, to attack the crowd, to call him/her derogatory. However, various terms appear in the literature to refer to mobbing-specific behaviour. The term mobbing is thus used in Swedish, German and Italian literature, while in English-speaking countries the term bullying is used. In the United States, the terms work abuse or employee abuse are used.² The analysis of available sources related to mobbing, whose authors come from different European countries, shows the representation of different terms. Thus Leymann uses the terms “mobbing” and “psychological terror”,³ Björkqvist, Österman and Hjelt-Bäck use the term “aggression”,⁴ Einarsen uses the term “bullying”⁵ and “victimization” and “harassment” are terms used by Einarsen and Raknes⁶ in their articles. However, despite the differences in terminology, all of the above terms encompass the same pattern of behaviour. This pattern of behaviour is characterized by systematic harassment of a subordinate, work colleague or superior, which if prolonged and frequent and can cause serious social, psychological and other problems for the victim exposed to such behaviour.⁷ The first research into mobbing in Europe was conduct-

1 Oswald Neuberger, *Mobbing Übel mitspielen in Organisationen* (München, 1999) 11.

2 Andreja Kostelić Martić, *Mobbing: psihičko maltretiranje na radnome mjestu* (Školska knjiga, Zagreb, 2005) 6 ; Frank Lorho and Ulrich Hilp ‘*Bullying at work*’ Working paper (European Parliament, August 2001) <<https://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/pdf/108-en.pdf>> accessed 05 March 2022.

3 Heinz Leymann, ‘Mobbing and psychological terror at workplaces’ (1990 b) (5) *Violence and Victims* 119–126; Heinz Leymann, ‘The content and development of mobbing at work’ (1996) (5) *European Journal of Work and Organizational Psychology* 165–84.

4 Kaj Björkqvist, Karin Österman and Monika Hjelt-Bäck, ‘Aggression among university employees’ (1994) (20) *Aggressive Behavior* 173–84.

5 Stale Einarsen, ‘The nature and causes of bullying’ (1999) (20) *International Journal of Manpower* 16–27.

6 Stale Einarsen and Bjørn Inge Raknes, ‘Harassment at work and the victimization of men’ (1997) (12) *Violence and Victims* 247–63.

7 Dieter Zapf, Cameron Knorz and Matthias Kulla, ‘On the relationship between mobbing factors, and job content, the social work environment and health outcomes’ (1996) (5) *European Journal of Work and Organizational Psychology* 215–37.

ed in Sweden by the psychologist Heinz Leymann. Back in 1984, he gave the first definition of mobbing, according to which: “mobbing or psychological terror in the workplace refers to hostile and unethical communication that is systematically directed by one or more individuals towards mostly one individual who is pushed into a position in which he/she is helpless and unable to defend himself/herself and is held in it by constant mobbing activities. These actions occur very often (at least once a week) and over a long period (at least six months). Due to frequent and long-lasting hostile behaviour, such actions result in significant mental, psychosomatic and social suffering”.⁸ A more complete definition of mobbing is contained in the French Act on social modernization, which states that: “mobbing is psychological harassment that is repeated through actions aimed at or resulting in degradation of a worker’s working conditions which may cause an attack and harm human rights and human dignity, harm physical or mental health or compromise the victim’s professional future”.⁹ Mobbing includes unacceptable behaviour in the workplace, regardless of whether such behaviour originates from superiors (vertical mobbing) or from work colleagues (horizontal mobbing). Therefore, the question of whether unacceptable behaviour originates from a superior or a work colleague is important only for the distinction of whether it is vertical or horizontal mobbing in a particular case and in no case can affect the possibility of seeking and implementing protection against such behaviour.

It is important to emphasize that, unfortunately, in the Republic of Croatia there is no legal definition of the term mobbing. However, this term is commonly considered “any form of violence in the workplace over a long period, which is characterized by psychological or moral abuse”.¹⁰ It is extremely important to establish the existence of mobbing and to provide adequate legal protection by distinguishing this from similar concepts, especially from the concept of harassment as one of the forms of discrimination. Harassment is “undesirable behaviour based on prohibited grounds of discrimination which has a purpose or effect in violation of a person’s dignity and which causes a frightening, hostile, degrading or offensive environment”.¹¹ It can be concluded from the above that two conditions must be cumulatively met in order for undesirable behaviour based on prohibited grounds of discrimination to be considered harassment. The first condition is that it has a purpose or effect in violating the dignity of the person, and the second that it causes a frightening, hostile, degrading or offensive environment.¹²

8 Leymann. SE ‘The definition of mobbing at workplace’ <<https://www.leymann.se/English/12100E.HTM>> accessed 02 March 2022.

9 Loi de modernisation sociale n. 2002-73, Article 169, 170 <<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000408905/>> accessed 05 December 2022.

10 Ombudsman of the Republic of Croatia ‘What To Do in Case of Workplace Mobbing or Unlawful Dismissal?’ (Ombudsman of the Republic of Croatia 15 September 2020) <<https://www.ombudsman.hr/hr/sto-uciniti-u-slucaju-mobinga-na-radnom-mjestu-ili-nezakonitog-otkaza>> accessed 25 February 2022.

11 Ivica Crnić and others, *Primjena antidiskriminacijskog zakonodavstva u praksi* (Centar za mirovne studije Zagreb, 2011) 35; Željko Potočnjak, Andrea Grgić ‘Osnovni pojmovi i koncepcije o zabrani diskriminacije u radnom pravu’ in Željko Potočnjak, Ivana Grgurev and Andrea Grgić (eds), *Perspektive antidiskriminacijskog prava* (Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2009) 17.

12 On the concept and elements of harassment, see in more detail in Goran Selanec, ‘Oblici diskriminacije’ in Tena Šimonović Einwalter (ed), *Vodič uz Zakon o suzbijanju diskriminacije* (Ured za ljudska prava Vlade Republike Hrvatske, 2009) 47–49; see also Snežana Vasiljević ‘Izazovi suvremenog antidiskriminacijskog prava – svjetlo na kraju tunela’ in Željko Potočnjak, Ivana Grgurev and Andea Grgić (eds), *Perspektive antidiskriminacijskog prava* (Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2009) 267–308.

It should be emphasized here that harassment, as a form of discrimination, must be based on one of the prohibited grounds of discrimination. On the other hand, mobbing is conceptually broader than the concept of harassment as it is not, as harassment, necessarily related to the prohibited grounds of discrimination. However, if mobbing is based on any of the prohibited grounds of discrimination, it could be classified as harassment.¹³ Thus, mobbing involves harassment in the workplace on any grounds¹⁴, and can be defined as: “a negative form of behaviour between colleagues or between hierarchical superiors and subordinates, which repeatedly humiliates and attacks a person directly or indirectly by one or more persons for the purpose of alienating that person”.¹⁵ Mobbing is characterized by psychological abuse or harassment, psychological terror or moral abuse.¹⁶

Taking into account the above definitions of mobbing, several of its essential elements could be highlighted:

- 1) multiple repetition of the act of abuse
- 2) the existence of abuse over a long period
- 3) the psychological character of abuse and
- 4) extremely negative reflection on the abused person (victim of mobbing).

1.2. MOBBING – THE PATH TO LEGAL PROTECTION IN THE REPUBLIC OF CROATIA

In this part of the paper, attention will be paid to the analysis of legal protection in the Republic of Croatia at the disposal of victims of workplace mobbing. At the outset, it should be emphasized that the Republic of Croatia still does not have a Law on Mobbing, although in 2007 the Committee on Gender Equality of the Croatian Parliament drafted a Bill on the Prevention of Harassment at Work, but it has never been passed. Distinguishing between harassment as one of the forms of discrimination and mobbing – behaviour that does not necessarily have to be based on one of the prohibited grounds of discrimination, is extremely important in the context of legal protection. In the case of harassment as a form of discrimination, workers enjoy protection under the provisions of a special law – the Labour Act¹⁷, but also based on the umbrella anti-discrimination law in the Republic of Croatia – the Anti-Discrimination Act.¹⁸ Therefore, such workers would, in accordance with the provisions of Article 134 of the Labour Act, which regulates the protection of the dignity of workers from harassment and sexual harassment, have the opportunity to submit their complaint to the employer. The em-

13 See details on mobbing in Šime Pavlović, ‘Mobbing – oblik ljudske agresije, destruktivnosti, nečovječnog i ponižavajućeg postupanja’ 2005) 5(1) Hrvatska pravna revija 112–16; see also Elvira Koić and Jadranka Apostolovski, *Mobbing* (Društvo psihologa Primorsko-goranske županije Rijeka, 2006)

14 Ivana Grgurev, *Zabrana diskriminacije u radnom pravu* (doktorska disertacija, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2006) 60.

15 Ivo Rebac, ‘Izravni i neizravni oblici diskriminacije na tržištu rada – Zaštita od diskriminacije u kolektivnim ugovorima u Republici Hrvatskoj’ (2006) 7–8 Radno pravo, 6–28.

16 Renata Pražetina Kaleb, ‘Oblici mobinga i sudska zaštita žrtava mobinga’ (2012) 21(4) Policijska sigurnost 823.

17 (NN 93/2014, 127/2017, 98/2019) (HR)

18 (NN 85/2008, 112/2012) (HR)

ployer's action on the received complaint of the employee is limited to a period that cannot be longer than 8 days from the day of delivery of the complaint.¹⁹ However, if the employer does not take measures to protect the dignity of the employee within the specified period, or takes them, but they are inappropriate, the employee has at his disposal the right to stop to working. Pursuant to the said right, a worker who is harassed or sexually harassed has the right to suspend work until protection is provided to him/her, provided that he/she has requested protection before the competent court within a further period of 8 days.²⁰ Furthermore, pursuant to the provisions of the Anti-Discrimination Act, such a worker could protect his/her rights by filing some of the lawsuits available to him/her. Thus, the mentioned Act in Art. 17 allows the following lawsuits to be filed: lawsuit to establish discrimination²¹, lawsuits to prohibit or eliminate discrimination,²² claims for damages²³ and a lawsuit requesting that the verdict establishing the violation of the right to equal treatment at the expense of the defendant be published in the media. Litigation brought by workers for harassment is considered litigation from labour relations, and the rule on shifting the burden of proof is related to them. According to the above rule, if the employee as a plaintiff proves the existence of reasonable suspicion that there was harassment, the burden of proof is transferred to the employer who is obliged to prove that there was no harassment. However, when it comes to mobbing (which is not related to any of the prohibited grounds of discrimination), such special procedural rules on shifting the burden of proof do not exist. It follows that, in that case, the application of general procedural rules on the burden of proof would be possible, according to which each party to the dispute must prove the truthfulness of its claims. In view of the above, it is clear that the position of a worker who is exposed to mobbing is significantly less favourable than a worker who is exposed to harassment that can be classified as discrimination. The significantly more unfavourable position of a worker exposed to mobbing (which cannot be considered a form of discrimination because it is not related to any of the prohibited discriminatory grounds) clearly follows from the analysis of the provisions of the Labour Act and the Anti-Discrimination Act cited above, as these Acts do not regulate such behavior at all. More precisely, the analysis of the provisions of the Labour Act and the Anti-Discrimination Act clearly shows that only a worker who is exposed to behaviour the cause of which lies in one of the prohibited grounds of discrimination is considered a harassed worker. This has the consequence that a worker who is exposed to harassment that cannot be considered a form of discrimination is not entitled to the special protection provided by the Labour Act, as well as to that provided by the Anti-Discrimination Act. Such workers, however, could enjoy the protection of their rights under the provisions of the Constitution of the Republic of Croatia²⁴ since it contains an open list of prohibited grounds for discrimination. "Thus, those behaviours that construct mobbing, and at the same time cannot be subsumed under any of the legal grounds for prohibiting discrim-

19 See Labour Act (n 17) Article 134, paragraph 3.

20 *Ibid*, paragraph 4.

21 A lawsuit asking the court to establish that the defendant has violated the plaintiff's right to equal treatment, i.e. that the action he/she has taken or omitted may directly lead to a violation of the right to equal treatment.

22 A lawsuit asking the court to prohibit actions that violate or may violate the plaintiff's right to equal treatment, or to perform actions that eliminate discrimination or its consequences.

23 A lawsuit requesting the court to compensate property and non-property damage caused by violation of the rights protected by the said Act.

24 (NN 56/1990, 135/1997, 8/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 5/2014) (HR)

ination in Croatian legislation, could be sanctioned, i.e. enjoy judicial protection by directly linking to the provisions of the Constitution”.²⁵ Furthermore, the protection of such workers is possible in accordance with the provisions of the Law on Contracts and Torts.²⁶ It is the Law on Contracts and Torts that recognizes the right to compensation of damage to every employee without any distinction, if his/her rights of personality have been violated, as well as the right to demand the cessation of actions that violate the right of personality.²⁷ The courts of the Republic of Croatia are mostly of the opinion that a worker who is harassed by behaviour that is not caused by any of the prohibited grounds of discrimination cannot exercise his/her rights by invoking the provisions of Article 134 of the Labour Act and relevant provisions of the Anti-Discrimination Act. According to the courts, such a worker could exercise his/her rights on the basis of the provisions of the Labour Act concerning the employer’s liability for damage, as well as the provisions of the Law on Contracts and Torts.²⁸

2. EARLIER RESEARCH INTO MOBBING IN EUROPE AND THE REPUBLIC OF CROATIA

This chapter will provide an overview of some of the research conducted in Europe and the Republic of Croatia in the context of workplace mobbing.

Einarsen, Raknes and Mattheisen in 1994 conducted a research that focused on the correlation between organizational and social working conditions and the occurrence of mistreatment and harassment in the workplace. Mistreatment and harassment are defined as a situation in which workers are systematically harassed by colleagues or superiors in a way that they have been exposed to repeated insulting remarks, ridicule, teasing, isolation and social exclusion. The survey involved 4,200 members of various unions and 500 representatives of Norwegian employers’ associations. The results of the research showed that a low level of satisfaction with management structures, the social environment, and especially conflicts of roles in the workplace, are most strongly correlated with abuse.²⁹ A reesearch conducted by Cemaloglu in 2007 is extremely important for the issue of exposure to teacher abuse in Turkey. Three hundred and fifteen teachers participated in the study, and the results showed that as many as 50% of Turkish teachers experienced harassment in the workplace and that there is a significant correlation between the frequency of harassment and the teaching branch.³⁰

25 Mario Vinković, ‘Hrvatski pravni okvir i njegove poteškoće – osnovne napomene’ in Iris Gović Penić and others, *Priručnik o diskriminaciji i mobingu na radnom mjestu* (Sindikata naftnog gospodarstva i Udruga za pomoć i edukaciju žrtava mobbinga 2018) 23.

26 (NN 35/2005, 41/2008, 125/2011, 78/2015, 29/2018, 126/2021) (HR).

27 Article 1048.

28 Iris Gović Penić, ‘Uznemiravanje/diskriminacija i mobing kroz sudsku praksu’ in Iris Gović Penić and others, *Priručnik o diskriminaciji i mobingu na radnom mjestu* (Sindikata naftnog gospodarstva i Udruga za pomoć i edukaciju žrtava mobbinga 2018) 47.

29 Stale Einarsen, Bjørn Inge Raknes and Stig Berge Mattheisen, ‘Bullying and harassment at work and their relationships to work environment quality: an exploratory study’ (1994) (4) *European Work and Organizational Psychologist*, 381–401.

30 Necati Cemaloglu, ‘The exposure of primary school teachers to bullying: An analysis of various variables’ (2007) (35) 6 *Social Behavior and Personality an international journal*, 789–802

O'Moore and Crowley conducted a research, a unique study that focused on the personality of the respondents as a potential moderating factor of mental and physical health in relation to harassment in the workplace, and the results indicated increased overall "psychometric scores on all psychological and physical health inventories".³¹ It should be emphasized that the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions and the research it conducts in this field are of exceptional value in the context of promoting workers' working conditions. In 2012, a research was conducted into the quality of working conditions in Slovenia. This research was conducted on the basis of the standard questionnaire of the European Working Conditions Survey, but also on the basis of a special Slovenian model aimed at researching mobbing, mistreatment and harassment in the workplace in the experience of respondents. The results of the research showed that every tenth respondent stated that he/she had experienced psychological violence in the workplace, all due to poor work organization or too much work.³² Three years later, in 2015, a research was conducted in the Czech Republic regarding workplace mobbing. The results of the research showed that almost every fourth Czech worker is exposed to mobbing and that women (27%) are more exposed to it than men (19%). Furthermore, out of the total number of respondents (589), 60% experienced mobbing by a superior, 25% mentioned their work colleague as an abuser, while 15% stated that they had been exposed to mobbing by both a superior and a colleague.³³ Compared to a similar research conducted in 2013, this research found that the incidence of workplace mobbing is on the rise. In 2015, the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions conducted the sixth European Working Conditions Survey. The survey, the most comprehensive to date, covered almost 44,000 workers in 35 countries. The survey included 28 EU member states, five EU candidate countries (Albania, Macedonia, Montenegro, Serbia, Turkey) and Switzerland and Norway. The results of the survey showed that 16% of respondents stated they had been subject to negative social behaviour such as violence and harassment with potentially negative consequences for the worker and his/her further participation in work.³⁴ Six years later, in 2021, another European Working Conditions Survey was conducted. This research is special because, due to a pandemic caused by the Covid-19 virus, it was the first time we communicated with the respondents using the method of computer-aided telephone questionnaire. The survey covered more than 70,000 workers in 36 European countries and focused, inter alia, on the physical and social environment of workers, the social climate, health and safety at work. The first results of this research will be published in December 2022.³⁵

When it comes to earlier research into mobbing in the Republic of Croatia, it should be emphasized that in the Republic of Croatia the institute of mobbing was not significantly

-
- 31 Mona O'Moore and Niall Crowley, 'The clinical effects of workplace bullying: a critical look at personality using SEM' (2011) 4 (1) *International Journal of Workplace Health Management*, 67–83
- 32 Aleksandra Kanjuo-Mrčela and Mirosljub Ignjatović, 'Psychosocial risks in the workplace in Slovenia' (Eurofound 24 September 2012) <<https://www.eurofound.europa.eu/hr/publications/report/2012/slovenia/working-conditions/psychosocial-risks-in-the-workplace-in-slovenia>> accessed 02 March 2022.
- 33 Renata Kyzlinkova, 'Czech Republic: Workplace mobbing increases for women' (Eurofound 17 December 2015) <<https://www.eurofound.europa.eu/hr/publications/article/2015/czech-republic-workplace-mobbing-increases-for-women>> accessed 02 March 2022.
- 34 Agnes Parent-Thirion and others, 'Sixth European Working Conditions Survey – Overview report' (2017 update) <https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1634_en.pdf> accessed 04 March 2022
- 35 Eurofound, *European Working Conditions Survey 2021*, <<https://www.eurofound.europa.eu/surveys/2021/european-working-conditions-survey-2021>> accessed 04 March 2021.

discussed until 2000, at the 8th Annual Conference of Croatian Psychologists in Zagreb. The research that was conducted in Croatia after that, and which focused on the incidence of mobbing, showed that mobbing does exist in Croatia. In 2018, the Union of the Oil Industry and the Association for Help and Education of Mobbing Victims conducted a research aimed at checking the extent to which respondents (270 union members and 21 companies) experience behaviours that can be related to mobbing. The results of the research showed that the respondents do not know how to recognize behaviour specific to mobbing, which is why it was concluded that such behaviour occur more often than the respondents are able to identify it. Furthermore, the results showed that only 12.4% of respondents accurately explained the definition of mobbing.³⁶ The present paper will also refer to the research that was conducted using the survey method conducted in the 2007/2008 school year, and whose target group is similar to the one from the empirical research that was analyzed in a separate part of the present paper. It was a research on harassment, conducted on a sample of 764 primary and secondary school teachers in the Splitsko-Dalmatinska County. The results of the research showed that approximately 22.4% of respondents were harassed at least once in the last 12 months, and 31.7% of them witnessed such harassment at least once during the period. Furthermore, the results showed that there is a statistically significant correlation between age and exposure to harassment to the detriment of younger teachers.³⁷ The situation in the Republic of Croatia, when it comes to mobbing, is best illustrated by the data from the Annual Work Reports which are continuously prepared and published by the aforementioned Association for Help and Education of Mobbing Victims. Data from recent reports of the Association, more precisely from the Annual Work Reports for 2020 and 2021, will be presented here. From the report of the Association for 2020, it is evident that the Association received 859 complaints due to suspicion of mobbing, of which 381 were mobbing (abuse, mistreatment, harassment, humiliation ...). Out of 381 cases of mobbing, in 108 cases it was horizontal mobbing, vertical mobbing was in 268 cases, while 5 cases were related to reverse mobbing.³⁸ Furthermore, out of 381 cases in which the existence of mobbing was detected, in 292 cases women were exposed to mobbing, and men in 89 cases. A hundred and ninety-four persons who reported mobbing had completed secondary education, and 121 of them had completed higher education. Considering the division of persons who reported mobbing by age groups, it should be noted that 63 persons were aged 18 to 30, 198 persons were aged 31 to 55, while 120 persons were older than 55.³⁹ A year later, in 2021, 758 persons addressed the Association on suspicion of mobbing, and in 509 cases the existence of mobbing was found. Out of 509 cases of mobbing, vertical mobbing was in 389 cases, horizontal mobbing in 117 cases, while in three cases it was reverse mobbing.⁴⁰ Out of the total number of persons who reported mobbing (758), 387 were women and 122 were men. The largest number of persons, 300 of them, had

36 Energypress.Net 'Mali broj radnika prepoznaje mobbing na radnom mjestu' (Energypress.Net 09 October 2018) <<http://sing.hr/wp-content/uploads/2018/10/ENERGETIKA.pdf>> accessed 06 March 2022.

37 Andrea Russo and Toni Popović, 'Agresivnost na radnom mjestu: sekundarna analiza istraživačke prakse u Hrvatskoj' (2016) 58 (2) Sigurnost, 121–35.

38 Association for Help and Education of Mobbing Victims 'Annual Report 2020' <<https://mobbing.hr/wp-content/uploads/2021/03/Godisnji-izvjestaj-2020.-Udruga-mobbing.pdf>> accessed 07 March 2022

39 *Ibid.*

40 Association for Help and Education of Mobbing Victims 'Annual Report 2021' <<https://mobbing.hr/wp-content/uploads/2022/02/Godisnji-izvjestaj-2021.-Udruga-mobbing.pdf>> accessed 07 March 2022.

a secondary education, while 167 persons had a university degree. Eight percent of them were aged 18 to 30, as many as 70% were aged 31 to 55, while 22% of them were over the age of 55.⁴¹

3. EMPIRICAL RESEARCH – WORKPLACE MOBBING IN THE EXPERIENCE OF RESPONDENTS/TEACHERS EMPLOYED IN SECONDARY SCHOOLS IN THE CITY OF POZEGA⁴², REPUBLIC OF CROATIA

In this part of the paper, the results of an empirical research conducted through an online questionnaire sent to teachers of six secondary schools in the City of Pozega will be presented and analyzed: the Gymnasium Pozega, the Music School Pozega, the School of Economics, the Technical School, the School of Crafts and the School of Agriculture and Food. The online questionnaire was created on the Google form and sent to these respondents in the period from February 28, 2022 to March 14, 2022. Since the list of contacts or e-mail addresses of respondents are not available on the official website of secondary schools covered by this research, the online questionnaire was sent to the available e-mail addresses of schools and principals who then forwarded the questionnaire to the internal mailing lists of their teachers or placed it on a virtual chamber, making the questionnaire available to all teachers. According to the data available on the official website of the schools covered by the research, a total of 350 respondents (teachers) were identified.

3.1. METHODOLOGY

Data collection was carried out using an online questionnaire created on a Google form and sent to respondents in the period from 28.02. to 14.03.2022.

The questionnaire consisted of nine questions, one of which was open-ended and the remaining eight closed-ended (with pre-offered answers). Such a questionnaire was sent to the principals of six secondary schools in Pozega with a request to participate in the research. Namely, due to the unavailability of e-mail addresses of respondents on the official website of schools, the questionnaire was sent to publicly available e-mail addresses of schools and their principals, who then forwarded the same to their teachers. It is important to emphasize that the respondents were guaranteed the anonymity of their answers when asked to participate in the research. The anonymity, which was extremely important in this case due to the sensitivity of the topic, was complete, as the identity of the research participants could not be determined from their answers, nor could the Google form in any way enable the person who

⁴¹ *Ibid.*

⁴² The intention of the author was to investigate the existence of mobbing in the workplace among teachers employed in secondary schools in Pozesko-Slavonska County, but due to unwillingness to cooperate with the principals of only one secondary school i.e. secondary school in Pakrac, the same could not be realized so the remaining 6 schools in the city of Pozega were covered by this research.

posted the questionnaire to identify the person who filled it in (using IP addresses or in any other way), and which the respondents were familiar with.

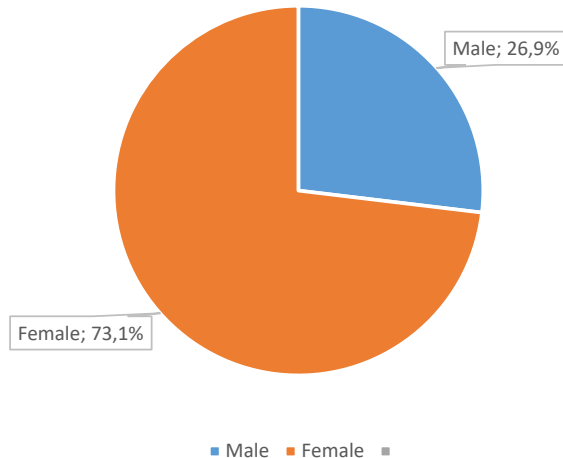
Within this research, due to the specific way of sending questionnaires via internal mailing lists of teachers or via a virtual chamber, there were no undelivered messages.

A total of 93 responses were received, which makes the response rate of 26.6%, that can be considered acceptable for this type of research. As part of the research, in addition to the frequency of answers to individual questions, demographic differences in the answers to questions were also investigated, with regard to gender, age and the legal basis of employment. A chi-square test was used to test the differences between the individual groups, bearing in mind that it was a two nominal variables association. A p-value of 0.05 was taken as the limit of statistical significance.

3.2. STRUCTURE OF SAMPLE

The following chart shows the gender structure of the respondents, and it can be seen that the majority of the sample were women (73.1%).

Chart 1. Structure of respondents with regard to gender

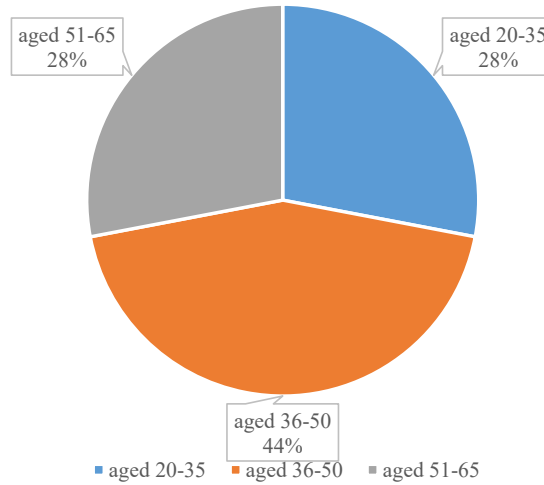


Source: Author's processing according to the results of empirical research

Chart 2 shows the structure of respondents according to their age group.

The majority of respondents, 44% of them, belong to the group aged 36 to 50.

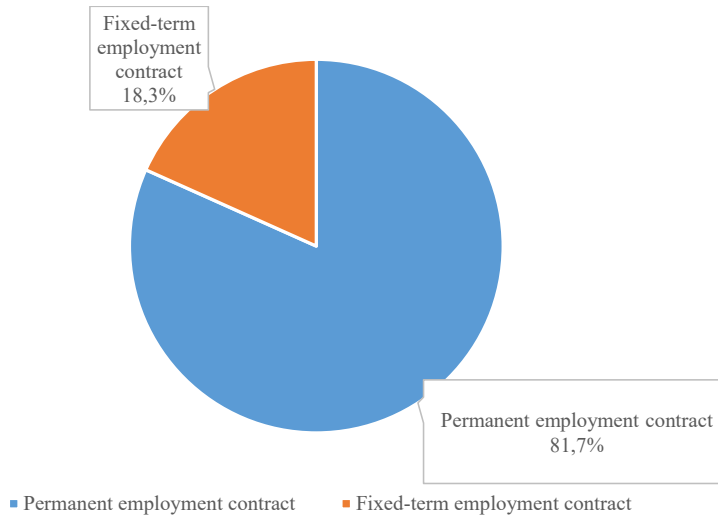
Chart 2. Structure of respondents with regard to their belonging to a particular age group



Source: Author's processing according to the results of empirical research

Looking at the structure of respondents with regard to the legal basis of employment, it should be emphasized that the majority of respondents, 81.7% of them, are employed under permanent employment contracts, which can be seen from the chart below.

Chart 3. Structure of respondents with regard to the legal basis of employment



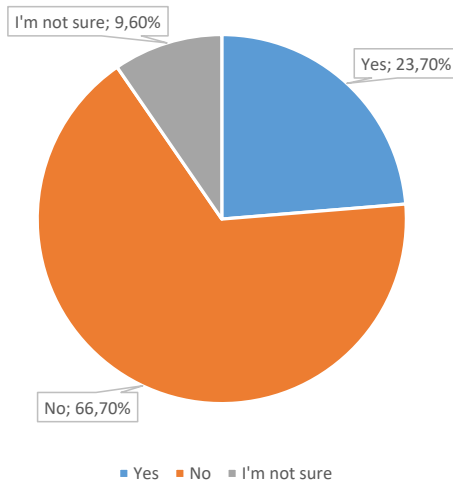
Source: Author's processing according to the results of empirical research

3.3. RESULTS AND DISCUSSION

3.3.1. Personal experience of mobbing in the workplace

In order to check whether and to what extent the respondents were exposed to mobbing in the workplace, they were asked: "Have you ever personally been a victim of mobbing in the workplace?" The results of the empirical research showed that 23.7% of respondents were victims of workplace mobbing.

Chart 4. Personal experience of mobbing in the workplace



Source: Author's processing according to the results of empirical research

Regarding the differences between men and women with respect to their own experience of workplace mobbing, it can be concluded that there is no statistically significant difference between respondents' gender and their exposure to workplace mobbing, i.e. that there are no gender-based differences. The survey showed that 28% of male respondents and 22.1% of female respondents were victims of workplace mobbing. (Table 1)

Table 1. Difference between gender and exposure to mobbing

		Have you ever personally been a victim of workplace mobbing?			Total
		YES	NO	I DON'T KNOW / I'M NOT SURE	
Gender	Male	7	16	2	25
		28,0%	64,0%	8,0%	100,0%
Gender	Female	15	46	7	68
		22,1%	67,6%	10,3%	100,0%
Total		22	62	9	93
		23,7%	66,7%	9,7%	100,0%

$\chi^2 = 0,41$; $p = 0,8$

Source: Author's processing according to the results of empirical research

The table below shows the difference between age and personal experience of mobbing in the workplace, and it is clear that there is no statistically significant difference between the affiliation of respondents to a particular age group and their exposure to mobbing. Respondents aged 20 to 35, aged 36 to 50 as well as those aged 51 to 65 experienced and were equally victims of workplace mobbing. (Table 2).

Table 2. *Difference between age and exposure to mobbing*

		Have you ever personally been a victim of workplace mobbing?			Total
		YES	NO	I DON'T KNOW / I'M NOT SURE	
Age	20 – 35 years old	3	20	3	26
		11,5%	76,9%	11,5%	100,0%
	36 – 50 years old	13	24	4	41
		31,7%	58,5%	9,8%	100,0%
	51 – 65 years old	6	18	2	26
		23,1%	69,2%	7,7%	100,0%
Total		22	62	9	93
		23,7%	66,7%	9,7%	100,0%

$$\chi^2 = 3,78; p = 0,44$$

Source: Author's processing according to the results of empirical research

No statistically significant difference was found between the legal basis of the respondents' employment and their own experience of workplace mobbing. It can be seen from Table 3 that the respondents employed on the basis of a permanent employment contract as well as those employed on the basis of a fixed-term employment contract were victims of workplace mobbing to the same extent, i.e. that there is no difference regarding the legal basis of employment.

Table 3. *Difference between the legal basis of employment and exposure to mobbing*

		Have you ever personally been a victim of workplace mobbing?			Total
		YES	NO	I DON'T KNOW / I'M NOT SURE	
Contract	fixed-term employment contract	3	11	3	17
		17,6%	64,7%	17,6%	100,0%
	permanent employment contract	19	51	6	76
		25,0%	67,1%	7,9%	100,0%
Total		22	62	9	93
		23,7%	66,7%	9,7%	100,0%

$$\chi^2 = 0,82; p = 0,67$$

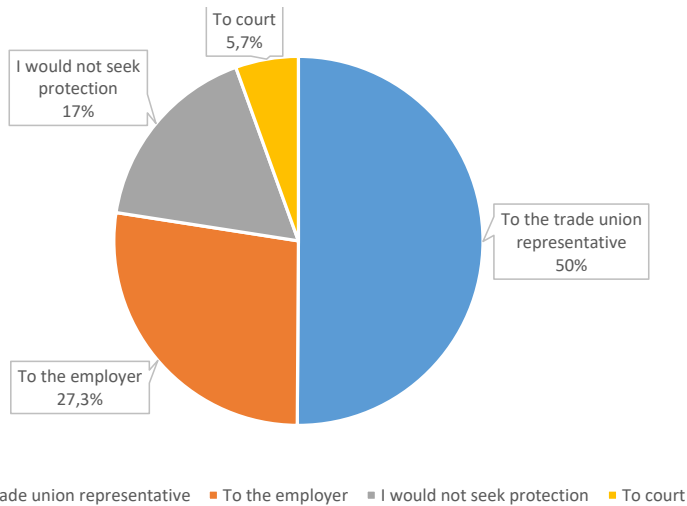
Source: Author's processing according to the results of empirical research

3.3.2. Willingness to seek protection from mobbing

In order to check whether and to what extent respondents who were exposed to workplace mobbing, as well as those who would be exposed to workplace mobbing in the future,

were willing to seek protection of their rights, they were asked: "If you were/would be a victim of mobbing in the workplace, who did/ would you turn to for protection of your rights?" The results of the survey showed that a significant percentage of respondents, 83% of them, would seek protection of their rights in the event of exposure to mobbing. As many as 50% of respondents would seek protection from the trade union representative, 27.3% from the employer, while only 5.7% of respondents would go to court to protect the violated right. (Chart 5)

Chart 5. Willingness to seek protection from mobbing



Source: Author's processing according to the results of empirical research

In view of the differences between men and women with regard to their willingness to seek protection from mobbing, it can be concluded that there is no statistically significant difference between respondents' gender and willingness to seek such protection, i.e. that there are no gender-based differences. The survey showed that 18.2% of male respondents and 16.7% of female respondents would not seek protection of their rights in the event of mobbing in the workplace. Furthermore, if respondents who would seek protection of their rights were taken into account, 31.8% of men and 25.8% of women would turn to the employer for protection, 50% of men and the same percentage of women would turn to the trade union representative, 7.6% of women and 0% of men would seek protection from the competent court. (Table 4).

Table 4. Difference between gender and willingness to seek protection from mobbing

		If you were/would be a victim of mobbing in the workplace who did/would you turn to for protection of your rights				
		employer	union representative	court	I would not seek protection	Total
Gender	Male	7	11	0	4	22
		31,8%	50,0%	0,0%	18,2%	100,0%
	Female	17	33	5	11	66
		25,8%	50,0%	7,6%	16,7%	100,0%
Total		24	44	5	15	88
		27,3%	50,0%	5,7%	17,0%	100,0%

$\chi^2 = 1,91$; $p = 0,59$

Source: Author's processing according to the results of empirical research

In contrast, Table 5 shows that there is a statistically significant difference between age and willingness to seek protection from mobbing. Namely, persons from the age group 51 – 65 are the least willing to seek protection, i.e. 26.9% of them would not do so. This is followed by people aged 36 – 50, of whom 18.9% would not seek protection, and people in the age group of 20 – 35, of whom only 4.0% (one person) would not seek protection from mobbing. Cramer's V coefficient of association is 0.29, and Phi's coefficient is 0.41. This situation may be due to differences in the upbringing of respondents of different ages and the tendency of older respondents to "stand" ill-treatment in the workplace, possibly because they believe that their reporting can not change anything but resent the employer and lose their job. Younger workers, due to their upbringing, but also the growing influence of the media, are not prone to suffering from other people's behaviour and fear less for their jobs (possibly because they have not yet started a family or because they believe they will easily find another job) and are therefore more active in protecting and promoting their rights. Possibly, good awareness of younger workers about employment rights and rights related to employment, as well as their enthusiasm and belief that they can initiate significant changes with their reporting, also plays an important role here.

Table 5. Difference between age and willingness to seek protection from mobbing

		If you were/would be a victim of mobbing in the workplace who did/would you turn to for protection of your rights				
		employer	trade union representative	court	I would not seek protection	Total
Age	20 – 35 years old	12	9	3	1	25
		48,0%	36,0%	12,0%	4,0%	100,0%
	36 – 50 years old	6	22	2	7	37
		16,2%	59,5%	5,4%	18,9%	100,0%
51 – 65 years old	6	13	0	7	26	
	23,1%	50,0%	0,0%	26,9%	100,0%	
Total		24	44	5	15	88
		27,3%	50,0%	5,7%	17,0%	100,0%

$\chi^2 = 14,71$; $p = 0,02$; Cramer's V = 0,29; Phi = 0,41.

Source: Author's processing according to the results of empirical research

Furthermore, Table 6 also shows the existence of a statistically significant difference between the legal basis of employment and the willingness to seek assistance. Namely, persons employed on the basis of a fixed-term employment contract would more often ask for help from the employer and the court, and persons employed on the basis of a permanent employment contract would ask for such help from the trade union officer. Cramer's V and Phi association coefficients are 0.36. These results are understandable if we take into account the fact that the respondents who are employed under a fixed-term employment contract are not members of the trade union, so they cannot even turn to the trade union representative for help. On the other hand, workers in the education system who are employed under permanent employment contracts are almost unexceptionally trade union members. Furthermore, trade union organizations in the education system of the Republic of Croatia are extremely well organized, and especially trade union assistance and support to their members is organized at an enviable level, so it is understandable and expected that respondents employed under a permanent employment contract will more often seek protection of their rights from the trade union representative.

Table 6. *Difference between legal basis of employment and willingness to seek protection from mobbing*

		If you were/would be a victim of mobbing in the workplace who did/would you turn to for protection of your rights				
		employer	trade union representative	court	I would not seek protection	Total
Contract	fixed-term employment contract	8 47,1%	4 23,5%	3 17,6%	2 11,8%	17 100,0%
	permanent employment contract	16 22,5%	40 56,3%	2 2,8%	13 18,3%	71 100,0%
Total		24 27,3%	44 50,0%	5 5,7%	15 17,0%	88 100,0%

$\chi^2 = 11,63$; $p = 0,01$; Cramer's V = 0,36; Phi = 0,36.

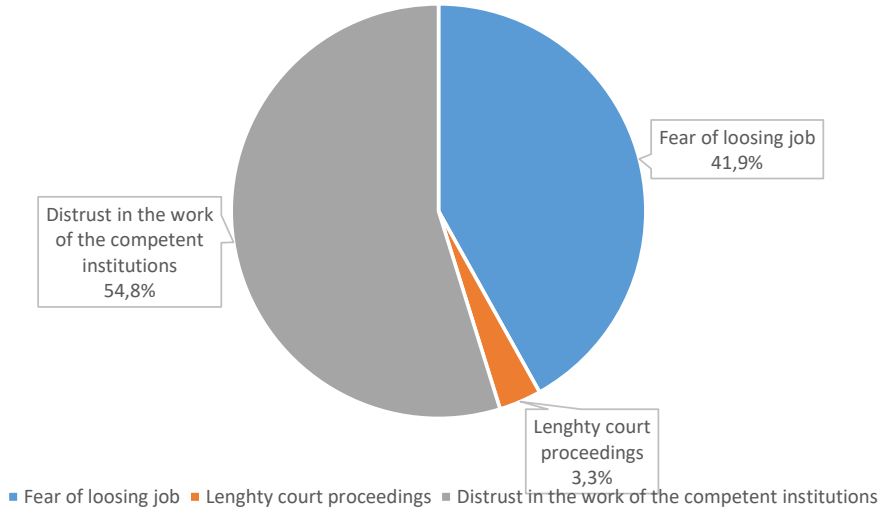
Source: Author's processing according to the results of empirical research

3.3.3. Reasons for not reporting mobbing in the workplace

In order to determine the reasons why victims of workplace mobbing do not report it, the respondents were asked: "What do you think is the most common reason for not reporting workplace mobbing?" The results of the conducted empirical research showed that 54,8% of respondents consider the distrust in the work of competent institutions the most common reason for not reporting mobbing, while as many as 41.9% of respondents believe that the fear of losing their job is what prevents people from reporting such impermissible behaviour. The extremely high level of distrust of the respondents in the work of the competent institutions is worrying, which indicates the need to take certain actions aimed at restoring faith in the institutions of the Republic of Croatia because the fear of losing a job, which is stated by almost 42% of respondents as one of the most common reasons for not reporting mobbing, also indicates that respondents do not believe that the competent institutions will provide them

with adequate legal protection if they report behaviour that can be classified as mobbing and which is committed by the employer.

Chart 6. Reasons for not reporting mobbing in the workplace



Source: Author’s processing according to the results of empirical research

The table below shows the differences between men and women with regard to the reasons for not reporting mobbing in the workplace, and from the same it can be concluded that there is no statistically significant difference between respondents’ gender and reasons for not reporting mobbing, i.e. gender-based differences. The survey showed that male respondents, as well as female respondents, believe that the main reason for not reporting mobbing is fear of losing their job (28% of men: 47.1% of women), and that they equally believe the main reason for not reporting mobbing is distrust in the work of the competent institutions (72% of men: 48.5% of women) and that they equally believe the main reason for not reporting mobbing is the lengthy court proceedings (0% of men: 4.4% of women). (Table 7)

Table 7. Difference between gender and reasons for not reporting mobbing in the workplace

		In your opinion, what is the most common reason for not reporting mobbing in the workplace?			Total
		fear of losing a job	lengthy court proceedings	distrust in the work of competent institutions	
Gender	Male	7 28,0%	0 0,0%	18 72,0%	25 100,0%
	Female	32 47,1%	3 4,4%	33 48,5%	68 100,0%
Total		39 41,9%	3 3,2%	51 54,8%	93 100,0%

$\chi^2 = 4,52; p = 0,10$

Source: Author’s processing according to the results of empirical research

Table 8 shows the difference between age and reasons for not reporting mobbing in the workplace, and it shows that there is no statistically significant relationship between the affiliation of respondents to a particular age group and the reasons for not reporting mobbing. Namely, respondents aged 20 to 35, aged 36 to 50 as well as those aged 51 to 65 equally believe that the main reason for not reporting mobbing is the fear of losing their job (42.3%: 43.9%: 38.5 %), they equally believe that the main reason for not reporting mobbing is distrust in the work of competent institutions (57.7%: 48.8%: 61.5%) and they equally believe that the main reason for not reporting mobbing is the lengthy court proceedings (0%: 7.3%: 0%).

Table 8. *Difference between age and reasons for not reporting mobbing in the workplace*

		In your opinion, what is the most common reason for not reporting mobbing in the workplace?			Total
		fear of losing a job	lengthy court proceedings	distrust in the work of competent institutions	
Age	20 – 35 years old	11	0	15	26
		42,3%	0,0%	57,7%	100,0%
	36 – 50 years old	18	3	20	41
		43,9%	7,3%	48,8%	100,0%
	51 – 65 years old	10	0	16	26
		38,5%	0,0%	61,5%	100,0%
Total		39	3	51	93
		41,9%	3,2%	54,8%	100,0%

$\chi^2 = 4,44$; $p = 0,35$

Source: Author's processing according to the results of empirical research

There was no statistically significant difference between the legal basis of the respondents' employment and the reasons for not reporting mobbing in the workplace. Table 9 shows that respondents employed under permanent employment contract as well as those employed under a fixed-term contract, equally believe that the main reason for not reporting mobbing is the fear of losing their job (40.8%: 47, 1%), they equally believe that the main reason for not reporting mobbing is distrust in the work of competent institutions (56.6%: 47.1%) and they equally believe that the main reason for not reporting mobbing is the lengthy court proceedings (2.6 %: 5.9%).

Table 9. Difference between legal basis of employment and reasons for not reporting mobbing in the workplace

		In your opinion, what is the most common reason for not reporting mobbing in the workplace?			
		fear of losing a job	lengthy court proceedings	distrust in the work of competent institutions	Total
Contract	fixed-term employment contract	8 47,1%	1 5,9%	8 47,1%	17 100,0%
	permanent employment contract	31 40,8%	2 2,6%	43 56,6%	76 100,0%
Total		39	3	51	93
		41,9%	3,2%	54,8%	100,0%

$\chi^2 = 0,82; p = 0,67$

Source: Author's processing according to the results of empirical research

4. CONCLUDING REMARKS

The results of empirical research showed:

- 1) that 23.7% of respondents were victims of mobbing in the workplace
- 2) that a significant number of respondents, 83% of them would seek protection of their rights in case of exposure to mobbing. Fifty percent of respondents would seek protection from the union representative, 27.3% would seek protection from the employer, and only 5.7% would seek protection from the court.
- 3) that there is a statistically significant difference between age and willingness to seek protection from mobbing. People in the age group 51 – 65 are the least willing to seek protection (26.9% of them would not do so)
- 4) that there is a statistically significant difference between age and the legal basis of employment and readiness to seek help. Persons employed under fixed-term employment contract would more often ask for help from the employer and the court, and persons employed under permanent employment contract would seek help from the trade union representative.
- 5) that 54.8% of respondents believe that distrust in the work of competent institutions is the most common reason for not reporting mobbing, while as many as 41.9% of respondents believe that the fear of losing their job is what prevents people from reporting mobbing.

Since the conducted empirical research showed that a significant percentage of respondents personally experienced mobbing in the workplace, it is necessary to take measures aimed at eliminating such behaviours in the workplace. One of such measures concerns certain normative interventions in the Croatian legal system. This primarily refers to the need to regulate the institute of mobbing legally through the appropriate law. Such a law should cover those

forms of mobbing/harassment that are not based on any of the prohibited grounds of discrimination and should apply to all workers in the Republic of Croatia, regardless of whether they are employed in the private or public sector. It should be noted that in 2007 there was an initiative to pass a similar law, but the reasons why it has not been passed to date are not known. The need to enact a law on mobbing is necessary because the Croatian Labour Act as well as the Anti-Discrimination Act regulates only harassment as a form of discrimination, which as such is related to one of the prohibited grounds of discrimination. This implies that victims of mobbing come to an unenviable position if they cannot bring their harassment under one of the prohibited grounds of discrimination. Furthermore, the extremely high level of distrust of respondents in the work of competent institutions is worrying, which indicates the need to take certain activities aimed at restoring faith in the institutions of the Republic of Croatia since the fear of losing job, which was stated by 42% of respondents as one of the most frequent reasons for not reporting mobbing (that is also expected in conditions of high unemployment in the Republic of Croatia), also indicates that respondents do not believe that the competent institutions will provide them with adequate legal protection. The question is how to restore the citizens' faith in the work of the competent institutions of the Republic of Croatia? The problem is complex, so the measures to solve it must be complex. One of the steps that should yield positive results is certainly ensuring the independence of Croatian judges and taking measures that are more effective in the fight against corruption.

REFERENCES

1. Björkqvist K, Österman K and Hjelt-Bäck M, 'Aggression among university employees' (1994) (20) *Aggressive Behavior* 173–84
2. Cemaloglu N, 'The exposure of primary school teachers to bullying: An analysis of various variables' (2007) (35) 6 *Social Behavior and Personality an international journal* 789–802
3. Crnić I and others, *Primjena antidiskriminacijskog zakonodavstva u praksi* (Centar za mirovne studije Zagreb, 2011)
4. Einarsen S, 'The nature and causes of bullying' (1999) (20) *International Journal of Manpower*, 16–27
5. Einarsen S and Raknes B I, 'Harassment at work and the victimization of men' (1997) (12) *Violence and Victims* 247–63
6. Einarsen S, Raknes B I and Mattheisen S B, 'Bullying and harassment at work and their relationships to work environment quality: an exploratory study' (1994) (4) *European Work and Organizational Psychologist* 381–401
7. Gović Penić I, 'Uznemiravanje/diskriminacija i mobing kroz sudsku praksu' in Iris Gović Penić and others, *Priručnik o diskriminaciji i mobingu na radnom mjestu* (Sindikata naftnog gospodarstva i Udruženja za pomoć i edukaciju žrtava mobbinga, 2018) 46–76
8. Grgurev I, *Zabrana diskriminacije u radnom pravu* (doktorska disertacija) (Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2006)
9. Koić E and Apostolovski J, *Mobbing* (Društvo psihologa Primorsko-goranske županije Rijeka, 2006)
10. Kostelić Martić A, *Mobbing: psihičko maltretiranje na radnome mjestu* (Školska knjiga, Zagreb, 2005)

11. Leymann H, 'Mobbing and psychological terror at workplaces' (1990 b) (5) *Violence and Victims* 119–126
12. Leymann H, 'The content and development of mobbing at work' (1996) (5) *European Journal of Work and Organizational Psychology* 165–84
13. Neuberger O, *Mobbing, Übel mitspielen in Organisationen* (München, 1999)
14. O'Moore M and Crowley N, 'The clinical effects of workplace bullying: a critical look at personality using SEM' (2011) 4 (1) *International Journal of Workplace Health Management* 67–83
15. Pavlović Š, 'Mobbing – oblik ljudske agresije, destruktivnosti, nečovječnog i ponižavajućeg postupanja' (2005) 5(1) *Hrvatska pravna revija*, 112–16
16. Potočnjak Ž and Grgić A, 'Osnovni pojmovi i koncepcije o zabrani diskriminacije u radnom pravu' in Željko Potočnjak, Ivana Grgurev and Andrea Grgić (eds), *Perspektive antidiskriminacijskog prava* (Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2009) 1–48
17. Pražetina Kaleb R, 'Oblici mobinga i sudska zaštita žrtava mobinga' (2012) 21(4) *Policajska sigurnost* 21 (4) 823–36
18. Rebac I, 'Izravni i neizravni oblici diskriminacije na tržištu rada – Zaštita od diskriminacije u kolektivnim ugovorima u Republici Hrvatskoj' (2006) 7–8 *Radno pravo* 6–28
19. Russo A and Popović T, 'Agresivnost na radnom mjestu: sekundarna analiza istraživačke prakse u Hrvatskoj' (2016) 58 (2) *Sigurnost*, 121–35
20. Selanec G, 'Oblici diskriminacije' in Tena Šimonović Einwalter (ed), *Vodič uz Zakon o suzbijanju diskriminacije* (Ured za ljudska prava Vlade Republike Hrvatske 2009) 29–59
21. Vasiljević S, 'Izazovi suvremenog antidiskriminacijskog prava – svjetlo na kraju tunela' in Željko Potočnjak, Ivana Grgurev and Andea Grgić (eds), *Perspektive antidiskriminacijskog prava* (Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2009) 267–308
22. Vinković M, 'Hrvatski pravni okvir i njegove poteškoće – osnovne napomene' in Iris Gović Penić and others, *Priručnik o diskriminaciji i mobingu na radnom mjestu* (Sindikatski odbor za pomoć i edukaciju žrtava mobinga 2018) 22–24
23. Zapf D, Knorz C and Kulla M, 'On the relationship between mobbing factors, and job content, the social work environment and health outcomes' (1996) (5) *European Journal of Work and Organizational Psychology* 215–37

REGULATIONS AND DOCUMENTS

1. Anti-Discrimination Act = Zakon o suzbijanju diskriminacije (NN 85/2008, 112/2012) (HR)
2. Constitution of the Republic of Croatia = Ustav Republike Hrvatske, (NN 56/1990, 135/1997, 08/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 5/2014) (HR)
3. Labour Act = Zakon o radu (NN 93/2014, 127/2017, 98/2019) (HR)
4. Law on Contracts and Torts = Zakon o obveznim odnosima (NN 35/2005, 41/2008, 125/2011, 78/2015, 29/2018, 126/2021) (HR)

INTERNET SOURCES

1. Association for Help and Education of Mobbing Victims 'Annual Report 2020' <<https://mobbing.hr/wp-content/uploads/2021/03/Godisnji-izvjestaj-2020.-Udruga-mobbing.pdf>> accessed 07 March 2022
2. Association for Help and Education of Mobbing Victims 'Annual Report 2021' <<https://mobbing.hr/wp-content/uploads/2022/02/Godisnji-izvjestaj-2021.-Udruga-mobbing.pdf>> accessed 07 March 2022
3. Energypress.Net 'Mali broj radnika prepoznaje mobbing na radnom mjestu' (Energypress.Net 09 October 2018) <<http://sing.hr/wp-content/uploads/2018/10/ENERGETIKA.pdf>> accessed 06 March 2022
4. Kanjuo-Mrčela A and Ignjatović M, 'Psychosocial risks in the workplace in Slovenia' (Eurofound 24 September 2012) <<https://www.eurofound.europa.eu/hr/publications/report/2012/slovenia/working-conditions/psychosocial-risks-in-the-workplace-in-slovenia>> accessed 02 March 2022
5. Kyzlinkova R, 'Czech Republic: Workplace mobbing increases for women' (Eurofound 17 December 2015) <<https://www.eurofound.europa.eu/hr/publications/article/2015/czech-republic-workplace-mobbing-increases-for-women>> accessed 02 March 2022
6. Leymann SE 'The definition of mobbing at workplace' <<https://www.leymann.se/English/12100E.HTM>> accessed 02 March 2022
7. Loi de modernisation sociale n.2002-73 <<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000408905/>> accessed 05 December 2022
8. Lorho F and Hilp U, '*Bullying at work*' Working paper (European Parliament, August 2001) <https://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/pdf/108_en.pdf> accessed 05 March 2022
9. Ombudsman of the Republic of Croatia 'What To Do in Case of Workplace Mobbing or Unlawful Dismissal?' (Ombudsman of the Republic of Croatia 15 September 2020) <https://www.ombudsman.hr/hr/sto-uciniti-u-slucaju-mobinga-na-radnom-mjestu-ili-nezakonitog-otkaza> accessed 25 February 2022
10. Parent-Thirion A and others, 'Sixth European Working Conditions Survey – Overview report' (2017 update) <https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1634en.pdf> accessed 04 March 2022

Dragana Bjelić Gaćeša*

MOBBING NA RADNOM MJESTU MEĐU ISPITANICIMA – NASTAVNICIMA ZAPOSLENIM U SREDNJIM ŠKOLAMA GRADA POŽEGE, POŽEŠKO-SLAVONSKA ŽUPANIJA, REPUBLIKA HRVATSKA

Sažetak

Inicijalna istraživanja fenomena *mobbinga* na radnom mjestu datiraju iz 1972. godine i provedena su u Švedskoj. Iznimnu važnost za utvrđivanje egzistiranja *mobbinga* ima pravilno razumijevanje ponašanja koje se može podvesti pod navedeni pojam kao i njegovo jasno razlikovanje od uobičajenih sukoba na radnom mjestu i različitih oblika uznemiravanja. Cilj rada je provjeriti postojanje *mobbinga* na radnom mjestu među ispitanicima – profesorima zaposlenim u srednjim školama grada Požege, Republika Hrvatska. U tom smislu rad je u sadržajno podijeljen na dva dijela: teorijski i poseban dio. U teorijskom dijelu rada pojmovno će se odrediti *mobbing* te analizirati njegova distinkcija prema uznemiravanju kao obliku diskriminacije. Teorijski dio rada obuhvaća i pregled dosadašnjih istraživanja *mobbinga* u EU-u i Republici Hrvatskoj te analizu postupka ostvarivanja pravne zaštite u slučaju *mobbinga* sukladno važećim propisima Republike Hrvatske. Posebni dio rada posvećen je analizi rezultata prikupljenih provedenim empirijskim istraživanjem. Navedeno istraživanje obuhvatilo je 350 nastavnika/profesora zaposlenih u šest srednjih škola u gradu Požegi. Riječ je o Gimnaziji, Ekonomskoj školi, Tehničkoj školi, Obrtničkoj školi, Poljoprivredno-prehrambenoj školi i Glazbenoj školi. Na kraju rada autorica iznosi zaključna razmatranja u kojima daje preporuke za poboljšanje detektiranih problema.

Ključne riječi: *mobbing, radno mjesto, srednje škole grada Požege, Republika Hrvatska*



This work is licensed under a Creative Commons
Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

* Dr. sc. Dragana Bjelić Gaćeša, profesorica visoke škole, Veleučilište u Požegi, Vukovarska 17, 34000 Požega. E-adresa: dbjelice@vup.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7007-3980>.

Danijel Baturina*

Pregledni znanstveni rad
UDK 316.32(497.5):614.4
DOI: <https://doi.org/10.25234/pv/22774>
Rad primljen: 21. srpnja 2022.
Rad prihvaćen: 19. siječnja 2023.

UVIDI U DJELOVANJE CIVILNOG DRUŠTVA U HRVATSKOJ U VRIJEME PANDEMIJE BOLESTI COVID-19

Sažetak: *Pandemija bolesti COVID-19, s početkom u 2020. godini, stavila je velika ograničenja i značajne izazove za organizaciju društvenog i ekonomskog života. U ovom se radu analiziraju načini na koje je civilno društvo reagiralo na pandemiju bolesti COVID-19. Osim toga, iznesene su neke od prilagodbi i mogućnosti doprinosa društvu u okolnostima pandemije.*

U ovom se radu htjelo, koristeći kvalitativni istraživački pristup, obuhvatiti priče koje su organizacije civilnog društva objavljivale na stranici ZADobroBIT.hr. Tematska analiza je u različitim dimenzijama pokazala da su organizacije civilnog društva bile ponajviše usmjerene prema općoj populaciji i različitim ranjivim skupinama. Ranjive skupine posebno su prepoznate kao one kojima je potrebna dodatna potpora u vrijeme događanja priča. Aktivnosti civilnog društva tijekom pandemije u Hrvatskoj prema općoj populaciji usmjerene su prema sferi novih potreba vezanih za civilnu zaštitu. Djelovali su i na očuvanju svakodnevnog života zajednice kroz različite tipove aktivnosti. Informiranje i edukacija bile su usmjerene na stvaranje novih i zadržavanje postojećih informacijskih i edukacijskih praksi koje su prilagođene okolnostima pandemije. Rezultati istraživanja također pokazuju da su organizacije značajno promijenile ali i brzo prilagodile svoj rad, uz pomoć tehnologije te dijelom koristeći volonterski rad.

Analiza sugerira da je civilno društvo pokazalo svoju fleksibilnost i mogućnost brze reakcije na novonastajuće socijalne potrebe, ali se i naglašavaju kontekstualna ograničenja kad je posrijedi njegovo djelovanje. Stoga se u radu diskutira o položaju i ulozi civilnog društva u „novom normalnom“ i kakav to može imati utjecaj na njegov daljnji razvoj u hrvatskom socio-političkom okružju.

Ključne riječi: *civilno društvo, organizacije civilnog društva, volontiranje, pandemija bolesti COVID-19, Hrvatska*

* Dr. sc. Danijel Baturina, docent Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg Republike Hrvatske 3, 10000 Zagreb. E-adresa: danijel.baturina@pravo.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9063-305X>.

1. UVOD

Pandemija bolesti COVID-19, s početkom u 2020. godini, stavila je velika ograničenja i značajne izazove za organizaciju društvenog i ekonomskog života. Uz to, zagrebačko područje bilo je pogođeno i razornim potresom u ožujku 2020. godine koji je izazvao velike štete. Značajne prilagodbe jasno su istaknute i reakcijama koja su diljem Europe pa tako i u Hrvatskoj radi zaštite zdravlja u znatnoj mjeri ograničile kretanja stanovništva. Ekonomske aktivnosti dijelom su suspendirane te se zbog toga mogu očekivati značajne negativne posljedice.¹ Vlada je reagirala različitim tipovima programa i mjera kojima je željela smanjiti negativne efekte te nove krize². Očuvanje civilnog života i kao i ostvarivanje socijalnih i drugih prava došlo je pod znak pitanja. Osim ekonomskih učinaka koji se u Hrvatskoj procjenjuju višestruko negativnima,³ šira istraživanja pokazuju posljedice i na dobrobit ljudi⁴ kao i mentalno zdravlje. U Hrvatskoj se pokazuje da se većina građana relativno uspješno nosi s krizom, no izražava se neizvjesnost oko trajanja pandemije i kod dijela populacije se nailazi na teškoće s mentalnim zdravljem.⁵

Iako se značenje pojma mijenjalo, civilno društvo uvijek se vezalo uz socijalni i politički život, izvan sfere privatnosti, odnosno obitelji.⁶ Može se reći da je civilno društvo prostor između obitelji, države i tržišta gdje se građani udružuju radi promicanja zajedničkih interesa. Salamon i Anheier⁷ definiraju da je to mnoštvo privatnih, neprofitnih i nevladinih organizacija koje su se pojavile u posljednjih nekoliko desetljeća u gotovo svakom kutku svijeta da pruže mogućnosti građanima da ostvare individualne inicijative u privatnoj potrazi za javnim svrhama. No civilno društvo i njegove organizacije nadilaze često sektorsko određenje i naglašavaju aspekte poput kolektivnih građanskih akcija, povjerenja, civilnosti, zauzimanja za opće dobro i drugih.⁸

Cilj ovog rada je, u kontekstu dosad ograničenih podataka i uvida, dati manji doprinos analizi načina na koje je civilno društvo reagiralo na pandemiju bolesti COVID-19 te opisati i ilustrirati njihove prilagodbe i mogućnosti doprinosa društvenoj dobrobiti u pandemijskim okolnostima. Postoje indicije i uvidi iz drugih istraživanja da je kriza negativno utjecala na rad OCD-ova te promijenila načine njihova djelovanja, što se želi sagledati u hrvatskom kontekstu.

U prvom dijelu rada daje se kratki prikaz civilnog društva u Hrvatskoj, njegovih karakteristika i trendova razvoja. Drugi dio rada će, nakon prikaza metodološkog pristupa, dati

1 OECD, *The Covid-19 crisis in Croatia*. (OECD, 2020).

2 Više o različitim mjerama: <https://www.koronavirus.hr/vladine-mjere/101>.

3 Lucija Rogić Dumančić, Željko Bogdan, Irena Raguž, Irena Krištić, 'Utjecaj COVID-19 krize na hrvatsko gospodarstvo', (2021) 28 *Ekonomski politika* u 2021. Godini – Hrvatska poslije pandemije, 121.–163., <https://econpapers.repec.org/bookchap/hdeopbook/28.htm>.

4 Eurofound, *Living, working and COVID-19, COVID-19 series*, (Publications Office of the European Union, 2020).

5 Dinka Čorkalo Biruški, Margareta Jelić, Iva Kapović, Nikola Baketa, Kosta Bovan, Francesca Dumančić, Marko Kovačić, Ivan Tomić, Mirjana Tonković, Ena, Uzelac, *Preživjeti i živjeti. Hrvatsko društvo u vrijeme koronakrize*. (Friedrich-Ebert-Stiftung, 2020). No preliminarni rezultati drugog vala istraživanja ukazuju na moguće pogoršanje mentalnog zdravlja stanovništva: https://zivim.gloria.hr/zivim/disem/drugi-val-potresa-jako-je-oslabio-nasu-psihu-a-krizu-pandemije-najteze-prolaze-mladi-samci-15053698?utm_source=jutarnji.hr&utm_medium=pagebreak&utm_campaign=dr_pb.

6 Jurgen Kocka, *Civil society from a historical perspective*. (2004) 12(1), *European Review* 65.–79.

7 Lester Salamon, Helmut K. Anheier, *The Emerging Nonprofit Sector: An Overview* (Manchester University Press, 1996).

8 Jelena Matančević, Gojko Bežovan, 'Dometi i ključni čimbenici razvoja civilnog društva u Hrvatskoj temeljem tri vala istraživanja' (2013) 20(1) *Revija za socijalnu politiku*, 21.–41.

prikaz rezultata tematske analize, o načinu djelovanja civilnog društva u Hrvatskoj za vrijeme pandemije. Nadalje će se diskutirati o položaju i ulozi civilnog društva u „novom normalnom“ i kakav to može imati utjecaj na njihov daljnji razvoj u socio-političkom okružju Hrvatske. Teoretske ustanovljene prednosti i funkcije bit će korištene kao „prizma“ za sagledavanje djelovanja civilnog društva. U zaključku će se dati završni osvrt, određene preporuke kao i navesti ograničenja istraživanja.

2. CIVILNO DRUŠTVO U HRVATSKOJ – KRATKI PREGLED KLJUČNIH KARAKTERISTIKA

Od Hrvatske samostalnosti primjetan je značajan napredak i poboljšanja zakonskog i okvira politika za civilno društvo.⁹ U hrvatskom kontekstu civilno društvo ponajviše se poistovjećuje s djelovanjem kroz pravni oblik udruge. Pravno je uređen kroz nekoliko novela zakona o udrugama. Prvi Zakon o udrugama (od samostalnosti) donesen je 1997. godine, a sljedeći, koji je bio više u skladu s europskim standardima, 2001. godine. Aktualna verzija Zakona iz 2014. ide u smjeru većeg normiranja djelovanja organizacija u sektoru.¹⁰ Tijekom devedesetih godina dvadesetog stoljeća porezni okvir djelovanja organizacija civilnoga društva bio je ograničavajući. No okvir se dijelom mijenjao. Primjerice, od 1. siječnja 2001. pravne i fizičke osobe mogu davati neprofitnim organizacijama pa i zakladama, porezno priznate donacije no ta mogućnost se ne koristi često.¹¹

Nekoliko je značajnih momenata izgradnje institucionalne infrastrukture razvoja civilnog društva u Hrvatskoj. Ured za udruge Vlade RH osnovan je 1998. s ciljem jačanja partnerstva te izgradnje dijaloga između Vlade Republike Hrvatske i organizacija civilnoga društva. Značajan moment je i osnivanje Savjeta za razvoj civilnoga društva (2002. godine). Savjet za razvoj civilnoga društva savjetodavno je tijelo Vlade Republike Hrvatske koje djeluje na razvoju suradnje Vlade i organizacija civilnoga društva u Republici Hrvatskoj. Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva (NZCRD) osnovana je 2003. godine posebnim zakonom (Narodne novine 173/2003) s ulogom razvijanja suradnje, povezivanja i financiranja organizacija civilnoga društva.

9 Početke civilnih inicijativa u Hrvatskoj pratimo od kraja 19. i početka 20. stoljeća. U doba socijalističkog razvoja nije bilo moguće govoriti o slobodi udruživanja, ona je bila dirigirana i kontrolirana. Razvoj civilnog društva nakon samostalnosti, posebice u socijalnom području, prvotno se vezao za prognaničku i izbjegličku krizu u čijem su prevladavanju pomagale brojne međunarodne i inozemne humanitarne organizacije. Načelo slobode udruživanja građana u socijalističkom je razdoblju bilo uređeno Zakonom o društvenim organizacijama i udruženjima građana. Zadnja je novela ovoga Zakona usvojena 1990. godine. Navedeni Zakon poslužio je kao okvir za osnivanje, registraciju i djelovanje udruga do 1997. godine kada je donesen Zakon o udrugama. Gojko Bežovan, Utjecaj organizacija civilnog društva u Hrvatskoj' (2003) 34(3–4) Revija za sociologiju 127.–142. Gojko Bežovan, 'Civilno društvo i kombinirana socijalna politika', u Vlado Puljiz, Gojko Bežovan, Teo Matković, Zoran Šućur, Siniša Zrinščak (ur.), Socijalna politika Hrvatske. (Pravni fakultet u Zagrebu, 2008). Gojko Bežovan, Siniša Zrinščak, Civilno društvo u Hrvatskoj (Hrvatsko sociološko društvo, 2007).

10 Danijel Baturina, Gojko Bežovan, Jelena Matančević, 'Challenges of third sector development in Croatia' u Martin Auferbauer, Gordana Berc, Arno Heimgartner, Ljiljana Rihter, Rory Sundbay (eds), Social Development Today: Ways of Understanding & Practices. (LIT Verlag GmbH & Co. KG Wien, 2019). Gojko Bežovan, Jelena Matančević, Danijel Baturina, 'Socijalne inovacije kao doprinos jačanju socijalne kohezije i ublažavanju socijalne krize u europskim urbanim socijalnim programima' (2016) 23 (1) Revija za socijalnu politiku 61.–80.

11 Gojko Bežovan, 'Civilno društvo i kombinirana socijalna politika' u Vlado Puljiz, Gojko Bežovan, Teo Matković, Zoran Šućur, Siniša Zrinščak (ur.), Socijalna politika Hrvatske. (Pravni fakultet u Zagrebu, 2008).

Relevantni programi i strategije koje su oblikovale današnje stanje sektora počele su se implementirati početkom milenija.¹² Moguće najvažnija je Nacionalna strategija stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva. U inačici za razdoblje od 2006. do 2011. zagovara se uključivanje organizacija civilnog društva za pružanje javnih usluga u području socijalne skrbi, zdravstva i obrazovanja. Ta strategija je doživjela iteraciju 2011. – 2016. godine, no strategija za razdoblje od 2017. do 2021., iako pripremljena, nije donesena.¹³ Proces pridruživanja Hrvatske Europskoj uniji dijelom je rezultirao europeizacijom procesa određenih javnih politika, uključujući politike prema civilnom društvu.¹⁴

Broj registriranih udruga na dan 31. ožujka 2020 bio je 51.679 od čega 25 % u Zagrebu. Distribucija organizacija civilnog društva pokazuje da su one većinom koncentrirane u velikim gradovima. U broju udruga prema djelatnostima¹⁵ najviše se ističe sport 20,3 %; slijede kultura i umjetnost 14 %, obrazovanje, znanost i istraživanje (8,8 %) te socijalne djelatnosti sa 7,8 %.¹⁶

Prethodna istraživanja pokazuju da su ljudski resursi i izvori financiranja izvori nestabilnosti za većinu organizacija.¹⁷ U prosjeku, relativno najveći udio prihoda organizacija čine sredstva od Vlade, odnosno različitih ministarstava i Nacionalne zaklade za razvoj civilnog društva. Sagledavajući financijski okvir djelovanja civilnog društva postoje neki ključni podaci o djelovanju udruga. Za financiranje udruga iz državnog proračuna u 2018. godini prema području djelovanja najviše se sredstava dodijelilo za socijalne djelatnosti (28,28 %), zatim sport (22,03 %) te kulturu 12,02 % od ukupno dodijeljenih 907.332.079,62 HRK. Udruge su pritom u 2019. godini imale ukupne prihode 7.083.140.335 HRK te rashode 6.868.983.887 HRK.¹⁸ Udio organizacija sa stabilnim ljudskim resursima je malen. Slaba financijska održivost unutar trećeg sektora u cjelini otežava zapošljavanje i zadržavanje stručnjaka te obrazovanih mladih osoba. Neodrživi i slabi ljudski resursi prepreka su jačem profesionalnom razvoju organizacija trećeg sektora kao i njihovoj održivosti.¹⁹

- 12 Prvi je bio Program suradnje Vlade Republike Hrvatske i nevladinog, neprofitnog sektora u Republici Hrvatskoj 2000. godine s prioritetom u suradnji Vlade i neprofitnog sektora te povećanju utjecaja organizacija civilnoga društva u kreiranju, provedbi i praćenju javnih politika.
- 13 Osim navedenih ističemo i Zakon o socijalnoj skrbi iz 1998. godine uređuje da vjerske zajednice, trgovačka društva, udruge i druge domaće i strane pravne i fizičke osobe mogu obavljati djelatnost socijalne skrbi.
- 14 Gojko Bežovan, Jelena Matančević, 'Izgradnja identiteta: izazovi profesionalizacije organizacija civilnog društva. Civicus-ov Indeks civilnog društva u Hrvatskoj' (istraživački izvještaj CERANEO, 2011).
- 15 Ove podatke treba uzeti kao okvirne jer se udruge mogu registrirati za jedno ili više područja djelovanja i odnose se na 34.800 udruga koje su uskladile svoje statute sa Zakonom o udrugama te ne obuhvaćaju udruge koje se smatraju pasivnima (13.347), koje više od osam godina nisu održale skupštinu.
- 16 Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske, Udruge u Republici Hrvatskoj (Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske, 2020).
- 17 Danijel Baturina, Utjecaj trećeg sektora na socio-ekonomski razvoj Republike Hrvatske (doktorska disertacija Pravni fakultet Zagreb, 2016).
Danijel Baturina, Gojko Bežovan, Jelena Matančević, 'Challenges of third sector development in Croatia' u Martin Auferbauer Gordana Berc, Arno Heimgartner, Ljiljana Rihter, Rory Sundbay (eds), Social Development Today: Ways of Understanding & Practices (LIT Verlag GmbH & Co. KG Wien, 2019).
- 18 Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske, Udruge u Republici Hrvatskoj (Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske, 2020).
Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske, Izvješće o financiranju projekata i programa organizacija civilnoga društva iz javnih izvora u 2018. godini (Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske, 2019).
- 19 Danijel Baturina, Gojko Bežovan, Jelena Matančević, 'Challenges of third sector development in Croatia' u Martin Auferbauer, Gordana Berc, Arno Heimgartner, Ljiljana Rihter, Rory Sundbay (eds), Social Development Today: Ways of Understanding & Practices, (LIT Verlag GmbH & Co. KG Wien, 2019).
Gojko Bežovan, Jelena Matančević, 'Izgradnja identiteta: izazovi profesionalizacije organizacija civilnog društva. Civicus-ov Indeks civilnog društva u Hrvatskoj' (istraživački izvještaj CERANEO, 2011).

No broj zaposlenih u udrugama, prema izvještaju Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske (2020), recentno raste te je 2017. godine bio 14.059 a 2019. godine 17.961. Isto se događa i s brojem volontera (43.904 osobe 2017., 52.673 volontera 2019. godine). Razina volontiranja uglavnom je niska. U Hrvatskoj je dosad provedeno nekoliko istraživanja o volontiranju²⁰ koja ukazuju na tu činjenicu. Istraživanje Civicus Civil Society Index 2008. – 2010.²¹ pokazalo je da 8,85 % građana volontira u socijalnim organizacijama civilnog društva.²²

Država i dalje ima značajnu ulogu u oblikovanju mogućnosti djelovanja civilnog društva:²³ provodeći pretjeranu regulaciju u razvoju usluga i socijalnih programa (a socijalni programi se ne razvijaju koordinirano)²⁴ što za posljedicu ima određeni paralelizam kao i nejednakosti u opsegu i izdašnosti programa, kao i djelovanja civilnog društva. Utjecaj građana na javne politike ostaje malen iako se prepoznaju područja utjecaja civilnog društva na socio-ekonomski razvoj Hrvatske.²⁵ Istraživanja CIVICUS-ova Indeksa civilnog društva²⁶ pokazuju da organizacije civilnog društva teško ostvaruju utjecaj, a država im ne honorira dobre prakse u različitim područjima razvoja. Istraživanja su pokazala i probleme umreženosti hrvatskih civilnih organizacija.²⁷

Osim navedenih postoje druga obilježja djelovanja civilnog društva u Hrvatskoj na koja ćemo se, kao i na neke tekuće trendove, osvrnuti u diskusiji istraživačkih rezultata.

Uz razvoj civilnog društva kao kontekst sagledavanja djelovanja civilnog društva u Hrvatskoj bitno je naglasiti teorijski okvir organizacijskog djelovanja civilnog društva.

Udruge često navode probleme s nedostatnim brojem zaposlenih osoba te negativnim stavovima okoline. Jasminka Juretić, Ines Jakovičić, Rodna ravnopravnost u vrednovanju rada i zadovoljstva radom u organizacijama civilnoga društva (Prostor rodne i medijske kulture K-zona, 2014).

Kao najznačajnije prepreke za nastavak karijere u organizacijama u sektoru ispitanici jednog istraživanja navode loše uvjete rada i stres. Nataša Škrbić, Martina Stažnik, Odgovornost i predanost pod stresom – analiza stanja zaposlenosti mladih i planiranja dugoročne profesionalne karijere u organizacijama civilnog društva u RH, (DIM – Udruga za građansko obrazovanje i društveni razvoj, 2008).

- 20 Gordana Črpić, Siniša Zrinščak, 'Civilno društvo u nastajanju: slobodno vrijeme i dobrovoljne organizacije u Hrvatskoj' u Josip Baloban (ur.), *U potrazi za identitetom. Komparativna studija vrednota: Hrvatska i Europa* (Golden marketing, 2005). Gordana Forčić, Volonterstvo i razvoj zajednice. Sudjelovanje građana u inicijativama u zajednici. Istraživanje uključenosti građana u civilne inicijative u zajednici kroz volonterski rad (SMART – Udruga za razvoj civilnog društva, 2007). Jasminka Ledić, Biti volonter/volonterka? Istraživanje uključenosti građana u civilne inicijative u zajednici kroz volonterski rad (SMART – Udruga za razvoj civilnog društva 2001).
- 21 Gojko Bežovan, Jelena Matančević, 'Izgradnja identiteta: izazovi profesionalizacije organizacija civilnog društva. Civicus-ov Indeks civilnog društva u Hrvatskoj' (istraživački izvještaj CERANEO, 2011).
- 22 Procjene o volontiranju u znatnoj se mjeri razlikuju ovisno o izvorima i različitoj konceptualizaciji volonterskog angažmana.
- 23 Danijel Baturina, Utjecaj trećeg sektora na socio-ekonomski razvoj Republike Hrvatske (doktorska disertacija Pravni fakultet Zagreb, 2016). Jelena Matančević, Gojko Bežovan, 'Dometi i ključni čimbenici razvoja civilnog društva u Hrvatskoj temeljem tri vala istraživanja' (2013) 20(1) Revija za socijalnu politiku, 21.–41.
- 24 Paul Stubbs, Siniša Zrinščak, 'Europeizacija i socijalna politika: između retorike i stvarnosti' u Vlado Puljiz, Slaven Ravlić, Vladimir Visković (ur.), *Hrvatska u Europskoj uniji: kako dalje?* (Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, 2012).
- 25 Danijel Baturina, Utjecaj trećeg sektora na socio-ekonomski razvoj Republike Hrvatske (doktorska disertacija Pravni fakultet Zagreb, 2016). Gojko Bežovan, Siniša Zrinščak, *Civilno društvo u Hrvatskoj* (Hrvatsko sociološko društvo, 2007).
- 26 Gojko Bežovan, Jelena Matančević, *Civilno društvo i pozitivne promjene* (Školska knjiga, 2017).
- 27 Gojko Bežovan, Jelena Matančević, Danijel Baturina, 'Socijalne inovacije kao doprinos jačanju socijalne kohezije i ublažavanju socijalne krize u europskim urbanim socijalnim programima' (2016) 23 (1) Revija za socijalnu politiku 61.–80. Gojko Bežovan, Jelena Matančević, *Civilno društvo i pozitivne promjene* (Školska knjiga, 2017).

Velik se broj autora bavio istraživanjem civilnog društva u smislu njegovih brojnih funkcija i vrlina.²⁸ Civilno društvo može ispunjavati različite funkcije u društvu. Primjerice Fazi i Smith,²⁹ ističu tri glavne funkcije civilnog društva. To su demokratske funkcije, stabilizirajuće funkcije jačajući kulturu povjerenja i suradnje te gospodarske funkcije. Slično Anheier i Toepler³⁰ identificiraju tri uloge koje civilno društvo ima, a odnose se na pružanje različitih socijalnih usluga, jačanje socijalne kohezije i uloga socijalnih inovatora. Kendall i Anheier³¹ sagledavaju civilno društvo kao važan čimbenik posredovanja sustavnih promjena. Prvo, civilni sektor može biti poželjan saveznik države u mobilizaciji dodatnih ljudskih i financijskih resursa. Drugo, aktivnosti civilnog sektora igraju veliku ulogu u razvoju socijalnoga kapitala. Treće, civilni sektor, često se baveći i teško rješivim socijalnim problemima, signalizira javnosti da je nešto napravljeno i učvršćuje legitimnost socijalnih programa te na kraju civilni je sektor inkubator i pokretač socijalnih promjena, često povezanih s intervencijom u ograničenom vremenu i uz ograničena sredstva.

Također, kao prednosti organizacija civilnog društva³² navode se da one nisu birokratizirane te je njihova fleksibilnost važna u socijalnim intervencijama koje su trenutnog karaktera. Neka iskustava organizacija civilnog društva na međunarodnoj razini u vrijeme krize uzrokovane pandemijom bolesti COVID-19³³ pokazuju da one brzo preuzimaju nove funkcije i identitete.

Organizacije civilnog društva trebale bi ponajprije biti vođene normama i vrednotama te njihovi ciljevi ne bi trebali biti stjecanje moći i prihoda, stoga potencijalno mogu biti učinkovitije te imati nižu cijenu dobara i usluga.³⁴ Isto tako, mnogi drugi autori³⁵ povezuju civilno društvo s različitim normama i vrijednostima.

Ovaj rad će pokušati nasloviti koliko je u pandemijskim okolnostima civilno društvo u Hrvatskoj pokazalo fleksibilnost u svom djelovanju, koristilo svoje resurse za rad na adresiranju socijalnih potreba i time bilo jedan od dionika koji je pružilo određene stabilizirajuće funkcije u hrvatskom društvu.

3. METODOLOŠKE NAPOMENE

Cilj rada je bio dati uvid u djelovanje jednog dijela civilnog društva u pandemijskim okolnostima. Stoga će se sagledati dva ključna istraživačka pitanja. Prvo, u kojim područjima i

28 Kees Biekart, Alana Fowler, 'A research agenda for civil society: introduction and overview' in Kees Biekart, Alana Fowler (eds), *A Research Agenda for Civil Society*, (Edward Elgar, 2022).

29 Elodie Fazi, Jeremy Smith, *Civilni dijalog*. (Vlada Republike Hrvatske, Ured za udruge, 2007)

30 Helmut K Anheier, Stefan Toepler, (2019) 'Policy Neglect: The True Challenge to the Nonprofit Sector' (2019). 10(4) *Nonprofit Policy Forum*. 1.–9.

31 Jeremy Kendall and Helmut K. Anheier (eds), *Third Sector Policy at the Crossroads? An International Nonprofit Analysis* (Routledge, 2001).

32 Gojko Bežovan, *Civilno društvo* (drugo izdanje, Nakladni zavod Globus, 2005).

33 Richard Youngs, *Coronavirus as a Catalyst for Global Civil Society* (Carnegie Endowment for International Peace 2020).

34 Gojko Bežovan, *Civilno društvo* (drugo izdanje, Nakladni zavod Globus, 2005).

35 Primjerice Michael Edwards, *The Oxford handbook of civil society* (Oxford University Press, 2011).

prema kojim skupinama je civilno društvo reagiralo na pandemiju bolesti COVID-19 te drugo, kakve su njihove prilagodbe rada i mogućnosti djelovanja u pandemijskim okolnostima.

Istraživanje se temelji na kvalitativnom istraživačkom pristupu, budući da on omogućuje dublje razumijevanje fenomena i procesa,³⁶ u ovom slučaju prilagodbi djelovanja organizacija civilnog društva na okolnosti pandemije bolesti COVID-19. Korišten je pristup tematske analize koji se fokusira na identificiranje, analiziranje i interpretiranje obrazaca (tema) unutar podataka³⁷. Tematska analiza se označava kao fleksibilan i koristan istraživački alat³⁸ koji je prikladan za analiziranje različitog tipa podataka, od podataka prikupljenih tradicionalnim metodama prikupljanja podataka licem u lice (intervjui i fokus grupe) do tekstualnih podataka iz kvalitativnih anketa ili onih prikupljenih metodama temeljenim na pričama, ili podataka iz online foruma za raspravu ili drugih medijskih izvora³⁹. U ovom slučaju, kao strategija analize podataka korištena je tematska analiza putem nacрта⁴⁰ odnosno analiza prema nacrtom definiranom tematskom okviru prilagodbe djelovanja civilnog društva u okolnostima pandemije bolesti COVID-19. Strategija analize druge razine tema temeljila se na deduktivno-induktivnom procesu definiranja tema i pojmova. Proces tematske analize je uključivao, nakon uzorkovanja, sređivanje i upoznavanja s empirijskom građom, kodiranje, nakon kojeg su se izabrali i definirali relevantni pojmovi i teme unutar šireg tematskog okvira prilagodbe djelovanja civilnog društva.

U ovom radu se htjelo obuhvatiti i analizirati priče koje su organizacije civilnog društva objavljivale na stranici ZADobroBIT.hr⁴¹ (istovremeno i na Facebook stranicama iste inicijative). Uzorak dokumenta za analizu činile su sve priče o odgovorima civilnog društva u pandemiji objavljene na navedenoj stranici ZADobroBIT.hr.⁴² Jedinica analize bila je pojedina priča, dok su jedinice kodiranja unutar priča bile rečenica ili više rečenica koja predstavljaju pojedinu ideju. Ukupno je riječ o 81 priči koje su prikupljene u periodu od 2. travnja do 10. lipnja 2020.⁴³ Priče su imale u prosjeku 366 riječi (raspon od 48 do 1488). U njima su pod naslovom akcije „Važno je imati podršku – naše priče“ udruge dale svoje samoiskaze u obliku priča o načinima na koje djeluju u vrijeme pandemije bolesti COVID-19, tj. na koje načine ostvaruju društveni utjecaj u promijenjenim okolnostima. Iako su priče bile javno dostupne, zatražen je i dobiven pristanak za njihovu analizu od organizacije koja je prikupljala i objavljivala priče.

36 Goran Milas, *Istraživačke metode u psihologiji i drugim društvenim znanostima* (Naklada Slap, 2005).

37 Virginia Braun, Victoria Clarke, 'Using thematic analysis in psychology' (2006) 3(2) *Qualitative research in psychology*, 77.–101.

38 Mostafa Javadi, Koroush Zarea, 'Understanding thematic analysis and its pitfall' (2016) 1(1), *Journal of client care*, 33.–39.

39 Gareth Terry, Nikki Hayfield, Virginia Braun, Victoria Clarke, 'Thematic analysis' in Carla Willig, Wendy Stainton Rogers (eds), *The SAGE handbook of qualitative research in psychology*. (SAGE Publications, 2017).

40 Goran Milas, *Istraživačke metode u psihologiji i drugim društvenim znanostima* (Naklada Slap, 2005).

41 <https://www.zadobrobit.hr/>. Platforma ZaDobroBIT! okuplja filantropske inicijative te ih spaja s društveno korisnim akcijama koje traže neki oblik pomoći. Platformu ZaDobroBIT! inicirala je i podržala Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva. Vodenje i koordinaciju platforme tijekom 2016. godine preuzela je Europska zaklada za filantropiju i društveni razvoj. Također priče su prenesene i na stranici Nacionalne zaklade za razvoj civilnoga društva: <https://zaklada.civilnodrustvo.hr/news/vazno-je-imati-podrsku-nase-price/2020-06-02>.

42 Bitno je napomenuti da je poziv upućen zakladama preko foruma zaklada ZaDobroBIT, odnosno svim njihovim članicama. Što se tiče udruga, njima je poziv slala Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva, a poziv je išao svim udruagama koje su u tom trenutku bile njihovi korisnici.

43 Priče su objavljivane redovito do 10. lipnja te je nakon toga još jedna priča objavljena 18. rujna 2020. godine. Poziv za dostavu priča, zajedno s obrascem za pisanje priče poslan je od strane Nacionalne zaklade za razvoj civilnoga društva njihovim brojnim korisnicima te prema 38 zaklada preko foruma zaklada ZaDobroBIT.

Autori nisu navedeni, no prema načinu na koji opisuju djelovanje organizacija može se pretpostaviti da su to bile ključne osobe poput predsjednika/-ce ili voditelja/-ice projekta. Ukupno trideset pet gradova ili općina bili su navedeni kao mjesta provođenja akcija. Kao mjesto provođenja akcija najistaknutiji je Zagreb u kojem su provedene 32 od 81 akcije. Nakon njega su slijedili Split i Osijek s pet te Varaždin s tri. Nekoliko gradova i općina bilo je zastupljeno u dvije priče, a velika većina s jednom. Geografska distribucija bila je diljem cijele Hrvatske.

4. REZULTATI

Mjesta provođenja akcija, kao što smo već naveli, bile su lokalne zajednice u kojima su djelovale organizacije. Neke su imale širi županijski doseg, posebno one humanitarnog i volonterskog tipa kao i one koje su pružale socijalne usluge svojim članovima ili drugim ranjivim skupinama.

Tablica 1. Tematska analiza: Prilagodba djelovanja civilnog društva

Teme	Pojmovi
Ciljane skupine u fokusu	Opća populacija Osobe s invaliditetom Djeca i mlade osobe Starije osobe Branitelji
Naslovljene socijalne potrebe	Socijalne usluge i podrška, potpora ranjivim skupinama Svakodnevni život i život zajednice Civilna zaštita Informiranje i edukacija Građanska i socijalna prava
Izmijenjeni načini rada	Korištenje tehnologije Rad od kuće Promjena organizacije rada
Načini volonterskog angažmana	Volontiranje za hitne potrebe nastale zbog pandemije Novi načini volontiranja prema ranjivim skupina.

Među ciljanim skupinama najviše je bila zastupljena opća populacija; nakon njih osobe s invaliditetom te djeca i mladi. Pokazalo se da su organizacije civilnog društva bile brze i prilagodljive što se tiče reakcije i umjerenosti na potrebe opće populacije.

Udruga Vestigium

„Budući udruga Vestigium djeluje kao društveni centar kvarta Vrbani i šire, morali smo zatvoriti svoja vrata fizičkog prostora, ali je virtualni posebno zaživio. Umjesto tržnice subotom organizirali smo dostavu hrane obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava na kućne adrese te izradili listu kanala kojima se može nabavljati zdrava hrana. Od virtualnih radionica prema potrebi građana najviše se nudila i tražila podrška u smislu grupnih razgovora, meditacije i tehnika za smanjenje stresa. Nakon toga krenuli smo

s malom školom čokolade i započeli snimanje videa za vježbanje kod kuće. Posebno je posjećen Pub kviz kroz koji se naši članovi družu i educiraju.“

Velik je broj narativa bio usmjeren prema različitim ranjivim skupinama. Izdvajaju se osobe s invaliditetom koje su bile zastupljene u velikom broju narativa. To je skupina koja je na margini društva i čini se da je u ovim okolnostima ostala dodatno „sa strane“ uslijed usredotočenosti na javno zdravlje. Tu su se organizacije koje rade s osobama s invaliditetom dodatno potrudile da adresiraju njihove potrebe, posebno one nove zbog promjena uvjeta u kojima žive. Od ostalih skupina valja izdvojiti djecu i mlade. Kako su škole i njihove životne aktivnosti uvelike prenesene u *online* okruženje i organizacije su reagirale kao kvalitetna dopuna njihova svakodnevnog iskustva.

Udruga MoSt

„Splitsko prenoćište se ovih dana u tren pretvorilo u najjaču utvrdu u kojoj su svi odlučili štititi sebe i druge, nema odlazaka do omiljenog parka, okupljanja na autobusnim kolodvorima, lutanja po gradskoj luci i kakvi god međusobni odnosi bili, njih 35 postaje velika i neobična obitelj koja planira što će se kuhati, okuplja se oko stola, družu u dnevnom boravku... I kao i uvijek paralelno krene domino efekt ludih akcija. Jedan restoran odluči kuhati i dostavljati ručak u prenoćište i svaki dan potpuno besplatno na još stotinu adresa naših sugrađana, jedan čovjek počne poklanjati povrće, krug poslovnih žena započne šiti zaštitne maske i poklanjati svima koji nemaju, ansambl kazališnih glumaca odluči izdvajati sredstva za potrebite, taksisti besplatno krenu voziti zdravstvene djelatnike na posao, organizacije civilnog društva odluče pokrenuti akciju i prikupe više od milijun kuna za kupnju respiratora za splitsku bolnicu.“

Socijalne potrebe na koje su organizacije reagirale bile su raznolike. Ranjive skupine posebno su prepoznate kao one kojima je potrebna dodatna potpora tijekom događanja priča. Iako su mogućnosti bile ograničene i okolnosti izazovne posebno za aktivnosti poput pomoći i socijalnih usluga za ranjive skupine, kuće organizacije civilnog društva bile su predane upravo ovom radu. Nabava potrepština, namirnica i lijekova kao i njihova dostava u kuću često je bila zamijećena praksa organizacija. Osim toga, pojavilo se korištenje prijevoznih sredstava udruga za prijevoz na liječenje i slične nužne stvari.

Udruga slijepih Ogulin

„Članovima kojima je potrebna pomoć za dostavu lijekova, hrane i drugih potrepština koje su im neophodne za život naši videći pratitelji su im na usluzi 24 sata tijekom dana, a vikendima po potrebi.“

Savez društava multiple skleroze Hrvatske

„Psihosocijalna pomoć, rješavanje pitanja oko dostave lijekova, hrane te ostalih životnih potrepština, kontakt sa neurolozima, Centrima za socijalnu pomoć i Crvenim križem te volonterima sastavni je dio svakog dana, svake minute otkada nas je zadesila ova situacija.“

Svakodnevni i život zajednice je uključivao različite aktivnosti koja se život nastavljao unatoč pandemiji i u jednom aspektu djelujući na njezine posljedice. U ovom aspektu nalazimo

različite tipove aktivnosti, od psihološke podrške u nesigurnim vremenima, do kulturnih sadržaja, podrške volontiranju, aktivnom starenju i humanitarnom djelovanju u zajednici do ekoloških aspekta koje u široj koncepciji uključujemo u ovu kategoriju.

Udruga za promicanje kultura Kulturtreger

„Od prvog susreta koji se održao već krajem ožujka, ovi klubovi postali su ne samo mjesta razgovora o knjigama, već i utočišta od stresne svakodnevice, traumatičnih zbivanja tijekom potresa i zabrinutih razmišljanja o budućnosti. Mnogim sudionicima/-ama to je jedina društvena interakcija jer su dislocirani na otocima ili izolirani u svojim stanicama te razdvojeni od obitelji i prijatelja. Brojne sudionice/-ci pisali su nam koliko im znači maštovit sadržaj, inkluzivnost i neposrednost ovakvih druženja te su istaknuli odličan književni izbor i podržavajuću moderaciju. Ove aktivnosti doživljavaju se kao kreativni i intelektualni angažman koji im daje otklon od problema sadašnjice skrećući fokus na umjetnički sadržaj, zajedničko provođenje vremena te razmjenu kritičkog mišljenja o sadržaju koji zadovoljava njihove kulturne potrebe.“

Civilna zaštita odnosila se na različite načine na koje su se organizacije pokušale pomoći različitim skupinama u nošenju s izazovima vezanim za okolnosti pandemije i potresa. Više organizacija uključilo se u šivanje maski, dostavu maski i sredstava za dezinfekciju kao i pomoći pri nabavi propusnica za kritične slučajeve. Dio organizacija usmjerio je svoje članove na volontersko djelovanje u okviru drugih organizacija koje se bile prikladnije za djelovanje na ovom području, primjerice na lokalne stožere civilne zaštite, Crveni križ i Caritas ili pak u Zagreb na Gradski ured za hitne intervencije. Neki su pomogli i materijalno na različite načine. Postoje i drugi načini na koje se htjelo pomoći: primjerice, akcija darivanja krvi.

Udruga branitelja i veterana Vojne policije iz Domovinskog rata

„Članovi Udruge javili su se u Ured za hitne intervencije grada Zagreba kako bi pomogli u sanaciji ruševina zajedno sa zapovjednikom grupe Črnomerec, našim predsjednikom Željkom Jakobčićem. Također, dio članova koji volontiraju u dobrovoljnim vatrogasnim društvima su također na terenu nakon potresa, a članovi Udruge koji nisu u mogućnosti obavljati fizičke poslove, u suradnji sa Caritasom iz Zagreba razvoze i dijele hranu potrebitima.“

Informiranje i edukacija bile su usmjerene na stvaranje novih i zadržavanje postojećih informacijskih i edukacijskih praksi koje su prilagođene pandemijskim okolnostima. Tematski su bile vezane za osnovno informiranje o bolesti COVID-19 i okolnostima u vezi s tim (koje uvrstavamo u ovu kategoriju dok u civilnu zaštitu ostale oblike djelovanja), informiranje svojeg članstva (često ranjivih skupina) o vlastitu radu i uslugama u promijenjenim uvjetima, osnaživanje stručnjaka, edukacije za djecu, do medijske pismenosti, društveno korisnog učenja ili ekoloških tema.

Hrabri telefon

„Hrabri telefon je odmah reagirao i ponudio stručnoj javnosti 6 besplatnih webinarâ od strane edukacijskog tima na temu specifičnih vještina telefonskog i elektroničkog savjetovanja, za koje smo procijenili da u ovom trenu mogu pomoći stručnjacima kako bi bolje odgovorili na potrebe građana. Webinarâ su provedeni od 21. do 30. ožujka 2020.

godine. Svi webinarari su snimani te su snimke učitanе na YouTube kanal platforme Child Protection Hub i postale dostupne svim zainteresiranima potpuno besplatno... Važno je napomenuti i da smo u procesu provođenja webinarara dobili podršku od strane Hrvatske komore socijalnih radnika... Na svakom od webinarara prisustvovalo je između 300 i 400 stručnjaka i stručnjakinja s područja cijele RH, ali su se pridružili i stručnjaci iz Bosne i Hercegovine, Makedonije, Crne Gore i Srbije.“

Pomoć pri ostvarivanju građanskih, imovinskih i socijalnih prava bio je još jedan od aspekata u kojima su organizacije djelovale, kako se brojni građani imali dileme o pristupu i karakteristikama svojih prava u okolnostima pandemije. No i *watchdog* funkcija civilnog društva nije ostavljena po strani, primjerice, možemo je naći vezano uz praćenje rada vlasti o ograničenjima prava.

GONG

„Gong trenutno pruža podršku građankama i građanima tako što prati rad vlasti i brine o temeljnim građanskim pravima i slobodama. Razna ograničenja prava i sloboda, kojima svjedočimo nakon uvođenja mjera za suzbijanje širenja koronavirusa, zahtijevaju odlučne mjere kako bi sačuvali demokratske institucije i procese. Gong je, stoga, pozvao hrvatsku Vladu, Sabor i Predsjednika RH da odgovore na zahtjeve za očuvanje demokracije.“

Udruga invalida rada Zagreba

„Osim posljedica na psihičko stanje uslijed samoizolacije, dodatne neugodne posljedice na mnoge je članove ostavio i nedavni potres u Gradu Zagrebu. Te su posljedice, čak i tijekom samoizolacije, zaposlenici i vrijedni volonteri UIR Zagreba nastojali ublažiti kroz duge telefonske psihoterapeutske razgovore dok je pravnik, putem telefona i elektroničke pošte, pružao savjete pravne naravi.“

Analiza ciljanih skupina i socijalnih potreba pokazala nam je i da organizacije uz neke iznimke te široko zahvaćanje civilne zaštite nisu radile velike odmaka od ciljanih skupina kojima su inače usmjerene te potreba na koje su usmjerena. No kroz priče nalazimo jasan obrazac drugačijeg pristupa aktivnostima i uslugama koje pružaju te razvoja njihovih novih oblika pokazujući fleksibilnost s obzirom na nastale okolnosti. Osim toga, iako ih ovdje sagledavam analitički razdvojeno kako bismo utvrdili specifičnosti promjena djelovanja civilnog društva, kategorije ciljanih skupina i socijalnih potreba dijelom su isprepletene u pričama, što je posljedica naravi samog rada organizacija. Djelujući prema jednoj ili više ciljanih skupina one rade na zadovoljavanju njihovih potreba.

Dodatna kategorija koju smo ustanovili promjena je načina djelovanja organizacije. Pri tome, naravno, ne iznenađuje da velika većina organizacija navodi da su u pandemijskim okolnostima morale više ili manje prilagoditi svoj rad primjerice koristeći tehnologiju. I ta je prilagodba najistaknutija u iskazima organizacija.

Udruga osoba s invaliditetom Karlovačke županije

„Udruga kroz svoj rad potiče korištenje i koristi modernu i inovativnu tehnologiju koja osobama s invaliditetom uvelike pomaže u većoj interakciji s drugima, tako i sada u

doba smanjenih socijalnih kontakata. Rad ureda odvija se kroz komunikaciju preko mobilnih uređaja, korespondenciju putem e-maila, te društvenih mreža koje su ovih dana postale značajno mjesto komunikacije i informiranja te diseminacije važnih uputa i podrške osobama s invaliditetom.“

Društvo multiple skleroze Osječko-baranjske županije

„Sve grupne vježbe koje su tako dugo čekali i s velikim oduševljenjem prihvatili, morali smo obustaviti. Na sreću uspjeli smo se prilagoditi situaciji i organizirati da fizioterapeut radi individualne vježbe s korisnicima putem Skypa, wibera i sl. i barem tako na trenutak zaborave na sve ružno i stresno što se događa u okolini.“

Centar za mladež Zaprešić

„Koronavirus nas je motiviralo na uspostavljanje novih oblika rada s našim korisnicima. Osim pokretanja savjetodavne telefonske linije, slanja radnih listića i materijala za djecu i mlade te snimanja edukativnih videa, jedan od novih oblika rada su i video pozivi s obiteljima uključenima u naše programe. Redoviti edukativno savjetodavni posjeti obiteljima sada su se preselili na ekrane naših mobitela.“

Institut za razvoj obrazovanja

„No dobar dio naših aktivnosti uspješno smo preselili u virtualno okruženje. IRO tim povezan je i dobro surađuje u svim okolnostima pa nam je preseljenje u naš novi virtualni ured proteklo bez većih poteškoća. Naše redovne aktivnosti na projektima se nastavljaju.“

Rad od kuće je također komponenta koja se mijenjala načine i obrasce rada te se mnogo organizacija civilnog društva prilagodilo tako što uvele različite aspekte rada od kuće u vrijeme pandemije.

Udruga slijepih Ogulin

„Članovi udruge rade od kuće, održavaju sastanke putem interneta i mobitela te se dogovaramo o rasporedu aktivnosti. Sve ostale usluge na terenu svode se samo na najnužnije potrebe članova za pomoć u nabavci hrane i lijekova.“

Udruga roditelja djece i osoba s invaliditetom „Mali princ“

„Svjesni da imamo kvalitetan tim, odlučili smo iz cijele situacije iskoristiti ono najbolje. Potaknuti tom mišlju, već smo u prvom tjednu rada od kuće počeli razmjenjivati ideje i razmišljati kako da doskočimo izazovima s kojima smo se suočili. Sjajnih ideja je bilo mnogo, smišljali smo kojim putem krenuti...“

Neke organizacije, kako bi se prilagodile na pandemijske okolnosti, uzdale su se u promjenu organizacije rada kao strukturno promišljanje rada u novim uvjetima koji su ih zatekli u kratkom vremenu.

Udruga roditelja djece i osoba s invaliditetom „Mali princ“

„Stručna služba Udruga je vrlo brzo donijela opširan Prijedlog kriznih mjera tijekom pandemije COVID-19, koji je naknadno Odlukom Predsjedništva Udruge i usvojen. Kri-

zne mjere su, između ostalog, podrazumijevale daljnje odvijanje redovnih aktivnosti na daljinu. Kroz nastojanje da iskoristimo sve što imamo na raspolaganju, od znanja, stručnjaka do moderne tehnologije.“

Volonterski rad je pronađen kao bitna odrednica djelovanja organizacija civilnog društva u velikom broju priča. Također u nekim od priča je implicitno vidljiv, tj. može se pretpostaviti da volonterski napor stoji iza određenih aktivnosti iako on nije naveden. Jedan dio priča u svom narativu je bio usmjeren na druge aspekte pa se volonterski rad nije spominjao. Značaj volontiranja u pojedinim akcijama se odražavao na dva aspekta. Prvi je bio volontiranje za hitne potrebe nastale pandemijom.

Udruga veterana 7. gardijske brigade „Puma“

„Suradujemo sa Civilnom zaštitom i s Crvenim križem te smo pozvali svoje članove da se aktivno uključe u njihov rad. Naši članovi, koji su bili u mogućnosti, odazvali su se tom pozivu te trenutno imamo oko 70 članova udruge uključenih u rad Stožera civilne zaštite i Crvenog križa.“

Debra, društvo oboljelih od bulozne epidermolize

„Tada smo došli na ideju da im podijelimo pamučne maskice koje smo sašili. U prva dva dana podijelili smo dvjesto maskica volunteerima te smo ih nastavili šivati za sve koji su nam se javljali da ih trebaju (stariji susjed, medicinske sestre sa dječjih odjela u bolnici, volonteri Crvenog križa, korisnici Pučke kuhinje i sl.). Shvatili smo da je potreba puno veća nego što bi ju mi sami mogli zadovoljiti pa smo putem našeg Instagram profila pozvali sve koji znaju šivati da se uključe, a mi smo im dali upute i kroj za šivanje. U vrlo kratkom roku javilo nam se 50-tak žena koje su bile spremne šivati maskice i besplatno ih dijeliti u svom okruženju. Zajednički smo napravili i podijelili preko tisuću maskica svojim sugrađanima.“

Drugi se ticao novih načina volontiranja prema ranjivim skupinama u kojim su i uz pomoć volonterskog rada organizacije civilnog društva pomagale skupinama u potrebi.

Udruga Hepatos

„Zaposlenici i volonteri udruge na poziv dostavljaju na kućna vrata inzulinski pribor, kondome ili edukativni materijal. - Korisnicima, kao rizičnoj skupini, dostavljamo sredstva potrebna za život. - Pružamo psihološku pomoć putem telefona i Skype-a.“

Udruga udomitelja Nada Ivanec

„U našem kraju veliki je broj samačkih domaćinstava, bolesnih i starih kojima treba obrok, lijekovi, namirnice. Predsjednica Udruge Mladenka Ravenski i zaposlenica Udruge Irena Rogina, a koja je zaposlena upravo kroz Institucionalnu podršku Nacionalne zaklade za razvoj civilnoga društva, potpisale su Ugovor o volontiranju s Crvenim križem. Time su se stavile na raspolaganje za pomoć i obilazak potrebitih.“

Analiza je pokazala da su organizacije civilnog društva umnogome promijenile načina djelovanja u pandemijskim okolnostima usvajajući nove obrasce rada i koristeći nove alate. Pri

tome im je volonterski rad u velikom broju slučajeva služio kao čvrst oslonac da nastave s djelovanjem, bilo prema izvornoj misiji ili odgovarajući na novonastale socijalne potrebe.

5. DISKUSIJA

Prikupljane i analizirane priče su pokazale nekoliko ključnih aspekata djelovanja organizacija civilnog društva u Hrvatskoj. Jedan je onaj učinaka i područja djelovanja civilnog društva u COVID-19 pandemiji dok se drugi odnosi na rad samih organizacija.

U prvi koji se odnosi na učinke i područja djelovanja civilnog društva u pandemiji uključujemo ciljane skupine prema kojima su organizacije bile usmjerene, socijalne potrebe koje organizacije zadovoljavaju, kao i tipove aktivnosti koje poduzimaju.

Istraživanja civilnog društva pokazuju da se kvaliteta postiže obvezanošću i motiviranošću onih koji rade na programima, a njihov, jednim dijelom volonterski rad, snižava cijenu usluga. Okrenutost korisnicima, spremnost na suradnju i prenošenje dobre prakse drugim organizacijama povećaju djelotvornost ovih programa.⁴⁴ Te prednosti, koje su utvrđene sagledavajući civilno društvo teorijski i u drugim istraživanjima, su dobrim dijelom utvrđene i u analiziranim pričama.

Dimenzije socijalnih potreba na koje je civilno društvo odgovaralo u Hrvatskoj se dobrim dijelom preklapaju s onima pronađenima na globalnoj razini. Perspektive stručnjaka iz trideset devet zemalja sugeriraju da je civilno društvo u naslovljavanju potreba koje je stvorila COVID-19 pandemija imalo različite uloge od odgovaranja na zdravstvenu krizu, pružanjem socijalne pomoći i usluga, mobiliziranja sredstava, zagovaranja za najranjivije, jačanja svijesti i borbe protiv dezinformacija te koordiniranja i suradnje i vladama i privatnim sektorom. Studije slučaja zemalja diljem svijeta pokazuju se da je kriza potaknula OCD da uđu u uloge hitne pomoći kako bi pomogle u upravljanju učincima pandemije popunjavajući praznine koje su vlade ostavile u svojim često ograničenim i kaotičnim reakcijama.⁴⁵ Primjerice, globalno su organizacije civilnog društva prepoznate u ublažavanju utjecaja državnih politika koje su nametnule blokade i zaustavile mnoge aspekte svakodnevnog života, što je najviše utjecalo na ranjive skupine, te u zagovaranju prava onih kojima je pristup pravima dodatno otežan⁴⁶. U Hrvatskoj u vrijeme pandemije inicijativa za snažno civilno društvo je istražujući⁴⁷ potrebe organizacija civilnog društva utvrdila da su se organizacije uspjele prilagoditi novim uvjetima i razviti odgovore podrške zajednici za ublažavanje mjera pandemije i potresa u Zagrebu i okolini - od direktne podrške korisnicima, naročito ranjivim skupinama, preko praćenja transparentnosti i osiguravanja određenih socijalnih usluga.⁴⁸ No ovo istraživanje naglašava i specifičnu

44 Gojko Bežovan, *Civilno društvo* (drugo izdanje, Nakladni zavod Globus, 2005).

45 Richard Youngs, *Coronavirus as a Catalyst for Global Civil Society* (Carnegie Endowment for International Peace, 2020).

46 CIVICUS, *Solidarity in the time of COVID-19: Civil society responses to the pandemic*. (CIVICUS, 2020).

47 Na njihov upitnik je odgovorilo 156 organizacija. Nemamo detaljnijih informacija o strategiji uzorkovanja <https://www.cms.hr/hr/izjave-za-javnost/inicijativa-za-snazno-civilno-drustvo-vlada-treba-donijeti-mjere-za-ocuvanje-rada-organizacija-civilnog-drustva>.

48 Vrijednost inicijativa prikazanih u pričama se može dijelom gledati i kroz prizmu da su neke od njih Udruge MoSt iz Splita, Udruge slijepih Pakrac-Lipik iz Pakraca te udruge Hrabri telefon iz Zagreb zbog važnosti i pravovremenog odgovora solidarnosti

usmjerenost na generalnu populaciju zahvaćenu civilnom zdravstvenom krizom te različite ranjive skupine. To možemo tumačiti utjecajem pandemijskih okolnosti.⁴⁹

Drugi bitan aspekt tiče se samog rada organizacija, u koji uvrštavamo promijenjene načine rada te ulogu volonterskog rada.

Rezultati provedenog istraživanja u skladu su i sa širim iskustvima koja sugeriraju da mnoge organizacije civilnog društva u ovoj krizi preuzimaju nove funkcije i identitete.⁵⁰ Prilagodba rada je u svim sferama, ne samo u civilnom društvu, donijela povećanje korištenja tehnologije. Istraživanje u 25 europskih zemalja iskazuje da bolest COVID-19 transformira pristup europskih neprofitnih organizacija kad je riječ o pružanju usluga i prikupljanju sredstava, u sve većem korištenju digitalnih alata.⁵¹ Rezultati istraživanja⁵² sugeriraju da je pandemija ubrzala društvene i tehnološke inovacije, što je imalo koristi za rad organizacija civilnog društva kao i za usluge koje pružaju.

U pandemijskim uvjetima znatan broj radnika u različitim industrijama radi od kuće⁵³ čemu su sklonost pokazale i analizirane organizacije civilnog društva u Hrvatskoj. Ljudski resursi u civilnom društvu imaju naglašene prosocijalne motive,⁵⁴ što dijelom upućuju i karakteristike rada organizacija iz analiziranih priča. No pandemijski uvjeti rada uz povećane potrebe koje organizacije trebaju podmiriti mogu dovesti do potrošnje koja naslonjena na nesigurnost radnih mjesta može dovesti do izgaranja, na što dijelom upozoravaju i prijašnja istraživanja.⁵⁵

Istraživanje na ograničenom području djelatnosti (kultura) u Hrvatskoj provedeno između ožujka i lipnja 2020 godine⁵⁶ pokazalo je da su organizacije civilnog društva ranjive i ugrožene. Ali s druge strane, slično i rezultatima ovog istraživanja, sugeriraju i da su otporne te imaju sposobnost da brzo i adekvatno reagiraju na krizu, prijelazom u digitalnu sferu i prilagodbom kulturno-umjetničkih aktivnosti virtualnom prostoru.

prema onim najranjivijim u Republici Hrvatskoj predloženi za dobivanje donacije Transnational giving Europe. <https://zaklada.civilnodrustvo.hr/news/transnational-giving-europe-donira-i-u-hrvatskoj/2020-11-26>.

- 49 No može dijelom biti i efekt uzorkovanja, posebno imajući u vidu samoselekciju onih koji su sudjelovali s pričama. U uzorku je više organizacija koje djeluju u području socijalnih djelatnosti nego što je primjerice njihov udio u ukupnom broju udruga. Više o udjelima u registru udruga: <https://registri.uprava.hr/#!udruga>. S druge strane, one iz područja socijalnih djelatnosti su ponajviše financirane iz državnog proračuna (Ured za udruge Vlade RH, 2020).
- 50 Osim toga, kriza je potaknula globalno civilno društvo na jače napore za dalekosežne, radikalne promjene socijalnih, ekonomskih i političkih modela. Richard Youngs, Coronavirus as a Catalyst for Global Civil Society (Carnegie Endowment for International Peace, 2020).
- 51 European Fundraising Association, Salesforce.org, The impact of COVID 19 on non-profits in Europe (European Fundraising Association, 2020).
- 52 Silvia Garcia, Cathie Carrigan, Pamela Wiepking, 'Global Response to the COVID-19 crisis: Challenges and Opportunities for Civil Society Organizations', (ISTR 15th International Conference. Navigating In Turbulent Times: Perspectives and Contributions from the Third Sector, Montreal, srpanj, 2022).
- 53 ILO 'Working from home From invisibility to decent work', Geneva (International Labour Organization, 2021).
- 54 Danijel Baturina, 'Za nestabilnost spremni? Utjecaj dionika i procesa trećeg sektora na njegove ljudske resurse' (2018) 56 (2) Sociologija i prostor: časopis za istraživanje prostornoga i sociokulturnog razvoja, 137.-159.
- 55 Valerija Barada, Jaka Primorac, J. Edgar, Buršić, Uvjeti rada organizacija civilnog društva na području suvremene kulture i umjetnosti. (Biblioteka Kultura nova, 2016). Danijel Baturina, 'Za nestabilnost spremni? Utjecaj dionika i procesa trećeg sektora na njegove ljudske resurse' (2018) 56 (2) Sociologija i prostor: časopis za istraživanje prostornoga i sociokulturnog razvoja, 137.-159.
- 56 Krolo, Krešimir, Tonković, Željka, Vidović, Dea, Žuvela, Ana, Utjecaj pandemije Covid-19 i zagrebačkog potresa na OCD-e o suvremenoj kulturi i umjetnost (Kultura nova, 2020).

Volonterski rad slabo je prepoznat u Hrvatskoj, što upozoravaju prijašnja istraživanja. Također govori se i ograničenjima volontiranja, poput onog u institucijama.⁵⁷ Pokazuje se i problem kapaciteta organizacija civilnog društva za razvoj kvalitetnih i održivih programa uključivanja volontera.⁵⁸ No u pandemijskim okolnostima vidimo jačanje solidarnosti⁵⁹ te analizirane priče ukazuju na nove oblike uključivanja volonterskog rada za svladavanje tekućih društvenih izazova.

Sagledavajući teorijski okvir djelovanja civilnog društva možemo povezati ključne sfere analiziranih priča (ciljane skupine, socijalne potrebe koje su se podmirivale, promjena načina organizacijskog djelovanja te volonterski rad) s prepoznatim karakteristikama civilnog društva. Rezultati sugeriraju da su organizacije civilnog društva u Hrvatskoj pokazale fleksibilnost te mobilizirale dodatne ljudske (i dijelom financijske) resurse kako bi odgovorile na pandemijske izazove. Osim toga su u izazovnim vremenima pokazale određene stabilizirajuće funkcije, jačajući suradnju u rješavanju društvenih problema i potičući povjerenje među građanima i ranjivim skupinama u društvu. Rezultati ovog istraživanja također su u skladu s preliminarnim analizama Puđak i sur.⁶⁰ koji govore da je pandemija naglasila potrebu za radom udruga, u znatnoj mjeri povećala opseg rada nekih udruga, promijenila narav i dinamiku rada, a u nekim slučajevima i stvorila nove fokuse.

Zaključno, iako su prilagodile svoje načine rada i ostvarile određene funkcije za organizacije civilnog društva u Hrvatskoj potrebno je nasloviti i širi kontekstualni okvir djelovanja civilnog društva koji je pandemija bolesti COVID-19 dodatno istaknula. Brojne organizacije imaju značajne probleme s financijskom održivošću.⁶¹ Analiza je pokazala da kriza uzrokovana bolešću COVID-19 utječe te će izgledno utjecati i dalje na civilno društvo; zato se u budućnosti mogu očekivati veće teškoće u djelovanju organizacija. Iako određeni brojevi govore o povećanju broja zaposlenih u sektoru, pitanje je koliko će tih radnih mjesta ova kriza ugroziti. Brojna radna mjesta koja su i prije bila nesigurna,⁶² sada su postala još nesigurnija. Primjerice podaci iz američkog konteksta govore da se radna snaga u civilnom sektoru smanjila za 7 % u prvoj godini pandemije,⁶³ no u Hrvatskoj o tome nemamo pouzdane podatke.

Organizacije u sektoru također navode zaustavljanje natječaja na lokalnim razinama⁶⁴ koje uz već prije prepoznato kašnjenje u raspisivanju i evaluaciji natječaja te birokratizaciju

57 Danijel Baturina, Gojko Bežovan, Jelena Matančević, 'Challenges of third sector development in Croatia' in Martin Auferbauer, Gordana Berc, Arno Heimgartner, Ljiljana Rihter, Rory Sundbay (eds), *Social Development Today: Ways of Understanding & Practices*. (LIT Verlag GmbH & Co. KG Wien, 2019).

58 Gojko Bežovan, Jelena Matančević, 'Izgradnja identiteta: izazovi profesionalizacije organizacija civilnog društva. Civicus-ov Indeks civilnog društva u Hrvatskoj', (istraživački izvještaj CERANEO, 2011).

59 Sličan primjer iznimno teških okolnosti koje potiču solidarizam imali smo u pogledu ratnog solidarizma (Puljiz, 2008).

60 Jelena Puđak, Jaka Primorac, Karin Doolan, Valerija Barada, 'Pandemija kao nastavak krize civilnog sektora u Hrvatskoj' (VIII. Nacionalni kongres hrvatskog sociološkog društva. Hrvatsko društvo i Covid-19 pandemija: kriza kao prilika?, svibanj, 2021).

61 Danijel Baturina, Gojko Bežovan, Jelena Matančević, 'Challenges of third sector development in Croatia' in Martin Auferbauer, Gordana Berc, Arno Heimgartner, Ljiljana Rihter, Rory Sundbay (eds), *Social Development Today: Ways of Understanding & Practices*, (LIT Verlag GmbH & Co. KG Wien, 2019).

62 Danijel Baturina, 'Za nestabilnost spremni? Utjecaj dionika i procesa trećeg sektora na njegove ljudske resurse' (2018) 56 (2) *Sociologija i prostor: časopis za istraživanje prostornoga i sociokulturnog razvoja*. 137.-159.

63 Centre for civic studies, *Nonprofit Sector Lost Over 7 % of its Workforce in the First Year of the Pandemic*. (Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 2021).

64 Koordinacija za očuvanje digniteta udruga RH. Informacija o sastanku predstavnika Koordinacije za očuvanje digniteta udruga RH i predstavnika Vlade RH. (Koordinacija za očuvanje digniteta udruga RH, 2020).

kao trend rada organizacija koje imaju EU-ove projekte,⁶⁵ mogu ograničavati prostore njihova djelovanja.

Steen i Brandsen⁶⁶ ukazuju na relevantnost suproizvođenja u uvjetima pandemije bolesti COVID-19. Pružaju se mogućnosti „kršenja“ proceduralnih restrikcija i fleksibilnosti zakonodavnog okvira u alokaciji resursa. No u Hrvatskoj su te mogućnosti slabo korištene vezano za omogućavanje rada civilnog društva te jačanje razvijenosti kombinirane socijalne politike koja bi se temeljila na procesima hibridizacije sustava, načelima suvladavine i suproizvodnje usluga, civilnosti i posredničke uloge neprofitnih organizacija.⁶⁷

Osim toga, o otežanim uvjetima djelovanja organizacija civilnog društva svjedoče i recenatna događanja. Ključni strateški dokument, Strategija stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva 2017. – 2021. nije donesen.⁶⁸ Nekoliko posljednjih godina okarakterizirane su kao razbolje teške neprohodnosti kroz sustav donošenja odluka⁶⁹ kao i izolacije i ignoriranja.⁷⁰ Stabilnost sektora stoga moguće više ovisi o razvojnim impulsima „odozgo“, a manje o poduzetnosti i težnjama građana unutar različitih zajednica u kojima djeluju.

Kontekstualizirajući analizu, potrebno se osvrnuti i na analize drugih bliskih konteksta. Oni pokazuju slične tendencije djelovanja organizacija civilnog društva u vrijeme pandemije. Mađarski primjer pokazuje da su na svakodnevni život organizacija civilnog društva i njegovu održivost značajno utjecale posljedice pandemije bolesti COVID-19.⁷¹ Češka iskustva svjedoče isto⁷² u smislu smanjenja prihoda i nemogućnosti izvršavanja preuzetih obveza.

Nešto šire, u anketi u 26 europskih zemalja daju se predviđanja manjih prihoda u 2020. godini kao i smanjenja donacija, broja volontera i druge teškoće.⁷³ Izvještaj o civilnom prostoru u Europskoj uniji za 2019. godinu pokazuje kako rastu ograničenja građanske slobode, te da se „sužava“ prostor djelovanje civilnog društva.⁷⁴ Odnosi između civilnog društva i vlada u doba pandemije bolesti COVID-19 posebno su se ispitivali u nekim zemljama te početna analiza pokazuje razlike među zemljama. Neki su koristili potencijale civilnog društva kako bi smanjili

65 Danijel Baturina, Gojko Bežovan, Jelena Matančević, 'Challenges of third sector development in Croatia' in Martin Auferbauer Gordana Berc, Arno Heimgartner, Ljiljana Rihter, Rory Sundbay (eds), *Social Development Today: Ways of Understanding & Practices* (LIT Verlag GmbH & Co. KG Wien, 2019).

66 Trui Steen, Taco Brandsen, 'Co-production during and after the Covid-19 pandemic: will it last?' (2020) 80(5), *Public Administration Review* 851.–855.

67 Jelena Matančević, 'Obilježja modela kombinirane socijalne politike u pružanju socijalnih usluga u Hrvatskoj' (doktorska disertacija, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2014).

68 <https://hr.n1info.com/vijesti/a514685-inicijativa-za-snazno-civilno-drustvo-trazi-od-plenkovica-da-ne-imenuje-egso/>.

69 Također, ispitanici iz ankete o civilnom društvu primjećuju smanjenu potporu vlade, ali i trendove poput smanjenja demokratskog prostora i poticanja organizacija civilnog društva u smjeru pružatelja usluga (Bežovan i sur. 2019).

70 Bivša predsjednica savjeta za razvoj civilnog društva. <https://www.nacional.hr/buzinkinc-prema-civilnom-drustvu-vlada-politika-sutnje-potiskivanja-i-zanemarivanja/>.

71 <https://civilizacio.net/en/news-blog/how-did-csos-respond-to-the-covid-crisis-rapid-analysis>.

72 Pavel Havlicek, 'The State of Czech Civil Society –Victim to the Virus, or More Resilient than Ever?' u *European civic forum* (eds), *Activizanship. Civic space watch report 2020. Stories from the, lockdown.* (2020) Dostupno na: https://civic-forum.eu/wp-content/uploads/2020/11/INT_ACTIVIZEN5_BAF.pdf.

73 European Fundraising Association, *Salesforce.org, The impact of COVID 19 on non-profits in Europe* (European Fundraising Association, 2020).

74 *European civic forum* (2020) *Activizanship. Civiv space watch report 2020. Stories from the lockdown.* Dostupno na: https://civic-forum.eu/wp-content/uploads/2020/11/INT_ACTIVIZEN5_BAF.pdf.

negativne posljedice pandemijskih okolnosti, istovremeno povećavajući osjećaj solidarnosti i pripadnosti u društvu. Drugi, međutim, nisu prepoznali važnost civilnog društva i situaciju su protumačili kao „predstavu s jednim akterom na sceni“ s dominacijom vlada.⁷⁵

S druge strane, neki primjeri ukazuju da je pandemija djelovala kao snažan katalizator za globalno civilno društvo, s rastom zahtjeva za građanskim aktivizmom i osjećajem hitnosti djelovanja. Stoga su se otvorili novi prostori za organizacije civilnog društva (OCD) i potencijalno omogućilo da prodube svoju prisutnost u lokalnim društvima.⁷⁶ To su aspekti koji se dijelom mogu vidjeti i u analiziranim pričama.

6. ZAKLJUČAK

Ovaj rad predstavlja jedan od prvih doprinosa razumijevanju djelovanja civilnog društva u Hrvatskoj u drastično promijenjenim okolnostima društvenog i ekonomskog života koji je donijela javno-zdravstvena situacija uzrokovana pandemijom bolesti COVID-19. Stoga rad može biti doprinos i sagledavanju angažmana civilnog društva u povećanju društvene otpornosti u okvirima ekstremnih događanja poput krize uzrokovane pandemijom bolesti COVID-19, što je dosad dijelom podistražena tema.⁷⁷

Tematska analiza „Naših priče za dobrobit“ pokazala je da su organizacije civilnog društva bile najviše usmjerene prema općoj populaciji i različitim ranjivim skupinama. Ranjive skupine posebno su prepoznate kao one kojima je potrebna dodatna potpora u vremenu događanja priča. Aktivnosti prema općoj populaciji usmjerene su u sferi novih potreba vezanih za civilnu zaštitu. Djelovali su i na očuvanje svakodnevnog života zajednice kroz različite tipove aktivnosti, od psihološke podrške u nesigurnim vremenima, do kulturnih sadržaja, podrške volontiranju, aktivnom starenju i humanitarnom djelovanju u zajednici do ekoloških aspekata. Informiranje i edukacija bile su usmjerene na stvaranje novih i zadržavanje postojećih informacijskih i edukacijskih praksi koje su prilagođene pandemijskim okolnostima. Rezultati istraživanja također pokazuju da su se organizacije značajno promijenile, ali i brzo prilagodile svoj rad koristeći tehnologiju na različite načine. Osim toga, usvojile su prakse rada od kuće te u nekim elementima nove načine organizacije rada. Volonterski rad također se promijenio, bio

75 Agnes Kövér, 'The Relationship between Government and Civil Society in the Era of COVID-19' (2021) 12 (1) Nonprofit Policy Forum, 1.–24.

Na primjer, u Njemačkoj financiraju se tek pojedini programi koji ublažavaju učinke krize na taj sektor. Annette Zimmer Eckhard Priller, 'A Patchwork Quilt of Programs' (2021) 12 (1) Nonprofit Policy Forum, 45.–63.

U Austriji savezna vlada je preuzela odgovornost za financijsku potporu organizacijama civilnog društva, iako su takvu potporu sputavale nejasne nadležnosti u austrijskom višeslojnom sustavu. Meyer, Michael, Millner, Reinhard, Vandro, Peter, Pennerstorfer, Astrid, 'Partnership in Times of COVID-19: Government and Civil Society in Austria' (2021) 12 (1) Nonprofit Policy Forum, 65.–92.

S druge strane, mađarska iskustva govore da u odnosima vlade i civilnog društva jednostrano dominira vlada. Agnes Kover, Antal Attila, Izabella Deák, 'Civil Society and COVID-19 in Hungary: The Complete Annexation of Civil Space' (2021) 12 (1) Nonprofit Policy Forum, 93.–126.

76 Richard Youngs, Coronavirus as a Catalyst for Global Civil Society (Carnegie Endowment for International Peace, 2020).

77 Qihai Cai, Aya Okada, Bok Gyo Jeong, Sung-Ju Kim, 'Civil Society Responses to the COVID-19 Pandemic: A Comparative Study of China, Japan, and South Korea' (2021) 21 (1) The China Review, 107.–137.
Irene Guijt, Duncan Green, Filippo Artuso, Katrina Barnes, 'Emergent agency in a time of Covid' in Kees Biekart, Alan Fowler (eds), A Research Agenda for Civil Society, (Edward Elgar, 2022).

je usmjereniji prema ranjivim skupinama i odgovarao je na imanentne pandemijske situacije. No volonterski rad je i dalje bio bitan oslonac rada organizacija civilnog društva.

Ograničenja istraživanja tiču se metodološkog pristupa. Analizirale su se priče⁷⁸ koje su postavljene na internetsku stranicu platforme ZADobroBIT.hr, a koje su dostavljene nakon poziva koji je bio poslan tek određenom dijelu organizacija. Organizacije članovi platforme ZADobroBIT.hr i korisnici Nacionalne zaklade za razvoj civilnog društva bile su zastupljene prema samoselekciji onih koje su imale mogućnost ili motivaciju opisati svoja iskustva.⁷⁹

No zbog ograničenih podataka o učincima pandemije na različite aspekta društva, ova analiza može dati u hrvatskom kontekstu rijetke, moguće korisne i ilustrativne uvide, tj. dati ograničenu deskripciju i ilustrirati ciljne skupine i potrebe na koje je jedan dio civilnog društva bio usmjeren te kako su se promijenili neki aspekti njihova rada i volontiranja. Ovo bi istraživanje, naravno, trebalo produbiti daljnjim istraživanjima, kako kvalitativnim koristeći druge metode, tako i kvantitativnim na reprezentativnijem uzorku organizacija. Korisne bi bile i studije slučaja kako bi se dubinski razumjelo djelovanje i načini na koji se organizacije civilnog društva prilagođavaju i doprinose općim svrhama u ovim okolnostima. Isto tako zanimljivo bi bilo sagledati neka područja ili ranjive skupine kojima civilno društvo moguće nije odgovorilo na novonastale potrebe.

No rezultati sugeriraju da je civilno društvo pokazalo određenu razinu fleksibilnosti i mogućnost brze reakcije na novonastajuće socijalne potrebe. Prijašnja iskustva govore civilnom društvu kao pokretaču inovacija i pozitivnih promjena.⁸⁰ Također, preliminarni nalazi drugog „pandemijskog istraživanja“ govore o pozitivnim odnosima unutar organizacija, solidarnosti i povezanosti s drugim sličnim organizacijama u Hrvatskoj i međunarodnom kontekstu kao faktorima otpornosti civilnog društva u ovim vremenima.⁸¹ Iskustva u kontekstu EU-a iskazala su sve veću ulogu civilnog društva u različitim aspektima,⁸² ali i vrijeme krize uzrokovane pandemijom bolesti COVID-19 kao potencijalni katalizator za globalno civilno društvo.⁸³

Veće povjerenje i razvoj civilnog društva kao značajnog dionika u određenim područjima politika (primjerice socijalnih i ekoloških) ovisi i o prepoznavaju njegovih prednosti od strane države, međusobnom povjerenju i partnerstvu, što se u hrvatskom kontekstu i dalje ocjenjuje

78 Za razliku primjerice od Bežovan (2007) koji je analizirao medijske napise o civilnom društvu.

79 Stoga je uzorak priča izgledno bio pristan te ovo kvalitativno istraživanje predstavlja prve uvide i sliku dijela civilnog društva u Hrvatskoj. Realno je pretpostaviti da su se, s obzirom na karakter priča, udruge više usredotočavale na pozitivnije aspekte svog djelovanja, a moguće izostavile neke teškoće s kojima su se susretale za vrijeme pandemije.

80 Danijel Baturina, 'The struggles of shaping social innovation environment in Croatia' (2019) 29, (2) *Annals for Istrian and Mediterranean Studies – Series Historia et Sociologia*, 323–334.
Gojko Bežovan, Jelena Matančević, *Civilno društvo i pozitivne promjene* (Školska knjiga, 2017).

81 Jelena Puđak, Jaka Primorac, Karin Doolan, Valerija Barada, 'Pandemija kao nastavak krize civilnog sektora u Hrvatskoj' (VIII. Nacionalni kongres hrvatskog sociološkog društva. Hrvatsko društvo i Covid-19 pandemija: kriza kao prilika?, svibanj, 2021).

82 Ulla Pape, Taco Brandsen, Joachim Benedikt Pahl, Bartosz Pielniński, Danijel Baturina, Nadia Brookes, Rafael Chaves-Ávila, Jeremy Kendall, Jelena Matančević, Francesca Petrella, Christina Rentzsch, Nadine Richez-Battesti, Teresa Savall-Morera, Ruth Simsa, Annette Zimmer, 'Changing policy environments in Europe and the resilience of the third sector' (2020) 31 (1) *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 238.–249.

83 Richard Youngs, *Coronavirus as a Catalyst for Global Civil Society* (Carnegie Endowment for International Peace, 2020).

manjkavim.⁸⁴ Odnosi civilnog društva i države poprimaju oblike modela antagonističkog tipa odnosa,⁸⁵ što je primjerice recentno pokazano u istraživanju barijera razvoju sektora u Hrvatskoj.⁸⁶ Također postoji malo otvaranja prostora za djelovanje civilnog društva u modernizaciji primjerice skrbi ili socijalnom poduzetništvu kao novom konceptu. Socijalni kapital je nizak u društvu, no pokazuju se naznake njegova jačanja u civilnom sektoru.⁸⁷ Reakcija na pandemiju bolesti COVID-19 pokazala je određene kapacitete samoorganizacije civilnog društva. Neki novi primjeri solidarnosti putem kampanja, formalnih i neformalnih mreža ili inovativnih ideja djelovanja u pomoći drugima pokazuju putove većeg zajedničkog rada.⁸⁸

Civilno društvo je na globalnoj razini usvojilo „mi to možemo“ način razmišljanja, pozitivan odgovor karakteriziran fleksibilnošću, kreativnošću i inovacijama. Organizacije su prerasporedile osoblje i financijska sredstva kako bi zadovoljile hitne potrebe.⁸⁹ U vremenu krize i oskudnih resursa rezultati ovog istraživanja u hrvatskom kontekstu pokazuju kako postoje resursi i snage civilnog društva koje je moguće značajnije koristiti te ostvariti širi socijalno-ekonomski utjecaj. No ostaje otvoreno pitanje je li to moguće ostvariti u društvu u kojem prema civilnom društvu vlada pristup koji se može prepoznati kao zanemarivanje od strane politike,⁹⁰ u kojem se nisu ostvarili principi onoga što smatramo dobrom vladavinom⁹¹ te u kojem je i dalje upitan doseg civilizacijskih kompetencija⁹² koje su nužne za daljnji napredak društva.

LITERATURA I IZVORI

1. Helmut K Anheier, Stefan, Toepler, (2019) 'Policy Neglect: The True Challenge to the Nonprofit Sector' (2019). 10(4) Nonprofit Policy Forum, 1.–9.
2. Valerija Barada, Jaka Primorac, J. Edgar, Buršić, *Uvjeti rada organizacija civilnog društva na području suvremene kulture i umjetnosti*. (Biblioteka Kultura nova, 2016).

84 USAID, 2019 *Civil Society Organization Sustainability Index*. (USAID, 2020).

Danijel Baturina, Gojko Bežovan, Jelena Matančević, 'Challenges of third sector development in Croatia', in Martin Auferbauer, Gordana Berc, Arno Heimgartner, Ljiljana Rihter, Rory Sundbay (eds), *Social Development Today: Ways of Understanding & Practices*. (LIT Verlag GmbH & Co. KG Wien, 2019).

85 Dennis Young, John Casey, J. 'Complementary, Supplementary or Adversarial? Nonprofit-Government Relations', in Elizabeth Boris, C. Eugene Steuerle, Sarah Rosen Wartell (eds.), *Nonprofits & Government: Collaboration & Conflict* Urban Institute Press, 3rd ed. (2016).

86 Danijel Baturina, Gojko Bežovan, Jelena Matančević, 'Challenges of third sector development in Croatia', in Martin Auferbauer, Gordana Berc, Arno Heimgartner, Ljiljana Rihter, Rory Sundbay (eds), *Social Development Today: Ways of Understanding & Practices*. (LIT Verlag GmbH & Co. KG Wien, 2019).

87 Danijel Baturina, 'Utjecaj trećeg sektora na socio-ekonomski razvoj Republike Hrvatske' (doktorska disertacija Pravni fakultet Zagreb, 2016).

88 Solidarnost pokazana od strane pojedinaca bila je također bitan aspekt druge krize, one koja je Hrvatsku zadesila zbog okolnosti potresa. Tu su se iskazale i neke skupine čija je percepcija u javnosti inače drugačija (poput navijačkih skupina i njihova volonterskog angažmana).

89 CIVICUS, *Solidarity in the time of COVID-19: Civil society responses to the pandemic* (CIVICUS, 2020).

90 Helmut K Anheier, Stefan, Toepler, 'Policy Neglect: The True Challenge to the Nonprofit Sector' (2019) 10(4) Nonprofit Policy Forum 1.–9.

91 Tijana Vukojičić Tomić, 'Dobra vladavina: od konceptualizacije do realizacije' (2016) 53 (2) *Politička misao*, 105.–130.

92 Piotr Sztompka, 'Civilizational Incompetence: The Trap of Post-Communist Societies' (1993) 22 *Zeitschrift für Soziologie*, 85.–95.

3. Danijel Baturina, 'Utjecaj trećeg sektora na socio-ekonomski razvoj Republike Hrvatske' (doktorska disertacija Pravni fakultet Zagreb, 2016).
4. Danijel Baturina, 'Za nestabilnost spremni? Utjecaj dionika i procesa trećeg sektora na njegove ljudske resurse' (2018) 56 (2) Sociologija i prostor: časopis za istraživanje prostornoga i sociokulturnog razvoja 137.–159.
5. Danijel Baturina, 'The struggles of shaping social innovation environment in Croatia' (2019) 29, (2) Annals for Istrian and Mediterranean Studies – Series Historia et Sociologia; 323.–334.
6. Danijel Baturina, Gojko Bežovan, Jelena Matančević, 'Challenges of third sector development in Croatia' in Martin Auferbauer, Gordana Berc, Arno Heimgartner, Ljiljana Rihter, Rory Sundbay (eds), *Social Development Today: Ways of Understanding & Practices*. (LIT Verlag GmbH & Co. KG Wien, 2019).
7. Gojko Bežovan, 'Utjecaj organizacija civilnog društva u Hrvatskoj' (2003) 34(3–4) Revija za sociologiju, 127.–142.
8. Gojko Bežovan, *Civilno društvo* (drugo izdanje, Nakladni zavod Globus, 2005).
9. Gojko Bežovan, 'Civilno društvo i kombinirana socijalna politika', u Vlado Puljiz, Gojko Bežovan, Teo Matković, Zoran Šućur, Siniša Zrinščak (ur), *Socijalna politika Hrvatske*, (Pravni fakultet u Zagrebu, 2008).
10. Gojko Bežovan, Siniša Zrinščak, *Civilno društvo u Hrvatskoj* (Hrvatsko sociološko društvo, 2007).
11. Gojko Bežovan, Jelena Matančević, 'Izgradnja identiteta: izazovi profesionalizacije organizacija civilnog društva. Civicus-ov Indeks civilnog društva u Hrvatskoj' (istraživački izvještaj CERANEO, 2011).
12. Gojko Bežovan, Jelena Matančević, Danijel Baturina, 'Socijalne inovacije kao doprinos jačanju socijalne kohezije i ublažavanju socijalne krize u europskim urbanim socijalnim programima' (2016) 23 (1) Revija za socijalnu politiku 61.–80.
13. Gojko Bežovan, Jelena Matančević, *Civilno društvo i pozitivne promjene* (Školska knjiga, 2017).
14. Kees Biekart, Alan Fowler, 'A research agenda for civil society: introduction and overview' in Kees Biekart, Alan Fowler (eds), *A Research Agenda for Civil Society*, (Edward Elgar, 2022).
15. Virginia Braun, Victoria Clarke, 'Using thematic analysis in psychology' (2006) 3(2) Qualitative research in psychology, 77.–101.
16. Qihai Cai, Aya Okada, Bok Gyo Jeong, Sung-Ju Kim, 'Civil Society Responses to the COVID-19 Pandemic: A Comparative Study of China, Japan, and South Korea' (2021) 21 (1) The China Review, 107.–137.
17. Centre for civic studies, *Nonprofit Sector Lost Over 7% of its Workforce in the First Year of the Pandemic*. (Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 2021).
18. CIVICUS, *Solidarity in the time of COVID-19: Civil society responses to the pandemic*. (CIVICUS, 2020).
19. Dinka Čorkalo Biruški, Margareta Jelić, Iva Kapović, Nikola Baketa, Kosta Bovan, Francesca Dumančić, Marko Kovačić, Ivan Tomić, Mirjana Tonković, Ena Uzelac, *Preživjeti i živjeti. Hrvatsko društvo u vrijeme koronakrize*. (Friedrich-Ebert-Stiftung, 2020).
20. Gordan Črpić, Siniša Zrinščak, 'Civilno društvo u nastajanju: slobodno vrijeme i dobrovoljne organizacije u Hrvatskoj' u Josip Baloban (ur), *U potrazi za identitetom. Komparativna studija vrednota: Hrvatska i Europa*. (Golden marketing, 2005).
21. Barbara Downe-Wamboldt, 'Content analysis: Method, applications, and issues' (1992): 13 (3) Health Care for Women International, 313.–321.
22. Michael Edwards, *The Oxford handbook of civil society*. (Oxford University Press, 2011)

23. Eurofound, *Living, working and COVID-19, COVID-19 series* (Publications Office of the European Union, 2020).
24. European Fundraising Association, Salesforce.org, *The impact of COVID 19 on non-profits in Europe* (European Fundraising Association, 2020).
25. European civic forum (2020) *Activizanship. Civic space watch report 2020. Stories from the lockdown*. Dostupno na: https://civic-forum.eu/wp-content/uploads/2020/11/INT_ACTIVIZEN5_BAF.pdf.
26. Elodie Fazi i Jeremy Smith, *Civilni dijalog*. (Vlada Republike Hrvatske, Ured za udruge, 2007).
27. Gordana Forčić, *Volonterstvo i razvoj zajednice. Sudjelovanje građana u inicijativama u zajednici. Istraživanje uključenosti građana u civilne inicijative u zajednici kroz volonterski rad* (SMART – Udruga za razvoj civilnog društva, 2007).
28. Silvia Garcia, Cathie Carrigan, Pamala Wiepking, 'Global Response to the COVID-19 crisis: Challenges and Opportunities for Civil Society Organizations' (*ISTR 15th International Conference. Navigating In Turbulent Times: Perspectives and Contributions from the Third Sector*, Montreal, srpanj, 2022).
29. Irene Guijt, Duncan Green, Filippo Artuso, Katrina Barnes, 'Emergent agency in a time of Covid' in Kees Biekart, Alan Fowler (eds), *A Research Agenda for Civil Society*, (Edward Elgar, 2022).
30. Pavel Havlicek, 'The State of Czech Civil Society –Victim to the Virus, or More Resilient than Ever?' u European civic forum (eds), *Activizanship. Civic space watch report 2020. Stories from the, lockdown*. (2020) Dostupno na: https://civic-forum.eu/wp-content/uploads/2020/11/INT_ACTIVIZEN5_BAF.pdf.
31. Hsiu-Fang Hsieh, Sarah E Shannon, 'Three Approaches to Qualitative Content Analysis' (2005) 15(9) *Qualitative Health Research*, 1277.–1288.
32. ILO. *Working from home From invisibility to decent work*. (International Labour Organization, 2021).
33. Jasminka Juretić i Ines Jakovičić, *Rodna ravnopravnost u vrednovanju rada i zadovoljstva radom u organizacijama civilnoga društva* (Prostor rodne i medijske kulture K-zona, 2014).
34. Jasminka Ledić, *Biti volonter/volonterka? Istraživanje uključenosti građana u civilne inicijative u zajednici kroz volonterski rad* (SMART – Udruga za razvoj civilnog društva 2001).
35. Jeremy Kendall and Helmut K. Anheier (eds), *Third Sector Policy at the Crossroads? An International Nonprofit Analysis* (Routledge, 2001)
36. Jurgen Kocka, *Civil society from a historical perspective*. (2004) 12(1), *European Review* 65.–79.
37. Koordinacija za očuvanje digniteta udruga RH. Informacija o sastanku predstavnika Koordinacije za očuvanje digniteta udruga RH i predstavnika Vlade RH. (Koordinacija za očuvanje digniteta udruga RH, 2020).
38. Agnes Kövér, 'The Relationship between Government and Civil Society in the Era of COVID-19' (2021) 12 (1) *Nonprofit Policy Forum*, 1.–24.
39. Agnes Kover, Antal Attila, Izabella Deák, 'Civil Society and COVID-19 in Hungary: The Complete Annexation of Civil Space' (2021) 12 (1) *Nonprofit Policy Forum*, 9.–126.
40. Klaus Krippendorff, *Content Analysis: An Introduction to Its Methodology*. (Sage, 1980).
41. Krolo, Krešimir, Tonković, Željka, Vidović, Dea, Žuvela, Ana, *Utjecaj pandemije Covid-19 i zagrebačkog potresa na OCD-e o suvremenoj kulturi i umjetnost* (Kultura Nova, 2020).
42. Jelena Matančević, 'Obilježja modela kombinirane socijalne politike u pružanju socijalnih usluga u Hrvatskoj' (doktorska disertacija, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2014).
43. Jelena Matančević i Gojko Bežovan, 'Dometi i ključni čimbenici razvoja civilnog društva u Hrvatskoj temeljem tri vala istraživanja' (2013) 20(1) *Revija za socijalnu politiku*, 21.–41.

44. Goran Milas, *Istraživačke metode u psihologiji i drugim društvenim znanostima* (Naklada Slap, 2005).
45. Michael Meyer, Millner Reinhard, Peter Vandor, Astrid Pennerstorfer, 'Partnership in Times of COVID-19: Government and Civil Society in Austria' (2021) 12 (1) Nonprofit Policy Forum, 65.–92.
46. OECD, *The Covid-19 crisis in Croatia*. (OECD, 2020).
47. Ulla Pape, Taco Brandsen, Joachim Benedikt Pahl, Bartosz Pielniński, Danijel Baturina, Nadia Brookes, Rafael Chaves-Ávila, Jeremy Kendall, Jelena Matančević, Francesca Petrella, Christina Rentzsch, Nadine Richez-Battesti, Teresa Savall-Morera, Ruth Simsa, Annette Zimmer, 'Changing policy environments in Europe and the resilience of the third sector' (2020) 31 (1) VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, 238.–249.
48. Jelena Puđak, Jaka Primorac, Karin Doolan, Valerija Barada, 'Pandemija kao nastavak krize civilnog sektora u Hrvatskoj' (VIII. Nacionalni kongres hrvatskog sociološkog društva. Hrvatsko društvo i Covid-19 pandemija: kriza kao prilika?, svibanj, 2021).
49. Lucija Rogić Dumančić, Željko Bogdan, Irena Raguž, Irena Krištić, 'Utjecaj COVID-19 krize na hrvatsko gospodarstvo', (2021) 28 Ekonomska politika u 2021. godini – Hrvatska poslije pandemije, 121.–163., <https://econpapers.repec.org/bookchap/hdeopbook/28.htm>.
50. Lester Salamon i Helmut K. Anheier, *The Emerging Nonprofit Sector: An Overview*. (Manchester University Press, 1996).
51. Trui Steen, Taco Brandsen, 'Co-production during and after the Covid-19 pandemic: will it last?' (2020) 80 (5), *Public Administration Review*, 851.–855.
52. Piotr Sztompka, 'Civilizational Incompetence: The Trap of Post-Communist Societies', (1993) 22 *Zeitschrift für Soziologie*, 85.–95.
53. Paul Stubbs, Siniša Zrinščak, 'Europeizacija i socijalna politika: između retorike i stvarnosti' u Vlado Puljiz, Slaven Ravlić, Vladimir Visković (ur.), *Hrvatska u Europskoj uniji: kako dalje?* (Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, 2012).
54. Nataša Škrbić, Martina Stažnik, *Odgovornost i predanost pod stresom – Analiza stanja zaposlenosti mladih i planiranja dugoročne profesionalne karijere u organizacijama civilnog društva u RH*. (DIM – Udruga za građansko obrazovanje i društveni razvoj, 2008).
55. Gareth, Terry, Nikki Hayfield, Virginia Braun, Victoria Clarke, 'Thematic analysis' in Carla Willig, Wendy Stainton Rogers (eds), *The SAGE handbook of qualitative research in psychology*. (SAGE Publications, 2017).
56. Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske, *Izvješće o financiranju projekata i programa organizacija civilnoga društva iz javnih izvora u 2018. godini* (Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske, 2019).
57. Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske, *Udruge u Republici Hrvatskoj* (Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske, 2020).
58. USAID, *2019 Civil Society Organization Sustainability Index*, (USAID, 2020).
59. Tijana Vukojić Tomić, 'Dobra vladavina: od konceptualizacije do realizacije' (2016) 53 (2) *Politička misao*, 105.–130.
60. Dennis Young, John Casey, J, 'Complementary, Supplementary or Adversarial? Nonprofit-Government Relations', in Elizabeth Boris, C. Eugene Steuerle, Sarah Rosen Wartell (eds.), *Nonprofits & Government: Collaboration & Conflict* Urban Institute Press, 3rd ed. (2016).
61. Richard Youngs, *Coronavirus as a Catalyst for Global Civil Society* (Carnegie Endowment for International Peace 2020).
62. Annette Zimmer i Eckhard Priller, 'A Patchwork Quilt of Programs' (2021) 12 (1) Nonprofit Policy Forum. 45.–63.

PROPISI I DOKUMENTI

1. Kodeks pozitivne prakse, standarda i mjerila za ostvarivanje financijske potpore programima i projektima udruga. Narodne novine, 16/2007.
2. Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, Narodne novine, 140/2009.
3. Vlada Republike Hrvatske, *Program suradnje Vlade Republike Hrvatske i nevladinog, neprofitnog sektora u Republici Hrvatskoj*. (Vlada Republike Hrvatske, 2000).
4. Vlada Republike Hrvatske, *Nacionalna strategija stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva od 2012. do 2016. godine*. (Ured za udruge, 2012).
5. Zakon o Nacionalnoj zakladi za razvoj civilnog društva, Narodne novine, 173/2003.

MREŽNI IZVORI

1. Civilizacio.net, 'How did CSOs respond to the Covid-crisis? – rapid analysis', <<https://civilizacio.net/en/news-blog/how-did-csos-respond-to-the-covid-crisis-rapid-analysis>> pristupljeno 10. veljače 2021.
2. Centar za mirovne studije, 'Inicijativa Za snažno civilno društvo: Vlada treba donijeti mjere za očuvanje rada organizacija civilnog društva', <<https://www.cms.hr/hr/izjave-za-javnost/inicijativa-za-snazno-civilno-drustvo-vlada-treba-donijeti-mjere-za-ocuvanje-rada-organizacija-civilnog-drustva>> pristupljeno 11. veljače 2021.
3. Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva, 'Mreža Transnational Giving Europe donira i u Hrvatskoj' <<https://zaklada.civilnodrustvo.hr/news/transnational-giving-europe-donira-i-u-hrvatskoj/>> pristupljeno 16. prosinca 2020.
4. N1, 'Inicijativa za snažno civilno društvo traži od Plenkovića da ne imenuje EGSO' <<https://hr.n1info.com/vijesti/a514685-inicijativa-za-snazno-civilno-drustvo-trazi-od-plenkovica-da-ne-imenuje-egso/>> pristupljeno 11. veljače 2021.
5. Vlada RH, 'Vladine mjere' <<https://www.koronavirus.hr/vladine-mjere/101>> pristupljeno 7. veljače 2021.
6. Živim.hr, 'Drugi val potresa jako je oslabio našu psihi, a krizu pandemije najteže prolaze mladi samci' <https://zivim.gloria.hr/zivim/disem/drugi-val-potresa-jako-je-oslabio-nasu-psihi-a-krizu-pandemije-najteze-prolaze-mladi-samci-15053698?utm_source=jutarnji.hr&utm_medium=pagebreak&utm_campaign=dr_pb> pristupljeno 2. ožujka 2021.

Danijel Baturina*

INSIGHTS INTO THE ACTIVITIES OF CIVIL SOCIETY IN CROATIA DURING THE PANDEMIC OF THE COVID-19 DISEASE

Summary

The COVID-19 pandemic that started at the beginning of 2020 has put great constraints and significant challenges in organization of social and economic life. This paper analyses the civil society response to the COVID-19 pandemic and presents specific adaptations and opportunities to contribute to the society in the circumstances of the COVID-19 pandemic.

The stories that civil society organizations published on the webpage ZADobroBIT.hr have been analysed by the means of a qualitative research. Thematic analysis in different scopes of activities shows that civil society organizations were more focused on the general population and various vulnerable groups. Vulnerable groups were recognized as those needing particular additional support in the course of this period. The activities aiming at general population focused on newly emerged needs related to civil protection. Civil society also worked on keeping the everyday routines in communities by conducting various types of activities. Informing and educating aimed at creating new and maintaining existing information and educational practices that adapted to pandemic circumstances. The results of the research show also that organizations have significantly changed, and quickly adapted their work with the help of technology and by using volunteer work.

The results of the analysis suggest that civil society has proved flexible and able to respond quickly to emerging social needs, but also emphasized the contextual limitations of the actions. Thus, the paper discusses the position and role of civil society in the “new normal“, and the impact it has on its further development in the Croatian social and political environment.

Keywords: civil society, civil society organizations, volunteering, pandemic of the COVID-19 disease, Croatia



This work is licensed under a Creative Commons

Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

* Danijel Baturina, PhD, Assistant Professor, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg Republike Hrvatske 3, 10000 Zagreb, Republic of Croatia. E-mail address: danijel.baturina@pravo.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9063-305X>.

Zsolt Pfeffer*

Review article

UDK 336.221.22:352

342.25: 336.132.11

DOI: <https://doi.org/10.25234/pv/22916>

Paper received on 8 August 2022

Paper accepted on 24 December 2022

CONFLICTS OF INTEREST BETWEEN LOCAL GOVERNMENTS AND CENTRAL LEGISLATION – HOW FINANCIALLY INDEPENDENT CAN LOCAL GOVERNMENTS BE

Summary: Rights and responsibilities of local governments are defined by the central legislature, in accordance with the given country's rules, traditions, institutions of constitutional and administrative law. To perform public duties they need financial resources, incomes and wealth. Above these, the right of disposition, financial and economic autonomy have to be provided, moreover, the possibility to receive suitable subsidies from central budget. The proportion and guarantees of the income are important too, as the autonomy of local governments depending from central subsidies may be injured. The question of primary importance is that where are the limits of the mentioned autonomy, protected by various constitutional provisions and international legal documents, how the legislature is able to control the law of taxation, to enter transactions that give rise to debts, or how to withdraw different resources from local governments. The central withdrawal and reallocation of resources may raise the issue of local government solidarity. As well as the extent to which the property and income of local governments can be limited. According to the practice of the various constitutional courts and the supreme courts (American, French, German and Hungarian judicature), the rights and authorities of local governments are not unlimited. Although, local governments have to get effective protection, but after all it is the state who determines the content and the framework of relevant legal regulations for local governments. Therefore, within the constitutional framework, the central legislature has a serious opportunity to intervene in protected autonomy by withdrawing or reallocating revenues, assets or subsidies.

The research method of the study is primarily financial and administrative legal analysis and legal comparison: in addition to international, constitutional and legal (American, German, French, Hungarian) rules, the basic characteristics

* Zsolt Pfeffer, PhD, Assistant Professor, Faculty of Law, University of Pécs, 48-as Square 1, H-7622 Pécs, Hungary. E-mail address: pfeffer.zsolt@yahoo.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3627-9512>.

of local government financial autonomy are presented based on the principles worked out in various Supreme Court and Constitutional Court decisions elements, as well as the limitations that said autonomy must face as a result of the decisions of the central legislature. The subject of the research is the financial autonomy of local governments and its legal limitations, which point out that autonomy - unfortunately, cannot be unlimited. Local taxation, own revenues and subsidies can indeed provide adequate foundations for independent local government management, however, since local governments must adapt in the state's central system of public administration and public finances, therefore, within the constitutional framework, the central legislation can make decisions that adversely affect their incomes, budgets and assets.

Keywords: public administration, local governments, public finances, municipal autonomy, local taxes

1. INTRODUCTION

In a democratic environment, the various local governments, through their roles in the application of public law and in the field of public services, function as important elements of public administration systems. The national legislations assign local communities' tasks, responsibilities and authorities they have to carry out. In the same time, it enables the elected assemblies, elected by these communities, to decide by themselves the direction and the content of their tasks, within the limits set by the law. Also, it enables to decide on its basic financial and budget conditions. On condition that the legislator is not considering them as a simple executive 'agency' of the central will.¹ For that local government may be real, the central legislation has to ensure certain eligibility, which, as a main rule, cannot be violated even by the legislation, it must respect the decisions of the communities, thereby ensuring real effective autonomy. The political structure and the administrative division of a given country determine which communities have the right and the possibility for self-government. Generally, decision-making and provision of tasks defined by representative organizations, elected by local communities, can be implemented by communities and bigger administrative unites.

However, besides of administrative characteristics, we need to consider how local communities settle in the fiscal administration. Since legal frameworks, financial resources and other different form of wealth provided by the state are essentials for the provision of tasks. In the absence of these elements, they could not fulfil their tasks. This serves to show how important are the possibilities and legitimations established by the central legislature. Also, the domain of financial resources, such as subsidies, which one of them are provided for the local governments or how the public income is shared with them. It is extremely important that the central legislature makes appropriate decisions in this area, otherwise the quality of public service and the provision of tasks will decrease, which is more visible for citizens, as

¹ Stephen Bailey & Mark Elliott, 'Taking Local Government Seriously: Democracy, Autonomy and the Constitution' (2009) 68 Cambridge Law Journal 436, 468.

many public tasks, such as law enforcement duties, health, social, education, cultural services, development and maintenance of infrastructure, are performed by local governments. It follows from this, that on the one hand ‘activities of local governments accompany citizens, in a little overstated way, from the crib to the coffin.’² On the other hand, ‘they form such a complex system, in which the multitude of problems and the effects of the state organizations, law, agriculture, allocation of provisions and financing are in a vigorous interaction and it concerns directly the citizens.’³

So, it is an issue of facts which financial resource, how, in which manner, in which proportion are provided to local governments? What sort of relationships or conflicts can be possible between the local and the central budgets? Do these relationships ensure the financial autonomy? Or, are the signs of dependence and vulnerability detectable between these relations; and the financial autonomy exist only in theory? This study endeavour to give an answer for these questions. Mainly, from a theoretical point of view by applying the method of comparative jurisprudence (American, French, German and Hungarian) and by using some results of application of law. Among these results, the principles worked out in the decisions of the Constitutional Court or other courts, which can also be used as a basis for legislation, are mentioned first.

2. THE PLACE OF LOCAL GOVERNMENTS IN FISCAL ADMINISTRATION AND PUBLIC-SERVICE

Local governments make part of the fiscal administration and as unites they have different public-service tasks, determined by the state (central government) ‘based on their place in the system of the state.’ As a result, they are obliged to finance the performance of certain public tasks specified by law, and their budgetary and financial decisions (possibilities) are limited by these obligations.⁴ The reason that they need to be involved to the provision of public-service is, because the state (at government level) cannot accomplish all the task in itself, so the cooperation of the local governments is indispensable; the development and the maintenance of an own financial system is required. ‘A municipal corporation is a public instrumentality established to aid in the administration of the affairs of the state.’⁵ In this financial system ‘the local finance, which needs to be distinguished more, and in case it is for a whole district or territory of a country, district or county, or else for a community, it is called provincial, county or municipal finance.’⁶

Different laws determine diverse tasks to fulfil for local governments, but in addition, they are allowed to take tasks voluntarily. As part of fiscal administration, they treat public funds, possess wealth (public property) and manage them based on a budgetary and according to

2 Árpád Kovács, *Pénzügyi ellenőrzés változó erőtérben* (Perfekt Gazdasági Tanácsadó, Oktató és Kiadó Részvénytársaság, 2003), 162

3 *Ibid.*

4 Farkas Heller, *Pénzügytan* (Magyar Közgazdasági Társaság 1943) 93.

5 *Covington v. Kentucky* 173 US 231 (1899) 232.

6 Gyula Kautz, *Államgazdaság – vagy pénzügytan* (Aula Kiadó 2004) 290.

financial law. Besides, they can develop contractual relationships, award public contracts and concessions, make legal relationships for employment. However, it does not necessarily follow from this that certain institution can be sue based on a given legal system.⁷ According to this, the necessary resources have to be provided for the provision of different tasks and also the management framework and conditions for their use, as well as their verifiability.

Depending on the time and country, different policies, government programs, historical traditions give different answers on how responsibilities should be distributed between the central (or even the federal) government and the local governments. Of course, theories exist as to that which level has the advantage and disadvantage, which is primarily suitable for centralization or decentralization. There are approaches that local officials have a better understanding of local needs than central government, so government tasks should be performed at the lowest level of the budget hierarchy, considering the requirements of efficiency and equity. However, if a municipality imposes higher taxes, it may encourage taxpayers to settle elsewhere, which means that a community, making it impossible to achieve the original local objectives, will lose people (businesses) with higher incomes.⁸ When local governments try to get from the central government as much financial resources as possible, it can lead to the softening of the budgetary restrictions and this can be the flip side of decentralization. Such a situation can occur in case local governments feel that the government lacks the ability or the will to maintain budgetary framework as in case a financial difficulty occurs, they will be saved with different rescue packages.⁹ Otherwise, the theory and research of fiscal federalism may provide answers to questions on how public tasks and financial resources can be distributed effectively between different levels of governments.¹⁰ The following arguments are often cited in favor of the strengthening of local communities' autonomy: it gives individuals more freedom to perform their tasks more effectively, as local decision-makers are more aware of local needs, problems, economic conditions and a strengthened autonomy can provide opportunities for direct participation. The question of human rights enforcement can occur as a counter-argument, as for example to ensure accessibility to education and health-care may be more effective on national level. There is also a significant need to compensate for differences in living standards, as local communities are not equally able to fund public services and may not be able to ensure the level expected at national level. Moreover, the economies of scale of the public administration, the limited characteristic of controllability for the average citizen or the efficient feasibility of public procurement also militate against extending autonomy.¹¹

7 Ken E. Jarrard, 'Local Government Law' (2017) 69 *Mercer L Rev* 205, 216–217.

8 Richard W. Tresch, *Public Finance. A Normative Theory* (Elsevier 2015) 15.

9 See Jürgen von Hagen and Matz Dahlberg, 'Swedish Local Government: Is There a Bailout Problem?' in Per Molander (ed.), *Fiscal Federalism in Unitary States* (Springer 2004) 47.

10 See Patricia E. Salkin & Charles Gottlieb, 'Engaging Deliberative Democracy at the Grassroots: Prioritizing the Effects of the Fiscal Crisis in New York at the Local Government Level' (2012) 39 *Fordham Urban Law Journal* 727, 735–736.

11 See Per Molander, 'Introduction – Problems of Multi-level Democracies' in: Per Molander (ed.), *Fiscal Federalism in Unitary States* (Springer, 2004) 4–5.

3. STRUGGLES AND DIFFERENCES OF INTEREST RELATED TO LOCAL BUDGETS

Budgets can also form the platform of various conflicts, as ‘budgetary circumstances are always tense, so tense, indeed almost extremely tense.’¹² Their significance can also be summarized as ‘if politics is a struggle in which it is decided whose ideas will determine the decisions, then the budget is the financial imprint of that struggle.’¹³ Therefore, the budget ‘is a mechanism, in which subunits, classes, portfolio bargain with each other about counter purposes, they make business and try to involve others in achieving their own interests.’¹⁴ As the available and distributable financial resources are limited, apparently there is a competition for them. In such case the role of the treasurer of the treasury becomes more valuable. In the 19th century, Louis Thiers, Minister of Finance, defined his own task as ‘cruel determination (...) is necessary to protect the treasury.’¹⁵

During the bargaining and struggles, certain participants such as government, president, budget committees, government agency, institutions, local government’s municipal council, mayors, representative factions may take a role, which can be defined as kind of a calculation mechanism (expected behaviour for institutional positions). Therefore, a distinction can be made between the treasurer, the advocate of economy, the role of the arbitrator and the petitioners often become the ‘enthusiastic procrastinator’ of the financial embrace of the case they represent. It is to be noted at this point that the treasurer role is have been formed quiet lately (see above Louis Thiers’s terms of reference) and is relatively rare in legal systems and cannot be enforced if financial legislators demand more money to protect their areas of competence, even going beyond their party’s position. The proposers use different strategies to achieve their purpose. It is important that it is inexpedient to request too many, as probably, whom who adjudges the requests will use the means the instrument of ‘retaliation for unrealistic demand’, which means that the applicant will receive an even smaller amount than if he had applied for only a modest amount. On the other hand, it is inexpedient also to request less than sufficient because then it will be accepted by the decision-makers without any further investigation, so ‘knowing the division of roles, one must be prepared for the shortening of the requested amounts and submit the claims with a margin. Thus, the decision-making rule is: ask for a little more (cushion the amount) but not too much (loss of confidence).’¹⁶ So, it is extremely important to properly assess the needs and boundaries of local governments and central governments, to analyse the patterns of behaviour (roles) and to select the appropriate strategy. Struggles can be fought by considering these. No matter what kind of decisions are made based on these assessments, there may always be the prominent question of Valdimer

12 See Aaron Wildavsky, ‘A költségvetés készítése mint politikai folyamat’ in Richard J. Stillman (ed.), *Közigazgatás* (Századvég-Osiris 1994) 107, 111.

13 *Ibid.*

14 *Ibid.*

15 *Ibid.* 111

16 *Ibid.* 110–112.

Key, American political scientist. 'On what basis can it be decided why we should spend X dollars on A activities rather than B activities?'¹⁷

Thus, the fact that between which levels the struggles develop exactly is basically determined by the structure of the given country; in other words what administrative levels and units operate, whether it is a federal country or not. For example, in Germany, when the Basic Law for the Federal Republic of Germany (*Grundgesetz*) was drafted in 1949, the distribution of tax revenues between the Federation (*Bund*) and the provinces (*Länder*) was an important issue in a multi-level system with local governments (*Gemeinde*); but the strengthening of the financial autonomy of the provinces has continued to be an important question later on as well. In addition, there are separate laws for financial equalization (*Finanzausgleich*) to reduce the differences between the different financial possibilities of the provinces: there is a vertical (federal-provincial) and horizontal (inter-provincial) equalization process. All this is based on the idea of ensuring equal living conditions in the welfare state. In accordance with Paragraph 107 (2) of the Basic Law for the Federal Republic of Germany federal law must provide a reasonable equalization of the different financial capacities of the provinces, taking into account the financial capacities and needs of the municipalities (associations of municipalities). It is important that the Act on the Basic Law for the Federal Republic of Germany provides 'reasonable' equalization and not full equalization, the implementation of the latter would be unconstitutional. Economically stronger provinces often complain that their contribution obligations are higher than justified and that some host provinces do nothing to improve their financial situation, while the latter claim that they cannot cope with financial difficulties on their own.¹⁸ The key issue, then, is solidarity: how can resources be reallocated between the different levels so that they remain at an acceptable level for those who are fundamentally tax-payers and not beneficiaries.

Conflicts of interest rules, which, for example, prohibit a local government representative or mayor from serving in parliament or holding other government office, may contribute to the separation of the central and local levels and the separation of powers. In Hungary, for example, after the change of regime, the same person could be mayor and member of Parliament at the same time, but this possibility in Hungary is not provided for almost ten years. The mentioned Act also contains regulations regarding the accumulation of offices, the influence, the financial independence and other conflict-of-interest regulations.¹⁹ So, in the past, settlement leaders, if they were also members of Parliament, were able to represent the interests of the municipality they represented, more effectively. Although, in certain issues they also had to choose whose interests were more important: the electorate who was a member of the legislature or those who elected him to be the leader of the settlement? This issue may have been particularly determinant in those financial and budgetary decisions where there is a tense contrast between local and central interests.

However, as mentioned above, the local level can be a tax-payer also and not only be a beneficiary as a recipient of central subsidies, as the relationship between local governments and the central budget can be in the opposite. In other words, the central legislation has the possibility to oblige the economically stronger local governments for payment or also has the possibility to reduce the subsidy according to the possibilities inherent in the ability to tax,

17 Vernon Bogdanor (ed.), *Politikatudományi enciklopédia* (Osiris Kiadó 2001) 318.

18 Dirk Brand, *Local Government Finance: A comparative study* (African Sunmedia 2016) 46–53.

19 See Act CLXXXIX of 2011 on the local governments of Hungary s 36 and s 72 (4) and the Ministerial Justification to the Bill s 36.

starting from the fact that they can make up the lost part from their own revenues. In case a community, besides, an economically strong one, believes that the central legislation does not ensure those political rights the community deserves regarding its financial position and is rather to be part of a larger economy (a country, a federal state or even an empire) as tax-payer can be considered as an extreme manifestation of political struggles. In other words, a situation may arise where a community moves from budgetary (involuntary) solidarity to political separatism. Such was the case with the American War of Independence; the ‘no taxation without representation’ claim stemmed precisely from a lack of one-way fiscal ties and political rights, and the independent United States of America was in fact the result of a ‘tax war’.²⁰ From time to time, conflicts arising from financial and economic interests may occur in countries between central and local levels. The phenomenon of ‘small nationalization’ needs to be mentioned, which means that some of the wealthier parts of the unified countries and federal states aim to achieve independence because they do not want to cooperate with the poorer nations, territories and provinces. For example, in the 1970s, under the leadership of Governor Ronald Reagan, California refused to rearrange their taxes for the underdeveloped areas. Catalan aspirations with Spain, Flemish objectives with Belgium and independence movements in Northern Italy with Italy are based on the same considerations. According to Andrew Janos, contrary to popular belief that primarily, separations are due to economic interests. Wealthy provinces, unites can get rid of less developed territories, no need to share taxes and investments, no need to bear different expenses for example provide financing for social institutions, also to afford a possibility to replace the coercion integration with volunteer ‘big market’ integration. ‘Social self-seeking overcomes patriotism and dreams of big states.’²¹ Thus, some provinces, parts of the country that already have local government may raise the issue of independence; it is enough to refer to the events in Catalonia in 2017, for example.

In other words, the question is, on what basis and for how long can larger administrative units with local government (provinces, regions, parts of the country) be expected to participate in cooperation with only disadvantages? Walter E. Williams, American economist, phrased the following about solidarity and redistribution.

But you might say, if government didn’t do all that it’s doing we wouldn’t have a just society. What’s just has been debated for centuries but let me offer my definition of social justice: I keep what I earn and you keep what you earn. Do you disagree? Well then tell me how much of I earn belongs to you – and why?²²

4. FUNDAMENTAL RIGHTS OF LOCAL GOVERNMENTS – THE CONSTITUTIONAL FOUNDATIONS OF PROTECTED JURISDICTION

In the light of the above, the basic question is what kind of legal guarantees can have the relationship between local governments and the central government. The starting-point

²⁰ Arthur J. Cockfield & Jonah Mayles, ‘The Influence of Historical Tax Law Developments on Anglo-American Laws and Politics’ (2013) 5 *Columbia Journal of Tax Law* 40, 58–62.

²¹ László Lengyel, *Mozgástér és kényszerpálya* (Helikon Kiadó 1997) 172–175.

²² Walter E. Williams, *All It Takes is Guts: A Minority View* (Regnery Books 1987) 62.

is that 'local governments are creatures of the stat and therefore they can own only those authorities and authorizations provided by the constitution and the law.'²³ According to the Supreme Court of the United States: 'counties, cities, and towns are municipal corporations created by the authority of the legislature, and they derive all their powers from the source of their creation.'²⁴ Therefore, in each case, the central legislature decides how to divide responsibilities between the central and local levels, including how it develops the legal framework for financial opportunities. However, it also follows from this hierarchical relationship, that guarantees of local autonomy have to be ensured, namely those authorities and rights have to be determined, so that central legislature and decision-makers have to respect. Nevertheless, the important question is, where do the possibilities of the central government lie to intervene, which decisions can take, which one of these decisions will involve the restriction or the distraction of these authorities.

The European Charter of Local Self-Government, signed in Strasbourg on 15 October 1985. (the Charter), sets out various rights for local authorities.²⁵ Article 9 lists these authorities and disposes for the financial resources of local governments. Two of the rights concretized in the Charter needs to be mentioned primarily in this section. On the one hand, that the financial resources of local governments must be commensurate with their tasks as defined in the Constitution and legislation, on the other hand; the fact that at least part of the financial resources of local governments are made up of local taxes and fee revenues, the extent of which, within the legal framework, these organizations have the power to determine.

Different rights may be determined by certain national legal systems. Generally, constitutions may contain main rules regarding local governments, also for their finances; however, this is not the case in all countries. For example, the United States of America and the Constitution of Norway need to be mentioned as examples.²⁶ For example, Article 28 (2) of the Basic Law for the Federal Republic of Germany states that local governments have the right to regulate local affairs on their own responsibility and within the framework of the law and that local government includes financial autonomy, which includes the right to taxation. These provisions are the main point of local government (*Kernbereich*) which cannot be violated by the legislature; and local government cannot be abolished nor in law or nor in fact. Moreover, in its Rastede Decision (BVerfGE 79, 127 – *Rastede-Entscheidung*), the Federal Constitutional Court (*Bundesverfassungsgericht*) in Germany analyzed in detail the content elements of the self-government.²⁷

Article 72–2 of the Constitution of France (*Constitution française du 4 octobre 1958.*) contains similar rules for regional communities, emphasizing that taxes and other own resources represent a significant proportion of their revenues and that, if the central government delegates any responsibilities to them, then they must be provided with equivalent revenues as well. This principle of compensation was incorporated into the text of the Constitution of

²³ *Ibid.* (n 10) 739.

²⁴ *Commissioners of Laramie County v. Commissioners of Albany County et al.* 92 US 307 (1876) 308.

²⁵ In the Hungarian legal system, promulgated by Act XV of 1997.

²⁶ *Ibid.* (n 11) 1.

²⁷ Michael Faber, *Die Kommunen zwischen Finanzautonomie und staatlicher – Vorgaben zur Einnahmenoptimierung und Ausgabenkontrolle in der Haushaltssicherung: Eine Untersuchung vorrangig am recht des Landes Nordrhein-Wetsfalen* (LIT Verlag 2012) 13.

France in 2003, and the following year, in 2004, the concept of financial autonomy was introduced for all three levels of government (municipalities, counties, namely *départements* and regions) with the Act of 13 August 2004. on local public freedoms and responsibilities. However, this did not fully resolve the financial difficulties of local authorities, which were exacerbated in 2008 by the Government's announcement of zero growth in government transfers in order to achieve fiscal stability.²⁸ Article 32 (1) of the Fundamental Law of Hungary (*Magyarország Alaptörvénye*) states the following: the local government shall exercise the rights of the owner in respect of its property; determines its budget and manages it independently; may carry on business without jeopardizing the performance of his duties with the assets and income which may be used for that purpose and shall decide on the nature and amount of local taxes. It is important to be able to do all of this within the framework of the law.

It should be noted that in Hungarian constitutional court practice these cases cannot be considered as local government 'fundamental rights', as 'the Basic Law does not provide for local governments fundamental rights, the Fundamental Law of Hungary (...) defines the components (content elements) of local public affairs.'²⁹ And groups of powers that may be exercised by local governments in the management of local public affairs within the legal framework.' As stated in the above-mentioned paragraph from the point of view of local governments, those are rights granted in the Fundamental Law of Hungary but they cannot be considered as fundamental right. According to The Constitutional Court of Hungary (*Alkotmánybíróság*), the autonomy of local government is filled with the above-mentioned protected powers. These may be limited by law, but may not be emptied. Thus, in the constitutional assessment of the restriction, it is not the measure of necessity proportionality, but the so-called evacuation standard applies.³⁰ In order to enforce these provisions, for example the right to apply to The Constitutional Court of Hungary must be guaranteed, failing which local governments 'would be subject to certain state authorities, in particular the central organs of the executive and to unconstitutional court decisions.'³¹ That assessment of the 'fundamental right' nature is, moreover, consistent with the German approach.³²

5. RIGHT TO REVENUE, TAXATION AND SUBSIDIES

5.1. THE MAIN GROUPS OF MUNICIPAL REVENUES

Local governments can have different revenues, which can provide the basis for financial autonomy and economic independence. There are revenues in their own right on which development they can have a significant influence: primarily local taxes and other public charges (fees, charges) can be included in this category, but, of course, the tax capacity of the commu-

28 See OECD The Governance of Land Use in France Case studies of Clermont-Ferrand and Nantes Saint-Nazaire: Case studies of Clermont-Ferrand and Nantes Saint-Nazaire (OECD Publishing 2017) 36.

29 The Constitutional Court of Hungary 3105/2014. (IV. 17.) [2014], para 7, ABH 2014 546, 547.

30 The Constitutional Court of Hungary 8/2021. (III. 2.) [2021], para 162, ABH 202 689, 723.

31 The Constitutional Court of Hungary 3311/2019. (XI. 21.) [2019], para 35–36, ABH 2019 2105, 2110.

32 About the German interpretation see *ibid* (n 27) 16–20.

nity is a given, they cannot directly influence it but it can also be shaped by a well-considered local and central tax and economic policy. Profits from business activities are also important elements, profit on sales, rental and dividend income can be mentioned also in this context. Transactions that give rise to various debts; such as loans, credits, bond floatation can also serve as possible financial sources. However, they may be subject to conditions, such as the prior consent of the government or the imposition of at least one local tax by central legislation in order to contain public debt. Such a restriction may be particularly pronounced if previously accumulated debt has been taken over by the central government, as has been the case in Hungary since 2010. After the change of regime that overthrew the Communist dictatorship (1989/1990), due to the financing shortcomings of the local government system, most of the local governments run up significant debts and put difficulties in its own way. Therefore, the Government has decided to take over it from the concerned local governments in several stages but in order to prevent the re-accumulation of debt (except in a few exceptional cases), the conclusion of a debt-generating transaction requires the Government's permission.³³ In other legal systems, the central legislation may decide to make borrowing subject to either a parliamentary or a ministerial contribution, a solution provided for in the 19th century English legislation is also regulated.³⁴

In modern legal and tax systems, the state is the depository of taxation law and it is its exclusive right to impose a mandatory, a binding, general payment obligation and one without direct compensation. The issue of sovereignty, including tax sovereignty or its philosophical debate is linked to this³⁵ that is, examining which communities are entitled to settle their tax affairs, how they relate to the state, what is the source of taxation power. In the Middle Ages, some cities and city-states had independent, modern, complex financial and budgetary systems, used taxation techniques, in that particular case and field, foregoing the central (princely) government's development.³⁶ However, once the principle of *nullum tributum sine lege* ('no taxation without a statute') has come to power, the source of tax liability can only be law. At the same time, it also ensued that the legislature may authorize other organizations and bodies to levy taxes. This right has a derivative nature, as its scope is determined by law. Local governments have the right to tax but this right is partial and derived, while the state's right to tax is general and complete. The state may decide which organizations and administrative units with local governments are entitled to collect taxes, in such a way as to ensure the possibility of using coercive state means in the event that the taxable person does not voluntarily comply with the prescribed obligation. It is also the decision of the state from which organization this right to tax is taken away. An example is the deprivation of the church of the right to take compulsory tithing during civil transformations (18th and 19th. century) in some European countries. For example in Hungary, it was repealed in 1848 by the Act XIII of 1848.

As mentioned earlier, the Charter is an important municipal right to set tax options. At the same time, it is important that this right is not unlimited, as the legal framework estab-

33 See for example the Act CLIV. of 2011 about consolidation of County governments, the takeover of certain healthcare institutions of Municipalities and of the Capital; as well as the Act CXCV of 2011 s (10) about the Economic stability of Hungary.

34 Stephen, Henry John; Jenks, Edward, Editor. *Stephen's Commentaries on the Laws of England*. London, Butterworths, 498–499.

35 See Richard Bonney, 'The Rise of the Fiscal State in Europe, c. 1200–1815' in Richard Bonney (ed.), *The Rise of the Fiscal State in Europe, c. 1200–1815* (Oxford Scholarship 1999) 4–5.

36 Eberhard Isenmann, 'The Holy Roman Empire in the Middle Ages' in *ibid.* 245–246.

lished by the legislature must be taken into account. The reason for this was defined by Paul Leroy-Beaulieu in the 19th century:

Most European countries have started to restrict local authorities in their right to levy tax in general, or at least in the subjects they may tax. The state's financial control over local taxes is justified and salvaged to the greatest extent. It is fitting that the state, which represents the public interests of the nation, is also more enlightened, impartial and forward-looking. Say, so that the state can ensure that no part of the country becomes incapable of bearing the burden of the state.³⁷

Central legislation has extremely important tasks in the field of preventing over-taxation, efforts to create a uniform legal framework, such as taxpayers, tax objects, methods of calculating the tax base, prescribing and determining the maximum amount of taxes, mandatory exemptions and procedural rules but it basically depends on the decision of the legislator how much room for maneuver local governments have in relation to their own rulemaking. In Hungary, for example, the system of local taxes was fundamentally fixed: in addition to their main rules, the types of taxes that can be levied are defined by Act C of 1990 on Local Taxes, but from 2015, the settlements also have the opportunity to use the so-called municipal taxes. However, according to the law, this possibility is not infinite, as the local government's decree-making activity is limited by some basic requirements. Thus, they may not be taxed on a tax object that is already subject to a public burden specified in another law, whether local or central and the subject of the tax may not be an entrepreneur with regard to the status of a local government, organization or entrepreneur.

The right to tax is therefore not unlimited, the central legislature has the right to set the framework. However, it is also entitled to restrict the use of tax resources, either by specifying what they may or may not be used for. For example, according to the Hungarian act on local taxation, the revenue from the local business tax must be used primarily for public transport tasks, the additional revenue can be used to finance social benefits but it is forbidden to use it for personal benefits and related public charges. Revenues from municipal taxes that are not subject to local taxes can be used for development purposes as well as social benefits.³⁸ In other words, autonomy, budgetary decisions are limited and the right to dispose of resources have various legal limits.

An example is that the legislature designates the role of local taxes in revenues: the Local Government Law, Free State of Bavaria (*Bayerische Gemeindeordnung*), for example, states that municipalities are 'particularly entitled to tax in accordance with the law to cover their financial needs if their other revenues are insufficient.'³⁹ So other income is considered primary by law, and taxation may arise as a secondary option if it does not provide sufficient coverage for expenses.

As local taxes, taxes on local wealth can be used the most, but in some places a local income tax, a flat tax based on a flat rate, a sales tax or a public tax on locally extracted raw materials are levied with different content and variable results. The application of sales tax may conflict

37 Paul Leroy-Beaulieu, *Pénzügytan II.* (A Magyar Tudományos Akadémia Könyvtár-Értékelési Osztály 1880) 424–425.

38 Act C of 1990 on Local Taxes s 1 / A (5), 36 / A.

39 Gemeindeordnung (GO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl. S. 796, BayRS 2020-1-1-I) s 22(2).

with value added tax, so if this is also applied by a tax system, the compatibility of the different levels must also be taken into account,⁴⁰ but in the case of a local sales tax, compliance with EU law has already been examined in the case law of the Court of Justice of the European Union (CJEU).⁴¹ Otherwise, the most suitable local taxes are those that do not require the performance of complex tax administration tasks and are relatively stable and show consistency in terms of revenue. Thus, property taxes and earnings taxes are most conveniently operated as local taxes.⁴² In addition, it is important for the local tax to be well visible, as this ensures local accountability and for the tax burden to be spread evenly so as not to exacerbate local wealth inequalities. Third, the revenue from the tax must be significant and reliable, which requires that the tax base should not be easily transferable between local authorities.⁴³ At the same time, if the central legislation incorrectly chooses the public burden introduced to finance local governments, it could lead to serious political consequences, tensions, social resistance, the loss or popularity of the ruling party (abolition or transformation of the tax) and the departure of the head of government. For example, in 1988, in the United Kingdom, during the reign of Margaret Thatcher (1979-1990) the Local Government Finance Act 1988 introduced different charges in different parts of the United Kingdom, including The Community Charge, also known as a poll tax. This meant that every adult had to pay a certain amount of tax. The introduction of the head tax has led to significant social resistance and anti-poll tax unions, whose most important activities included demonstrations, flyers, newspaper articles, graffiti.⁴⁴ So, the choice of available tax types must be chosen carefully, taking into account the possible political consequences.

The question may also arise, that which members of the local government community wish to contribute to the provision of funding on a voluntary basis, so whether they wish to contribute to the costs through voluntary contributions other than the mandatory public charges. An interesting experiment in Hungary in the last decade of the Communist dictatorship (1949-1989) was the so-called settlement development contribution. The peculiarity of this was that the consent of the majority of those liable to pay was required for the imposition, the determination of the rate and the usability. The introductory law Legislative Decree No. 12 of 1984 (*1984. évi 12. törvényerejű rendelet*) expressly stated that this resource could not be deducted from the council (name of the local administrative level between 1950 and 1990). However, it was not a success: in 1990, this legislation was repealed in the process of developing rules for a new type of local taxation. In the larger settlements, in the absence of civic interest, there was no effective cooperation between them and the administration, but in the smaller settlements, where the relationship between the administration and the citizens was not alienated, the level of interest was higher.⁴⁵ Attempts at such voluntary contributions also show the measure of willingness of a local community to make additional payments (financial

40 Nick Devas & Munawwar Alam, *Financing Local Government* (Commonwealth Secretariat 2008) 37.

41 See in connection with the Hungarian local business tax: Joined Cases C-283 and 312/06 *KÖGÁZ rt and Others v. Zala Megyei Közigazgatási Hivatal Vezetője and OTP Garancia Biztosító rt v. Vas Megyei Közigazgatási Hivatal* [2007] ECR I-8463.

42 Gábor Földes, *Adójog* (Osiris Kiadó 2004) 374.

43 J. O'Hagan, P. McBride & P. Sanfey, 'Local Government Finance: The Irish Experience' (1985) 1985 *British Tax Review* 235, 243-244.

44 Paul Hoggett & Danny Burns, 'The Revenge of the Poor: The Anti-Poll Tax Campaign in Britain' (1991) 11 *Critical Social Policy* 95, 95.

45 Katalin Szamel, *Közigazgatás az állampolgárért, vagy állampolgár a közigazgatásért* (Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1988) 315-316.

sacrifices) in addition to the mandatory public charges in order to increase the financial independence of the municipality by increasing the resources available.

It is also possible that the state distributes or transfers certain revenues to local governments. The scope and extent of these may change from time to time. Thus, for example, in the Hungarian tax system, the motor vehicle tax was a central tax, but it functioned as a transferred tax for a long time, 100% of the local governments were entitled to the tax paid on motor vehicles registered in their territory. Previously, this was reduced to 40% by the legislature, and from 2020 onwards, local governments will no longer benefit from these revenues due to the need to create central financial resources because of the pandemic. The law on the current annual central budget contains the revenues that the legislature shares with the local governments or that it transfers in full in the given budget year. The scope of these and the extent of the division may vary from time to time, depending on the decision of the central legislature. In the Hungarian legislation, for example, the local government is entitled to 100% of the personal income tax on the income from the lease of agricultural land, collected by the local government according to the location of the land, or 100% of the environmental fine imposed by the notary. Finally, various grants, such as grants from the central budget or certain European Union funds for EU Member States are also important. Subsidies that may be received by municipalities in financial difficulties in an emergency may be particularly important. These grants may even be provided in a private-law relationship, for example under a grant agreement on a repayable basis, using an appropriate guarantee scheme to limit the municipality's financial autonomy and local tax bills. The legislator may therefore grant the various subsidies not only within the framework of a public-law relationship, but also on the basis of an agreement with the municipality, subject to the voluntary acceptance of various restrictions.⁴⁶ It should be noted that the issue of different rescue packages (extraordinary aid) can also be examined in terms of softening the budget constraint. Although the central legislation may declare that it is not responsible for the obligations of local governments, for the consequences of their loss-making management, nevertheless, it obviously cannot allow a local government to become inoperable. Thus, it can be built into the expectations and decisions of local governments that the central budget will save them in some way if they do not manage properly.⁴⁷

5.2. REVENUE RATIO

How the proportion of the mentioned revenue can be shaped is a fundamental question. Important starting points are state budget subsidies for local governments, which are key components of local finances.⁴⁸ However, the key question is the extent to which local governments are able to raise the necessary financial resources themselves and the extent to which

46 An example is such support to a city with county rights in the Hungarian legal system. See the Government Resolution 1943/2017 (XII. 12.) on the support of local government.

47 See Csaba Lentner, 'Önkormányzatok pénzügyi konszolidációja és működőképes állapotban tartásuk eszköztárszere' in Csaba Lentner (ed.), *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás. Közpénzügyek és államháztartástan II.* (NKE Szolgáltató Kft. 2015) 637.

48 *Ibid.* (n 10) 741.

they need public support. On the one hand, if local public services are predominantly financed by central subsidies, the benefits associated with a competitive economy will be mitigated: in market conditions, inefficiencies can lead to significant price differences. The high level of central subsidies not only reduces the efficiency of local authorities, but also leads to a distorted perception of prices by the local population. This is because the subsidies obscure the real value of the municipal services, and it may happen that the local voter only perceives the local tax cost of the service and does not take into account the amount of the central subsidy. This 'fiscal illusion' may give the impression that these services are cheaper than others, which may artificially increase the demand for municipal services. According to some approaches, subsidies should therefore focus primarily on ensuring equal opportunities and closing the gap between service needs and tax capacity.⁴⁹ The starting point in the Hungarian system is that the subsidies provided by the Parliament within the framework of the task financing system 'must ensure the maintenance of the revenue interest of local governments.'⁵⁰ On the other hand, vulnerability to central subsidies results in a dependent situation, for it is an important requirement for local governments

that the funds shall be made available to them which are free to use and the application of which they are free to decide for themselves, without any state interference. An organization or institution that manages exclusively or overweight public funds has 'sham autonomy', at least it is doomed to meet the expectations of the financier (also). With other money, there is no unlimited autonomy, or even if it is, it can only be apparent.⁵¹

In other words: 'the problem of financing local governments plays an important role in all countries. There is a belief that the lack of financial independence is one of the main reasons for the general lack of independence of local governments.'⁵²

6. RESTRICTION OF FINANCIAL AUTONOMY BY CENTRAL LEGISLATION

6.1. STATE DEDUCTIONS

Central legislation can not only shape financial relations indirectly for example, designating the legal framework for local taxation, but also directly. The first to be mentioned in this area is the central subsidies important for local governments, the resources that they can use to perform the obligatory tasks prescribed by law. However, there are relationships that are in the opposite direction and do not provide resources to local governments, but reduce or

49 George A. Boyne, *Public Choice Theory and Local Government: A Comparative Analysis of the UK and the USA* (Springer 1998) 25.

50 *Ibid.* (n 19) s 117(4).

51 The Constitutional Court of Hungary 41/2005. (X. 27.) [2005] ABH 2005 459, Dissenting opinion of László Kiss, constitutional judge, paragraph II. 4.

52 International Union of Local Authorities, *Local Government Finance and Its Importance for Local Autonomy: Reports Prepared for the Rome Congress, September 26th – October 1st (1955)* 7.

even distract them. Such a solution could be, for example, if the law specifies how certain central subsidies are to be reduced in proportion to the expected revenue from certain taxes (using offsetting), even by setting tax brackets. When applying such a requirement, local governments must consider the issue of the application and applicability of local taxes when counting the available resources, as the legislator may encourage local governments to exploit local tax potential by reducing support and prescribing a contribution to the central budget. The pandemic of 2020 forced individual states (central governments) to take various economic policy measures. The defense, the economic recovery and the provision of various subsidies required extraordinary financial resources, in the creation of which the local governments could be obliged to contribute. An emergency is clearly not conducive to autonomous structures, imbalances can occur between national, regional and local levels,⁵³ on the other hand, central legislation could have required local governments to make proportionate sacrifices, even if political debates were sparked. In Hungary, for example, local governments have been deprived of their share of revenues from motor vehicle tax (the money from it was redirected to the epidemic control fund), as a relief for smaller businesses, the upper limit of the local business tax that can be levied by local governments has been temporarily reduced (instead of 2% of annual net sales, the maximum could be 1%) and in 2021 it was not possible to increase the rate of local taxes or introduce a new local tax in 2021 and 2022. But it was just as significant a loss of revenue for municipalities that the government temporarily made free paid parking in some months in 2020 and 2021 to encourage individual, safer use of vehicles over public transport.⁵⁴ The revenue thus lost could be offset by the provision of various subsidies from the central budget, but such compensation is already a matter for individual legislative decisions. Such restrictions may also constitute a breach of the Charter (although not even in the event of an emergency), as municipalities may have been obliged by central governments to carry out epidemic control tasks, as local authorities are closest to the citizens and their needs. However, adequate resources were not necessarily provided for this.⁵⁵

6.2. WEALTH AND ASSET MANAGEMENT ISSUES

It is essential for autonomy that local governments have their own property. During the period of the regime change, in 1989-1990, the Hungarian legislation incorporated the equality and equal protection of property forms into the Constitution (*A Magyar Köztársaság Alkotmánya*) in force at that time.⁵⁶ During the Communist dictatorship (1949-1989), state ownership was primary, the right to property (and business) was not guaranteed by the state, ownership had to be restructured accordingly. The right to property, the right to dispose of it, has been recognized, the privileged nature of state property has ceased⁵⁷ as a result of which

53 Judit Siket, 'Centralization and Reduced Financial Resources: A Worrying Picture for Hungarian Municipalities' (2021) 19 *Central European Public Administration Review* 261, 261.

54 See the Government decree No. 639/2020. (XII. 22.), No. 535/2020. (XII. 1.) and No. 512/2020. (XI. 21.).

55 *Ibid.* (n 53) 276.

56 See the Act XX of 1949 s 9(1) on the Constitution of the Republic of Hungary.

57 See the Act XX. of 1949 s 4, s 6 and s 8 (1) and s 8(2) on the Constitution of Hungarian People's Republic.

‘municipal property has the same protection in civil law as private property.’⁵⁸ The recognition and regulation of local government property and the shaping of its content by The Constitutional Court were particularly important, because between 1950 and 1990, it operated in a Soviet-style system of councils. Councils without real self-government could only acquire management rights on state property, their ownership and supply of appropriate assets were essential steps in the process of establishing autonomy.

Municipal property, as a form of public ownership, may be subject to special legal protection or prohibitions. On the one hand, legal obstacles to institutionalized misappropriation of property need to be regulated, on the other hand, protection should be provided against attempts by individuals to acquire property which, although permitted under private law, are open to challenge in the case of public property. As a result, the central legislature may restrict the decisions, legal transactions and contracts of local governments that relate to the alienation of assets related to public tasks and purposes. In other words, the traditional freedom of contract under private law, which is one of the cornerstones of civil law, does not apply to local authorities in general. The Local Government Law, Free State of Bavaria, for example, stipulates that a municipality may sell property that it does not need to carry out its duties and may only do so at full value.⁵⁹ In the Hungarian legal regulation, the law defines the concept of municipal fixed assets, which includes partly non-marketable and partly limited marketable assets and a contract or other legal transaction or provision, that is in conflict with the provisions of the law is void.⁶⁰ On the other hand, business assets related to the business activities of local governments are marketable and are not subject to any restrictions.⁶¹ Thus, as long as the legal specificity of the element belonging to the ordinary property does not change as a result of certain official procedures, or as long as it is related to the performance of public tasks, it cannot be alienated, encumbered, or even divided. As a result, for example, it proved illegal in one case when the local government wanted to involve private capital in the implementation of an underground garage construction project by creating shared ownership. According to the idea, the surface of the square would have remained the property of the local government, while the lower, built-in parking levels with independent topographical numbers would have been privatized. However, the court ruled that such a legal transaction was also void, because no property divided on non-marketable assets could be established. The case has also aroused interest because it has limited local government decision-making on how private capital can participate in resolving metropolitan parking difficulties.⁶²

The need for protection can be approached not only from the point of view of individuals, but also from the point of view of the state. The question arises as to the extent to which central legislation can restrict, deprive, tax, for example, the right of local governments to own property. US Case Law has traditionally assumed that local governments are state agencies, that they are controlled by the state, which their power and rights derive from them, that they

58 Decision No. Pfv.II.20.042/2021/9. of the Curia of Hungary.

59 Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Gemeindeordnung – GO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl. S. 796), s 76(1). For information on acquisition and disposal of assets at the Federal level, see Bundeshaushaltsordnung vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284, 63. §).

60 Act CXCVI of 2011 on National Assets. Act s 5, s 15.

61 On the Significance of Delimitation in US Case Law see, for example *Hunter v. Pittsburgh*. 207 US 161 (1907).

62 Attila Menyhárd, ‘A Legfelsőbb Bírószág ítélete a soproni mélygarázs ügyében’ (2010) 1 Jogesetek Magyarázata 19, 24.

can be reorganized and that the regulation of their operation and use of government or public property is not a contractual relationship. As a result, there are no obstacles to the taxation of municipal property, but they can only be deprived of their property as a result of a fair trial.⁶³

There are some other approaches that result in various restrictions and constraints for local governments in the field of financial and economic autonomy. The principle of value guarantee can be defined as such a principle, which ensures that local governments not only formally retain property, but also show an active attitude towards it.

The practice of The Constitutional Court of Hungary also leads to the conclusion that the local government is free to manage its property, during which the principle of value guarantee, the enrichment of local government property, but at least its preservation in value, must prevail.⁶⁴

If the local government does not provide the necessary replacement of assets as compensation for depreciation, if the condition of the assets deteriorates, then according to the approach of the State Audit Office of Hungary (Állami Számvevőszék) it means hidden indebtedness, it can be considered as an internal source of indebtedness risk.⁶⁵ So, there are also obligations attached to the property that presuppose active action.

In connection with the alienation of property, we should also mention procedural issues which restrict freedom of contract. Therefore, the central legislation may stipulate that, above certain thresholds, contracts for assets may be awarded only on a competitive basis, thus ensuring that the municipal transaction can be carried out in proportion to the value of the service and consideration. The ‘risk-eliminating effect’ of competition is aimed at ‘eliminating the possibility of selling below cost in relation to state and municipal assets. This is nothing more than a reckless confidence based on luck and a lack of proven knowledge.’⁶⁶ The local government may not override the obligation of compulsory competitive bidding with its own rule, fix it such way that its against the obligation put down in the law; may dispense with the competitive bidding in case if it is necessary to agree on issues that conditions are indefinite in the tender or its unilateral determination would prevent the alienation, exploitation.⁶⁷

6.3. TRANSFORMING PUBLIC TASKS AND FUNDING

Local governments perform public tasks, for which it is necessary to adjust their funding bases and assets. As the central legislation determines the mandatory tasks that local governments must at least perform and also decides what subsidies to provide for this, local governments must comply with the relevant regulations. The fact that the legislature imposes

63 See *Hunter v. Pittsburgh*. 207 US 161 (1907) 161, *Covington v. Kentucky*. 173 US 231 (1899) 232.

64 Decision No. Kőf.5.083/2012/4. of the Municipal Council of The Curia of Hungary.

65 State Audit Office of Hungary 'Financial Control of the Local Governments' <www.asz.hu/storage/files/files/jelentes/2021/21027.pdf> accessed 2 May 2022, 10, 25.

66 Decision No. Bfv.III.502/2019/5. of the Curia of Hungary.

67 Decision No. Kőf.5.083/2012/4. of the Curia of Hungary.

additional mandatory tasks on local governments, but does not provide sufficient resources for this, leads to vulnerability and indebtedness. This problem may become particularly pronounced if there is political tension between the majority of local governments and the political parties that make up the central government.

The performance of the tasks may have an impact on the municipal assets, as if the central legislation decides that certain tasks (for example in the field of health or education) will be performed by state-owned institutions instead of the municipalities, provision should be made for the transfer of the relevant assets. The starting point is therefore the task and goal of the municipality. Exactly the scope of the tasks of the local government, ie how the legislature divides the performance of public tasks between the state and the local government and what funding sources and assets it assigns to them, depends on the current government objectives and decision-makers. In the United States of America, for example, in the aftermath of World War II, federal and state governments have a greater role to play in providing and funding services that have historically been more provided by local governments.⁶⁸ The deprivation of the property of the local government based on a statutory provision may also be significant from the point of view of the violation of the right to property, however, according to The Constitutional Court of Hungary, such a state decision is acceptable as long as it is related to the performance of duties and powers.⁶⁹ At the same time,

it may not be its task to examine the extent to which the transformation of a former municipal task and competence into a state task facilitates the more efficient performance of the given task and competence, as this is a matter within the competence of the current legislator.⁷⁰

It should be noted that not only the deprivation of property, but also the sharing of revenues with other municipalities are not considered illegal if they do not dismantle, for example, to compensate for the loss from the central budget and other local revenue.⁷¹

7. CLOSING THOUGHTS

No matter how important financial and economic autonomy is for local governments, it is not unrestricted and inviolable on the part of the central legislature, as it is able to exert a decisive influence on financial opportunities in various ways, either directly or indirectly. The issues discussed above demonstrate that financial autonomy is severely constrained and local governments need to fit into the framework of central legislation and government, which is determined by the characteristics of the current political situation and the related budgetary roles. The fundamental question is in what areas and how the legislature may restrict the financial freedom of local governments.

68 Eric M. Zolt, 'Inequality, Collective Action, and Taxing and Spending Patterns of State and Local Governments' (2009) 62 *Tax Law Review* 445, 499.

69 *Ibid.* (n 31), para 49, ABH 2019 2105, 2112.

70 *Ibid.* para 48.

71 *Ibid.*(n 30) paras 147–158, ABH 2021 689, 721–722.

The right to tax basically belongs to the state (central legislature) based on the principle of *nullum tributum sine lege*. Local governments may exercise the right to tax in a limited and derivative manner within the limits set by the state. The scope of this may differ from one legal system to another, but the feasibility of central taxes and the avoidance of over-taxation must be taken into account, so that different central limits cannot be disregarded.

Dependence on central budgets is reflected in the amount and nature of subsidies. Autonomy is counterbalanced by the fact that the majority of local government revenues come from central subsidies. The economic backgrounds of local governments (population, presence of high tax-intensive businesses, etc.) can be extremely diverse, so there are some who are in greater need of central assistance. However, the central budget may withdraw, by requiring compulsory payments or reducing subsidies that may otherwise be provided, based on assumed economic performance. All this raises the question of the extent to which local governments need to show financial solidarity with either the central budget or other local governments.

Defining and reallocating mandatory tasks are also key issues. Withdrawal can also be achieved by increasing the number of tasks in the central legislation, but does not provide the necessary resources to perform them properly. This can be particularly pronounced in emergencies such as pandemics. In such a case, the question may arise as to whether all this may infringe the rights enshrined in the constitutions or in the Charter, as well as the autonomy. In such a case, however, it can be said that all parts of society, the economy and public finances (individuals, businesses, central governments) have to make financial sacrifices. So why should local governments be the exceptions? If public burden-bearing means that the possession of various privileges cannot be exempted from taxation either, then the necessity and legal basis of local governments to make financial sacrifices cannot be questioned, at most the extent of which can be disputed.

Property of local governments is public property, which must be protected and institutionalized on the one hand and systemic depletion of property must be prevented on the other. The financial autonomy of local governments is therefore subject to public law constraints with various private law effects. In addition, the preservation of the value of the property, as well as its increase and development may be expected, and it may also be a requirement that the sale is possible only in certain cases and as a result of procedures. Local governments' freedom of contract is also subject to strong restrictions accordingly.

Based on the above, autonomy of local governments is not unrestricted and not self-serving. Local governments need to fit in with the revenue framework set by public tasks, public finances and central legislation. If funds are taken away from local governments or financial sacrifices are expected, the question of a violation of autonomy may rightly arise, but this should not be an endless reference either. The judicial and constitutional decisions of the respective legal systems ultimately determine the framework within which the various legal, political and financial conflicts can be handled. It is essential that the legislator provides appropriate opportunities (such as Constitutional review) for the decisions made to local governments. The regulations and legal disputes presented in the study (mainly the American and Hungarian cases) usually support the fact that the central legislation can make decisions that can adversely affect local governments from a financial point of view. However, as stated in German law, local governments have an unlimited, inviolable internal autonomy (the inviola-

ble area of local government is the so-called *Kernbereich*), which is considered a basic condition of their existence. However, the limit of this is uncertain in many cases, when developing the relevant legislation and legal application aspects, documents of strategic importance, which are above national regulations (constitutions), such as the Charter.

BIBLIOGRAPHY

1. Bailey S & Elliott M, 'Taking Local Government Seriously: Democracy, Autonomy and the Constitution' (2009) 68 Cambridge Law Journal 436
2. Bonney R, 'The Rise of the Fiscal State in Europe, c. 1200–1815' in Bonney R (ed.), *The Rise of the Fiscal State in Europe, c. 1200–1815* (Oxford Scholarship 1999)
3. Boyne A. G, *Public Choice Theory and Local Government: A Comparative Analysis of the UK and the USA* (Springer 1998)
4. Brand D, *Local Government Finance: A comparative study* (African Sunmedia 2016)
5. Cockfield A.J & Mayles J, 'The Influence of Historical Tax Law Developments on Anglo-American Laws and Politics' (2013) 5 Columbia Journal of Tax Law 40
6. Devas N & Alam M, *Financing Local Government* (Commonwealth Secretariat 2008)
7. Faber M, *Die Kommunen zwischen Finanzautonomie und staatlicher Aufsicht - Vorgaben zur Einnahmoptimierung und Ausgabenkontrolle in der Haushaltssicherung: Eine Untersuchung vorrangig am recht des Landes Nordrhein-Wetsfalen* (LIT Verlag 2012)
8. Földes G, *Adójog* (Osiris Kiadó 2004)
9. Hagen v J and Dahlberg M, 'Swedish Local Government: Is There a Bailout Problem?' in Molander P (ed.), *Fiscal Federalism in Unitary States* (Springer 2004)
10. Heller F, *Pénzügytan* (Magyar Közgazdasági Társaság 1943)
11. Hoggett P & Burns D, 'The Revenge of the Poor: The Anti-Poll Tax Campaign in Britain' (1991) 11 Critical Social Policy 95
12. International Union of Local Authorities, *Local Government Finance and Its Importance for Local Autonomy: Reports Prepared for the Rome Congress, September 26th - October 1st* (1955)
13. Isenmann E, 'The Holy Roman Empire in the Middle Ages' in Bonney R (ed.), *The Rise of the Fiscal State in Europe, c. 1200–1815* (Oxford Scholarship 1999)
14. Jarrard E. K, 'Local Government Law' (2017) 69 Mercer L Rev 205
15. Kautz Gy, *Államgazdaság- vagy pénzügytan* (Aula Kiadó 2004)
16. Kovács Á., *Pénzügyi ellenőrzés változó erőterében* (Perfekt Gazdasági Tanácsadó, Oktató és Kiadó Részvénytársaság, 2003)
17. Lengyel L, *Mozgástér és kényszerpálya* (Helikon Kiadó 1997)
18. Leroy-Beaulieu P, *Pénzügytan II.* (A Magyar Tudományos Akadémia Könyvkiadó-Vállalata 1880)
19. Lentner Cs, 'Önkormányzatok pénzügyi konszolidációja és működőképes állapotban tartásuk eszközürendszere' in Lentner Cs (ed.), *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás. Közpénzügyek és államháztartástan II.* (NKE Szolgáltató Kft. 2015)
20. Menyhárd A, 'A Legfelsőbb Bíróság ítélete a soproni mélygarázs ügyében' (2010) 1 Jogesetek Magyarázata 19

21. Molander P: 'Introduction – Problems of Multi-level Democracies' in: Per Molander (ed.), *Fiscal Federalism in Unitary States* (Springer 2004)
22. O'Hagan J, McBride P & Sanfey P, 'Local Government Finance: The Irish Experience' (1985) 1985 *British Tax Review* 235
23. OECD *The Governance of Land Use in France Case studies of Clermont-Ferrand and Nantes Saint-Nazaire: Case studies of Clermont-Ferrand and Nantes Saint-Nazaire* (OECD Publishing 2017)
24. Salkin P.E & Charles Gottlieb, 'Engaging Deliberative Democracy at the Grassroots: Prioritizing the Effects of the Fiscal Crisis in New York at the Local Government Level' (2012) 39 *Fordham Urban Law Journal* 727
25. Stephen, H.J.; Jenks, Edward, Editor. *Stephen's Commentaries on the Laws of England*. London, Butterworths
26. Siket J, 'Centralization and Reduced Financial Resources: A Worrying Picture for Hungarian Municipalities' (2021) 19 *Central European Public Administration Review* 261
27. Szamel K, *Közigazgatás az állampolgárért, vagy állampolgár a közigazgatásért* (Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1988)
28. Tresch W. R, *Public Finance. A Normative Theory* (Elsevier 2015)
29. Wildavsky A, '*A költségvetés készítése mint politikai folyamat*' in Richard J. Stillman (ed.), *Közigazgatás* (Századvég-Osiris 1994)
30. Williams W. E, *All It Takes is Guts: A Minority View* (Regnery Books 1987)

REGULATIONS AND DOCUMENTS

1. Act C of 1990 on Local Taxes
2. Act CLIV. of 2011 about consolidation of County governments, the takeover of certain healthcare institutions of Municipalities and of the Capital;
3. Act CLXXXIX of 2011 on the local governments of Hungary
4. Act CXCV of 2011 about the Economic stability of Hungary
5. Act CXCVI of 2011 on National Assets
6. Act XX of 1949 s 9(1) on the Constitution of the Republic of Hungary
7. Basic Law for the Federal Republic of Germany (*Grundgesetz*)
8. Bundeshaushaltsordnung vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284)
9. Constitution of France (*Constitution française du 4 octobre 1958.*)
10. Fundamental Law of Hungary (*Magyarország Alaptörvénye*)
11. Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Gemeindeordnung – GO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl. S. 796)
12. Gemeindeordnung (GO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl. S. 796, BayRS 2020-1-1-1)
13. Government Resolution 1943/2017 (XII. 12.) on the support of local government
14. Government decree No. 639/2020. (XII. 22.), No. 535/2020. (XII. 1.) and No. 512/2020. (XI. 21.)
15. The European Charter of Local Self-Government, signed in Strasbourg on 15 October 1985. (In the Hungarian legal system, promulgated by Act XV of 1997)

JUDICIAL PRACTICE

1. Covington v. Kentucky 173 US 231 (1899)
2. Commissioners of Laramie County v. Commissioners of Albany County et al. 92 US 307 (1876)
3. Decision No. Bfv.III.502/2019/5. of the Curia of Hungary
4. Decision No. Köf.5.083/2012/4. of the Municipal Council of The Curia of Hungary
5. Decision No. Köf.5.083/2012/4. of the Curia of Hungary
6. Decision No. Pfv.II.20.042/2021/9. of the Curia of Hungary
7. Hunter v. Pittsburgh. 207 US 161 (1907)
8. Joined Cases C-283 and 312/06 *KÖGÁZ rt and Others v. Zala Megyei Közigazgatási Hivatal Vezetője and OTP Garancia Biztosító rt v. Vas Megyei Közigazgatási Hivatal* [2007] ECR I-8463
9. The Constitutional Court of Hungary 3105/2014. (IV. 17.) [2014], ABH 2014 546
10. The Constitutional Court of Hungary 8/2021. (III. 2.) [2021], ABH 202 689
11. The Constitutional Court of Hungary 3311/2019. (XI. 21.) [2019], ABH 2019 2105
12. The Constitutional Court of Hungary 41/2005. (X. 27.) [2005] ABH 2005 459

INTERNET SOURCES

1. State Audit Office of Hungary 'Financial Control of the Local Governments' <www.asz.hu/storage/files/files/jelentes/2021/21027.pdf> accessed 2 May 2022

Zsolt Pfeffer*

SUKOBI INTERESA IZMEĐU LOKALNIH SAMOUPRAVA I SREDIŠNJEG ZAKONODAVSTVA – KOLIKA JE FINANCIJSKA NEOVISNOST LOKALNE SAMOUPRAVE

Sažetak

Prava i odgovornosti lokalnih vlasti definira središnja zakonodavna vlast, u skladu s pravilima, tradicijom, institucijama ustavnog i upravnog prava određene zemlje. Za obavljanje javnih dužnosti potrebna su financijska sredstva, prihodi i bogatstvo. Povrh toga, potrebno je osigurati pravo raspolaganja, financijsku i ekonomsku autonomiju, kao i mogućnost ostvarivanja subvencija iz državnog proračuna. Omjer i jamstvo prihoda također su važni jer autonomija lokalnih vlasti koja ovisi o središnjim subvencijama može biti upitna. Od primarne je važnosti utvrditi granice autonomije, zaštićene raznim ustavnim odredbama i međunarodnim pravnim dokumentima, kako zakonodavac može kontrolirati porezni zakon, ulaziti u transakcije koje stvaraju dugovanja ili kako ostvariti financiranje iz različitih izvora financiranja lokalnih vlasti. Središnje povlačenje i preraspodjela sredstava mogu potaknuti pitanje solidarnosti lokalnih vlasti. Nadalje, postavlja se i pitanje u kojoj se mjeri mogu ograničiti imovina i prihodi lokalnih samouprava. Praksa raznih ustavnih sudova i vrhovnih sudova (američko, francusko, njemačko i mađarsko pravosuđe) ukazuje da prava i ovlasti lokalnih samouprava nisu neograničene. Međutim, lokalne samouprave moraju pribaviti učinkovitu zaštitu, ali u konačnici država određuje sadržaj i okvir važećih pravnih propisa za lokalne samouprave. Stoga, unutar ustavnog okvira, središnje zakonodavno tijelo ima priliku intervenirati u zaštićenu autonomiju povlačenjem ili preraspodjelom prihoda, imovine ili subvencija.

U istraživanju se primjenjuje metoda financijske i upravno-pravne analize i usporedba prava. Osim međunarodnih, ustavnih i zakonskih (američkih, njemačkih, francuskih, mađarskih) propisa u radu se prikazuje i temeljne karakteristike financijske autonomije lokalne samouprave na temelju načela razrađenih u različitim elementima odluka Vrhovnog suda i Ustavnog suda, kao i ograničenja s kojima se navedena autonomija suočava kao rezultat odluka središnjeg zakonodavnog tijela. Predmet istraživanja je financijska autonomija jedinica lokalne samouprave i njezina zakonska ograničenja koja ukazuju na to da autonomija, nažalost, ne može biti neograničena. Lokalno oporezivanje, vlastiti prihodi i subvencije doista mogu pružiti odgovarajuće temelje za neovisno upravljanje lokalnom samoupravom. Međutim, budući da se lokalne samouprave moraju prilagoditi središnjem državnom sustavu javne uprave i javnih financija, središnje zakonodavstvo može donositi odluke koje nepovoljno utječu na njihove prihode, proračune i imovinu.

Ključne riječi: *javna uprava, lokalna samouprava, javne financije, općinska autonomija, lokalni porezi*



This work is licensed under a Creative Commons

Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

* Dr. sc. Zsolt Pfeffer, docent Pravnog fakulteta Sveučilišta u Pečuhu, 48-as Square 1, H-7622 Pécs, Hungary. E-adresa: pfeffer.zsolt@yahoo.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3627-9512>.

Vedrana Švedl Blažeka*

Pregledni znanstveni rad
UDK 347.922:347.952(497.5)
347.956.6

DOI: <https://doi.org/10.25234/pv/20922>

Rad primljen: 19. travnja 2022.

Rad prihvaćen: 16. listopada 2022.

NEKA PITANJA VEZANA ZA POSTUPANJE PO STUPNJEVITOJ TUŽBI U SUDSKOJ PRAKSI HRVATSKIH SUDOVA

Sažetak: U radu će se prikazati institut stupnjevite tužbe u parničnom postupku i izazove koje donosi kroz obilježja ovog pravnog instituta i specifične ciljeve pravne zaštite. Analizom recentne sudske prakse uočena su neka otvorena pitanja u realizaciji procesnih ovlaštenja sudionika parničnog postupka u postupanju po stupnjevitoj tužbi. U radu će se povezati institut stupnjevite tužbe s ovlaštenjima suda i parničnih stranaka u pojedinim stadijima parničnog postupka te će se prikazati moguće pravne posljedice realizacije tih ovlaštenja. S ciljem davanja odgovora na sporna pitanja i pronalaska rješenja u sudskim postupcima, prikazat će se rješenja poredbenog austrijskog prava, a prema uzoru na koje je institut stupnjevite tužbe implementiran u hrvatsko parnično procesno pravo. U radu će se jasno ukazati na potrebu za novim, potpunijim pravnim rješenjima instituta stupnjevite tužbe u Republici Hrvatskoj jer postojeća adekvatno ne osiguravaju njezine pravozaštitne ciljeve niti pružaju parničnim strankama pravnu sigurnost u realizaciji njihovih dopuštenih raspolaganja. S druge strane, u radu je zaključeno da sud nema odgovarajuće mehanizme kojima bi nadomjestio procesno-pravne praznine na koje se ovim radom ukazuje, osigurao funkcionalnost instituta stupnjevite tužbe te istovremeno osigurao parničnim strankama ujednačenost u postupanju. Konačno, autorica zaključuje da se odgovarajuća efikasnost pravozaštitne funkcije postiže preciznijom regulacijom postupovnih odredbi koje uređuju stupnjevitu tužbu i pojedine stadije parničnog postupka, s odredbama koje uređuju ovlaštenja sudionika parničnog postupka u svakom od tih stadija.

Ključne riječi: *stupnjevita tužba, manifestacijski zahtjev, (ne)određeni tužbeni zahtjev, procesno-pravna ovlaštenja, prethodni postupak*

* Vedrana Švedl Blažeka, doktorandica na Pravnom fakultetu Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, S. Radića 13, 31000 Osijek. E-adresa: vedrana.svedl@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9452-5777>.

1. UVOD

Stupnjevita tužba je u hrvatsko parnično procesno pravo uvedena Zakonom o Izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku iz 2003. g.¹ Hrvatski pravni sustav do 2003. g. nije imao odgovarajuće zakonske odredbe koje bi uređivale situacije iz prakse u kojima tužitelj nije bio u stanju postaviti određen zahtjev prije nego što mu tuženik položi račun u skladu s odredbama materijalnog prava ili ugovora, odnosno zato što ne može doći do podataka kojima tuženik raspolaže, ali mu nije voljan dati.²

Je li stupnjevita tužba u hrvatskom parničnom procesnom pravu ostvarila svoj cilj i svrhu kao efikasno pravozaštitno sredstvo? Cilj je ovog rada istražiti odgovor na ovo pitanje, pa se s time u vezi postavljaju tri hipoteze. Prvo, da postojeća zakonodavna regulativa instituta stupnjevite tužbe na adekvatan način ne osigurava ostvarenje njezinih pravozaštitnih ciljeva, niti osigurava parničnim strankama zadovoljavajući stupanj sigurnosti u realizaciji njihovih dopuštenih raspolaganja u parničnom postupku. Drugo, da u nedostatku mehanizama za popunjavanje procesnopravnih praznina sudovi mogu na adekvatan način osigurati funkcionalnost instituta stupnjevite tužbe i ujednačenost u postupanju. I treće, da odgovarajućoj efikasnosti pravozaštitne funkcije stupnjevite tužbe doprinosi potpunije reguliranje postupovnih odredbi te povezivanje odredaba koje uređuju stupnjevit tužbu i pojedine stadije parničnog postupka s odredbama koje uređuju ovlaštenja sudionika parničnog postupka u svakom od tih stadija.

Sudska praksa hrvatskih sudova kad je riječ o pitanjima povezanim sa stupnjevitom tužbom, siromašna je i neadekvatna, što se može zaključiti istraživanjem dostupnih baza podataka (npr. portal sudske prakse Vrhovnog suda Republike Hrvatske, pravni portal *Ius Info*). Zbog tog će se razloga dostupna sudska praksa analizirati samo radi detektiranja nekih otvorenih pitanja stupnjevite tužbe. Rješenja postavljenih hipoteza tražit će se kroz tumačenje mjero-davnih procesno-pravnih odredbi hrvatskog prava te kroz analizu hrvatske pravne doktrine u usporedbi s poredbenim austrijskim pravnim sustavom.³ Poredbeni pravni sustav bit će prikazan sažeto kroz neka funkcionalna rješenja koja se mogu reflektirati na rješenje hrvatskog prava te će se istražiti mogu li ponuditi uvjerljivija pravna rješenja hrvatskom parničnom procesnom pravu *de lege ferenda*. U prvom dijelu rada prikazat će se uvođenje stupnjevite tužbe u hrvatski regulatorni okvir sa sažetim komparativnim prikazom, zatim pravozaštitna obilježja stupnjevite tužbe te će se potom prezentirati otvorena pitanja proizašla iz analize sudske prakse hrvatskih sudova. U drugom dijelu rada povezat će se institut stupnjevite tužbe s ovlaštenjima suda i parničnih stranaka u pojedinim stadijima parničnog postupka i moguće pravne posljedice realizacije tih ovlaštenja. Naglasak je na razmatranju nekih otvorenih pitanja koja mogu dovesti u pitanje efikasnost pravozaštitne funkcije stupnjevite tužbe. U zaključku će se iznijeti rezultati istraživanja uočenih problema stupnjevite tužbe i prezentirati zaključci o postavljenim hipotezama rada.

1 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku, NN 117/2003 (u daljnjem tekstu: Novela ZPP-a iz 2003.) (HR)

2 Konačni prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku (2003) <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/Arhiva//47.%20-%2011.pdf>, pristupljeno 1. srpnja 2022.

3 Pod pojmom doktrine smatra se skup ujednačenih pravni shvaćanja o nekom pitanju ili problemu. Vidjeti Marta Mukić Vidaković, *Opći pravni rječnik* (Narodne novine, 2006) 168.

2. UVOĐENJE STUPNJEVITE TUŽBE U HRVATSKI REGULATORNI OKVIR

2.1. RAZLOZI UVOĐENJA STUPNJEVITE TUŽBE

Stupnjevita tužba uvedena je u hrvatsko parnično procesno pravo Novelom ZPP-a iz 2003. i implementirana u odredbu čl. 186. b st. 2. i 3. ZPP-a prema uzoru na rješenje austrijskog prava koje primjenjuje taj procesno-pravni institut više od stotinu godina.⁴ Osnovni cilj uvođenja stupnjevite tužbe u hrvatski regulatorni okvir povećanje je opće kvalitete i efikasnosti u pružanju pravne zaštite te poboljšanja opće funkcionalizacije parničnog postupka.⁵ Također, uvođenjem stupnjevite tužbe željelo se kroz regulatorni okvir urediti situacije iz prakse u kojima tužitelj nije bio u stanju postaviti određen zahtjev prije nego što mu tuženik položi račun u skladu s odredbama materijalnog prava ili ugovora, odnosno zato što ne može doći do podataka kojima tuženik raspolaže, ali mu nije voljan dati.⁶

Hrvatski zakonodavac implementirao je u hrvatski Zakon o parničnom postupku gotovo cijeli sadržaj odredbe čl. 42. oEGZPO-a uz dopune koje su takvo zakonsko rješenje učinile kompliciranim i otvorile razna materijalno-pravna i procesno-pravna pitanja povezana s praktičnom primjenom stupnjevite tužbe.⁷ Zbog tog razloga u ovom će se radu prikazati poredbeno-pravno rješenje pravnog sustava koji je pri uvođenju stupnjevite tužbe u hrvatsko parnično procesno pravo bio uzor hrvatskom zakonodavcu. Dakle, uočeno je kako je hrvatski zakonodavac pri implementaciji instituta stupnjevite tužbe izvršio određene preinake odredbe čl. 42. austrijskog oEGZPO-a, pa se želi ukazati na teškoće koje je takav pristup uzrokovao u praktičnoj primjeni ovog instituta.

2.2. OSNOVE AUSTRIJSKOG UREĐENJA INSTITUTA STUPNJEVITE TUŽBE

Austrijsko parnično procesno pravo poredbeno će se prikazati kao izvorište hrvatskog regulatornog rješenja instituta stupnjevite tužbe i radi usporedbe kako ovaj institut funkcionira

4 Stupnjevita tužba (njem. *Stufenklage*) prema Art. XLII članak 42. izmjena austrijskog *Zivilprozessordnung* (u daljnjem tekstu: oEGZPO), *Zivilprozessordnung*, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10001698>, pristupljeno 1. srpnja 2022. (AT)

U odredbi čl. 186. b st. 1. ZPP-a uređuje se samostalna manifestacijska tužba, koja neće biti predmetom analize u ovom radu.

Ivo Grbin, 'Nove vrste tužbi i odluka u parničnom postupku' (2005) 44 (6) *Pravo u gospodarstvu*, 276. Austrijski pravni sustav poznaje institut stupnjevite tužbe od 1895. g; Mladen Pavlović, 'Manifestacijska stupnjevita tužba i tužba vjerovnika prije dospelosti njegove tražbine' (2019) 56(4) *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 934. i 937.

5 Konačni prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku (2003) <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/Arhiva//47.%20-%2011.pdf>, pristupljeno 1. srpnja 2022.

6 *Ibidem*.

7 Zakon o parničnom postupku, NN 53/1991, 91/1992, 58/1993, 112/1999, 88/2005, 2/2007, 84/2008, 96/2008, 123/2008, 57/2011, 148/2011, 25/2013, 89/2014, 70/2019 (u daljnjem tekstu: ZPP) (HR) Grbin (n 4) 276, 284-286., Pavlović, 'Manifestacijska stupnjevita tužba i tužba vjerovnika prije dospelosti njegove tražbine' (n 4) 936.

u domaćoj praksi nakon izvršenih preinaka izvornog rješenja.⁸ Autorica će se zadržati samo na prikazu osnovnih obilježja austrijskog rješenja, pri čemu je korištena dostupna literatura iz knjižnice, elektronskih baza podataka, *online* časopisa i dr. Uočeno je kako je problematika stupnjevite tužbe u pravilu prikazana kroz opće izvore (knjige i komentari zakona s područja parničnog procesnog prava) dok se ne mogu izdvojiti relevantniji specijalni izvori koji samostalno obrađuju problematiku stupnjevite tužbe primjenjivo na ovaj rad.

Izvorno austrijsko zakonodavno rješenje tako propisuje da svakome tko je prema odredbama građanskog prava obvezan prikazati imovinu ili dugove, ili za koga se pretpostavlja da zna za utajenu ili prikrivenu imovinu, može se presudom naložiti da se izjasni, prema potrebi podnošenjem popisa imovine ili dugova, što mu je poznato o toj imovini, o dugovima ili o utaji ili prikrivanju imovine, te da položi prisegu da su podaci koje je dao točni i potpuni. Svatko tko ima privatno-pravni interes za utvrđivanje imovine ili duga ima pravo na tužbu. U austrijskom pravnom sustavu neki se autori razilaze oko shvaćanja pravne naravi privatnopravnog interesa tužitelja, a time i oko shvaćanja hoće li se u slučaju pomanjkanja takvog pravnog interesa postavljati manifestacijski zahtjev presudom odbiti ili odbaciti u slučaju.⁹ Ako tužba za predaju onoga što tuženik duguje iz temeljnog pravnog odnosa kumulira s tužbom za davanje pregleda imovine pod prisegom, postavljanje konačnog zahtjeva koji tužitelj traži može se odgoditi dok se ne preda pregled imovine pod prisegom. Ova se tužba u pravnoj teoriji još naziva i informacijska tužba.¹⁰ Neki autori svrhu stupnjevite tužbe vide i u izbjegavanju vođenja dvostrukih procesa, odnosno dvije odvojene parnice za pribavu podataka i prema zasebnom kondemnatornom zahtjevu.¹¹ Također se naglašava kako do podnošenja stupnjevite tužbe dolazi zbog propuštanja tuženika da preda potrebne podatke tužitelju.¹² Neke od dvojbi austrijskog uređenja instituta stupnjevite tužbe jesu može li se polaganje računa svrstati u pregled imovine i obveza te što se uopće smatra imovinom i obvezama budući da iz odredbi oEGZPO-a to izričito ne proizlazi, pa se odgovori traže u propisima građanskog prava, no u tu se problematiku u ovom radu neće dublje zalaziti.¹³

Vidljivo je kako i austrijski pravni sustav predviđa odlučivanje o stupnjevitoj tužbi u dva stadija, pri čemu se prvo odlučuje o manifestacijskom zahtjevu, a potom o kondemnatornom

8 Stupnjevitu tužbu poznaje i njemački pravni sustav. U njemačkom pravnom sustavu uređuje ju odredba članka 254. njemačkog *Zivilprozessordnung* (u daljnjem tekstu: dZPO) kojom je propisano da ako je zahtjev za povrat onoga što tuženik duguje iz temeljnog pravnog odnosa spojen sa zahtjevom za polaganje računa ili za podnošenje popisa imovine ili za podnošenje izjave pod prisegom, posebna specifikacija činidbe koje tužitelj zahtijeva može se odgoditi do dostave fakture, popisa imovine ili dostavljene izjave pod prisegom. U tom smjeru koristila se i njemačka literatura radi sveobuhvatnije analize ovog instituta. *Zivilprozessordnung* <https://www.gesetze-im-internet.de/zpo/>, pristupljeno 1. srpnja 2022. (DE)

Stupnjevita tužba poznata je i slovenskom pravnom sustavu, čije je rješenje srodnije rješenju njemačkog pravnog sustava. Odredbom čl. 182. a *Zakona o pravdnem postopku* propisano je kako tužitelj može isticati dva tužbena zahtjeva protiv istog tuženika, pri čemu će se odluka o drugom tužbenom zahtjevu odgoditi ako to ovisi o pribavljanju činjenica ili dokaza koje tužitelj traži prvim tužbenim zahtjevom. Tužitelj je dužan drugi tužbeni zahtjev pobliže definirati te navesti činjenice i dokaze na kojima ga temelji u roku koji će odrediti sud nakon pravomoćnosti odluke o prvom tužbenom zahtjevu. *Zakon o pravdnem postopku*, <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO1212>, pristupljeno 1. srpnja 2022. (SLO)

9 Grbin, (n 4) 285.

10 Mihajlo Dika, 'Samostalna manifestacijska tužba i stupnjevita tužba' (2005) 44(1) *Pravo u gospodarstvu* 5–6; Mihajlo Dika, *Gradansko parnično procesno pravo, Tužba* (Narodne novine, 2009) 329.

11 Bernhard Wiecezorek i Rolf A. Schütze, *Zivilprozessordnung und Nebengesetze, Großkommentar*, (Auflage 4., De Gruyter, 2013) 146. i 154.

12 Wiecezorek i Schütze, *Zivilprozessordnung und Nebengesetze, Großkommentar*, 2013 (n 11) 148.

13 Grbin, (n 4) 278.–280.

glavnom zahtjevu proizašlom iz temeljnog pravnog odnosa parničnih stranaka. Iz literature se uočava stajalište kako se u povodu stupnjevite tužbe vode dva odvojena, sukcesivna postupka, pri čemu se opće procesno-pravne pretpostavke provjeravaju zasebno za svaki stadij, a razmatraju se i odnosi pojedinih stadija.¹⁴ U poredbenom se pravu spominje još jedan pomoćni stadij, a to je ispitivanje istinitosti dostavljenih podataka davanjem prisege tuženika.¹⁵ Dakle, prema nekim stranim autorima kod postupanja po stupnjevitoj tužbi moguća su i tri stadija, od kojih su prva dva pomoćna (dostava informacija i davanje prisege) i vode se u nužnoj povezanosti s trećim glavnim zahtjevom.¹⁶ Svaki stadij je samostalan i predmetom zasebnog odlučivanja.¹⁷ Austrijskim zakonodavnim rješenjem nije posebno propisano postupanje tužitelja između odluke o manifestacijskom i glavnom zahtjevu, pa se u teoriji zauzima stajalište kako tužitelj treba tražiti nastavak postupka određivanjem svog tužbenog zahtjeva, odnosno njegovim preciziranjem.¹⁸ U povodu manifestacijskog zahtjeva u Austriji se odlučuje presudom, kao i o glavnom zahtjevu nakon što se precizira.¹⁹

3. SPECIFIČNOSTI STUPNJEVIJE TUŽBE I IZAZOVI KOJE DONOSI U HRVATSKI PARNIČNI POSTUPAK

3.1. PRAVOZAŠTITNA OBILJEŽJA STUPNJEVIJE TUŽBE

Kako bi se došlo do rješenja otvorenih pitanja povezanih s postupanjem po stupnjevitoj tužbi u parničnom postupku, nužno je prikazati njezina osnovna obilježja i pravozaštitnu funkciju. Pravozaštitni cilj stupnjevite tužbe jest olakšati ostvarenje tražbina tužitelja čija točna visina, količina ili neki drugi sadržaj tužitelju nisu poznati zato što tuženik ne ispunjava svoju građanskopravnu obvezu polaganja računa ili predaje pregleda imovine ili obveza.²⁰

Stupnjevitom tužbom na specifičan način kumuliraju se dva ili više zahtjeva.²¹ Pri tome, kao prvi postavlja se manifestacijski zahtjev koji mora biti određen, a kao drugi se postavlja

14 Johan Braun, *Lehrbuch des Zivilprozeßrechts, Erkenntnisverfahren* (Mohr Siebeck, 2014) 447.; Johanna Hennighausen, *Das Gebot der Unabhängigkeit bei Erlass eines Teilurteils* (Mohr Siebeck, 2021) 15.; Carl-Theodor Olivet, *Juristische Arbeitstechnik in der Zivilstation* (4. Auflage, C.F. Müller, 2010) 177.; Norbert Pantle i Stephan Kreissl, *Die Praxis des Zivilprozesses* (4. Auflage, Verlag W. Kohlhammer, 2007) 32. i 34.; Wieczorek i Schütze, *Zivilprozessordnung und Nebengesetze, Großkommentar*, 2013 (n 11) 162.; Bernhard Wieczorek i Rolf A. Schütze, *Zivilprozessordnung und Nebengesetze, Großkommentar* (De Gruyter Recht, 2007) 304.

15 Braun, (n 14) 446.; Leo Rosenberg, *Zivilprozessrecht* (17. Auflage, Verlag C.H. Beck 2010) 522.

16 Braun, (n 14) 446.; Hennighausen, (n 14) 16.; Olivet, (n 14) 177.; Wieczorek i Schütze, *Zivilprozessordnung und Nebengesetze, Großkommentar*, 2013 (n 11) 159.; Wieczorek i Schütze, *Zivilprozessordnung und Nebengesetze, Großkommentar*, 2007 (n 14) 304.

17 Braun, (n 14) 446.; Hennighausen, (n 14) 16.; Pantle i Kreissel, (n 14) 32.; Olivet, (n 14) 177.

18 Grbin (n 4) 292.

19 Braun, (n 14) 446.; Hennighausen, (n 14) 123.; Kurt Schellhamer, *Zivilprozess, Gesetz-Praxis-Fälle* (15. Auflage, C. F. Müller, 2016) 84.; Wieczorek i Schütze, *Zivilprozessordnung und Nebengesetze, Großkommentar*, 2013 (n 11) 148., 159., 162. i 166. Među navedenim autorima dominira stajalište kako presuda o manifestacijskom zahtjevu ima karakter djelomične presude, što se smatra ispravnim stajalištem.

20 Dika, 'Samostalna manifestacijska tužba i stupnjevita tužba' (n 10) 15.; Dika, *Građansko parnično procesno pravo, Tužba* (n 10) 337.

21 Dika, *Građansko parnično procesno pravo, Tužba* (n 10) 339.; Grbin (n 4) 276.; Pavlović, 'Manifestacijska stupnjevita tužba i tužba vjerovnika prije dospelosti njegove tražbine' (n 4) 932. i 934.

nekvantificirani kondemnatorni zahtjev.²² Odredbom čl. 186. st. 1. ZPP-a propisano je kako tužba treba sadržavati zahtjev u pogledu glavne stvari i sporednih traženja, pa se stupnjevita tužba može smatrati iznimkom od pravila da tužitelj mora odrediti tužbeni zahtjev u tužbi.²³ Stupnjevita tužba traži funkcionalnu povezanost manifestacijskog i nespecificiranog kondemnatornog zahtjeva na način da prihvaćanje i ostvarenje manifestacijskog zahtjeva predstavlja pretpostavku za postavljanje određenog tužbenog zahtjeva.²⁴ Proceduralna joj je prednost što oslobađa tužitelja da unaprijed odredi tužbeni zahtjev, dakle neizvjesnost se povezuje s visinom tužbenog zahtjeva.²⁵ Tužitelj pravni interes za podnošenjem stupnjevite tužbe crpi iz potrebe preciziranja izvorno neodređenoga zahtjeva po pribavi prethodno zahtijevanog polaganja računa ili pregleda imovine ili obveza.²⁶ U slučaju da nema povezanosti između preciziranja tužbenog zahtjeva i zahtjeva za polaganjem računa ili pregleda imovine i obveza, sud bi trebao pozvati tužitelja da postavi određeni zahtjev (čl. 109. st. 1. i 186. b st. 4. ZPP-a).²⁷ Smatra se da postavljeni manifestacijski zahtjev ima pomoćni, odnosno pripremni karakter u slučaju kada je tražbina tužitelja nesigurna zbog radnji tuženika.²⁸ Prema Grbinu, manifestacijski zahtjev mora biti povezan s ranije postojećim pravnim odnosom stranaka, dok predmet glavnog zahtjeva prema postojećem zakonodavnom rješenju mora biti činidba propisana zakonskom odredbom, ali se i kritizira i smatra nepotrebnim ograničenje navedenih činidbi.²⁹ Dika razlikuje stupnjevitu tužbu *stricto sensu* iz čl. 186. b st. 2. ZPP-a i stupnjevitu tužbu u širem smislu iz čl. 186. b st. 3. ZPP-a.³⁰ U biti te se dvije vrste stupnjevutih tužbi razlikuju u zakonom propisanom sadržaju manifestacijskog zahtjeva.

O stupnjevitoj tužbi *stricto sensu* iz čl. 186. b st. 2. ZPP-a riječ je u slučaju da tužitelj postavi kumulirani tužbeni zahtjev na način da prvo postavi kondemnatorni zahtjev kojim će tražiti da se naloži tuženiku da položi račun ili preda pregled imovine i obveza (manifestacijski zahtjev). Bitno je istaknuti kako se pravni interes za podnošenje stupnjevite tužbe iz čl. 186. b st. 2. ZPP-a ne bi mogao priznati u slučaju da se traže podaci koji nisu nužni za kvantificiranje kondemnatornog zahtjeva, odnosno ako se traže podaci koji su potrebni radi samog saznanja

22 Braun, (n 14) 447.; Dika, *Gradansko parnično procesno pravo, Tužba* (n 10) 338.

23 Braun, (n 14) 447.; Rosenberg (n 15) 522.

24 Dika, *Gradansko parnično procesno pravo, Tužba*, (n 10) 399; Hennighausen, (n 14) 16; Schellhamer, n (19) 81; Wiczorek i Schütze, *Zivilprozessordnung und Nebengesetze, Großkommentar*, 2013 (n 11) 146. i 162; Wiczorek i Schütze, *Zivilprozessordnung und Nebengesetze, Großkommentar*, 2007 (n 14) 619.

25 Martin Schwab, *Zivilprozessrecht* (5. Auflage, C.F. Müller, 2016) 110.

26 Dika, 'Samostalna manifestacijska tužba i stupnjevita tužba' (n 10) 18; Dika, *Gradansko parnično procesno pravo, Tužba*, (n 10) 340; Grbin (n 4) 290.

Prema Diki, u slučaju podnošenja stupnjevite tužbe kod koje kumulira manifestacijski zahtjevi za polaganje računa ili podnošenja pregleda imovine i obveza sa zahtjevom za davanjem podataka o prikrivenoj ili utajenoj imovini (zahtjev iz samostalne manifestacijske tužbe iz čl. 186. b st.1. ZPP-a) u prvom bi se stadiju odlučivalo o zahtjevu za polaganjem računa i/ili podnošenja pregleda imovine i obveza te o zahtjevu za davanjem podataka o prikrivenoj ili utajenoj imovini.

Prema Grbinu, s drugim nepreciziranim zahtjevom ne bi mogao kumulirati zahtjev iz čl. 186 b st.1. ZPP-a iz samostalne manifestacijske tužbe za davanje podataka o utajenoj ili prikrivenoj imovini, s čijim se stajalištem autorica slaže tumačeći odredbu čl. 186. b ZPP-a.

27 Dika, 'Samostalna manifestacijska tužba i stupnjevita tužba' (n 10) 18; Dika, *Gradansko parnično procesno pravo, Tužba*, (n 10) 340; Grbin (n 4) 290.

28 Braun, (n 14) 618; Hennighausen, (n 14) 16; Olivet, (n 14) 178.

29 Grbin (n 4) 290.

Prema Grbinu, predmetom stupnjevite tužbe ne mogu biti tužiteljeve obveze, jer se drugi zahtjev iz stupnjevite tužbe ne može odnositi na tužiteljeve obveze.

30 Dika, 'Samostalna manifestacijska tužba i stupnjevita tužba' (n 10) 15.16. i 22.

postoji li tražbina za isplatom ili ne kao i radi ostvarivanja kondemncije kojom će naknadno precizirani zahtjev biti prihvaćen (npr. gdje se novac nalazi i sl.).³¹ Drugim će se zahtjevom tražiti da se tuženika osudi na isplatu iznosa novca, isporuku ili predaju stvari ili prijenos prava čiju će visinu, količinu odnosno istovjetnost odrediti tek nakon što tuženik položi račun ili preda pregled imovine i obveza, odnosno tek nakon što se provede vještačenje ili izvedu drugi dokazi u povodu položenog računa ili predanog pregleda imovine i obveza ili u povodu uskrate polaganja računa ili predaje pregleda imovine i obveza (komplementarni nekvantificirani kondemnatorni zahtjev³²). Dakle, riječ je o obvezi tuženika koja proizlazi iz sadržaja građansko-pravnog odnosa između tužitelja i tuženika.³³

Stupnjevitu tužbu u širem smislu iz čl. 186. b st. 3. ZPP-a podnosi tužitelj u sporovima u kojima ne može postaviti određeni zahtjev prije nego što dođe do podataka koje mu tuženik ne želi dati premda njima raspolaže, a koje mu je prema sadržaju građanskopravnoga odnosa dužan dati, odnosno koji se mogu smatrati zajedničkim za obje stranke. Tužitelj bi tako prvo trebao postaviti kumulirani tužbeni zahtjev tako da se naloži tuženiku dostava podataka koje on ne želi dati premda njima raspolaže, a koje je prema sadržaju građanskopravnoga odnosa dužan dati, odnosno koji se mogu smatrati zajedničkim za obje stranke. U slučaju iz čl. 186. b st. 3. ZPP-a riječ je o uopćenijem zahtjevu od onoga iz čl. 186. b st. 2. ZPP-a jer se mogu tražiti bilo kakvi podaci koji se smatraju zajedničkim, kojima tuženik raspolaže, ali ih ne želi dati tužitelju, a bez njih tužitelj ne može kvantificirati svoj zahtjev.³⁴ Drugim zahtjevom tražit će se da se tuženika osudi na isplatu iznosa, predaju stvari ili prijenos prava čiju će visinu, količinu, odnosno istovjetnost odrediti tek nakon što mu tuženik dade potrebne podatke, odnosno tek nakon što se provede vještačenje ili izvedu drugi dokazi o podacima koje tuženik izbjegava dati.

U povodu stupnjevite tužbe postupak se odvija u dva stadija.³⁵ U prvome se stadiju raspravlja i odlučuje o manifestacijskom zahtjevu,³⁶ a u drugom stadiju slijedi preciziranje početno nekvantificiranog kondemnatornog zahtjeva sukladno odredbi čl. 186. b st. 4. i 5. ZPP-a i nastavak postupanja u povodu tako uređenog kondemnatornog zahtjeva. Između dvaju stadija iz odredbe čl. 186. b st. 2. i 3. ZPP-a i odredbe čl. 325. a ZPP-a uočava se postojanje svojevrsnog međustadija koji obuhvaća ovlaštenje tužitelja zatražiti, a s druge strane ovlaštenje suda da odredi izvođenje dokaza provođenjem vještačenja ili drugih dokaza ako ocijeni da je to potrebno radi provjere i dopune položenog računa, podnesenog pregleda imovine i obveza, odnosno u povodu uskrate tih podataka. U literaturi se nailazi na pravno stajalište prema kojemu u slučaju odbijanja pomoćnih zahtjeva iz ranijih stadija postupanja po stupnjevitoj tužbi, pa s time u vezi ne dođe do donošenja odluke o glavnoj stvari, nema smetnje da se podnese nova tužba.³⁷

31 Dika, 'Samostalna manifestacijska tužba i stupnjevita tužba' (n 10) 18; Olivet, (n 14) 178; Rosenberg, (n 15) 522; Wiczorek i Schütze, *Zivilprozessordnung und Nebengesetze, Großkommentar*, 2013 (n 11) 146. i 154.

32 Dika, 'Samostalna manifestacijska tužba i stupnjevita tužba' (n 10) 15; Schellhamer, (n 19) 84.

33 Dika, *Gradansko parnično procesno pravo, Tužba*, (n 10) 344; Dika, 'Samostalna manifestacijska tužba i stupnjevita tužba' (n 10) 22; Pavlović, 'Manifestacijska stupnjevita tužba i tužba vjerovnika prije dospelosti njegove tražbine' (n 4) 934.

34 Dika, *Gradansko parnično procesno pravo, Tužba* (n 10) 339.

35 *Ibidem*. 337.

36 Dika, *Gradansko parnično procesno pravo, Tužba* (n 10) 339; Pavlović, 'Manifestacijska stupnjevita tužba i tužba vjerovnika prije dospelosti njegove tražbine' (n 4) 934.

37 Wiczorek i Schütze, *Zivilprozessordnung und Nebengesetze, Großkommentar*, 2007 (n 14) 305.

Analizom korištene literature uočena su ujednačena stajališta kako podnošenjem stupnjevite tužbe u odnosu na nekvantificirani tužbeni zahtjev nastupa prekid zastare, a nakon dostave tužbe tuženiku i zabrana dvostruke litispendencije.³⁸

3.2. STUPNJEVITA TUŽBA – NEKA OTVORENA PITANJA IZ SUDSKE PRAKSE

Dostupna sudska praksa u ovom će radu poslužiti za detektiranje nekih teškoća koje proizlaze iz mogućih različitih tumačenja odredbe čl. 186. b st. 2. – 5. ZPP-a. Sudska praksa otvara pitanja kako ispravno postaviti zahtjev po stupnjevitoj tužbi, kako bi sud trebao postupiti u povodu neuredne stupnjevite tužbe, pitanje dokazivanja postavljenog manifestacijskog zahtjeva iz čl. 186. b st. 3. ZPP-a i kako se postupa u slučaju da tuženik udovolji manifestacijskom zahtjevu sadržanom u stupnjevitoj tužbi dobrovoljno ili u prisilnom postupku.³⁹ Vodeći računa o procesnim stadijima parničnog postupka, otvaraju se daljnja pitanja postoji li ograničenje tužitelja u postavljanju određenog tužbenog zahtjeva nakon zaključenja prethodnog postupka, kako važeće procesno-pravne odredbe prilagoditi specifičnoj naravi stupnjevite tužbe i konačno pravne pozicije tuženika pri određenim radnjama po stupnjevitoj tužbi (npr. neomogućavanje prava na žalbu protiv manifestacijskog rješenja, postupanje suda po nevaljano postavljenoj stupnjevitoj tužbi i sl.). Neki autori ukazuju na moguću neizvjesnost i dugotrajnost postupka po manifestacijskom zahtjevu sadržanom u stupnjevitoj tužbi neadekvatnim tumačenjem i primjenom odredbi čl. 186. b st. 2. – 5. ZPP-a.⁴⁰ Analizom dostupne domaće literature uočavaju se razmatranja određenih pojmova koji su obuhvaćeni pravnom regulativom stupnjevite tužbe kao npr. određenje pojmova polaganja računa te imovine i obveza.⁴¹ Procesno pravo terminološki ne definira ove pojmove, već se oni određuju najčešće kroz propise obveznog prava.⁴² Nije uočeno da bi eventualne terminološke nedoumice oko pojmova polaganja računa, imovine i obveza u sudskoj praksi hrvatskih sudova bile izvor značajnijih praktičnih prijedora.

U nekim budućim razmatranjima valjalo bi detaljnije analizirati i pitanja kao što su primjerice, mogućnost određivanja minimalnog iznosa glavnog zahtjeva,⁴³ zatim odluka koje se mogu donijeti u pojedinim stadijima odlučivanja o stupnjevitoj tužbi, pitanje nastupanja pra-

38 Dika, 'Samostalna manifestacijska tužba i stupnjevita tužba' (n 10) 18.–19.; Dika, *Gradansko parnično procesno pravo, Tužba*, (n 10) 340.–341.; Braun, (n 14) 446.; Olivet, (n 14) 177; Wieczorek i Schütze, *Zivilprozessordnung und Nebengesetze, Großkommentar*, 2013 (n 11) 161.

39 Tako u rješenju Županijskog suda u Varaždinu broj: Gž1334/2020 od 30.11.2020., pristupljeno na portal *Ius Info* 6. travnja 2021., neobjavljenom rješenju Županijskog suda u Zagrebu broj: Gž-336/2020 od 18. veljače 2020., neobjavljenom rješenju Županijskog suda u Vukovaru broj: Gž-52/2020 od 10. veljače 2020. Primjer je postupak koji se vodi pred Općinskim sudom u Osijeku pod poslovnim brojem: Pr-310/2019.

40 Mladen Pavlović, 'Zahtjevi po stupnjevitoj tužbi i teškoće u ovrsi' (2019) 67 (6590) *Informatore* 32; Mladen Pavlović, 'Maratonski «uvodni» postupak po stupnjevitoj tužbi uz poteškoće u ovrsi' (2021) 60(1) *Pravo u gospodarstvu* 170; Grbin, (n 4) 290.

41 Navedene pojmove detaljnije su razradili autori Dika, Grbin i Pavlović. Vidjeti Dika, 'Samostalna manifestacijska tužba i stupnjevita tužba' (n 10) 10.–11.; Dika, *Gradansko parnično procesno pravo, Tužba*, (n 10) 332.–333; Grbin, (n 4) 278.–280; Pavlović, 'Manifestacijska stupnjevita tužba i tužba vjerovnika prije dospelosti njegove tražbine' (n 4) 929.–930.

42 Dika, 'Samostalna manifestacijska tužba i stupnjevita tužba' (n 10) 10.–11.; Dika, *Gradansko parnično procesno pravo, Tužba*, (n 10) 332.–333; Grbin, (n 4) 278.–280; Pavlović, 'Manifestacijska stupnjevita tužba i tužba vjerovnika prije dospelosti njegove tražbine' (n 4) 929.–930.

43 Braun, (n 14) 447; Wieczorek i Schütze, *Zivilprozessordnung und Nebengesetze, Großkommentar*, 2013 (n 11) 147.

vomoćnosti odluke o manifestacijskom zahtjevu sadržanom u stupnjevitoj tužbi, troškovi koji nastanu u povodu stupnjevite tužbe itd. U poredbenom pravu posebno se razmatraju pretpostavke za podnošenje stupnjevite tužbe kod zahtjeva za naknadu neimovinske štete (npr. duševne boli, strah i sl.).⁴⁴

4. STUPNJEVITA TUŽBA S ASPEKTA PROCESNIH OVLAŠTENJA SUDA

4.1. PROCESNOPRAVNA OVLAŠTENJA SUDA U POSTUPANJU PO STUPNJEVIJOJ TUŽBI

U ovom izlaganju prezentirat će se osnovne obveze suda u postupanju u povodu zaprimljene stupnjevite tužbe. Sukladno odredbi čl. 277. ZPP-a nakon primitka tužbe obavljaju se pripreme za glavnu raspravu koje obuhvaćaju prethodno ispitivanje tužbe, dostavu tužbe tuženiku na odgovor, održavanje pripremnog ročišta i zakazivanje glavne rasprave. Sud je tako prije svega dužan ispitati je li podnesak razumljiv ili sadržava sve što je potrebno da bi se po njemu moglo postupiti te sukladno odredbi čl. 109. ZPP-a naložiti podnositelju da podnesak ispravi, odnosno dopuni u skladu s danom uputom i u tu svrhu mu vratiti podnesak radi ispravka ili dopune. Smatra li sud da nema dovoljno osnova za donošenje odluke o pitanju koje se postavilo u tijeku prethodnog ispitivanja tužbe, sukladno odredbi čl. 283. ZPP-a ostavit će da o tom pitanju donese odluku nakon primitka odgovora na tužbu ili na pripremnom ročištu.

Kada je riječ o stupnjevitoj tužbi, sud bi kroz stadij prethodnog ispitivanja tužbe morao najkasnije nakon zaprimanja odgovora na tužbu, odnosno održanog pripremnog ročišta utvrditi odgovara li stupnjevita tužba sadržajno uvjetima iz odredbe čl. 186. b st. 2. i 3. ZPP-a odnosno postoji li manifestacijski zahtjev kao prvi zahtjev i drugo, je li postavljen nekvantificirani kondemnatorni zahtjev. Utvrdi li sud da je manifestacijski zahtjev iz stupnjevite tužbe osnovan, rješenjem će naložiti tuženiku da položi račun ili preda pregled imovine i obveza, odnosno da se naloži tuženiku dostava podataka koje on ne želi dati premda njima raspolaže, a koje je prema sadržaju građanskopravnoga odnosa dužan dati, odnosno koji se mogu smatrati zajedničkim za obje stranke. Protiv tog rješenja, prema odredbi čl. 325. a ZPP-a, tuženik ima pravo podnijeti žalbu u roku od osam dana. Utvrdi li sud da je manifestacijski zahtjev iz stupnjevite tužbe neosnovan, neće se donositi odbijajuće rješenje nego će se postupiti sukladno odredbi čl. 186. b st. 4. ZPP-a i pozvati tužitelja da postavi određeni zahtjev za isplatu novca, predaju stvari ili prijenos prava. U konkretnom slučaju tužitelj nema kao tuženik jednako procesno-pravno oružje protiv za sebe nepovoljne odluke o manifestacijskom zahtjevu. U hrvatskom se pravu o tome odlučuje rješenjem (čl. 325. a st.1. ZPP-a), što se razmatralo u pravnoj teoriji na način treba li se odlučivati rješenjem ili presudom.⁴⁵ Ovisno o ishodu postupanja po manifestacijskom zahtjevu od strane tuženika, sud bi sukladno odredbama čl. 186. b st. 2. i 3. i 325. a ZPP-a mogao odrediti provođenje vještačenja ili izvođenje drugih dokaza prije nego

44 Braun, (n 14) 446.

45 Dika, 'Samostalna manifestacijska tužba i stupnjevita tužba' (n 10) 19.; Dika, *Građansko parnično procesno pravo, Tužba*, (n 10) 341.; Grbin, (n 4) 291.

što pozove tužitelja da postavi određeni zahtjev ili odmah pozvati tužitelja da postavi određeni zahtjev prema odredbi čl. 186. b st. 4. ZPP-a. U drugom stadiju postupka sud će postupati u povodu određenog kondemnatornog zahtjeva za koji vrijede uobičajena pravila parničnog postupka.⁴⁶ Postavljanje određenog zahtjeva tužitelja nakon udovoljavanja manifestacijskom zahtjevu ne smatra se preinakom tužbe.⁴⁷

4.2. NEKI IZAZOVI POSTUPANJA SUDA U POJEDINIM STADIJIMA PARNIČNOG POSTUPKA

Treba li odredbu čl. 186. b st. 2. i 3. ZPP-a u poveznici s odredbom čl. 325. a ZPP-a tumačiti tako da se zahtjevu tužitelja za određivanjem vještačenja ili izvođenju nekog drugog dokaza radi provjere i dopune predloženoga računa, podnjetoga pregleda imovine i obveza ili danih podataka nema mjesta udovoljiti u slučaju da tuženik postupi po manifestacijskom zahtjevu bilo na temelju rješenja suda, bilo dobrovoljno?

Riječ je, dakle, o stadiju u kojemu je udovoljeno manifestacijskom zahtjevu, ali je i dalje izostao poziv tužitelju da prema odredbi čl. 186. b st. 4. ZPP-a postavi određeni tužbeni zahtjev. U literaturi se nailazi na stajališta kako se u stadijima odlučivanja o stupnjevitosti tužbi tužitelju treba omogućiti reakcija na negativnu odluku o manifestacijskom zahtjevu⁴⁸ i omogućiti mu ili da kvantificira zahtjev ili povuče tužbu, što je u hrvatskom slučaju postupanje prema odredbi čl. 186. b st. 4. ZPP-a. Tuženik svoje argumente protiv određivanja vještačenja ili izvođenja drugih dokaza može temeljiti na odredbi čl. 325. a ZPP-a. U tom kontekstu glavni argument tuženika bio bi da sud treba pozvati tužitelja da bez određivanja vještačenja ili drugih dokaza prema čl. 325. a ZPP-a postavi određeni tužbeni zahtjev na temelju traženih i dostavljenih podataka. Mogao bi se isticati i argument da bi u konkretnom slučaju bila riječ o provođenju dokaza radi utvrđivanja činjenica potrebnih za donošenje konačne odluke o tužbenom zahtjevu, dakle dokaza koji bi se uobičajeno izvodili radi utvrđivanja spornih činjenica u parničnom postupku, uključujući i postavljenu visinu tužbenog zahtjeva. Argument tuženika mogao bi biti i da je predao podatke nužne za određivanje zahtjeva tužitelju te da se određivanje zahtjeva više ne može osnovano odgađati. Svrha stupnjevite tužbe nije omogućavanje povoljnije pravne pozicije tužitelju, što nije niti sporno, no s druge strane, evidentni izneseni prijevori u primjeni odredaba čl. 186. b st. 2. i 3. i 325. a ZPP-a očito ugrožavaju pravnu poziciju tužitelja zbog pravne nesigurnosti.⁴⁹

Kako bi se analizirala ispravnost tumačenja spornih odredaba ZPP-a, potrebno je sagledati postupanje tužitelja i tuženika prije podnošenja tužbe. Tužitelj može koristiti stupnjevitu tužbu kao mehanizam zaštite svojih prava u slučaju kada točna visina, količina ili neki drugi

46 Pavlović, 'Manifestacijska stupnjevita tužba i tužba vjerovnika prije dospelosti njegove tražbine' (n 4) 938.; Schellhamer (n 19) 85.

47 Wiczorek i Schütze, *Zivilprozessordnung und Nebengesetze, Großkommentar*, 2013 (n 11) 167; Tako i u presudi i rješenju Županijskog suda u Rijeci broj: Gž-R-469/2017 od 14. prosinca 2017. pristupljeno portalu *Ius Info* 27. travnja 2021.

48 Grbin, (n 4) 292; Schellhamer, (n 19) 84; Wiczorek i Schütze, *Zivilprozessordnung und Nebengesetze, Großkommentar*, 2013 (n 11) 166.

49 Grbin, (n 4) 292.

sadržaj tražbine tužitelju nisu poznati zato što tuženik ne ispunjava svoju građanskopravnu obvezu polaganja računa ili predaje pregleda imovine ili obveza prema odredbi čl. 186. b st. 2. i 3. ZPP-a. Tužitelj, dakle, svoju tražbinu ne može odrediti i realizirati bez intervencije suda u parničnom postupku. Tuženik koji je odbio dati podatke prije podnošenja tužbe ili koji je osporio manifestacijski zahtjev u odgovoru na tužbu odlučio se na poduzimanje radnji koje onemogućavaju da se tražbina kvantitativno utvrdi izvan parničnog postupka, nego u već pokrenutom parničnom postupku.⁵⁰ Kada bi se prihvatilo stajalište da bi tužitelj nakon dostave traženih podataka bez provjera i dopune iz odredbi čl. 186. b st. 2. i 3. i 325. a ZPP-a morao urediti tužbeni zahtjev (npr. angažmanom stručne osobe o vlastitu trošku izvan parnice), mogući slijed postupanja tuženika bio bi osporiti tako određen tužbeni zahtjev u njegovoj visini i osnovanosti. Posljedica takvog razvoja parničnog postupka jest provođenje novog vještačenja u dokaznom postupku po uređenom tužbenom zahtjevu. Za tužitelja to bi moglo značiti dvostruki trošak jer bi zasigurno nakon poziva suda iz čl. 186. b st. 4. ZPP-a morao poduzimati određene radnje za određivanje visine njegove tražbine, a potom tu istu visinu dokazivati u daljnjem tijeku parničnog postupka. S druge strane, ako sud na prijedlog tužitelja nakon rješavanja manifestacijskog zahtjeva odmah odredi vještačenje prema odredbama čl. 186. b st. 2. i 3. i 325. a ZPP-a, neće nastupiti troškovi ročišta za glavnu raspravu, izmjene podnesaka i vještačenja. Ovaj međustadij, prema autoričinu mišljenju, mogao bi se izbjeći ako iz danih podataka jasno proizlazi visina zahtjeva koju tužitelj prihvaća, pa on odustane od prijedloga da se provede vještačenje ili izvedu drugi dokazi na okolnost provjere i dopune danih podataka. Pri tome, ako tužitelj i prije poziva suda iz čl. 186. b st. 4. ZPP-a kvantificira i uredi svoj tužbeni zahtjev, a tuženik postavljanu visinu tužbenog zahtjeva ospori, nema smetnje da se u daljnjem tijeku postupka provodi vještačenje na okolnost visine tužbenog zahtjeva, ako je taj dokazni prijedlog predložen sukladno odredbi čl. 299. st. 1. ZPP-a.

Iznesene praktične situacije dovode u pitanje efikasnost pravozaštitne funkcije stupnjevite tužbe, njezinu svrsishodnost i načelo ekonomičnosti parničnog postupka. Autorica smatra da *ratio* odredbe čl. 186. b st. 2. i 3. ZPP-a nije restriktivan za tužitelja kad je posrijedi pitanje provođenja vještačenja u stadiju nakon udovoljavanja manifestacijskom zahtjevu.⁵¹ Bez obzira na to što gramatičkim tumačenjem odredbe čl. 325. a ZPP-a može biti upitno za koju se svrhu može odrediti vještačenje, ispravno tumačenje prava tužitelja treba tražiti na izvoru, a to je odredba čl. 186. b st. 2 i 3. ZPP-a. Navedena odredba za razliku od odredbe čl. 325. a ZPP-a širi mogućnosti tužitelja kad je posrijedi pitanje predlaganja provođenja vještačenja te je propisano sljedeće: „(...) odnosno tek nakon što se provede vještačenje ili izvedu drugi dokazi u povodu položenog računa ili predanog pregleda imovine i obveza ili u povodu uskrate polaganja računa ili predaje pregleda imovine i obveza.(...) odnosno tek nakon što se provede vještačenje ili izvedu drugi dokazi o podacima koje tuženik izbjegava dati.”

Dakle, predlaganje i određivanje vještačenja ne bi trebalo biti striktno vezano za ispravnost zatraženih i dostavljenih podataka, nego da se vještačenje može provesti i u povodom dostav-

50 Autorica zaključuje da je tuženik skrivio neizvjesnost utvrđivanja tužbenog zahtjeva zbog odbijanja ispunjenja zakonske obveze davanja podataka. Vidjeti i Braun, (n 14) 446.

51 Sudska praksa pokazuje ujednačenost u određivanju vještačenja nakon udovoljavanja manifestacijskom zahtjevu (predmeti koji se vode kod Općinskog suda u Vinkovcima, Stalna služba u Županji broj: P-873/2019; Općinskog suda u Osijeku, Stalna služba u Belom Manastiru broj: P-1008/2019, P-2428/2019, P-642/2019, P-1093/2019, P-470/2019; Općinskog suda u Osijeku broj: P-641/2019, P-1305/2019, P-938/2019, P-590/2019; Općinskog suda u Đakovu broj: P-367/2019, P-360/2019; Općinskog suda u Đakovu, Stalna služba u Našicama broj: P-369/2019; Općinskog građanskog suda u Zagrebu broj: P-745/2019).

ljenih podataka, pa i na okolnost utvrđenja iznosa visine zahtjeva tužitelja.⁵² Čak i u duhu odredbe čl. 325. a ZPP-a provođenje vještačenja, odnosno nalaz i mišljenje vještaka moglo bi se, prema autoričinu mišljenju, smatrati dopunom pribavljenih podataka.⁵³

U nastavku ovog rada prikazat će se još jedan primjer prijepora vezanog za postupanje po stupnjevitom tužbi. Pitanje je u kojem se stadiju parničnog postupka odlučuje o manifestacijskom zahtjevu, a u kojem stadiju se postavlja određeni tužbeni zahtjev u poveznici s odredbama čl. 299. (iznošenje novina), 190. i 192. (preinaka tužbe)⁵⁴ ZPP-a. Prema nekim stajalištima, postupak po manifestacijskom zahtjevu pomoćni je stadij postupka kojemu je glavni cilj i svrha prikupljanje informacija i realizacija načela ekonomičnosti parničnog postupka.⁵⁵ Doktrina poredbenog prava ujednačena je u stajalištu kako su postupci po manifestacijskom i glavnom zahtjevu odvojeni, i ne postupa se prema idućem, dok se ne riješi prethodni.⁵⁶ Prethodni postupak je početni dio parničnog postupka koji obuhvaća stadij pripremanja glavne rasprave i traje sve do okončanja pripremnog ročišta kada se rješenjem zaključuje.⁵⁷ Ovaj stadij parničnog postupka predviđa radnje iz čl. 277. ZPP-a, a bitne posljedice njegova zaključenja jesu prekluzija prava na iznošenje novih činjenica i predlaganja dokaza.⁵⁸ Iznimno se prema čl. 190. st. 2. ZPP-a dopušta preinaka tužbenog zahtjeva do zaključenja glavne rasprave. Drugi stadij parničnog postupka stadij je glavne rasprave.⁵⁹ Navedene stadije parničnog postupka potrebno je povezati sa specifičnošću stupnjevite tužbe, koja se također raspravlja u dva stadija.

Teoretski je moguće da sud o manifestacijskom zahtjevu riješi u stadiju prethodnog postupka ili da tuženik dobrovoljno po njemu postupi. U tom slučaju sud bi trebao voditi računa da u dva predviđena ročišta, ako to okolnosti dopuste, riješi manifestacijski zahtjev i provjeri ili dopuni pribavljene podatke ako to ocijeni potrebnim (čl. 291. st. 5. ZPP-a). Dakle, sud bi u stadiju prethodnog postupka objektivno izvršio sve pripreme radnje za glavnu raspravu, uključujući i omogućio tužitelju da odredi svoj zahtjev. No, u praksi je čest slučaj da sud o postavljenom manifestacijskom zahtjevu donese rješenje kojem udovoljava zahtjevu tužitelja ili se zatraženi podaci dobrovoljno dostave, a potom zaključi prethodni postupak i odredi vještačenje koje se objektivno provodi u stadiju glavne rasprave. U tom se slučaju pojavljuju teorijski i praktični prijepori. S obzirom na to da se prihvaća stajalište kako je postupak po ma-

- 52 Primjerice, klijenti banke koji su imali ugovore o kreditu s valutnom klauzulom u švicarskim francima (CHF) mogu zatražiti otplatne planove, knjigovodstvene kartice i obavijesti o promjenama kamatnih stopa, ali da bi se kvantificirao tužbeni zahtjev nužno je provođenje vještačenja jer se za izračune razlike kamata i tečajne razlike ipak treba temeljiti na stručnim znanjima vještaka.
- 53 Neovisnost pojedinih stadija postupka očituje se kroz donošenje djelomične presude, koja omogućava konsolidaciju procesnog materijala. Vidjeti Hennighausen, (n 14) 123.
- 54 Detaljnije objektivnoj preinaci tužbe vidjeti Sladana Aras Kramar, 'Objektivna preinaka tužbe u praksi' (2021) 30 (6) *Pravo i porezi* 10; Dika, *Gradansko parnično procesno pravo, Tužba*, (n 10) 445.-473.
- 55 Pantle i Kreissl, (n 14) 32. i 34.; Wiczorek i Schütze, *Zivilprozessordnung und Nebengesetze, Großkommentar*, 2013 (n 11) 146. i 154. Navedeni autori iznose kako tužitelju može prijetiti neizvjesnost, jer bez vještačenja neće moći utvrditi visinu zahtjeva.
- 56 Hennighausen, (n 14) 16.; Wiczorek i Schütze, *Zivilprozessordnung und Nebengesetze, Großkommentar*, 2013 (n 11) 146., 162. i 168.
- 57 Sladana Aras Kramar i Bože Jović, 'Nove činjenice i dokazi u parničnom postupku' (2015) 48(97) *Pravnik* 58.; Dragan Katić, 'Pravne posljedice zaključenja prethodnog postupka (prema Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku iz travnja 2013.)' (2013) 11.-12 *Odvjetnik* 24.; vidjeti i Antun Šagovac, 'Prekluzije sa zaključenjem prethodnog postupka: prijedlozi i mišljenja' (2015) 63(6388) *Informator* 12.
- 58 Alan Uzelac, 'Delays and Backlogs in Civil Procedure' (2014) 39 (238) A (South) *East European Perspective Revista de Processo* (RePro, Sao Paolo) 39, 58.-59. Ovaj autor ukazuje na moguće praktične teškoće u primjeni odredaba Novele ZPP-a 2013.
- 59 Katić, (n 57) 25.

nifestacijskom zahtjevu pomoćni postupak kojemu je cilj i svrha pribava podataka potrebnih za određivanje tužbenog zahtjeva, očekivano se odvija u stadiju prethodnog postupka. S druge strane, moguće je da se proširi i u stadij glavne rasprave.⁶⁰ Jasno je stoga da postoji mogućnost da tužitelj bez svoje krivnje neće biti u mogućnosti kvantificirati svoj zahtjev do zaključenja prethodnog postupka. Ranije je izneseno stajalište kako da je do podnošenja stupnjevite tužbe došlo krivnjom tuženika, što također treba imati u vidu.⁶¹ Predlaganjem pribave podataka iz manifestacijskog zahtjeva i predlaganjem provođenja vještačenja u povodu tih podataka, tužitelj je ispunio obvezu pravovremenog predlaganja dokaza svojih činjeničnih navoda. Tužitelj je time, smatra autorica, opravdao eventualno, ali osnovano kvantificiranje zahtjeva u stadiju glavne rasprave.

5. STUPNJEVITA TUŽBA S ASPEKTA PROCESNIH OVLAŠTENJA PARNIČNIH STRANAKA

5.1. PROCESNOPRAVNA OVLAŠTENJA PARNIČNIH STRANAKA

Sukladno odredbi čl. 186. b st. 2. i 3. ZPP-a tužbeni zahtjev trebao bi se sastojati od najmanje dvaju objektivno kumuliranih zahtjeva kondemnatorne naravi. U slučaju da visina tužbenog zahtjeva nije neizvjesna, za podnošenje stupnjevite tužbe ne bi postojala valjana osnova.⁶² Tužitelj je dakle, uz ispunjenje svih uvjeta iz čl. 106. ZPP-a, dužan primarno postaviti zahtjev kojim će se tražiti od suda da se u vidu rješenja naloži tuženiku da položi račun ili preda pregled imovine i obveza, odnosno da se naloži tuženiku dostava podataka koje on ne želi dati premda njima raspolaže, a koje je prema sadržaju građanskopravnoga odnosa dužan dati, odnosno koji se mogu smatrati zajedničkim za obje stranke. Potom tužitelj treba postaviti nekvantificirani zahtjev za isplatu novca, predaju stvari ili prijenos prava koje će odrediti nakon pribave podataka, odnosno tek nakon što se provede vještačenje ili izvedu drugi dokazi u povodu položenog računa ili predanog pregleda imovine i obveza ili u povodu uskrate polaganja računa ili predaje pregleda imovine i obveza ili nakon što se provede vještačenje ili izvedu drugi dokazi o podacima koje tuženik izbjegava dati. Tužitelj je sukladno odredbi čl. 40. ZPP-a u obvezi odrediti vrijednost predmeta spora.

Što tužitelj treba dokazati kako bi njegov manifestacijski zahtjev bio usvojen? Sukladno odredbi čl. 186. b st. 2. ZPP-a tužitelj bi u činjeničnom opisu tužbe bio dužan obrazložiti i

60 Rosenberg navodi kako se tužbeni zahtjev može odrediti najkasnije nakon davanja zakletve. Vidjeti Rosenberg, (n 15) 522; Presuda i rješenje Županijskog suda u Rijeci broj: Gž-R-469/2017 od 14. prosinca 2017. pristupljeno portalu *Ius Info* 27. travnja 2021. g. te rješenju Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj: Revd-191/2020 od 11. veljače 2020. g. pristupljeno portalu *Ius Info* 28. lipnja 2021.

61 Braun, (n 14) 446.; Grbin, (n 4) 277.

62 Schwab, (n 25) 110. Ovo bi stajalište autorica objasnila na sljedećem primjeru. Tražbina tužitelja proizlazi iz Ugovora o djelu kojim je ugovoren način utvrđenja visine naknade koja će se isplatiti izvršitelju. Tako je ugovoreno kako je izvršitelj dužan voditi evidenciju o broju odradenih sati izvođenja nastave i vježbi te će mu se sukladno odredbama Kolektivnog ugovora za to isplatiti naknada prema metodologiji koja je propisana tim aktom. Dakle, u konkretnom slučaju, prema autoričinu mišljenju, visina tražbine tužitelja nije neizvjesna. S druge strane, njezina visina ne bi se mogla utvrđivati iz dokumentacije kojom bi raspolagao tuženik, a ne želi ju predočiti tužitelju. Tužitelj sam raspolaže svim dostupnim podacima za izračun visine naknade, a to su broj odradenih sati i koeficijent za izračun prema mjerodavnom Kolektivnom ugovoru.

dokazati sukladno pravilima o teretu dokazivanja građanskopravni odnos koji ga povezuje s tuženikom, odnosno postojanje temeljnog odnosa parničnih stranaka iz kojeg proizlazi obveza tuženika da položi račun ili preda pregled imovine i obveza. S druge strane, sukladno odredbi čl. 186. b st. 3. ZPP-a tužitelj bi u činjeničnom opisu tužbe bio dužan obrazložiti i dokazati sukladno pravilima o teretu dokazivanja da tuženik raspolaže podacima koji se traže manifestacijskim zahtjevom, zatim da tužitelj njima ne raspolaže ili do njih ne može doći mimo tuženika, odnosno bez provođenja vještačenja ili izvođenja drugih dokaza te da su mu ti podaci nužni za kvantificiranje njegova kondemnatornog zahtjeva.⁶³ Sukladno ranije izloženoj sudskoj praksi, tužitelj bi morao predočiti i dokaze da je tuženik odbio na njegov zahtjev dati podatke (bilo da je predloženo saslušanje tužitelja ili predana materijalna dokumentacija). Na poziv suda iz čl. 186. b st. 4. ZPP-a tužitelj će biti u obvezi postaviti određeni tužbeni zahtjev. Tužitelj pri konačnom određivanju svog zahtjeva nije vezan prikupljenim podacima kao i da može tražiti više ili manje od onoga što podaci sugeriraju.⁶⁴

Tuženik je primjerice ovlašten u odgovoru na tužbu očitovati se na navode iz tužbe, i iznijeti svoje stajalište o predmetu spora, osporiti oba kumulirana zahtjeva ili postupiti po manifestacijskom zahtjevu, a osporiti samo osnovanost kondemnatornog zahtjeva i poduzimati druge radnje u granicama dopuštenih raspolaganja prema općim pravilima parničnog postupka. U sudskoj je praksi prikazanoj u ovom radu uočeno kako se tuženima ne ostavlja rok od osam dana radi žalbe na rješenje kojim se manifestacijski zahtjev usvaja, što je također ozbiljan procesno-pravni problem.

5.2. PRAVNE POSLJEDICE REALIZACIJE NEKIH PROCESNIH OVLAŠTENJA SUDA U ODNOSU NA PARNIČNE STRANKE

Kroz ovo izlaganje prikazat će se pravne posljedice realizacije nekih procesnih ovlaštenja sudova u odnosu na parnične stranke. Prvo će se analizirati praktični problem uočen u parničnom postupku koji se vodi kod Općinskog suda u Osijeku gdje Sud nije prepoznao da tužitelj nije podnio tužbu koja ima obilježje stupnjevite tužbe (nije postavljen manifestacijski zahtjev) te je tijekom glavne rasprave nastavio postupati po nekvantificiranom kondemnatornom zahtjevu.⁶⁵

Tuženik je u odgovoru na tužbu među ostalim naveo kako podnesena tužba nema karakter stupnjevite tužbe jer nije postavljen manifestacijski zahtjev niti tuženik raspolaže podacima zbog kojih tužitelj ne može postaviti tužbeni zahtjev. Prvostupanjski sud nije pozvao tužitelja da prema odredbi čl. 109. ZPP-a uredi tužbeni zahtjev, nego je raspravnim rješenjem na koje tuženik nije imao pravo na žalbu naložio dostavu podataka koje je tužitelj naknadno predložio podneskom. Sud je u konkretnom slučaju zaključio prethodni postupak, a da nije tužitelja pozvao da uredi tužbu i nastavio provoditi stadij glavne rasprave. Koje pravne posljedice u konkretnom slučaju trpi tuženik? Prema mišljenju autorice, u odnosu na tuženika počinjena je relativno bitna povreda odredaba parničnog postupka iz čl. 345.st.1. ZPP-a, uskraćeno mu je

63 Dika, 'Samostalna manifestacijska tužba i stupnjevita tužba' (n 10) 23.

64 Wiczorek i Schütze, *Zivilprozessordnung und Nebengesetze, Großkommentar*, 2013 (n 11) 160.

65 Postupak se vodi pred Općinskim sudom u Osijeku pod poslovnim brojem: Pr-310/2019.

pravo na pravni lijek, ugrožen je od mogućeg pogrešnog tumačenja odredaba o preinaci tužbe te su mu uzrokovani parnični troškovi. Ne ulazeći u *meritum* spora, tuženik je u ovakvom činjeničnom stanju mogao očekivati za sebe povoljan ishod upravo zbog procesno-pravnih propusta tužitelja, a potom i suda. Opisano činjenično stanje naizgled pogoduje tužitelju, no je li to uistinu tako? Autorica iz opisanog činjeničnog stanja želi ukazati na opasnost koja prijete i tužitelju u slučaju da tuženik uspije sa svojom žalbom u slučaju donošenja za tužitelja pozitivne presude. U slučaju da žalbeni sud utvrdi da se podnesena tužba ne može smatrati stupnjevito te da je u stadiju glavne rasprave došlo do nedopuštene preinake tužbenog zahtjeva, konačan uspjeh u parnici za tužitelja bio bi upitan upravo zbog njegovih vlastitih procesnih propusta.

Drugi praktični problem koji će se analizirati u ovom radu povezuje se s postupanjem suda prema odredbi čl. 186. b st. 4. ZPP-a u stadiju glavne rasprave. Otvoreno je pitanje je li tužitelj u obvezi odrediti svoj tužbeni zahtjev prije nego što ga sud na to pozove. Tumačenjem odredbe čl. 186. b st. 4. ZPP-a autorica izvodi zaključak da neovisno o tome je li tuženik manifestacijskom zahtjevu udovoljio u odgovoru na tužbu, tijekom prethodnog postupka ili čak naknadno u postupku njegove prisilne realizacije, nije propisana obveza tužitelja da određuje tužbeni zahtjev prije nego što ga sud na to pozove.⁶⁶ U slučaju da sud nije pozvao tužitelja da postavi određeni zahtjev prije zaključenja glavne rasprave, ne bi se tako moglo govoriti da je tužitelj prekludiran u postavljanju određenog zahtjeva u toj fazi postupka. S druge strane, odredba čl. 186. b st. 4. ZPP-a nije smetnja da tužitelj postavi tužbeni zahtjev i prije nego što ga sud na to pozove.

6. ZAKLJUČAK

Polazišne točke u analizi rezultata istraživanja otvorenih pitanja realizacije procesnih ovlaštenja sudionika parničnog postupka u postupanju po stupnjevitoj tužbi specifična su obilježja i pravozaštitna funkcija stupnjevite tužbe. Provedena analiza potvrđuje ujednačen zaključak kako je specifičnost stupnjevite tužbe sadržana u njezinu obilježju da tužbeni zahtjev ne treba biti određen već u tužbi.

Prva je postavljena hipoteza rada da postojeće zakonodavno uređenje instituta stupnjevite tužbe ne osigurava na adekvatan način ostvarenje njezinih pravozaštitnih ciljeva, niti osigurava parničnim strankama zadovoljavajući stupanj sigurnosti u realizaciji njihovih dopuštenih raspolaganja u parničnom postupku. Provedena analiza i istraživanje instituta stupnjevite tužbe govore u prilog potvrđivanja ove hipoteze. Zaključuje se da odredbe čl. 186. b st. 2. – 5. ZPP-a na način kako su implementirane u hrvatsko parnično procesno pravo ne realiziraju cilj i svrhu stupnjevite tužbe. Ono što se iz postojećeg zakonodavnog uređenja može nedvojbeno utvrditi jest da se postupanje po stupnjevitoj tužbi odvija u dva stadija i da je nužno postavljanje dvaju odvojenih zahtjeva: manifestacijski zahtjev i nespecificirani kondemnatorni zahtjev. Primjenom pravila o teretu dokazivanja, smatra se nedvojbenim i nužnost obrazlaganja te dokazivanja, sukladno pravilima o teretu dokazivanja, građanskopravnog odnosa koji povezuje

66 Tako i u presudi i rješenju Županijskog suda u Rijeci broj: Gž-R-469/2017 od 14. prosinca 2017. pristupljeno portalu *Ius Info* 27. travnja 2021. te rješenju Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj: Revd-191/2020 od 11. veljače 2020. pristupljeno portalu *Ius Info* 28. lipnja 2021.

tužitelja s tuženikom. Pri tome se misli na dokazivanje postojanja temeljnog odnosa parničnih stranaka iz kojeg proizlazi obveza tuženika da položi račun ili preda pregled imovine i obveza, kao i da u činjeničnom opisu tužbe tužitelj mora obrazložiti i dokazati da tuženik raspolaže podacima koji se traže manifestacijskim zahtjevom, da tužitelj s njima ne raspolaže ili do njih ne može doći mimo tuženika odnosno bez provođenja vještačenja ili izvođenja drugih dokaza, da su mu ti podaci nužni za kvantificiranje njegova kondemnatornog zahtjeva, kao i da mu ih tuženik odbija dati. Autorica nije pronašla zadovoljavajući zakonodavni odgovor na izazove koje prikazani procesno-pravni prijevori oko stupnjevite tužbe donose strankama u sudskim postupcima. Iz provedene analize proizlazi kako je teret realizacije cilja i svrhe stupnjevite tužbe preuzela sudska praksa. Opisano činjenično stanje nije zadovoljavajuće jer je hrvatska sudska praksa siromašna i neadekvatna, a s druge strane dužna je primjenjivati odredbe ZPP-a koje ostavljaju previše otvorenih pitanja i ne pružaju parničnim strankama odgovarajući stupanj pravne sigurnosti kada odluče sudu pristupiti podnošenjem stupnjevite tužbe. Druga postavljena hipoteza ovog rada jest da u nedostatku mehanizama za popunjavanje procesno-pravnih praznina sudovi mogu na adekvatan način osigurati funkcionalnost instituta stupnjevite tužbe i ujednačenost u postupanju. Provedenom analizom nisu utvrđeni elementi koji bi potvrdili ovu hipotezu. Hrvatski zakonodavac zadržao je okvir rješenja poredbenog prava, no odlučio je izvršiti određene prilagodbe koje su se pokazale glavnim izvorom prijevora i izazova u parničnom postupku. Sudovi u praktičnoj primjeni odredbe čl. 186. b st. 2. – 5. ZPP-a suočeni su s izazovima u osiguranju funkcionalnosti instituta stupnjevite tužbe jer odredba čl. 186. b st. 2. – 5. ZPP-a ne daje jasne i nedvosmislene smjernice kojim bi sudovi mogli popuniti procesno-pravne praznine pogotovo u poveznici s odredbom čl. 325. a ZPP-a. Autorica smatra da se zahtjevu tužitelja za određivanjem vještačenja ili izvođenju nekog drugog dokaza radi provjere i dopune predloženoga računa, podnjetoga pregleda imovine i obveza ili danih podataka treba udovoljiti i slučaju da tuženik postupi po manifestacijskom zahtjevu, bilo na temelju rješenja suda bilo dobrovoljno, treba udovoljiti. Također se zauzima stajalište da s obzirom na to kako je postupak po manifestacijskom zahtjevu pomoćni postupak kojemu je cilj i svrha pribava podataka potrebnih za određivanje tužbenog zahtjeva, postoji mogućnost da se taj postupak proširi i na stadij glavne rasprave. Prema trećoj postavljenoj hipotezi, odgovarajućoj efikasnosti pravozaštitne funkcije stupnjevite tužbe doprinosi potpunije reguliranje postupovnih odredbi te povezivanje odredbi koje uređuju stupnjevitu tužbu i pojedine stadije parničnog postupka, s odredbama koje uređuju ovlaštenja sudionika parničnog postupka u svakom od tih stadija. Provedenom analizom autorica smatra ovu hipotezu potvrđenom.

Zakonodavna intervencija u odredbu čl. 186. b st. 2. – 5. ZPP-a te njezino usklađenje s odredbom čl. 325. a ZPP-a, prema mišljenju autorice, nužne su. Cilj je predložene intervencije *de lege ferenda* u odredbe čl. 186. b st. 2. – 5. i 325. a ZPP-a prije svega pojednostavniti postojeće zakonsko rješenje s naglaskom na prava i obveze stranaka te ovlaštenja suda u pojedinim stadijima parničnog postupka u postupanju po stupnjevitoj tužbi; npr. ne navoditi vrste činidbi radi kojih tužitelj može tražiti pravnu zaštitu, naglasiti dužnost suda da ispita dopuštenost manifestacijskog zahtjeva u odnosu na mogućnost postavljanja glavnog zahtjeva, predvidjeti da se u slučaju podnošenja stupnjevite tužbe tužbeni zahtjev iznimno može konačno precizirati u stadiju glavne rasprave, izrijekom predvidjeti obvezu provođenja vještačenja nakon postupanja po manifestacijskom zahtjevu ako tužitelj bez te stručne radnje ne može konačno precizirati tužbeni zahtjev te ako je to svrsishodno za konačno rješenje odnosa između stranaka (prema uzoru na propise koji uređuju preinaku tužbe). Efikasnim bi se moglo pokazati

i rješenje odvajanja postupanja po manifestacijskom zahtjevu i postupanja po glavnom zahtjevu prema uzoru na austrijska doktrinarna rješenja. Tako bi se u povodu stupnjevite tužbe vodila dva odvojena, sukcesivna postupka, pri čemu se opće procesno-pravne pretpostavke provjeravaju zasebno za svaki stadij i pri čemu se idući može nastaviti po okončanju prethodnog stadija. Glavni cilj bi bio konačno preciziranje tužbenog zahtjeva uz naglašeno načelo ekonomičnosti parničnog postupka. Predlaže se razmotriti da se u prvom stadiju po prijedlogu tužitelja provede vještačenje koje bi mu omogućilo provjeru i dopunu dostavljenih podataka te preciziranje visine tražbine. Postupak po preciziranom tužbenom zahtjevu predlaže se nastaviti na prijedlog tužitelja ili rješenjem suda o nastavku postupka po preciziranom tužbenom zahtjevu.

LITERATURA I IZVORI

1. Aras Kramar S, 'Objektivna preinaka tužbe u praksi' (2021) 30 (6) *Pravo i porezi* 10
2. Aras Kramar S i Jović B, 'Nove činjenice i dokazi u parničnom postupku' (2015) 48 (97) *Pravnik* 57
3. Braun J, *Lehrbuch des Zivilprozeßrechts, Erkenntnisverfahren* (Mohr Siebeck, 2014)
4. Dika M, *Građansko parnično procesno pravo, Tužba* (Narodne novine, 2009)
5. Dika M, Samostalna manifestacijska tužba i stupnjevita tužba, (2005), 44 (1) *Pravo u gospodarstvu*
6. Grbin I, Nove vrste tužbi i odluka u parničnom postupku, (2005) 44(6) *Pravo u gospodarstvu* 275
7. Hennighausen J, 'Das Gebot der Unabhangigkeit bei Erlass eines Teilurteils' (Mohr Siebeck, 2021)
8. Katić D, Pravne posljedice zaključenja prethodnog postupka (prema Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku iz travnja (2013) 11–12 *Odvjetnik* 24
9. Mukić Vidaković M, *Opći pravni rječnik* (Narodne novine, 2006)
10. Olivet C, *Juristische Arbeitstechnik in der Zivilstation* (4. Auflage, C. F. Müller, 2010)
11. Pantle N i Kreissl S, 'Die Praxis des Zivilprozesses' (4. Auflage, Verlag W. Kohlhammer, 2007)
12. Pavlović M, Manifestacijska stupnjevita tužba i tužba vjerovnika prije dospelosti njegove tražbine (2019) 56 (4) *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 923
13. Pavlović M, 'Zahtjevi po stupnjevitoj tužbi i teškoće u ovrsi' (2019) 67 (6590) *Informator* 13
14. Pavlović M, Maratonski „uvodni“ postupak po stupnjevitoj tužbi uz poteškoće u ovrsi, (2021) 60 (1) *Pravo u gospodarstvu* 169
15. Pechstein M, *EU/EG Prozessrecht* (3. neu bearbeitete Auflage, Mohr Siebeck, 2007)
16. Schellhamer K, *Zivilprozess, Gesetz-Praxis-Fälle* (15. Auflage, C.F. Müller, 2016)
17. Schwab M, *Zivilprozessrecht* (5. Auflage, C.F. Müller, 2016)
18. Rosenberg L, *Zivilprozessrecht* (17. Auflage, Verlag C.H. Beck, 2010)
19. Šagovac A, Prekluzije sa zaključenjem prethodnog postupka: prijedlozi i mišljenja (2015) 63 (6388) *Informator* 12
20. Uzelac A, Delays and Backlogs in Civil Procedure, A (South) East European Perspective (2014) 39 (238) *Revista de Processo* (RePro, Sao Paolo)
21. Wiczcerek B i Schütze R, *Zivilprozessordnung und Nebengesetze, Großkommentar* (De Gruyter Recht, 2007)

22. Wieczorek B i Schütze R, *Zivilprozessordnung und Nebengesetze, Großkommentar* (Auflage 4., De Gruyter, 2013)

PROPISI

1. Zakon o parničnom postupku (NN 53/1991, 91/1992, 58/1993, 112/1999, 88/2005, 2/2007, 84/2008, 96/2008, 123/2008, 57/2011, 148/2011, 25/2013, 89/2014, 70/2019) (HR)
2. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku (NN 117/2003) (HR)
3. *Zivilprozessordnung*, <https://www.gesetze-im-internet.de/zpo/>, pristupljeno 1. veljače 2022. (DE)
4. *Zivilprozessordnung*, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10001699>, pristupljeno 1. veljače 2022. (AT)
5. *Zakon o pravdnem postopku*, <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO1212> pristupljeno 1. srpnja 2022. (SLO)
6. Konačni prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku, Zagreb, svibanj 2003. g., <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/Arhiva//47.%20-%2011.pdf>, pristupljeno 1. srpnja 2022.

SUDSKA PRAKSA

1. Presuda i rješenje Gž-R-469/2017 Županijski sud u Rijeci (14. prosinca 2017.) (HR)
2. Rješenje Revd-191/2020 VSRH (11. veljače 2020.) (HR)
3. Rješenje Gž-1334/2020 Županijski sud u Varaždinu (30. studenoga 2020.) (HR)
4. Rješenje Gž-336/2020 Županijski sud u Zagrebu (18. veljače 2020.) (HR)
5. Rješenje Gž-52/2020 Županijski sud u Vukovaru (10. veljače 2020.) (HR)
6. Općinski sud u Osijeku pod poslovnim brojem: Pr-310/2019 (HR)
7. Općinski sud u Vinkovcima, Stalna služba u Županji broj: P-873/2019 (HR)
8. Općinski sud u Osijeku, Stalna služba u Belom Manastiru broj: P-1008/2019, P-2428/2019, P-642/2019, P-1093/2019, P-470/2019 (HR)
9. Općinski sud u Osijeku broj: P-641/2019, P-1305/2019, P-938/2019, P-590/2019 (HR)
10. Općinski sud u Đakovu broj: P-367/2019, P-360/2019 (HR)
11. Općinski sud u Đakovu, Stalna služba u Našicama broj: P-369/2019 (HR)
12. Općinski građanski sud u Zagrebu broj: P-745/2019 (HR)

Vedrana Švedl Blažeka*

SOME ISSUES RELATED TO THE PROCEDURE OF THE ACTION BY STAGES IN THE CASE LAW OF CROATIAN COURTS

Summary

The action by stages was introduced into the Croatian civil procedure law by the 2003 Law on Amendments to the Civil Procedure Act, with the aim of increasing the general quality and efficiency in providing legal protection and improving the general functioning of civil procedure. Courts do not keep records of the number of received actions by stages lawsuits but available case law indicates that difficulties do exist and thus the need for a serious approach to this issue. The aim of this paper is to point out the importance of understanding the legal institute of action by stages with an emphasis on its practical application. Participants in court proceedings who apply to the court by filing an action by stages must be aware of its legal effects at certain stages of civil proceedings. On the other hand, the court must also ensure the lawful application of this institute so as not to commit procedural violations that would jeopardize the litigants' legal position. In this regard, the analysis of this legal institute is necessary in order to remove practical doubts and ensure its legal function. Research results of this paper have confirmed that practical doubts should not be neglected and that there is room to consider a more efficient solution than the one in existence.

Keywords: action by stages, manifestation request, undetermined lawsuit, request, procedural powers, preliminary procedure



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

* Vedrana Švedl Blažeka, PhD Student at the Faculty of Law, Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, S. Radića 13, 31000 Osijek, Republic of Croatia. E-mail address: vedrana.svedl@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9452-5777>.

Goran Bašić*

UDK 340.111(048.1)

DOI: <https://doi.org/10.25234/pv/23315>**PRIKAZ KNJIGE: BARBARA PISKER, KRITIČKA PRAVNA TEORIJA: IZVORI, ZNAČAJKE I DOSEZI, VELEUČILIŠTE U POŽEGI, POŽEGA, 2022.**

Knjiga *Kritička pravna teorija: izvori, značajke i dosezi*, dr. sc. Barbare Pisker nudi pregled osnovnih teoretskih ideja koje stoje iza koncepta kritičke pravne teorije. Kroz prizmu sociološkog pristupa autorica predstavlja i analizira tradiciju i sintezu kritičke pravne teorije s naglaskom na bitnost u stvaranju integralne i kritičke teorije prava. Monografija jasno ukazuje na opći značaj koji je povijesno prisutan u kritičkoj teoriji te je u uskoj vezi s temeljnom premisom sociološkog pristupa, tj. kritičkoj refleksiji društva.

Knjiga je proizašla iz doktorske disertacije *Kritička pravna teorija: tradicija i nova sinteza*, pod mentorstvom Josipa Kregara. Analitički je podijeljena na tri dijela. U prvom dijelu pod naslovom *Teorijski temelji suvremene pravne znanosti* autorica razrađuje osnovne definicije i teorije pojmova „pravo“ i „pravna znanost“, pazeći pritom da se ponekad složeni teorijski pojmovi analitički predstave jasno i razumljivo.

U drugom i ujedno najopširnijem dijelu – *Kritička pravna teorija: jučer, danas, sutra* – autorica predstavlja i analizira neke od relevantnih teorijskih pravaca koji su u svojoj biti različiti, a koje autorica uspijeva predstaviti kao međusobno ovisne u izgradnji središnjih ideja kritičke pravne teorije. U ovom su dijelu predstavljeni i analizirani sljedeći teorijski pravci: marksizam, Frankfurtska škola, pravni realizam, kritička pravna teorija, utopijski superliberalizam, ironični liberalni legalizam i kritička transformacija američkog pravnog sustava. Odabirom baš ovih ključnih teorijskih pravaca, predstavlja se jedan integrativni i integralni okvir čija širina obuhvaća relevantnost teorijskih pravaca te dokazivost integracije diverzificiranih teorijskih doprinosa k istom cilju – konstruktivnoj društvenoj kritici i mogućnosti korištenja istih u budućim empirijskim istraživanjima.

Kritičko vrednovanje i zaključne teze treći je dio ove monografije u kojem autorica objedinjuje koncept kritičke pravne teorije i reanalizira ga uz pomoć koncepta refleksivnog prava i utopije. U ovome dijelu autorica usmjerava teorijske spoznaje predstavljene i analizirane u prvom i drugom dijelu ka konstruktivnim kritičkim rješenjima. Reanaliza pokazuje da je cilj refleksivnog prava u participativnim oblicima direktne demokracije izgraditi (i reizgraditi) društvenu zajednicu koja je utemeljena na univerzalnim vrijednostima. Reanaliza u trećem dijelu otvara mogućnost i relevantna je analitička osnova za buduća teorijska i empirijska istraživanja s ciljem stvaranja modela rekonstrukcije demokratskih procesa u kojemu kritička pravna teorija i sociologija ima mogućnost da preuzme novu ulogu u analizi organizacijskih struktura i društvenih procesa.

* Dr. sc. Goran Bašić, izvanredni profesor, Faculty of Social Sciences, Linnaeus University, 351 95 Växjö, Švedska. E-adresa: goran.basic@lnu.se. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6151-0934>.

Sadržaj djela prezentiran je pregledno i jasno u odgovarajućem slijedu i u konceptualnom i u jezičnom smislu, uzimajući u obzir manjak hrvatske terminologije na području kritičke pravne teorije. Jedna od glavnih analitičkih vrijednosti ovog rukopisa leži u sposobnosti autorice da složene teorijske modele približi kako stručnoj, tako i široj javnosti.

Autorica se uspješno pozabavila važnim teorijskim elementima kritičke pravne teorije, a posebno vrijedan znanstveni doprinos je analitička indikacija da se fenomen „pravo“ producira i reproducira u razgranatoj mreži svakodnevnih interakcija u društvu. Ovaj dio analize nije najjasnije predstavljen u djelu iako se autorica u teorijskoj raspravi poziva na teoretičare poput Emila Durkheima koji je među prvima (uz Georga Simmela) analitički ukazao na bitnost interakcija u društvu za produkciju i reprodukciju fenomena „pravo“. Bez analize ovih teorijskih načela teško je u sljedećem koraku izvesti teoretske i empirijske analize koje su na primjer usredotočene: 1) na fenomen zločina, kazne i prava kao interaktivni preuvijet integracije pojedinca u društvo (kada se na primjer kolektivno osudi zločinac); 2) da društvo pokazuje tendenciju da producira i reproducira nove zločine, a time i nove kazne i novo pravo (produkcija i reprodukcija novih kaznenih djela i novih zakona); 3) na zločin, kaznu i pravo kao funkcionalne čimbenike u odnosu na potrebe društvenih promjena (zločinac danas može biti ponosan nositelj budućeg moralno ispravnog ponašanja).

Posebna je važnost monografije u činjenici da su prezentirani i analizirani teoretski pomak kvalitetna osnova za buduće teorijske i empirijske analize. Knjiga dr. sc. Barbare Pisker prezentira i analizira dio aparata izraza koji je nužan za buduća teorijska razmatranja s ciljem daljnjeg razvoja kritičke pravne teorije kao i korištenja iste u smislu teoretske osnove znanstvenih studija koje će se analitički usredotočiti na analize kvalitativni i kvantitativnih formi empirijskog materijala.

Knjiga *Kritička pravna teorija: izvori, značajke i dosezi*, dr. sc. Barbare Pisker bit će od koristi svima onima koji se zanimaju za područje prava, ali zbog načina na koji je pisana predstavlja dobru osnovu i za one koji se žele upoznati s pravnim i sociološkim teorijama te njihovim povijesnim razvojem. Osim toga, rukopis predstavlja značajan i vrijedan znanstveni doprinos literaturi koja se bavi pravnom znanošću i sociologijom. Zbog sveobuhvatnog pristupa temama „pravo“, „sociologija“ i „društvo“ daje odličan primjer kako ih teorijski povezati i kritički analizirati.

Karlo Bojčić*
Petra Šprem**

UDK 343.9(047)
DOI: <https://doi.org/10.25234/pv/24095>

PRIKAZ MEĐUNARODNE KONFERENCIJE: EUROCRIM 2022: 22. GODIŠNJA KONFERENCIJA EUROPSKOG UDRUŽENJA ZA KRIMINOLOGIJU, MALAGA, ŠPANJOLSKA, 21. – 24. RUJNA 2022.***

Nakon što su zbog globalne epidemije uzrokovane širenjem bolesti COVID-19 posljednje dvije konferencije održane u mrežnom izdanju, u rujnu 2022. godine španjolska Malaga bila je grad domaćin 22. godišnje konferencije Europskog udruženja za kriminologiju (European Society of Criminology). Službeni naziv ovogodišnje konferencije bio je „Izazovi i prilike u virtualno i fizički povezanoj Europi: potreba za kriminologijom (Challenges and opportunities in a virtually and physically connected Europe: The need for criminology).

Europsko udruženje za kriminologiju (ESC) osnovano je 2000. godine, a cilj je udruženja povezati stručnjake diljem Europe, koji su aktivno uključeni u istraživanje, podučavanje i/ili praksu u području kriminologije. Jedan od načina povezivanja godišnje je održavanje ESC-ovih konferencija u jednoj od europskih zemalja. U međuvremenu je ESC-ova konferencija nadišla granice europskog kontinenta te je privukla mnoge istraživače izvan njegovih granica. Tako su ove godine na njoj sudjelovali eminentni stručnjaci iz SAD-a, Brazila, Japana, Indonezije, Izraela i dr. Konferencija je privukla oko 1850 sudionika, što ju čini dosad najmasovnijom ESC-ovom konferencijom, a održano je oko 1500 izlaganja te su predstavljena 122 postera.

Konferencija je otvorena na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Malagi pozdravnim govorom prof. dr. sc. Magdalene Martin Martinez, voditeljice doktorskog studija Sveučilišta u Malagi, koja je istaknula značaj konferencije kao prilike za ponovno uspostavljanje kontakata i raspravu o zajedničkim interesima prijavljenih sudionika. Zatim se okupljenima obratila prof. dr. sc. Anabel Cerezo Dominguez, predsjednica lokalnog organizacijskog odbora, koja je u pozdravnom govoru istaknula važnost kriminologije u suočavanju sa socijalnim i političkim izazovima migracije i komunikacijskih tehnologija. Zatim su pozdravne govore održali predsjednica ESC-a prof. dr. Catrien Bijleveld, dekan Pravnog fakulteta Sveučilišta u Malagi prof. dr. sc. Juan José Hinojosa Torralva te gradonačelnik Malage Francisco de la Torre Prados. Uslijedila su plenarna predavanja prof. dr. Catrien Bijleveld s temom Viktimizacija u Europi, prof. dr. Anabel Cerezo s temom Kriminologija u Španjolskoj: nove perspektive i izazovi te izv. prof. dr. sc. Caroline Fournet s temom Pokopajte mrtve, a ne istinu – identificiranje mrtvih i otkrivanje istine u kontekstu masovnog nasilja.

Drugog dana konferencije održano je svečano dodjeljivanje ESC-ovih nagrada. Nagradu za ESC-ovu mladu kriminologinju ponijela je izv. prof. dr. sc. Philippa Tomczak sa Sveučilišta u

* Karlo Bojčić, asistent na Filozofskom fakultetu Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Lorenza Jägera 9, 31000 Osijek. E-adresa: kbojcc@ffos.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7901-8833>.

** Petra Šprem, asistent na projektu Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg Republike Hrvatske 14, 10000 Zagreb. E-adresa: psprem@pravo.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4396-6887>.

Nottinghamu. Nagradu za najbolji znanstveni rad objavljen u časopisu *European Journal of Criminology* dobio je prof. dr. sc. Aleš Završnik sa Sveučilišta u Ljubljani za rad „Algorithmic justice: Algorithms and big data in criminal justice settings“. Nagradu za najbolju knjigu dobio je Sean Columb sa Sveučilišta u Liverpoolu za knjigu „Trading Life: Organ Trafficking, Illicit Networks, and Exploitation“.

Trećeg dana konferencije održana su dva panela u organizaciji ESC-ove radne grupe European Violence Monitor. U okviru tih dvaju panela devet članova istraživačke skupine projekta „Hrvatski monitor nasilja – istraživanje javnih oblika, uzroka i procesuiranja delinkventnog nasilja s fokusom na zaštiti posebno ranjivih skupina žrtava“ (Violence Research Lab) održalo je osam prezentacija. Fokus prvog panela bio je na nasilju u obitelji. Članovi istraživačke skupine govorili su o izazovima u kaznenom postupku u slučajevima nasilja u obitelji, poput kriterija za klasifikaciju nasilja u obitelji, instituta bračnog imuniteta koji se koristi u slučajevima nasilja u obitelji te novčane kazne kao sankcije za nasilje u obitelji. Posljednja prezentacija prvog panela govorila je o povezanosti medijskog nasilja i fizički agresivnog ponašanja djece. Drugi panel bio je posvećen tematiziranju fizičkog napada i ubojstva. Prva dva izlaganja pružila su sudskomedicinsku perspektivu ključnih pitanja u slučajevima utvrđivanja psihičke traume kao neprirodnog/nasilnog uzroka smrti u situacijama smrti izazvane stresom, te u slučajevima kada su motorna vozila poslužila kao oruđe fizičkog napada. Preostale dvije prezentacije pružile su novu kriminološku perspektivu za istraživanje nasilja, predstavile prve nalaze istraživanja Balkan Homicide Study te pružile uvid u tamnu brojku fizičkog nasilja.

Prvim panelom pod nazivom Violence Research Lab 1 predsjedala je voditeljica projekta Hrvatski monitor nasilja doc. dr. sc. Reana Bezić s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Ona je ujedno i otvorila panel s prezentacijom o novčanoj kazni kao sankciji za obiteljsko nasilje i pitanjem koga se na taj način kažnjava. Bezić je u uvodnom dijelu izlaganja predstavila vrste i svrhu prekršajnopравnih sankcija za zaštitu od nasilja u obitelji, nakon čega je definirala nasilje u obitelji i navela njegove oblike te istaknula razliku između prekršajnog i kaznenog djela nasilja u obitelji. Nakon toga je predstavila raspon novčanih kazni kao sankcija za obiteljsko nasilje. Uslijedio je prikaz statističkih pokazatelja prijavljenih, optuženih i osuđenih osoba za kazneno djelo obiteljskog nasilja u razdoblju od 2016. do 2021. godine te grafički prikaz sankcija za kazneno i prekršajno djelo nasilja u obitelji u istom razdoblju. U zaključnom dijelu izlaganja, Bezić je istaknula kako negativne posljedice novčane kazne za obiteljsko nasilje ne osjećaju samo počinitelji, nego i njihove obitelji. Uz to, Bezić je istaknula kako nasilje ne može imati cijenu te da bi se umjesto novčanih kazni počiniteljima obiteljskog nasilja trebale izricati kazne rada za opće dobro.

Uslijedila je prezentacija Petre Šprem, asistentice s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, na temu instituta bračnog imuniteta u slučajevima obiteljskog nasilja. Šprem je izlaganje započela osobnom pričom jednog tužitelja o njegovoj dilemi oko toga treba li odbaciti slučaj nasilja u obitelji na zahtjev žrtve/žene i mogućih posljedica do kojih njegova odluka može dovesti. Ova priča poslužila je kao uvod u temu, nakon koje su istaknuti izazovi u procesuiranju nasilja u obitelji poput nedostatka svjedoka i privilegije izuzetka od svjedočenja osobe koja je u bračnoj ili izvanbračnoj zajednici s okrivljenikom. Kao razlog povlastice izuzetka navodi se očuvanje bračnog sklada, oslobađanje moralnog tereta sa žrtve i upitnost istinitosti njezinog iskaza. Šprem je kao razloge zbog kojih žrtve nasilja u obitelji ne žele svjedočiti navela strah za vlastitu sigurnost, nepovoljnu financijsku situaciju, kontrolu od strane optuženika, emoci-

onalno i neugodno iskustvo svjedočenja i sl. Nakon toga, P. Šprem je istaknula prednosti i nedostatke prisilnog svjedočenja te prikazala članak 285. Zakona o kaznenom postupku u kojem je navedeno tko je sve izuzet od obveze svjedočenja. Navela je kako je u razdoblju od 2016. do 2021. godine oko 30 % svih kaznenih prijava za obiteljsko nasilje u Hrvatskoj odbačeno zbog nedostatka dokaza. Izlaganje je završeno iznošenjem prijedloga kojima bi se moglo izbalansirati prednosti i nedostatke spomenutog instituta.

Treća tema propitivala je ulogu sreće u kaznenoj odgovornosti za nasilje u obitelji, a izlaganje je održala izv. prof. dr. sc. Lucija Sokanović s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu. U uvodnom dijelu izlaganja Sokanović je navela zakone koji reguliraju nasilje u obitelji, od Obiteljskog zakona do Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji, nakon čega je istaknula kako se nasilje u obitelji u Hrvatskoj može okvalificirati kao kazneno djelo ili kao prekršaj. Uslijedio je prikaz glavnih čimbenika pri razgraničenju između nasilja u obitelji kao kaznenog djela i prekršaja, pri čemu su istaknuti kontinuitet i intenzitet nasilja. Sokanović je na kraju istaknula i druge čimbenike za razgraničenje poput prethodne osuđivanosti počinitelja ili alkoholiziranosti počinitelja, potencijalne površne ocjene policijskih službenika i strogih zakonskih odredbi.

Panel je završen prezentacijom o ulozi medija u razvoju fizički agresivnog ponašanja djece, koju je održao Karlo Bojčić, asistent Filozofskog fakulteta Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku. Bojčić je u uvodnom dijelu izlaganja istaknuo kako se djeca smatraju posebno osjetljivom društvenom skupinom koja je u fazi izgradnje stavova te da u toj fazi mediji imaju presudnu ulogu u posredovanju društveno poželjnih životnih modela. Međutim, od svih tema vezanih uz djecu i medije najviše pozornosti uglavnom izaziva tema agresivnog ponašanja. Bojčić je zatim predstavio proturječne rezultate znanstvenih istraživanja u kojima je utvrđena pozitivna ili negativna povezanost između gledanja nasilja u medijima i fizički agresivnog ponašanja djece. Uslijedio je prikaz teorija kojima se pokušava objasniti odnos između medijskog nasilja i agresivnog ponašanja (teorija socijalnog učenja, teorija inhibicije teorija katarze i sl.), uz zaključak kako sve nabrojene teorije mogu biti prikladne za neke osobe, u nekim situacijama, u neko vrijeme. Izlaganje je završeno pričom o dvojici dječaka koji su, potaknuti gledanjem filma *The Deer Hunter*, igrali ruski rulet, pri čemu je jedan od njih smrtno stradao. Priča je poslužila kako bi se nasilje u medijima istaknulo kao rizičan čimbenik, ali i kako bi se istaknuo problem pre naglašavanja medija kao jedinog uzroka agresivnog ponašanja, što može dovesti do zanemarivanja ostalih rizičnih čimbenika povezanih s fizički agresivnim ponašanjem djece.

Drugi panel Violence Research Lab također je sadržavao ukupno četiri prezentacije. Sva četiri izlaganja tematizirala su fizičko nasilje te u okviru tog fenomena najpogibelniji oblik istog – ubojstvo. Zbog zahtjeva interdisciplinarnosti navedenog fenomena, pružen je uvid u kriminalističku, kaznenopravnu, pa i forenzičku perspektivu istog.

Prvo izlaganje održala je dr. sc. Marija Baković sa Zavoda za sudsku medicinu i kriminalistiku Medicinskog fakulteta u Zagrebu. Izlagačica je pružila uvid u utvrđivanje „psihičke traume“ kao neprirodnog/nasilnog uzroka smrti u situacijama smrti izazvane stresom. Ovi slučajevi izazovni su za izradu sudsko-medicinskog vještačenja jer je uzročna veza u tim slučajevima najčešće nejasna, pa pitanje kaznene odgovornosti nije tako jasno kao u drugim slučajevima nasilja. Baković je naglasila kako dosadašnja istraživanja pokazuju da emocije mogu itekako utjecati na preuranjenu srčanu smrt, a tri najjače emocije povezane s iznenadnom srčanom smrću jesu ljutnja, strah i tjeskoba. No postavlja se pitanje na koji način izgraditi uzročno-posljedičnu vezu između takvih emocija i smrti, odnosno u kaznenopravnom smislu, kako u tim

slučajevima detektirati odgovornost počinitelja. Utvrđivanje čvrste veze, ističe Baković, između kaznenog djela i smrti žrtve koja nema/ima vrlo malo ozljeda od vitalnog je značaja za potencijalni kazneni progon, stoga je uloga sudskih vještaka ovdje iznimno važna. Baković je prikazala nekoliko primjera iz prakse u kojima je utvrđeno kako je smrt bila odgovor na emocionalni stres pojedinca čemu je prethodio verbalni konflikt s osobom koja je poslije proglašena odgovornom za kazneno djelo. Baković je zaključno navela kako čak 25 % smrti ostane neутvrđenog uzroka, 37 % njih se označi kao prirodna smrt, 37 % kao ubojstvo dok tek 1 % smrti bude označeno kao slučajnost/nesretan slučaj.

Iduće izlaganje održao je dr. sc. Davor Mayer, također sa Zavoda za sudsku medicinu i kriminalistiku Medicinskog fakulteta u Zagrebu. Iz perspektive sudske medicine, Mayer je predstavio ključna pitanja u slučajevima kada je motorno vozilo poslužilo kao sredstvo fizičkog napada. Iako se ti slučajevi događaju u raznim kaznenim postupcima (od terorističkih napada do obiteljskog nasilja) i relativno su česti, još i dalje postoje izazovi s kojima se treba nositi kada ti slučajevi dođu na sud. Vrlo je vjerojatno da će svaki od tih slučajeva postati predmet kriminalističke obrade koja često uključuje i sudskomedicinsko vještačenje, navodi Mayer. U nekim državama napad vozilom kategorizira se na temelju posljedica: ako rezultira teškim tjelesnim ozljedama, protiv vozača se podnosi kaznena prijava, dok se za lakše posljedice, optužba svodi na prekršaj, objašnjava Mayer. Navodi kako postoje različiti kazneni okviri za ovaj oblik nasilja: dok neke države ne predviđaju zasebno kazneno djelo napada motornim vozilom, u drugim se zemljama taj oblik kažnjive radnje tretira kao posebno kazneno djelo. Zadatak je sudskih vještaka da usporede ozljede na žrtvi s tragovima, pri čemu, ističe, usko surađuju s prometnim vještacima. Osim toga, važna je brzina i vrsta udarca (prednji udar, bočni udar, stražnji udar, pregaženje) te se uvijek postavlja pitanje mogućnosti lošijeg ishoda o čemu će ovisiti pravna kvalifikacija djela (pri toj ocjeni, koristeći se opisna ocjena vjerojatnosti, a ne postoci). Mayer je kroz izlaganje predstavio niz stvarnih primjera i stručnih mišljenja iz vlastite arhive pokazujući niz okolnosti pod kojima su takvi događaji nastali (isključujući terorističke napade), kao i medicinsko-pravnu analizu njihovih posljedica.

Treće izlaganje održale su prof. dr. sc. Anna-Maria Getoš Kalac i Petra Šprem s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Autorice su ponudile novu perspektivu istraživanja nasilja i ukazale na ključne metodološke alate za hvatanje istinskog nasilja umjesto njegove normativne konceptualizacije i to kroz nalaze istraživanja Balkan Homicide Study koji se provodio pod vodstvom prof. Getoš Kalac. Getoš Kalac je uvodno istaknula važnost ove vrste istraživanja na području Balkana, u koje je krenula, kako navodi, potaknuta percepcijom o Balkanu kao nasilnoj regiji. U predmetnom istraživanju, navodi voditeljica, sudjelovalo je šest zemalja (Slovenija, Hrvatska, Mađarska, Rumunjska, Sjeverna Makedonija i Kosovo). Različitost u pravnim okvirima među navedenim zemljama, znatno otežava usporedbu fenomenološke slike nasilja, navodi Getoš Kalac, što je metodološki problem komparabilnosti podataka na međunarodnoj razini i rezultat je prevelikog oslanjanja na pravne definicije društvenih fenomena kojima se odlikuju sva *mainstream* istraživanja nasilja. Rezultate istraživanja je predstavila Šprem, no uvodno ističe kako je za potrebe istraživanja stvorena autentična klasifikacija nasilja koja će obuhvatiti kontekst i obilježje tog fenomena, a ne nužno njegovu normativnu konceptualizaciju. Nastavno na to, Šprem navodi kako je najčešći tip nasilja na Balkanu tzv. privatno nasilje, a najrjeđe je nasilje od strane policije, no upozorava kako valja imati na umu tamnu brojku nasilja kod određenih delikata (npr. obiteljsko nasilje). Prema motivu, nastavlja, gotovo polovina slučajeva nema jasnog motiva, što, ističe, ne treba čuditi jer je detektirati jedan motiv iznimno

teško. Da Balkan ima „problem“ s obiteljskim nasiljem, pokazuje i podatak navedenog istraživanja o tome kako je u čak 40,1 % slučajeva nasilje počinjeno među bliskim osobama (intimni partneri i srodnici). Smislenost prevencije nasilja kroz kazneni okvir, Šprem dovodi u pitanje, predstavljajući nalaz o tome kako se više od 40 % nasilja počini u afektu, dok je okrutno tek njih 1,5 %. Šprem je zaključno ukazala na mogućnosti daljnjih istraživanja nasilja koje bi trebalo proširiti na nesmrtonosno nasilje i kreirati instrument koji bi bio komparabilan i zahvatio realnost nasilja, a ne njegove pravne izraze.

Završna prezentacija panela bila je posvećena tematiziranju poznatog kriminološkog fenomenoma – „tamne brojke“ nasilja. Jedno od ključnih pitanja ovoga istraživanja jest pitanje zašto fizičko nasilje često ostaje neprijavljeno. Prezentaciju je održala dr. sc. Ruža Karlović s Policijske akademije u Zagrebu. Odmah na početku, Karlović je istaknula važnost istraživanja tamne brojke koja je znatno viša kod delinkventnog nasilja nego što je to slučaj kod imovinskih delikata. Navodi kako se kao jedan od najvažnijih razloga za neprijavlivanje nasilja u literaturi spominje strah od ponovljene viktimizacije. Karlović je prikazala rezultate istraživanja provedenog kroz intervjue sa službenicima socijalne skrbi, zdravstvenim djelatnicima te predstavnicima obrazovnog i sigurnosnog sektora s glavnim ciljem otkrivanja na koji način ovi sektori mogu pomoći u otkrivanju nasilja. U istraživanju je sudjelovao ukupno 21 ispitanik i mnogi od njih su kao primarni razlog neprijavlivanja nasilja unutar struke naveli strah od osвете počinitelja, a neki od njih, ističe Karlović, ni sami nemaju povjerenja u sustav kojega su dio. Karlović navodi, kako unatoč dobrim zakonima, smjernicama i uputama o postupanju, učinkovita implementacija izostaje te upravo potonje smatra glavnim problemom neprijavlivanja nasilja od strane stručnjaka. Zaključno, navodi Karlović, mnogi protokoli i smjernice o postupanju u stručnim službama navode kako se nasilje mora prijavljivati uz provjerene tvrdnje i dokaze o istom, što u praksi u znatnoj mjeri otežava odluku stručnjaka o prijavi.

ESC-ova konferencija još jedanput je dokazala kako je riječ o najvećoj i najvažnijoj europskoj kriminološkoj konferenciji današnjice. Transdisciplinarni pristup kriminološkim temama iznimno je važan, stoga je navedena konferencija uspjela izgraditi kvalitetnu europsku platformu za raspravljanje o najaktualnijim temama i predstavljanje novih istraživanja i projekata te povezivanje istraživača i znanstvenika, ne samo iz Europe, već iz cijelog svijeta.

Jura Golub*

UDK 341.9(047)

DOI: <https://doi.org/10.25234/pv/24063>

PRIKAZ MEĐUNARODNE KONFERENCIJE THE 2022 EAPIL AARHUS CONFERENCE, AARHUS, DANSKA, 2. – 4. LIPNJA 2022.

Međunarodna konferencija *The 2022 EAPIL Aarhus Conference* održana je na Sveučilištu u Aarhusu, Danska, od 2. do 4. lipnja 2022. godine. Konferenciju je organiziralo Europsko udruženje za međunarodno privatno pravo (*The European Association of Private International Law – EAPIL*). Uvodno valja napomenuti da je EAPIL relativno mlado udruženje osnovano 2019. godine sa sjedištem u Luxembourg, čiji je cilj promicanje proučavanja i razvoja međunarodnog privatnog prava. Kao kruna osnivanja, 2020. godine planirano je održavanje prve međunarodne konferencije u organizaciji EAPIL-a. Međutim, stjecajem izvanrednih okolnosti uzrokovanih pandemijom bolesti COVID-19, konferencija je održana tek u lipnju 2022. godine kada je bila moguća fizička nazočnost većine predavača i zainteresiranih sudionika. Na konferenciji su izlagali eminentni znanstvenici iz područja međunarodnog privatnog prava, uz nazočnost više od stotinjak zainteresiranih pripadnika akademske zajednice iz Europe i šire. Uz uvodnu sesiju kojom je konferencija otvorena, konferencija je tematski bila podijeljena u daljnje tri sesije kroz koje su razmatrana aktualna izazovna pitanja.

Prvoga dana konferencije prof. Peter-Arnt Nielsen (Poslovna škola u Copenhagenu) održao je plenarno izlaganje u kojem se, među ostalim, osvrnuo na trenutačne aktualnosti te izazove u europskom međunarodnom privatnom pravu. Posebnu pozornost prof. Nielsen posvetio je razmatranju različitih institucionalnih modela na temelju kojih se odvijala suradnja u Europi s ciljem harmonizacije međunarodnog privatnog prava, i to počevši od Bruxelleske konvencije iz 1968. godine pa nadalje, uz raspravu o značajkama i implikacijama svakog od modela. Također, u izlaganju je razmatran i poseban položaj Kraljevine Danske u unifikaciji europskog međunarodnog privatnog prava. Nakon plenarnog izlaganja uslijedila su „izvješća“ iz Bruxelles-a i Luxembourga. U svojem izlaganju, g. Andreas Stein (voditelj odjela za Građansko pravo, Glavna uprava za pravosuđe i zaštitu potrošača, Europska komisija) upoznao je sudionike s aktualnim normativnim aktivnostima Europske komisije u području europskog međunarodnog privatnog prava. Posebna pozornost posvećena je, tada aktualnom, postupku pregovora između institucija EU-a u vezi s pristupanjem Europske unije Konvenciji o priznavanju i izvršenju stranih sudskih odluka u građanskim ili trgovačkim stvarima, koja je sklopljena 2019. godine pod okriljem Haške konferencije za međunarodno privatno pravo. Također, za nadolazeća razdoblja g. Stein najavio je razmatranje prijedloga revidiranja Uredbe (EU) br. 1215/2012 o nadležnosti, priznavanju i izvršenju sudskih odluka u građanskim i trgovačkim stvarima (Uredba Bruxelles I bis) te Uredbe (EZ) br. 864/2007 o pravu koje se primjenjuje na izvanugovorne obveze (Uredba Rim II). „Izvješće“ iz Luxembourga izložio je nezavisni odvjetnik Maciej Szpunar (Sud Europske unije); poseban naglasak g. Szpunar stavio je na važnost temeljnih prava

* Jura Golub, asistent – doktorand Hrvatske zaklade za znanost na Pravnom fakultetu Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, S. Radića 13, 31000 Osijek. E-pošta: jgolub@pravos.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2440-8081>.

u kontekstu međunarodnog privatnog prava, koja su zajamčena Poveljom EU-a o temeljnim pravima te drugim međunarodnopravnim instrumentima.

Drugi dan konferencije započeo je tematskom sesijom orijentiranom na pitanja digitalizacije u kontekstu međunarodnog privatnog prava. Prof. Marie-Élodie Ancel (Sveučilište Paris II Panthéon-Assas) izlaganje je posvetila analizi postojećeg europskog pravnog okvira koji se, kad je posrijedi mjerodavno pravo i nadležnost, primjenjuje na digitalne platforme, poput društvenih mreža, ali i drugih platformi koje djeluju kao posrednici. Prof. Matthias Lehmann (Sveučilište u Beču) razmatrao je pitanja lokalizacije te primjene pravila međunarodnog privatnog prava na transakcije koje se odvijaju primjenom *blockchain* tehnologije. Nastavno na prethodno, uslijedilo je izlaganje prof. Burcu Yüksel Ripley (Sveučilište u Aberdeenu) koja je raspravljala na temu mjerodavnog prava za prijenos digitalne imovine, a posebice u kontekstu kriptovaluta i *blockchain* tehnologije. Posljednje izlaganje u prijepodnevnoj sesiji održao je prof. Burkhard Hess (Max Planck institut za međunarodno i europsko procesno pravo u Luxembourg) koji je razmatrao uporabu digitalnih tehnologija s procesno-pravnog aspekta. Prof. Hess ponajprije je komparativno izložio pregled dosega digitalizacije građanskih postupaka u odabranim državama članicama EU-a. Uz to dio izlaganja posvetio je analizi prednosti i nedostataka u primjeni digitalnih tehnologija u prekograničnoj pravosudnoj suradnji u građanskim i trgovačkim stvarima, a posebice u kontekstu recentne normativne aktivnosti EU-a.

Poslijepodnevna sesija drugoga dana konferencije tematski je bila usmjerena na problematiku fragmentacije europskog međunarodnog privatnog prava. Fenomen fragmentacije odnosi se na pojavu da je međunarodno privatno pravo još i dalje normirano raznovrsnim pravnim izvorima, uredbama i sektorskim direktivama EU-a, međunarodnim ugovorima te nacionalnim propisima. Shodno navedenome, prof. Francisco Garcimartín – Alférez (Autonomno sveučilište u Madridu) fragmentaciju je analizirao kroz koegzistenciju pravila o izboru mjerodavnog prava, prema uredbama i sektorskim direktivama EU-a, u kontekstu financijskog prava. S druge strane, prof. Thalia Kruger (Sveučilište u Antwerpen) obradila je na zanimljiv način fragmentaciju europskog međunarodnog privatnog prava u obiteljskim i nasljednim stvarima, i to kroz odnos EU-ovih uredbi te međunarodnih ugovora.

Posljednji dan konferencije tematski je bio orijentiran na aktualne i buduće izazove s kojima se suočava europsko međunarodno privatno pravo. Prvo izlaganje održao je prof. Gian Paolo Romano (Sveučilište u Ženevi). U svojem se izlaganju ponajprije bavio praktičnim predmetima međunarodne građanskopravne otmice djece te predmetima skrbnništva. Kao svoj znanstveni doprinos, s obzirom na uočene trenutačne nedostatke kad je riječ o nepristranosti nacionalnih sudova, prof. Romano predložio je osnivanje supranacionalnih tijela u čijoj bi nadležnosti bili prekogranični sporovi u spomenutom području. Sljedeće izlaganje održao je prof. Ralf Michaels (Max Planck institut za komparativno i međunarodno privatno pravo u Hamburgu) u kojem je raspravljao o međuodnosu vjerskog prava i međunarodnog privatnog prava u obiteljskim stvarima. Kao ključna pitanja ove teme naznačena su pitanja karakterizacije vjerskih pravnih instituta u kontekstu međunarodnog privatnog prava te pravne posljedice pozivanja na vjersko pravo u odnosu na poštovanje rodne ravnopravnosti. Potom je uslijedilo izlaganje prof. Marte Pertegás Sender (Sveučilište u Maastrichtu) koja je iznijela rezultate svojih istraživanja u vezi s aktualnim pitanjima međunarodnog imovinskog prava. Prvi dio izlaganja posvećen je razmatranju digitalnih transakcija u kontekstu načela teritorijalnosti, dok je u ostatku izlaganja pozornost posvećena praksi Suda Europske unije u kontekstu imovinskih

odnosa u predmetima nasljeđivanja te imovinskog režima bračnih drugova te životnih partnera. Posljednje izlaganje na konferenciji održao je prof. Haris Pamboukis (Sveučilište u Ateni) koji je tematizirao niz pitanja u vezi s tumačenjem odredbi Uredbe (EU) br. 650/2012 o nadležnosti, mjerodavnom pravu, priznavanju i izvršavanju odluka te prihvaćanju i izvršavanju javnih isprava u nasljednim stvarima i o uspostavi Europske potvrde o nasljeđivanju (Uredba o nasljeđivanju). Posebna pozornost posvećena je konceptu uobičajenog boravišta kroz analizu prakse Suda Europske unije.

Naposljetku, valja istaknuti da je konferencija, znanstveno i organizacijski, bila uspješna. Bogat tematski sadržaj, uz kvalitetne predavače, potaknuo je uzbudljivu, katkad i energičnu, ali argumentiranu akademsku raspravu. Osim navedenoga, posebna vrijednost ove respektabilne konferencije razmjena je iskustava te uspostava kontakata koji će zasigurno doprinijeti budućoj znanstvenoj suradnji. Sljedeća konferencija u organizaciji EAPIL-a održat će se 2024. godine u poljskom Wrocławu te ne sumnjamo da će biti jednako uspješna.

UPUTE AUTORIMA

Pravni vjesnik, časopis Pravnog fakulteta u Osijeku, objavljuje radove ponajprije iz područja pravnih i društvenih znanosti. Uredništvo prima i objavljuje isključivo neobjavljene radove. Časopis ne naplaćuje troškove prijave, postupak ocjenjivanja i objave članka.

Prijava rada za objavljivanje drži se istovrijednom s Izjavom o autorstvu i autorskim pravima prema Zakonu o autorskom pravu i srodnim pravima (Narodne novine, 167/2003, 79/2007, 80/2011, 125/2011, 141/2013, 127/2014). Time autor jamči da poslani rad predstavlja njegov originalni rukopis, da ne krši etička i autorska prava te da strogo poštuje pravila metodologije znanstvenoga rada kad je riječ o navođenju tuđih rezultata rada.

PRIJAVA RADOVA

Svi radovi se dostavljaju elektronski kroz Open Journal Systems: <http://hrcak.srce.hr/ojs/index.php/pravni-vjesnik/index>

OBVEZNI ELEMENTI

Uz naslov rada treba navesti ime, prezime i titulu autora, naziv i adresu ustanove u kojoj radi ili kućnu adresu na hrvatskom i engleskom jeziku, te adresu elektroničke pošte i ORCID identifikator. Uz navedeno, radovi trebaju biti opremljeni i s dvama sažecima (100 – 250 riječi, ciljevi, zadaci te metodologija rada) s maksimalno šest ključnih riječi (prvi sažetak ispod naslova rada na jeziku na kojem je rad pisan te drugi, na stranome jeziku koji treba smjestiti na kraju rada, nakon popisa literature). Više informacija potražite na: <https://hrcak.srce.hr/ojs/index.php/pravni-vjesnik/about/submissions>

AUTORSKA PRAVA

Autori zadržavaju autorska prava za članke objavljene u časopisu, no daju časopisu pravo prvog objavljivanja. Radove prihvaćene za objavljivanje ili već objavljene u Pravnom vjesniku Pravnog fakulteta u Osijeku autor smije objaviti u drugim publikacijama, uz napomenu da je rad već objavljen u Pravnom vjesniku.

RECENZIJSKI POSTUPAK

Svi se prispjeli radovi (osim prikaza, osvrti, recenzija znanstveno-stručnih recentnih publikacija, izvješća sa znanstvenih skupova i sl.) ocjenjuju. Objavljuju se pozitivno ocijenjeni radovi (dva anonimna recenzenta), kategorizirani kako slijedi:

1) **izvorni znanstveni rad** – rad koji karakterizira izvornost zaključaka ili koji donosi prethodno neobjavljene izvorne rezultate znanstveno koncipiranog i provedenog istraživanja, u skladu s najvišim zahtjevima metodologije znanstvenoga rada

2) **prethodno znanstveno priopćenje** – rad donosi preliminarne rezultate istraživanja u tijeku koji zbog aktualnosti zahtijevaju brzo objavljivanje, no bez razine obuhvatnosti i utemeljenosti koji se zahtijevaju za znanstveni rad

3) **pregledni znanstveni rad** – rad sadrži temeljit i opsežan kritički pregled određene problematike, no bez veće izvornosti rezultata, uz iscrpan pregled literature relevantne za određenu tematiku

4) **stručni rad** – rad koji ne mora biti vezan uz izvorno istraživanje; karakteriziraju ga znanja i iskustva relevantna za određenu struku, ali nema obilježja znanstvenosti.

Kategorizacija radova provodi se prema Uputama za uređivanje i oblikovanje časopisa Ministarstva obrazovanja, znanosti i sporta. Konačnu odluku o kategorizaciji rada donosi Uredništvo, vodeći se ponajprije ocjenom recenzenata.

Recenzenti trebaju obratiti pažnju na sljedeće: strukturu rada, doprinos istraživanja, reference, metode istraživanja, zaključke, znanstvene hipoteze, preporuke za daljnja istraživanja itd.

ETIČKA NAČELA

Etička načela za časopis Pravni vjesnik temelje se na smjernicama Committee on Publication Ethics (COPE - <http://publicationethics.org>), najbolja praksa za urednike časopisa. Uredništvo izjavljuje da će postupati sukladno prihvaćenim međunarodnim načelima. Usvojena etička načela obvezujuća su za uredništvo, recenzente i autore.

Časopis ima politiku provjeravanja za plagijate (Turnitin). Kada se plagijat otkrije, časopis će nametnuti sankcije prema etičkim načelima - Committee on Publication Ethics (COPE).

INSTRUCTIONS FOR AUTHORS

Pravni vjesnik is a law journal of the Law Faculty in Osijek that publishes papers primarily from the field of law and social sciences. The Editorial Board only takes into consideration and publishes previously unpublished papers. The Journal does not charge registration fees, or the review and publishing of an article.

Contributions sent in for publishing correspond to the Author's Declaration and Copyright pursuant to the Law on Copyright and Related Rights (Official Gazette No. 167/2003, 79/2007, 80/2011, 125/2011, 141/2013, 127/2014). By signing the Author's Declaration, the author guarantees that his/her contribution is his/her own original manuscript, that it does not violate ethical rights or copyrights, and that it strictly abides by the methodology of research paper citation.

SUBMISSION

The papers should be submitted electronically through the Open Journal Systems: <http://hrcak.srce.hr/ojs/index.php/pravni-vjesnik/index>

OBLIGATORY ELEMENTS

The following must be included in the paper: the title of the paper, author's name and surname, academic or professional status, as well as the name and address of the author's place of work or home address, including e-mail address and ORCID identifier. The paper should also include summary under the title of the paper (100-250 words, stating the aims, objectives and research methods used) listing a max. of 6 keywords. For more information, see: <https://hrcak.srce.hr/ojs/index.php/pravni-vjesnik/about/submissions>

COPYRIGHT

Authors retain the copyright on the papers published in the Journal, but grant the right of first publication to the Journal. Papers accepted for publication or already published in Pravni vjesnik of the Faculty of Law in Osijek may be published by the author(s) in other publications only with proper notice of its previous publication in Pravni vjesnik.

PEER REVIEW PROCESS

All contributions are subject to review (except book reviews, commentaries, research and professional reviews of current publications, scientific conference reports etc.). Positively assessed papers (anonymous double-peer review) are categorised as follows:

1) **Original scientific paper** – a paper characterised by originality of conclusions, or which presents previously unpublished original results of scientific research in accordance with the highest criteria of scientific methodology;

2) **Preliminary communication** – a paper which presents primary findings of research in progress, which due to current interest require immediate publication, but without the level of deep and thorough study required for a scientific paper;

3) **Review article** – the article contains a detailed and comprehensive critical review of a certain problem area, but with no significant originality of results, and includes a detailed reference list relevant for a particular topic; and

4) **Professional paper** – a paper not necessarily related to original research, rather contains information and experience relevant for a certain profession, albeit without scientific features.

Papers are categorised in accordance with the Guidelines for Editing and Formatting Journals issued by the Ministry of Education, Science and Sports of the Republic of Croatia. The Editorial Board makes the final decision on the categorisation of the paper, based primarily on the assessment of the reviewers.

Reviewers should pay attention to the following: structure, research contribution, references, research methods, conclusions, scientific hypotheses, recommendations for further research, etc.

ETHICAL PRINCIPLES

The ethical principles for the Pravni vjesnik are based on the Committee on Publication Ethics (COPE - <http://publicationethics.org>), best practice Guidelines for Journal Editors. The Editorial Board is committed to following these internationally accepted principles. The adopted ethical principles are binding for the Editorial Board, reviewers and authors.

The Journal adheres to a policy of verifying for plagiarism (Turnitin). If plagiarism is detected, the Journal will impose sanctions according to the ethical principles of the Committee on Publication Ethics (COPE).

POZIV NA PRETPLATU

Pravni fakultet Osijek, Stjepana Radića 13, Osijek

OIB: 26416570803

Telefoni: 031/224-500 (centrala); 031/224-532 (računovodstvo); Fax: 031/224-540

IBAN Žiro račun: HR80 2340009 1100163962 kod Privredne banke d.d.

NARUDŽBENICA

Puni naziv (za fizičke osobe ime i prezime) :

Adresa naručitelja: _____

E-mail naručitelja : _____

Broj telefona naručitelja: _____

OIB naručitelja: _____

Ovom narudžbenicom (označiti u kućici i dopuniti podatke):

Neopozivo se pretplaćujemo na Pravni vjesnik za godinu _____

Neopozivo naručujemo sljedeća godišta Pravnog vjesnika _____

Neopozivo naručujemo brojeve Pravnoga vjesnika (potrebno je navesti godište i broj)

Datum i potpis:

SUBSCRIPTION

Faculty of Law Osijek

Stjepana Radica 13

31000 Osijek

OIB: 26416570803

Phones: 031/224-500 (central); 031/224-532 (accounting)

Fax: 031/224-540

IBAN: HR80 2340009 1100163962

ORDER FORM

Full name (for natural persons name and surname):

Client's address: _____

Client's email: _____

Phone number: _____

With this order (tick the box and fill in the data):

 We are irrevocably subscribe to the "Pravni vjesnik" for the year _____ We irrevocably order the following volumes of "Pravni vjesnik" _____ We irrevocably order the numbers of "Pravni vjesnik" (specify year and number)

Date and signature:
