

Tribina Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu
i
Kluba pravnika grada Zagreba

BILTEN BR. 93

Voditelj Tribine i urednik
Akademik Jakša Barbić

Sadržaj:

**Autorizirano izlaganje uvodničara
prof. dr. sc. Mihajla Dike,
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu**

Tema 173. tribine

PREDSTEČAJNA NAGODBA

Zagreb, 22. siječnja 2013.

KLUB PRAVNIKA GRADA ZAGREBA

173. TRIBINA – 22. SIJEČNJA 2013.

PREDSTEČAJNA NAGODBA

J. Barbić:

Kolegice i kolege, naše je uredovno vrijeme za 173. tribinu pod naslovom Predstečajna nagodba. Svi o tome puno govore, donesen je čuveni Zakon o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi. Znete da smo nekada imali predstečajnu nagodbu. Danas možete to isto napraviti u stečaju kroz stečajni plan. Sada imamo jedan instrument koji je tako propisan i obavezan u takvim slučajevima tako da je vrijeme da se o tome nešto kaže. Zamolili smo profesora Diku kojeg jako dobro znate. On je koliko se mogu sjetiti izdržao najveći broj tribina, dakale, naša šampion. Zahvaljujem mu se u vaše ime što usprkos tome opet pristaje održati nam predavanje što je moje osobno zadovoljstvo. Olakšava mi put, nađem predavača, imam temu, i znam da će to biti dobro. Čuti ćemo ga uskoro. Ima još tema oko toga. Da ne dužimo mislim da je najbolje da dam riječ našem današnjem uvodničaru koji će nas uvesti u temu, ma onda po našem starom dobrom običaju ostaju pitanja, razmišljanja, odgovori, snimanje, autorizacija, objava itd. Kolega Dika, izvolite.

M. Dika:

Najljepše zahvaljujem. Mislim da sam sada najstariji aktivni nastavnik na Fakultetu. Ljudi koji su bili zreliji od mene napustili su ovaj Fakultet pa sam dvadeset godina koliko se ova tribina održava i stekao tu privilegiju da me se ubroji među one koji su bili uvodničari u najvećem broju tih tribina.

Zakon o kojemu ću govoriti, zapravo jedan od instituta koje uređuje, institut predstečajne nagodbe, izvanredno je šarmantan. On pobuđuje različite asocijacije, izaziva silne dvojbe, uzbuđuje i inspirira. Riječ je o Zakonu o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi. Taj Zakon je noveliran i jednom uredbom - Uredbom o izmjenama i dopunama o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi. Donesena je i još jedna posebna uredba o uvjetima, načinu i postupku raspolaganja tražbinama s naslova poreznog duga u postupku predstečajne nagodbe.

Govoreći o ovom zakonu, najprije ću pokušati nešto reći o općem pravnom kontekstu u koji se njime nastojalo intervenirati. Vi znate da je naše društvo opterećeno krizom, recesijom itd. Imamo ogroman broj tvrtki koje su insolventne, koje su nelikvidne, koje su financijski i gospodarski u teškoj situaciji. Neke od njih u bezizlaznoj. U takvoj jednoj situaciji naša politika pokušala je s nečim što je karakteristično za politiku na ovim prostorima: zakonodavnom alkemijom presjeći tu tešku situaciju i trasirati put kojim ćemo prevladati tegobe s kojima se susrećemo. Jedan od tih načina razrješenja sudbine insolventnih gospodarskih subjekata trebala bi biti i ta predstečajna nagodba. To nije nešto nepoznato u svijetu, takvo nešto smo i sami imali do donošenja Stečajnog zakna iz 1996. Međutim, u svijetu je to učinjeno ipak bitno drukčije. Osebnost pristupa našeg zakonodavca jest u tome što je provedbu postupka izvanstečajne nagodbe povjerio zapravo upravnim tijelima i to na jedan vrlo zanimljiv, zapravo «zbunjujući» način. Da bih, međutim, to zornije objasnio, potrebno je ipak objasniti što je to predstečajna nagodba.

Predstečajna nagodba jest specifični sporazum nelikvidnog, insolventnog odnosno prezaduženog dužnika i kvalificirane većine (nekih) njegovih vjerovnika o modalitetima prevladavanja predstečajne gospodarsko-pravne situacije u kojoj se nalazi. Sporazum sklapa u postupku koji dužnik u pravilu mora inicirati uz prijetnju vrlo visokim sankcijama od 10.000 do milion kuna. Taj se postupak provodi u dva osnovna stadija, u prvom pred upravnim tijelom i drugom pred trgovačkim sudom. U prvom studiju vjerovnici prijavljuju svoje tražbine, one se utvrđuju, a nakon toga se glasuje o tzv. planu financijskog restrukturiranja. Ako se postigne potrebna, kvalificirana većina za prihvaćanje tog plana, stvar se iznosi pred trgovačkog suca pred kojim se u skladu s prihvaćenim planom formalno sklapa predstečajna nagodba. Uključivanje suda u cijeli ovaj proces jest, po mom mišljenju, suvišno. Formalnu verifikaciju nagodbe koja se zapravo postiže u postupku pred upravnim tijelom moglo je obaviti to tijelo, a ona se mogla povjeriti i javnom bilježniku. Možda je uključivanje suda učinjeno možda više radi «prikrivanja» tragova i onoga što su htjeli postići.

Po čemu je model za koji smo se opredijelili «zbunjujući», «neuobičajen» i zapravo «osebujan»? Zbunjuje, naime, to što je provedba prvog stadija postupka u kojemu se tražbine prijavljuju i utvrđuju te u kojemu se glasuje o planu financijskog restrukturiranja povjerena, kao što sam već rekao, upravnoj tijelu - predstečajnom nagodbenom vijeću koje se konstituira pri podružnicama FINE. Trebalo bi ih biti oko šezdesetak. To su tročlana vijeća koja imenuje Ministarstvo financija, ministarstvo koje odlučuje i o žalbama protiv odluka prvostupanjskog nagodbenog vijeća, ministarstvo koje se u postupku predstečajne nagodbe javlja kao jedan od glavnih, često i najvećih vjerovnika. Dakle, Ministarstvo financija u konkurenciji s drugim vjerovnicima posredno preko predstečajnih nagodbenih vijeća koje imenuje ili izravno kao žalbeno tijelo odlučuje o postojanju svojih tražbina i tražbina svojih konkurenata te donosi odluku o odobrenju, utvrđenju da je prihvaćen plan financijskog restrukturiranja, odluku na temelju koje će se u drugom više-manje kozmetičkom stadiju postupka, stadiju koji je u biti nepotreban, pred Trgovačkim sudom sklopiti nagodba koja će djelovati prema svim vjerovnicima (osim prema zaposlenicima kao nositeljima tzv. prioritarnih tražbina te prema razlučnim i izlučnim vjerovnicima) čije su tražbine nastale do otvaranja postupka predstečajne nagodbe pred upravnim tijelom. Riječ je o nagodbi koja će djelovati na tražbine svih navedenih vjerovnika tako što će ih smanjiti i odgoditi njihovu naplatu ili na neki drugi način utjecati na njihovu egzistentnost, kvalitetu i sadržaj.

Prvi problem koji se zapravo nameće u vezi s tako koncipiranom predstečajnom nagodbom jest ustavnopravnog karaktera. Zašto je, naime, provedba ovog postupka oduzeta tijelima koja su, čini mi se, prema Ustavu trebala biti nadležna za njegovu provedbu – sudovima? Je li to izraz neke vrste nepovjerenja, rezerve prema sudbenoj vlasti. Čini mi se da je takvo zadiranje u Ustavom određenu kompetenciju sudbene vlasti protuustavno i da kao i svako zadiranje u Ustavom utvrđenu kompetenciju od triju naših vlasti ima značenje svojevrsnog državnog udara. Je li u ovoj situaciji jedna vlast (zakonodavna) prenijela na drugu (izvršnu, upravnu) ono što prema Ustavu pripada trećoj (sudskoj) vlasti, da, naime, odlučuje o pravima građanskopravnog karaktera u

širem smislu te riječi, o imovinskopravnim tražbinama koje se utvrđuju u postupku predstečajne nagodbe i ostvaruju u skladu s njom.. Je li to izraz nepovjerenja u naše sudstvo, je li to izraz želje izvršne vlasti da kratkim putem ostvaruje neke svoje pravno-političke ciljeve i interese? To ne znam. U svakom slučaju imali smo prilike čuti i uvjeriti se prema onome što se servira u medijima da izvršna vlast nije zadovoljna radova sudova, da je neke političare zbunilo da neki postupci traju i po deset godina. Riječ je, međutim, u velikom broju slučajeva o parnicama koje se vode u povodu stečaja, pri čemu vođenje tih parnica ne znači i da je stečajna imovinska masa koja je obuhvaćena stečajem imobilizirana: ona se tijekom stečaja unovčuje i time stavlja u novu funkciju, ili se njezinim korištenjem nastavlja djelatnost u okviru stečaja. U praksi ima krasnih primjera uspješne provedbe stečajeva i uspješnih stečajnih planova. Problemi koji su se javljali u vezi s provedbom stečajeva su jednim dijelom bili uvjetovani i time što oni koji su u njima trebali sudjelovati od sudova, stečajnih upravitelja i vjerovnika nisu za to bili adekvatno pripremljeni. Iskustvo koje je u međuvremenu stečeno je stvorilo osnove za mnogo kvalitetniju provedbu stečajeva i ostvarivanja njihove zadaće. Upravo stoga ono što zbunjuje u vezi s novim institutom predstečajne nagodbe jest kako se misli da će šezdesetak nagodbenih vijeća sastavljenih od ljudi koji teško da znaju što je to stečaj odnosno koji se vrlo malo razumiju u građansko, trgovačko, radno i druga prava koja treba primijeniti u insolventnim postupcima uspješno provoditi postupku predstečajne nagodbe. Riječ je, naime, o ljudima koji u pravilu dolaze iz upravnih, financijskih i drugih struktura, zbog čega u pravilu neće biti osposobljeni *lege artis* provesti nagodbenu proceduru u vrlo kratkim rokovima u kojima se žele ostvariti zacrtani političko-socijalno-gospodarski ciljevi.

Inače Zakon o kojemu je riječ, osim odredaba koje određuju predstečajnu nagodbu, uređuje i financijsko poslovanje i to odredbama koje se sadržajno u velikoj mjeri podudaraju s onim što smo imali već u zakonima kojima se uređivalo to poslovanje. To, međutim, nije tema ovog našeg večerašnjeg druženja i o tome neće biti govora.

Zakonom o financijskom poslovanju utvrđeni su ciljevi predstečajne nagodbe; oni su vrlo ambiciozno postavljeni i njihovo ostvarenje trebalo bi omogućiti, s jedne strane, financijsko restrukturiranje nelikvidnih ili insolventnih dužnika na temelju kojega će oni postati likvidni i solventni, a, s druge strane, povoljnije namirenje njihovih tražbina nego u stečajnom postupku. Uređenje predstečajne nagodbe prije donošenja uredbe kojom je institut noveliran sadržavala je i odredbe kojima se u izvjesnom smislu vjerovnicima jamčila stanovita sigurnost da će se prema uvjetima predstečajne nagodbe povoljnije namiriti nego što će se namiriti u stečajnom postupku. Bilo je, naime, predviđeno da ovlašteni revizori u posebnim izvješćima daju neku vrstu procjene rezultata prihvaćene nagodbe koji bi se razumno mogli očekivati. Međutim, Urednom se od toga odustalo. Revizori više nisu dužni davati odgovarajuće procjene.

Izbliza sam imao priliku pratiti kativnosti oko pripreme stečajnog plana Peveca, restrukturiranje te tvrtke. Realizacija toga plana zahtijevala je izradu prethodnih izvanredno složenih gospodarskih i financijsku feasibility studija, koje su bile praćene i derfiniranjem pravne infrastrukture njegove provedbe. Pripreme radnje su do te mjere bile ozbiljno provedene da su vjerovnici

dobrovoljno pristali prihvatiti stečajni plan, s time da su ga čak i različni vjerovnici pristali podržati. Upravo se stoga može pretpostaviti da Pevec ima perspektivu na zdravim osnovama.

Okolnost da se odustalo navedenih procjena da će se vjerovnici povoljnije namiriti prema nagodbi nego u stečajnom postupku podsjeća me jednim dijelom na ono što smo imali za vrijeme bivšeg režima kad se vjerovnike političkim odlukama kroz prisilnu nagodbu ekspopriralo smanjivanjem njihovih tražbina i odgodom njihove naplate, u kombinaciji s prestanak tijeka kamata koje je u uvjetima ozbiljne inflacije dopunski «briso» djelovalo. To je sada reafirmirano. Nakon što se sklopi poredstečajna nagodba kamate do realizacije više ne teku. Budući da će u najvećem broju slučajeva do predstečajne nagodbe dolaziti tako što će se tražbine smanjivati i što će se njihova isplata odgađati, kakvi će biti njezini učinci? Prema Zakonu, ako se isplata odgađa na četiri godine, minimum onoga što se vjerovnicima treba isplatiti prema nagodbi jest 30% njihove tražbine, a ako se isplata odgađa do osam godina, 40%. Znači ako pristanu na osam godina odgode, dobit ćeš 10% više nego ako pristanu na četiri godine. Budući da za to vrijeme kamate ne teku, ispada da će vjerovnici, zbog inflacije, zapravo dobiti bitno manje od onoga što im je naizgled zajamčeno. Uvedena je zapravo jedna zanimljiva kombinacija onoga što smo imali za vrijeme bivšeg režima i novih sanacijskih rješenja.

Postoji i niz drugih rješenja koji bi trebalo olakšati postizavanje nagodbe. Predviđeno je tako da je, da bi se tražbina utvrdila u postupku predstečajne nagodbe, dovoljno da se o tome usuglase dužnik i vjerovnik koji je prijavio svoju tražbinu. Drugi vjerovnici nemaju pravo osporiti tu tražbinu. Tek ako tražbinu osporio dužnik, drugi vjerovnici s dužnikom mogu dogovoriti da se ona ipak smatra utvrđenom. Što to praktično znači? To praktično znači da će dužnik moći priznati neke «izmišljene» tražbine, dogovoriti se s nekim «vjerovnicima» da ih prijave i onda ih priznati, da će takvi vjerovnici moći sudjelovati u glasovanju i odlučujuće utjecati na to da se plan restrukturiranja prihvati.

Kako se glasuje o ovoj planu restrukturiranja, zapravo o prijedlogu nagodbei? Prema Zakonu, glasuje se prema skupinama, s time da mogu biti odlučujući i ukupni rezultati glasovanja. Kad se glasuje prema skupinama, jednu čine javnopravne osobe (znači državna tijela, Porezna uprava, tvrtke koje su u vlasništvu države i jedinice lokalne samouprave), drugu financijske institucije, dok se svi ostali mogu razvrstati u jednu ili više grupa. Što je dovoljno da se postigne potrebna većina? Potrebo je da unutar svake grupe za plan glasuju vjerovnici čije tražbine prelaze 50% utvrđenih tražbina. Vjerovnici čije su tražbine osporene, a nemaju ovršnu ispravu, nemaju pravo glasa. U svemu tome, ipak, postoji jedna „kvaka“. Čak i ako se u jednoj od skupina ne postigne potrebna većina, da bi se plan financijskog restrukturiranja prihvatio, dovoljno je da 2/3 ukupnog broja vjerovnika čije su tražbine utvrđene glasuju za prijedlog. Država i javnopravne pravne osobe će redovito imati velike tražbine. Neke se od tih tražbina mogu eventualno «priznati» i rezultat bi bio da bi se vjerovničkoj manjini koja nije glasovala za plan i onima čije su tražbine osporene i koji zbog toga nisu mogli sudjelovati u glasovanju nametnula nagodba koja bi za njih bila više nego nepovoljna. Ipak, treba biti pošten i istaknuti da postoji zaštitna klauzula za vjerovničke čije su tražbine osporene. Naime, ako je više od 25%

prijavljenih tražbina osporeno, postupak predstečajne nagodbe ne može se provesti.

Čini mi se da je veliki nedostatak zamišljenog sustava financijskog restrukturiranja dužnika u tome što tražbine radnika, tzv. prioritetne tražbine nastale do otvaranja postupka predstečajne nagodbe ne mogu biti uzete u obzir kod glasovanja. Radnici moraju biti zaštićeni. Postavlja se, naime, pitanje zašto radnici, ako je u pitanju sanacija njihove tvrtke, opstanak gospodarskog subjekta o kojemu ovisi njihova egzistencija, ne bi mogli pristati na to da se i njihove tražbine smanje, da se odgodi njihova isplata, da ih konvertiraju u udio u društvu itd. Mislim da će to biti jedan od razloga zbog kojega mnoge od predstečajnih nagodbi neće uspjeti.

Norme o predstečajnoj ngodbi sadrže i nešto vrlo zanimljivo za banke. Rečeno je da nagodba djeluje i prema garantima i da oni svoje regresne zahtjeve mogu namirivati samo uz njezine uvjete. Još bi nešto za one koji su potencijalni vjerovnici koji će kao takvi eventualno biti izloženi riziku sudjelovanja u nagodbenim postupcima bilo važno naglasiti – morat će permanentno kontrolirati financijske agencije web stranice Financijske agencije. Praktično cjelokupna komunikacija u vezi s predstečajnim nagodbama provodi se preko tih web stranica. Da se našalimo, možda potreba permanentnog praćena tih stranica pridonose djelomičnom ublažavanju problema nezaposlenosti. Naime, mnogi će potencijalni vjerovnici morati angažirati posebne ljude radi kontrole je li netko od njihovih dužnika podnio prijedlog za pokretanje otvaranje postupka predstečajne nagodbe, ali i radi praćenja njegova razvitka. To će osobito biti važno jer su rokovi u kojima se tražbine mogu prijaviti i u kojima se mogu poduzimati druge radnje u postupku izvanredno kratki i prekluzivni. Nema uvažavanja naknadnih prijava - ako ne prijavite svoju tražbinu u postupku predstečajne nagodbe, bit ćete praktično ekspropirani. Nećete moći sudjelovati u glasovanju. Znači nećete moći utjecati na to da se ona ne postigne. Čak i ako ste prijavili tražbinu, a ona vam bude osporena, nećete moći doći u prigodu da je protiv dužnika na bilo koji drugi način ostvarujete

Što će se dogoditi ako se nagodba sklopi? Tražbine koje će biti utvrđene u predstečajnoj nagodbi imat će značenje tražbina utvrđenih ovršnom ispravom i praktično sve ostale tražbine, osim onih na koje se ne odnosi predstečajna nagodba, bit će zahvaćene predstečajnom nagodbom. Ako se tražbina ne prijavi, gubi semogućnost da se po uvjetima predstečajne nagodbe naplatite u tom postupku.

Pored toga ima tehničkih rješenja koja su zaista nedorađena. Npr., ono što me zbunilo i što nisam uspio shvatiti jest to da li se na ročištu koje je određeno radi ispitivanja prijavljenih tražbina odmah nakon toga ide na glasovanje o planu financijskog restrukturiranja ili se mora održati jedno novo ročište. Naime, ako postoji pravo na žalbu protiv rješenja koje će nagodbeno vijeće donijeti o utvrđenim tražbinama i ako oni čije su tražbine osporene nemaju pravo glasa, što će se dogoditi ako na tom istom ročištu ne glasuju oni čije su tražbine osporene a namjeravaju izjaviti žalbu. Ponovit ću još jednom jer moram i sam sebi to objasniti. Dakle, najprije se određuje ročište i to ročište radi ispitivanja tražbina. Na tom ročištu se dužnik izjašnjava priznaje li tražbine ili ih osporava.

Ako se dužnik i vjerovnik suglase da tražbina postoji, tražbina je utvrđena. Drugi vjerovnici ne mogu utjecati na to. Eventualno bi nagodbeni povjerenik kojega vijeće imenuje mogao na to utjecati. Vijeće bi na ročištu za ispitivanje tražbina donijeti rješenje kojim će utvrditi koje su tražbine nesporne i odnosno koje su osporene. Vjerovnici kojima su tražbine osporene imaju pravo žalbe. Da bi napisali žalbu, trebaju dobiti «pisani» otplovak rješenja, makar i preko web-stranice FINE. Ta žalba treba biti proslijeđena posebnom odjelu u okviru Ministarstva financija koje mora ekspresno o tome odlučiti u roku od osam dana i to se mora vratiti natrag. Međutim, u Zakonu nije jasno rečeno glasuje li se već na istom ročištu, odmah nakon što prvostupanijsko vijeće donijelo rješenje o tome kome priznaje a kome osporava tražbine, o planu financijskog restrukturiranja ili se to ročište treba odgoditi i održati novo. Ako se ne bi određivalo novo, postaje dvojbno kako će oni čije su tražbine osporeno ostvarivati svoje pravo na žalbu i, ako ona bude prihvaćen, svoje pravo glasa. Budući je postupak pred nagodbenim vijećem upravni postupak, u načelu bi trebalo biti dopušteno pokrenuti upravni spor. Kako ćete upravni spor pokrenuti ako je proveden postupak glasovanja o planu financijskog restrukturiranja i ako dužnik nakon toga mora u roku od tri ana predložiti sudu da provede svoju dionicu nagodbenog pooupka i u roku od petnaest dana održi ročište za sklapanje nagodbe.

Pritom treba naglasiti da nije samo predviđeno da određeni gospodarski subjekti kao dužnici moraju podnijeti prijedlog za pokretanje postupka predstečajne nagodbe uz sankciju od 10.000 do milion kuna, već i da će istom kaznom biti kažnjeni i oni vjerovnici koji su glasovali za plan financijskog restrukturiranja ako u postupku pred sucem ne sudjeluju u zaključenju predstečajne nagodbe. Oni moraju pozitivno glasovati. Dakle, ako si glasovao za prihvaćanje plana financijskog restrukturiranja, moraš u postupku pred sudom na isti način glasovati. Sud zapravo treba samo konstatirati ono što je postignuto pred upravnim tijelom i verificirati da je takva nagodba postignuta.

Ono što posebno zbunjuje u vezi s izloženom koncepcijom nagodbenog instrumentarija jest to da dužnik sve dok postoje uvjeti za predstečajnu nagodbu ne može pokrenuti stečajni postupak. Ako je pokrenut postupak predstečajne nagodbe, vjerovnici ne mogu pokrenuti stečajni postupak. Postavlja se pitanje zašto bi dužnik morao pokrenuti postupak predstečajne nagodbe ako ocjenjuje da on neće uspjeti i da bi prema vjerovnicima bilo korektno da odmah predloži otvaranje stečaja u kojemu bi oni posredno preuzeli kontrolu nad njegovom imovinom.

Otvaranje predstečajne nagodbe praćeno je i drugim vrlo neugodnim posljedicama za vjerovnike. Ako se donese rješenje o otvaranju postupka predstečajne nagodbe, koji se inače mora okončati u roku od 120 dana, blokirani se računi dužnika oslobađaju. Dužnik može raspolagati svojim financijskim sredstvima uz ograničenja koja su predviđena zakonom, te uz nadzor povjerenika predstečajne nagodbe. Međutim u nekim slučajevima taj povjerenik ne mora biti postavljen. U tim slučajevima dužniku je prepušteno da radi što hoće sa sredstvima koja će pritićati na njegov račun. On će ih moći kanalizirati prema svom izboru. Na to mogućnost sankcija zbog povrede propisa o načinu raspolaganja sredstvima ne može izravno utjecati. Ako,

naime, dužnik pospremi novce negdje gdje će se do njih teško moći naknadno doći, to što će mu biti izrečena ozbiljna novčana kazna koja će, eventualno biti zamijenjena kaznom zatovora, vjerovnicima neće puno značiti. Ono što me dodatno zbunjuje u vezi s načinom na koji je postupak predstečajne nagodbe impostiran jest položaj vjerovnika tijekom tog postupka. Oni u tom postupku praktično imaju samo prijaviti svoje tražbine i ako one budu priznate, glasovati. Možda ste registrili da je Stečajni zakon noveliran i da se uspjele, unatoč pritiscima Ministarstva financija, donekle spasiti bit rješenja kojima se naše stečajno pravo odlikuje. Vjerojatno znadete da se htjelo potpuno zabraniti mogućnost nastavka poslovanja stečajnog dužnika nakon otvaranja stečajnog postupka, ali isključiti i mogućnost sanacije itd. stečajnog dužnika kroz stečajni plan. Zašto? Jer se sve htjelo prebaciti na postupak predstečajne nagodbe i time «iskorijeniti» instituciju stečajnog plana. Mogućnost restrukturiranja u stečaju ipak, iako u reduciranoj formi, i dalje postoji. Htjelo se zapravo pojednostavljeno, brzo, jednostavno riješiti i spasiti jednu seriju gospodarskih subjekata. Možda nekoliko ciljanih izabranika s time da bi im država oprostila njihove dugove. Tome svjedoči i spomenuta Uredba o ulaganjima s naslova poreznog duga. Otvorena je, naime, mogućnost da se u okviru Ministarstva financija donose odluke o tome koji će se dugovi otpisivati odnosno kako će se glasovati u postupku predstečajne nagodbe. Hoće li se pristajati za predstečajnu nagodbu ili neće i uz koje uvjete. Država je to željela i to je realizirala. Stvoriti mogućnost da se otpisivanjem nenaplativih poreznih dugova saniraju neki gospodarski subjekti. Pri tome, međutim, nije vodila računa o interesima drugih vjerovnika. Prihvaćena rješenja su prema mojoj ocjeni kriptoeksproprijacijskog učinka i u biti daleko grublja nego što su bila ona prema uređenju nekadašnje prisilne nagodbe prije stečaja i u stečaju. Prema tom se uređenju tražbine nisu mogle smanjiti ispod 50% i isplata se mogla odgoditi najduže do tri godine. Sada je odgoda moguća do četiri odnosno do osam godina, pri čemu je zajamčeni minimum 30 odnosno 40%.

Otvorena je mogućnost da se tražbine barem djelomično pretvore u udio u kapitalu dužnika ako je riječ o društvu kapitala. Problem je s time u vezi u sljedećem. Može li se, naime, sva ta izvanredno složena operacija, svi dosta složeni izračuni itd. obaviti u propisanom roku od 120 dana. Kada se hoće dužnika tako restrukturirati, njegov bi prijedlog morao biti popraćen čitavim nizom priloga. Između ostalog i izvješćima revizora. Pritom insolventni dužnik postupak predstečajne nagodbe mora pokrenuti u roku od 21 dana. Znači da bi u roku od 21 dan trebalo pripremiti sve ono što je potrebno za takvo restrukturiranje. Između ostalog pribaviti i odgovarajuća izvješća revizora koja bi trebala uvjeriti vjerovnike da se isplati predstečajna nagodba. Dakle, morate spoznati da ste insolventni, naći revizore koji će htjeti pripremiti odgovarajuće izvještaje. Navedenom Uredbom revizori su rasterećeni nekih od obveza koje su izvorno imali prema Zakonu. Ponavljam, plašim se da se odustalo od jednog od ciljeva predstečajne nagodbe, a to je da se zajamči vjerovnicima da će biti povoljnije namireni putem predstečajne nagodbe nego stečajem. S time se u vezi postavlja ti emeljno «pravnofilozofsko» pitanje je li država ovlaštena na taj način intervenirati u odnose između vjerovnika i dužnika, da preuzima na sebe ulogu svojevrsnog eksproprijatora u korist izabranih dužnika. Treba li vjerovnicima osigurati mogućnost da čak i kada njihov dužnik postane insolventan zadrže odlučujuću ulogu u rješavanju njegove gospodarsko-pravne

sudbine. Pritom treba naglasiti da je riječ o situacijama u kojima je imovina koja je nominalno imovina dužnika zapravo imovina vjerovnika. Ona njima pripada, ona mora služiti namirenju vjerovnika i od toga treba polaziti. Sada je samo pitanje kako će se sve to skupa odvijati u praksi. Dolazeći ovdje, jedan me je od kolega koga sam sreo upozorio na to da će 5. veljače održati prvo ročište pred nagodbenim vijećem, ono Dalekovoda. Vidjet ćemo što će se dogoditi. Ako banke ne budu stimulirane da se odriču svojih osiguranih tražbina i ako ne budu htjele sudjelovati u financijskom restrukturiranju, a one su u pravilu zaštićene kao razlučni vjerovnici, teško da će predstečajne nagodbe biti uspješne. Pplašim se da značajan broj pokušanih predstečajnih nagodbi neće uspjeti. U nizu slučajeva one će biti sklopljene, ali neće dovesti do ozdravljenja dužnika jer će banke moći nastaviti s ovrhama jer to mogu. Na koncu one i trebaju moći to učiniti.

Ono što je možda dobro jest to da je nedavnom novelom Stečajnog zakona taj zakon u velikoj mjeri usklađen sa Zakonom o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi pa se po novome učinci otvaranja stečajnog postupka ravnaju prema momentu otvaranja postupka predstečajne nagodbe. Ono čega sam se plašio i što je bila realna opasnost, a to je da će se otvaranjem predstečajne nagodbe izigrati primjena ovih zaštitnih pravila stečajnog zakona u pogledu pravnih posljedica učinaka osobito prestanaka onih založnih prava stečenih 60 dana prije otvaranja stečajnog postupka, ipak je neutralizirano novelom Stečajnog zakona. Uostalom, vidjet ćemo.

Zaključno, naglasio bih da se postupak predstečajne nagodbe provodi samo ako su dužnici poduzetnici, dakle ne i ostali subjekti. Nad njima bi se stečajni postupak mogao odmah pokrenuti.

Još zaključnije, jedan od bitnih nedostataka zamišljenog sustava financijske konsolidacije i sanacije dužnika kroz mehanizam predstečajne nagodbe bio bi u tome što bi se njime dužniku u pravilu omogućavalo da održi istu vlasničku i menadžersku strukturu koja je i dovela do krize. Što više ta struktura igra u svemu tome i dalje odlučuju ulogu. ignorira se činjenica da je imovina dužnika zapravo imovina njegovih vjerovnika i da bi oni trebali odlučivati o njezinoj sudbini.

U svakom slučaju savjetujem sljedeće:

1. angažirati posebnog čovjeka koji će danonoćno bdjeti nad web stranicama FINE i uredno prijavljivati svoje tražbine
2. Uredno prijavljivati svoje tražbine, rokovi su kratki i preklusivni
3. Moliti se Bogu

Na pitanje kakav je pravni položaj tražbine za koju postoji ovršna isprava, mogu odgovoriti da će se ona tretirati kao priznata čak i ako bude osporena. Dobro je, dakle, imati ovršnu ispravu jer se onda predmnijeva da tražbina postoji i tu se teret dokazivanja da ne postoji prebacuje na dužnika. Dužnik može osporiti tražbinu za koju postoji ovršna isprava samo ako raspolaže javno ovjerenom ispravom koja bi dokazivala protivno. Tome nasuprot, kad se u stečajnom postupku ospori tražbina za koju postoji ovršna isprava, mora se provesti parnični postupak u kojemu će osporavatelj morati dokazati da tražbine nema, i

to po općim pravilima tog postupka za utvrđivanje činjenica o kojima ovisi prestanak postojanja tražbina. Kada je u pitanju ostvarivanje prava na glasovanje u okviru postupka predstečajne nagodbe, ako imate ovršnu ispravu, a dužnik ne raspolaže kvalificiranom ispravom kojom će dokazati da je tražbina prestala, moći ćete glasovati. Prigodom podmirenja tražbina treba voditi računa o tome da se to provede preko FINE ili pošte jer one kao pravne osobe s javnim ovlastima mogu izdati javne isprave kojima će se moći dokazati da je isplata obavljena.

Hvala.

J. Barbić:

Zahvaljujem kolegi Diki na ovom prikazu. Izabrao je reprezentativna pitanja tako da za početak dobijete sliku o čemu se tu radi, kako to izgleda, kakve će imati posljedice primjena Zakona. Možda je najbolji podatak u vezi s time da je država očekivala oko 20.000 slučajeva provođenja postupka sklapanja predstečajne nagodbe, a prijavilo se nešto preko 2.000 kandidata za njezino sklapanje. I to već nešto govori o novom institutu u našem pravu. Na redu ste vi s vašim pitanjima i razmišljanjima. Izvolite.

Željko Dimnjaković, Prvi faktor d.o.o.:

Moje je pitanje što se tiče položaja razlučnih vjerovnika, ako im je ovim zakonom predstečajne nagodbe dužnik i osobno odgovoran. Da li onda oni prijavljuju i tražbinu? Što ako ju prijave? S tog stajališta ako bi čl. 59 prokomentirali s obzirom na njegove izmjene gdje se kaže da vjerovnici s pravom odvojenog namirenja su vjerovnici u postupku predstečajne nagodbe ako im je dužnik i osobno odgovoran i ako se odreknu potpunog namirenja. Kako su onda oni razlučni vjerovnici ako se odreknu prava odvojenog namirenja? Onda nisu više razlučni vjerovnici.

M. Dika:

Vjerovnici koji su bili razlučni vjerovnici da bi bili vjerovnici predstečajne nagodbe moraju biti osobni vjerovnici i moraju se odreći osiguranja i tako postati neosigurani osobni vjerovnici.

Ž. Dimnjaković:

Što ako se ne odreknu?

M. Dika:

Onda trebaju prijaviti postojanje svog razlučnog prava. Nije do kraja jasno rečeno kakve su posljedice ako ne prijave. Čini mi se da, budući da prema njima predstečajna nagodba ne djeluje, ne bi smjeli snositi nikakve izravne posljedice takvog propusta, osim što bi eventualno bili dužni naknaditi troškove. Ipak, to nije do kraja jasno jer u Zakonu nije izriekom rečeno kakve bi bile posljedice ako oni ne bi prijavili svoja razlučna prava. Međutim, zato što se kaže da prema njima predstečajna nagodba ne djeluje, oni ne bi smjeli snositi posljedice svog propusta. Tu bi vas htio upozoriti da prema Stečajnom zakonu u kategoriji razlučnih prava ne spadaju samo založno pravo i pravo na namirenje, nego i čitav niz drugih tražbina. To Zakon o financijskom poslovanju ponavlja. On se kada je u pitanju predstečajna nagodba upravo fokusira na ona razlučna prava koja su verificirana u nekim javnim evidencijama i čije se postojanje može dokazati. Tako ostaje nejasno kako će netko u postupku predstečajne nagodbe, npr. u eventualnom nastavnom stečenom postupku dokazivati postojanje tih svojih razlučnih prava.

- Ž. Dimnjaković:** Može još jedno pitanje? Zanima me kakvo je Vaše mišljenje glede tih razlučnih vjerovnika koji se odreknu tog svog razlučnog prava odnosno koji se odreknu prava na odvojeno namirenje. Da li ta njihova izjava koju oni daju djeluje samo u ovom predstečajnom postupku ili bi mogao imati posljedice i za neke druge postupke.
- M. Dika:** U vezi s Vašim pitanjem već vidim nekoliko osoba koje će o tome moći lijepo pisati.
- J. Barbić:** Što ćemo sada s onom odredbom, mislim da je u Zakon unesena Uredbom, po kojoj se u slučaju da se tražbina prema dužniku unosi kao ulog u društvo-dužnika tako da se time povećava njegov temeljni kapital ne primjenjuju odredbe Zakona o trgovačkim društvima o reviziji povećanja temeljnog kapitala ni o procjeni vrijednosti tražbine koja se ulaže ? To je protivno jednom od dva temeljna općeprihvaćena načela prava društava, u vezi s kapitalom društva, o tome da se mora u društvo unijeti prava vrijednost uloga kako bi se osigurala financijska stabilnost društva a ne da se iskazuje nešto što ne odgovara toj vrijednosti, na kojemu posebno inzistira europska pravna stečevina. Drugo važno načelo je ono o održanju kapitala društva.

U slučaju o kome je ovdje riječ dužnik bi morao donijeti odluke o povećanju temeljnog kapitala, o tome da se dioničarima isključuje pravo prvenstva upisa dionica i odrediti koja se tražbina i tko je unosi (prenosi) društvu kao ulog kako bi se s time povećao temeljni kapital društva. Svugdje se mora provesti revizija povećanja temeljnog kapitala. Prema novijim rješenjima, koja smo u skladu s europskom pravnom stečevinom i mi usvojili, ne mora se provesti revizija povećanja temeljnog kapitala, ali vrijednost uloga mora procijeniti ovlašteni sudski procjenitelj. Taj procjenitelj mora ocijeniti koliko vrijedi tražbina koja se unosi u društvo kao ulog a za to je bitna ocjena u kojoj ju je mjeri dužnik u stanju podmiriti, u kom postotku se može realno očekivati da bi on to mogao učiniti. U tom se postotku može smatrati da je unesena vrijednost tražbine, premda se unosi cijela tražbina, i samo u tome dijelu se smatra da je učinjena uplata uloga za koji mu društvo kao protučinidbu smije izdati dionice koje se odnose na za taj iznos povećan temeljni kapital. Sud prilikom upisa u sudski registar povećanja temeljnog kapitala društva na temelju takvih procjena ocjenjuje unosi li se u društvo vrijednost koja znatnije ne odstupa od one deklarirane, jer ako je riječ o znatnijem odstupanju na niže mora odbiti upis povećanja temeljnog kapitala u sudski registar. Kako će to sud ocijeniti ako mu se uz prijavu za upis ne priloži izvješće revizora povećanja temeljnog kapitala ili elaborat o procjeni koji izradi procjenitelj?

Bojim se da će se u praksi u društvo unositi tražbine i priznavati učinjeni ulogi u društvo po njihovim nominalnim iznosima u vrijeme unosa u društvo. Posljedica će biti da će se stvarati ogromni temeljni kapitali za koje ne će biti pokriva u aktivi društva jer nije bilo procjene prave vrijednosti tražbina koje se unose u društvo sa svim posljedicama koje će to donijeti za poslovanje društva zbog toga što ne će biti ravnoteže aktive i pasive. Društva će biti formalno prekapitalizirana, a zapravo ne će imati odgovarajuću imovinu s kojom odgovaraju za obveze. Ne će se ostvariti ni dojam da je društvo bar u jednom

trenutku raspolagalo s aktivom koja odgovara iznosu temeljnog kapitala društva. Nije dobro biti prekapitaliziran ako vam to baš i nije potrebno. Papirnato će se provesti nešto što ne odgovara stvarnom stanju. Računovodstveno će se u društvu iskazati nešto što ne odgovara tom stanju.

M. Dika:

Ako smijem dodati. Kako se utvrđuju tražbine? Tražbina se mora utvrditi da bi se konvertirala u kapital. U postupku predstečajne nagodbe je dovoljno da tražbina bude prijavljena i da se prizna. Izvorno je uloga revizija trebala biti u provjeri egzistentnosti takvih tražbina, a onda su u Ministarstvu financijala, ali i revizori postali svjesni da zbog kratkoće rokova neće moći *lege artis* obaviti svoju zadaću. Zato je uloga revizora bitno izmijenjena. Po novome revizori više ne moraju dati projekcije, između ostalog, o tome kako će biti u narednih pet godina poslovanje. Vjerujem da su revizori jako kompetentni, ali u granicama svoje kompetencije. Od njih se, međutim, ne može zahtijevati niti očekivati da daju projekcije o nečemu što će ovisiti o puno čimbenika koji su izvan te njihove kompetencije, npr. davati prognoze o nečemu što će ovisiti o kretanjima na svjetskom tržištu itd. Nakon navedenih izmjena vjerovnicima ostale da vjeruju dužniku na riječ, njegovoj ovjerovljenoj izjavi o tome.

J. Barbić:

Zanima me što će se dogoditi nakon našeg ulaska u Europsku uniju ako ta stvar dođe pred Europski sud. Ne čitava priča nego ovo što govorim o revizorima i procjenama, jer europska smjernica izričito propisuje da se to mora ugraditi u pravni sustav i po tome postupiti. Prema tome, mi smo u ovom slučaju odstupili od onoga što traži smjernica nakon što smo obavili prilagodbu našeg prava europskoj pravnoj stečevini i na temelju toga sklopili ugovor o pristupanju Uniji. Bilo bi zanimljivo vidjeti reakciju Suda ako netko pred njim pokrene pitanje da smo odstupili od europske pravne stečevine i od onoga što smo dogovorili s Unijom i s državama članicama.

M. Dika:

Ono što mene u svemu ovome osobito zanima jest na početku mog izlaganja apostrofirani ustavnopravni aspekt instituta predstečajne nagodbe. Kako vam se čini mogućnost da jedan od vjerovnika odlučuje o postojanju svoje tražbine i o tražbinama drugih konkurirajućih vjerovnika, ili barem vjerovnika čiji interesi u postupku predstečajne nagodbe neće biti podudarni. Upravo zato da bi se spriječio sukob interes, za provedbu postupka predstečajne nagodbe trebao je biti nadležan sud. Sada trgovački sud pred kojim se sklapa predstečajna nagodba uopće ništa ne provjerava. On treba samo konstatirati da je prihvaćen plan financijskog restrukturiranja. Ono što je meni prilično zbunjujuće u vezis sa sklapanjem nagodbe da se vjerovnicima koji su glasovali za plan restrukturiranja ne priznaje pravo da se predomisle, da će biti prekršajno kažnjeni ako odbiju potpisati nagodbu.

E. Zdravec:

Profesoru Barbiću se potkrala simpatična greška kada je rekao da je profesor Dika izdržao najviše tribina. Zapravo i nije greška. On je najviše izdržao, jer referirati o ovim stvarima znači izdržati. Profesoru Barbiću potkrala se zbog toga prava definicija, koja najbolje opisuje što naši predavači moraju izdržati. Na zadnju primjedbu profesora Dika da je treća stvar koja nam treba da nam Bog pomogne, želim kratko ukazati na okolnost da je na pitanje u jednoj novinskoj anketi, tko nam može pomoći daleko najviše ljudi odgovorilo je da nam samo dragi Bog može pomoći. To nije baš ohrabrujuće, ali je činjenica da

nijedna Vlada, niti Sanaderova niti Jadranke Kosor, a niti ova sadašnja ništa ne može, jer su ljudi svjesni da sve ide nizbrdo, pa je onda jedino u što mogu vjerovati dragi Bog.

M. Dika:

Mislim da iza svega ovoga stoji stav države da se odrekne nekih svojih tražbina zato da bi omogućila brzo saniranje određenih svojih dužnika. Vjerojatno su već individualizirani gospodarski subjekti koje se htjelo spasiti kroz postupak predstečajne nagodbe. Pitanje je, međutim, metode kojom se to htjelo postići, pitanje je možemo li ići tim kraćim putem. Možemo li do te mjere onemogućiti vjerovnicima da dokazuju svoja prava i da sudjeluju u takvom postupku u kojem će se odlučivati o sudbini njihovih tražbina u kojem će im biti zajamčeno pravo na pošteno suđenje.

Anita Hukelj, odvjetnica iz Zagreba:

Čl. 58 pravo namirenja koji kaže da ostali razložni vjerovnici u Republici Hrvatskoj jedinice lokalne i područne samouprave i druge pravne osobe ako predmet za koji postoje obveze plaćanja carine ili poreza po Zakonu o osiguranju javnih davanja. S obzirom da su javna davanja, komunalne naknade i komunalni doprinosi, spomeničke rente, a da to ustvari služi i ide u proračun RH ili proračun Grada Zagreba da li Vi tumačite da bi ustvari se taj članak odnosio i na takva javna davanja komunalnu naknadu i spomeničku rentu.?

M. Dika:

Ja bih bio sklon tome da citiranu odredbu protumačim kao i Vi. Posredno su takvim rješenjem zaštićeni država i jedinice lokalne samouprave. Ovdje bih se vratio na jednu od tema o kojoj sam već govorio. Naime, ako se htjelo nešto postići kroz predstečajnu nagodbu na širem planu, trebalo je proširiti krug onih subjekata koji bi njome mogli biti zahvaćeni, dakle i neke tražbine radnika te neki oblici javnih davanja. Te su tražbine, međutim, isključene i to će s obzirom na njihovu ukupnu (agregiranu) masu sprečavati da dužnik sanira svoje financije i da prestane biti nelikvidan i insolventan. On će, naime, morati isplatiti sve te tražbine.

Miroљjub Maćešić, odvjetnik iz Zagreba:

Koji postupak ima prednost u konkurenciji postupka predstečajne nagodbe i stečajnog postupka. Npr. blokada dužnika traje duže od 60 dana. Vjerovnik podnese prijedlog za pokretanje stečaja. Stečajni razlog je ispunjen, nema potrebe utvrđivanja stečajnih razloga i može se donijeti odmah rješenje o pokretanju stečaja. Istovremeno dužnik podnese prijedlog za predstečajnu nagodbu. Donosi se privremena mjera da se račun deblokira. Time prestaje stečajni razlog. U konkurenciji ta dva postupka koji postupak treba imati prednost? Da li onaj u kojem je prije doneseno rješenje, pokretnut stečajni ili predstečajni postupak, ili bi se trebalo ocijenjivati da li takav dužnik ima mogućnost da opstane?

M. Dika:

Imate čl. 49 koji kaže da će nagodbeno vijeće odbaciti prijedlog za predstečajnu nagodbu: ako je prijedlog podnesen za vrijeme trajanja prethodno sklopljene predstečajne nagodbe, ako nije protekao rok od dvije godine od obveze do pokretanja predstečajne nagodbe, ako prijedlog nije podnesen o strane ovlaštenog predlagatelja te ako je nad dužnikom pokrenut stečajni postupak.

- M. Maćešić:** Nije pokrenut. Istovremeno su podneseni prijedlozi.
- M. Dika:** Što znači istovremeno?
- M. Maćešić:** Isti dan ili iste dane. Prema dosadašnjoj praksi u suštini se ne donosi odmah rješenje o pokretanju postupka predstečajne nagodbe, a ni stečajnog postupka.
- M. Dika:** Čim je podnesen prijedlog za pokretanje stečajnog postupka stečajni postupak je pokrenut. Treba ocijeniti koji je prijedlog prije pokrenut.

Miće Ljubenko, odvjetnik iz Zagreba:

Samo bih se nadovezao na ovaj problem što ima prednost stečajni postupak ili postupak predstečajne nagodbe. Čl. 89 st. 1, Zakona o predstečajnoj nagodbi je u koliziji s ovim člankom 39. i on je pokušao dati prednost postupku predstečajne nagodbe. Čl. 89 st. 1, tamo kaže da dužnik može predložiti postupak predstečajne nagodbe ako je pokrenut stečaj. Trgovački su u Zagrebu za sada drži taj stav. Dakle, ima stav da će odbacivati prijedloge stečaja tamo gdje dobije podatak da je predložena predstečajna nagodba. Svakako su u koliziji ta dva članka.“

M. Dika: Ovako kaže Zakon. Ako je protiv dužnika prije stupanja na snagu ovoga Zakona pokrenut stečajni postupak, dužnik može prije otvaranja stečajnog postupka vjerovnicima ponuditi sklapanje predstečajne nagodbe. To je granično. Ipak je to jedan prijelazni režim za stečajne postupke koji su pokrenuti prije stupanja na snagu Zakona o predstečajnoj nagodbi.

M. Ljubenko: Možemo li onda zaključiti za ovaj Zakon da će ipak imati prednost stečajni postupci? Znači ako neki vjerovnik predloži stečaj.

M. Dika: Čini mi se da ne jer prema odredbi čl. 39. st. 3 Zakona do okončanja postupka predstečajne nagodbe nije dopušteno pokrenutu stečajni postupak. Neovisno o tome tko bi ga mogao pokrenuti. prednost će imati onaj postupak koji je prije pokrenut.

M. Ljubenko: Kako bi protumačili status vjerovnika koji je osporen i nastavi parnicu i ako uspije u toj parnici, a prije toga je uspješno završila predstečajna nagodba da li on dijeli prava i uvjete onih vjerovnika iz nagodbe ili je on sada jedan novi vjerovnik.

M. Dika: Nisam siguran jesam li do kraja dobro razumio pitanje. Prema izvornom tekstu ako je parnica bila u tijeku, otvaranjem postupka predstečajne nagodbe nije dolazilo do prekida parničnog postupka. Uredba, međutim, kaže da će se na prijedlog dužnika prekinuti postupak, pri čemu mi nije jasno zašto su to mijenjali i zašto je inicijativa dužnika potrebna da bi se prekinuo jedan parnični postupak.

M. Ljubenko: On prijavi pa bude osporen, čl. 70. Onda kaže ako je osporen može nastaviti.

M. Dika: Može nastaviti pod uvjetom da ima prihvaćene predstečajne nagodbe i moći će ostvariti tu svoju tražbinu. Znae o čemu će biti riječ? On neće moći glasovati za

predstečajnu nagodbu, ali čak i ako uspije u onoj parnici dokazati da je imao tražbinu, moći će se namiriti pod uvjetima predstečajne nagodbe. Gledano s malo štreberskog aspekta (možda sam malo opterećen tim sindromom) tobože je zajamčena mogućnost sudskog postupka - upravnog spora, a zapravo te mogućnosti nema. Rokovima u kojima postupak treba provesti su tako dimenzionirani, da će nagodba biti sklopljena prije nego što se uopće bude pokušalo inicirati upravni spor. Zapravo je uvedenim mehanizmom predstečajne nagodbe isključena realna mogućnost sudske kontrole. Ne znam isplati li se uopće pokrenuti postupak pred Ustavnim sudom i kako bi reagirao naš Ustavni sud. S tim u vezi htio bih upozoriti da je čak novinar Jutarnjeg lista, čini mi se, Bošković rekao da je upitna ustavnost instituta predstečajne nagodbe, što znači da je i do njega doprla fama o tome. U svakom slučaju možda je ponovno aktualizirana maksima da se ne treba držati Ustava kao pijan plota.

J. Barbić: Nakon ove rečenice moram nešto reći jer me podsjeća na bivša vremena. Ne znam jeste li znali ili vi stariji sjećate li se rečenice koju je izgovorio predsjednik bivše savezne države da se ne treba držati zakona kao pijan plota. Ona se ticala sudaca. Tadašnji predsjednik Vrhovnog suda SR Hrvatske Dražen Sesardić sazvao je već idućeg dana sjednicu sudaca tog suda i rekao da želi vidjeti onoga od njih koji se ne će pridržavati isključivo zakona. Nedugo nakon toga bio je umirovljen.

A. Hukelj: Još jedno pitanje glede prijeloja tražbina čl. 77. Kaže rješenje čl. 60. st. 5 izvršit će se prijeloj utvrđenih tražbina s dospjelim protutražbinama dužnika sukladno Zakonu o obveznim odnosima. Sada mi tu nije jasno obzirom da su potrebne izjave za prijeloj.

M. Dika: To je i mene zbunilo. Pišući referat za jedno savjetovanje rekao da nije jasno znači li ova odredba da *ex lege* dolazi do kompenzacije ili je za to potrebna notifikacija. Nešto što me je također zbunilo u vezi s predstečajnom nagodbom jest odredba koja kaže da se predstečajna nagodba može pobijati na isti način kao sudska nagodba. Ostaje otvoreno pitanje znači li to pobijanje da se može tražiti i utvrđenje ništetnosti ili samo pobijanje, poništaj, dakle konstitutivna odluka. Sudska nagodba se može prema našoj praksi tužbom pobijati tako što će se tražiti utvrđenje njezine ništetnosti ali i tako što će se tražiti njezin poništaj. naredno pitanje u vezi s pobijanjem tiče se razloga zbog kojih bi se tužba mogla podnijeti. Ako se pokaže da izjava dužnika o tome da nešto postoji nije istinita, a praktično se njemu mora vjerovati na riječ, osobito ako se radi o predstečajnim nagodbama male vrijednosti, dakle ispod dva milijuna kuna, u kojima nema povjernika, nagoba bi se moralamoći pobijati zbog dovođenja u zabludu. Shvatili ste da se vrlo jednostavno neki vjerovnici mogu „izbaciti“ iz igre, spriječiti da glasuju, a da se drugima mogu „namjestiti“ tražbine. Upravo bi se nagodbu i zbog toga moralo moći pobijati. Uredbom je povišen plafon u pogledu broja zaposlenih, u pogledu iznosa do kojeg se može provesti skraćeni postupak predstečajne nagodbe. Plašim se da su neki mozgovi već počeli razmišljati o tome kao iskoristiti mogućnosti pokretanja i vođenja postupka predstečajne nagodbe i deblokade računa za to da se vjerovnici dopunski oštete. Jeste li registrirali što se događa kod nas u praksi. Bili smo prisiljeni uvesti u novim Ovršnim zakonom registar zadužnica jer su se počele javljati

falsificirane zadužnice i preko njih su se preko FINE počele naplaćivati nepostojeće tražbine. Počelo se događati i to da se javnobilježnička rješenja o ovrsi na temelju rješenja isprave falsificiraju. Zbog toga će se, čini se, uskoro morati uvesti i registar takvih rješenja da bi se zaštitili. Na koncu ćemo morati uvesti registar sudskih odluka. To tim prije što je jednostavnije falsificirati sudsku odluku nego javnobilježničko rješenje.

J. Barbić:

Pitanja više nema. Pozvao bih vas da se pljeskom odužimo našem uvodničaru na izvrsnom izlaganju i iniciranju rasprave. Zahvaljujem kolegi Diki da je dobro, sada moram reći, izdržao ovu temu. Ovime zaključujemo današnju tribinu. U veljači će možda doći ministar pravosuđa da malo s njim razgovaramo o onome što se priprema u reformi pravosuđa. Ne mogu to jamčiti, ali na putu smo da to bude u veljači. Ako ne, uvodničar o toj temi bit će netko drugi. Doviđenja u veljači na 174. tribini. Hvala lijepa.

Tribina Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu
i
Kluba pravnika grada Zagreba

BILTEN BR. 94

Voditelj Tribine i urednik
Akademik Jakša Barbić

Sadržaj:

Autorizirano izlaganje uvodničara
gosp. Orsata Miljenića, ministra pravosuđa Republike Hrvatske i
prof. dr. sc. Josipa Kregara,
predsjednika Odbora za pravosuđe Hrvatskoga sabora

Tema 174. tribine

STRATEGIJA RAZVOJA PRAVOSUĐA

Zagreb, 14. veljače 2013.

KLUB PRAVNIKA GRADA ZAGREBA
174. TRIBINA – 14. VELJAČE 2013.
STRATEGIJA RAZVOJA PRAVOSUĐA

J. Barbić:

Kolegice i kolege, 174. tribina je otvorena. Danas se bavimo s temom koju smo na našim tribinama obrađivali i prije dvadeset godina, točnije prva tribina koju smo održali 2. srpnja 1993. bila je o prijedlogu tadašnjeg Zakona o sudovima. Službeni dokument o razvoju pravosuđa je donesen. O tome ćemo danas raspravljati nakon što čujemo uvodna izlaganja naših uvodničara.

Zadovoljstvo mi je da danas imam prigodu predstaviti vam dva gosta koji su usko i to na najvišoj razini povezani s današnjom temom. Tu je naš kolega ministar pravosuđa, gospodin Orsat Miljenić. Njega dobro znate, ne treba ga predstavljati. Tu je i predsjednik Odbora za pravosuđe Hrvatskoga sabora, naš kolega profesor Josip Kregar. Niti njega ne treba predstavljati. Prema tome možemo krenuti s Tribinom bez velikih uvoda.

Prvi će govoriti kolega Kregar. Izvolite, kolega Kregar.

J. Kregar:

Poštovane kolegice i kolege, poštovani kolega Barbić, najprije bih rekao kako smo podijelili i zamislili izlaganja. Moram priznati ovdje da ćemo s puno ponosa nastojati, barem ja, slijediti primjer kolege Barbića. On je poznat kao sjajan pisac zakonskih tekstova kao u sadržaju tako u normativnom dijelu i stilu, ali upravo briljantan u kritiziranju tih tekstova koje napiše. Zbog toga tražim neku vrstu razumijevanja i isprike za ovo što namjeravam govoriti jer neće biti sasvim pozitivno. Prije svega zadatak mi je reći par riječi koje odaju jedan neugodan dojam, a to je da ljudi neugodno reagiraju na riječ strategija. Već imamo strategije o svemu i svačemu: strategiju o trgovini ljudima, strategiju o čistim vodama, strategiju reforme javne uprave, strategiju suzbijanja korupcije (to smo raspravljali, pisali i nemamo dobro razmišljanje o napisanom). Prosječan pravnik i mislim dobra većina ovdje, koji su natprosječni nema baš dobro iskustvo sa strategijom. Čini se da su napisane da bi bile svojevrsni alibi ili služe potrebama trenutka. Recimo, kada treba Europsku komisiju uvjeriti da mi imamo strategiju onda je imamo. To što mi nismo naročito s njom zadovoljni i ne mislimo najbolje o tome trenutno je u drugom planu. Razmislimo malo bolje.

Pojam strategije ranije se nije toliko upotrebljavao. Mislili smo da je sasvim prirodno da vlada ili vlast zna kuda ide, što želi, koje su namjere i ciljevi dokumenata bez obzira kako se oni zvali: deklaracije, rezolucije ili pak strategije. U međuvremenu su se mnoge stvari promijenile. Strategija i strateško odlučivanje postali su bitan sastavni dio poslovanja kompanija. Kompanije bez strateškog odlučivanja više ne žele ništa. Ako u kompanijama to funkcionira onda je u devedesetim godinama prošlog stoljeća došla misao zašto ne bismo uopće koristili strategije u politikama i to tako da formuliramo sasvim jasno ono što želimo, postići i naći kako ćemo do toga doći.

Strategija nije raspravljanje o tome koje će se mjere donijeti. Ona je prvenstveno rasprava koje će se uopće postići. Uvijek iza nje će slijediti neki programski dokumenti u koji će se navesti stvari koje želimo napraviti. One su delegirane s ciljevima koje želimo, a ne što intuitivno osjećamo da nešto treba

malo popraviti *fine tuning*, mislim da je dobar izraz. Ono što me ljuti, kada želite biti malo konkretniji, moram primijetiti da je obilježje u Hrvatskoj jedna poplava propisa. Profesor Barbić i drugi su puno o tome pisali. Ta plima, ta poplava propisa zapravo bi trebala biti ograničena ili barem usmjerena time da jasno odredimo ciljeve koje želimo postići u javnoj upravi. Neki naši kolege su o tome pisali. To je sasvim legitiman način odlučivanja što će se mijenjati i kako. Nimalo lak posao, ali kada dođemo na pitane strategija razvoja pravosuđa onda ćemo uvidjeti koliko je to još teže. Gledam upravo u kolegu Diku koji je prvi napisao nešto što bi mogli zvati Strategija reforme pravosuđa. Moram ga podsjetiti na 2001. godinu i jednu malu knjižicu koja se je zvala Strategija reforme javne uprave, a on je pisao o pravosuđu.

Dosta je od tada prošlo vremena. Ova strategija koja se tiče razdoblja od 2013. do 2018. godine je najnovija u tom slijedu izmjena. Moram vas podsjetiti mi smo napravili izvjesna tehnička i konceptualna unaprjeđenja. Konceptualna utoliko što mislim da je puno jasnije nego prije tih deset godina. Puno je jasnije da problem nije tako jednostavan i da ciljevi nisu lako određivi. Tehnički treba pripisati utjecaju mnogih evaluatora i savjetnika koji su u tome sudjelovali. Oni su u tehničkom smislu unaprijedili sadržaj i način donošenja strategije, ali ne sasvim. U jednom tekstu u *Informatoru* navodim desetak različitih takvih strategija koje su postale sastavni dio građenja politike reforme pravosuđa. Priznat ću, ali to nije utjecaj Sulejmana Veličanstvenog, Turska mi se jako svidjela. Prve stranice nisu zanimljive, ali u svom sadržaju vrlo dobro konceptualno napravljeno s jasno određenim ciljevima. To je strategija koju su očito napravili prema savjetima Svjetske banke kao se rade strategije i s dobrim osjećajem za materiju. Ono što ističu je problem pravne kulture i nekulture, ostaci navike ranijih pravosudnih sistema, kompilacija različitih pravnih propisa. (Većinu su ima dali Nijemci). Tu je bilo i drugih pravnih savjetnika iz drugih područja. Vidjet ćete ako budete čitali tu Strategiju odmah ćete pomisliti samo riječ Turska zamijeniti s Hrvatska i imat ćemo novu strategiju 2015. do 2020. godine.

Oprostite, ne smijem iskoristiti i potrošiti svu vašu pažnju jer cilj mi je ostaviti kao zadatak strategije da budemo jasni u tome što su ciljevi i vrijednosti. Koja je to vizija onoga što želimo u pravosuđu postići. To ne može biti tehničko unaprjeđenje *fine tuning* nego treba biti svojevrsna rasprava o tome što su najvažnije stvari koje moramo napraviti. To je u Strategiji formulirano u obliku različitih smjernica. Pet je takvih osnovnih smjernica. Međutim, ja ih neću komentirati jer mislim da će to učiniti gospodin ministar Miljenić jer će govoriti o puno praktičnijim stvarima nego što je ovaj uvod. Rekao bih da nisam sasvim zadovoljan svim što smo formulirali kao ciljeve. Sljedeći neke druge uzore ja bih kao ciljeve i da vidimo može li se o tome uopće raspravljati postavio sedam takvih ciljeva.

Brojka sedam je čarobna brojka: sedam smrtnih grijeha, sedam patuljaka. Kojih sedam strateških ciljeva treba imati reforma pravosuđa? Svakom građaninu Hrvatske **prvo** je na umu efikasnost, (a) **učinkovitost** pravosuđa. To je jedan pomalo i mit. U ovom uskom krugu treba priznati da su se u prošlosti takve statistike pomalo namještale. Ma primjer, možda ne treba ulaziti u statistiku i uzeti kao riješeno ono što je tek u žalbenom postupku. Učinkovitost

je formula kako postići što više a što manjim utroškom sredstava - što manje ljudi, što manje sredstava.

(B) Vjerodostojnost Mislim da je prioritetno pitanje i prva smjernica Strategije trebala biti vraćanje povjerenja u sudstvo. Oprostite što to ponavlja, zvuči kao pjesmica, nekako i gubi sadržaj. Vjerodostojnost je nemjerljiva kategorija, ne da se statistički izraziti, ali ako kao ministar i netko pri Odvjetničkoj komori dobivate svaki dan pritužbe i pisma ljudi, naravno da se u početku misli da su sve to ljudi koji su fanatici i sl. Nakon nekog vremena se ustanovi da je i mali dio toga točan onda je to problem. Naravno radi se io pitanju kvantitete jer je veliki broj takvih žalbi, pritužbi i povjerenja jednostavno nema. Jedna njemačka agencija za ispitivanje javnog mnijenja završila ispitivanje i objavila vjere. Znete li u koga hrvatski građani najviše vjeruju? Vjeruju u crkvu, vojsku i sveučilište. Najmanje u političare, a odmah dolaze suci. Zašto ističem taj element i taj cilj? Zato jer ima sasvim jasne i pragmatične posljedice. Ne mogu reći sve što bih ovdje trebao reći, ali povjerenje je pretpostavka svakog legitimno, efikasno pravo sustava. Povjerenje u sudstvo je narušeno.

Treća stvar je pitanje (c) **neovisnosti**. Dakle: povjerenje, učinkovitost, neovisnost. U tom pogledu, rekao bih, imamo i uspjehe i neuspjehe. Uspjeh je u tome što je sudstvo, po mom mišljenju, u velikoj mjeri ostvarilo taj cilj. Postoje ustavne i zakonske pretpostavke za tja cilj jer postoji jedna jako čvrsti mentalitet koji sucima daje snagu obrane i koji sprečava da se na njih utječe. Mislim da su vremena kada je netko telefonom nazvao i utjecao na sudstvo iza nas. Možda sam malo u tome pretjerao, ali vjerujte u dobroj namjeri. Međutim, ima jedna stvar i posljedice koje nismo očekivali naglašavajući neovisnost, a to je da je sudstvo postalo izolirano od moguće kritike dolazilo ono iz profesionalnih krugova ili korisnika.

Cilj koji Strategija mora u sebi sadržati je **(d) stabilnost**. Naš sustav je destabiliziran. Ne samo devedesetih godina o čemu govore studije i članci. Destabiliziran je i velikim brojem propisa koji se ne mogu slijediti. Sudovi su vrsta birokratske organizacije koja počiva na pravilima. Jedna od stvari koje moramo istaknuti je stabilnost. Stabilnost se sada tumači kroz status quo. Ne dirajte ništa jer što god dirate bit će samo lošije. To nije dobro jer se vremena mijenjaju. Uvjeti ne samo ekonomski i gospodarski nego općenito politički i društveni puno drukčiji nego prije desetak godina.

(e) Profesionalnost je sljedeće obilježje. Tu je u ovoj turskoj strategiji sjajno propisano koliko profesionalnost utječe na kvalitetu turskog sudstva. Savjetnici su nama predložili, a mi smo usvojili mnogobrojne institucije koje su podignule razinu pravnog obrazovanja. Tu treba napraviti daljnji korak. On se tiče promjena u osnovnom fakultetskom sustavu obrazovanja pravnika i isto tako i oblika cjeloživotnog obrazovanja. Mislim da ono što imamo u obliku pravosudne akademije, sudačke škole jednostavno nije dovoljno. Mali je broj korisnika i zbog toga neće dati prave efekte mada su efekti profesionalizacije proizašli iz toga.

(f) Predzadnje, što se ponavlja i u smjernicama je **informatizacija** koja je veliki potencijal unapređenja pravosudnog sustava. Ideje toliko pozdravljene, a i

predložene u promjenama propisa o e-spisu, oblicima dostave i sl. koje uvažavaju napredak informatičke tehnologije dobiti će svoj nastavak.

(g) Najvažnije je **europelizacija**. Hrvatsko sudstvo više ne može očekivati da će biti zadnje i konačno o odlučivanju u mnogobrojnim stvarima, da će sudska praksa, institucije koje su van sustava utjecati i na naše sudstvo. To je sasvim jasno barem iz primjera Suda za ljudska prava u Strasbourgu koji je bitno utjecao ne samo na. To je samo naznaka jednog procesa kojeg još nismo pravo ni započeli. Zbog velikog broja europskih regulativa, zbog velike prakse Suda u Luxembourg, zbog velikih i brzih promjena. Europeizacija kod nas ulazi na velika vrata. Sudovi za to nisu spremni. Ja sam nabrojao što strategija mora imati. To su ciljevi, to želimo postići. Drugi je problem, kako?

J. Barbić:

Hvala lijepa, kolega Kregar. Sada ćemo zamoliti gospodina ministra da izloži svoj dio uvodnih izlaganja. Izvolite, kolega Miljenić.

O. Miljenić:

Hvala lijepo. Sve vas pozdravljam. Tu imam hrpu papira. Između ostaloga i Strategiju i sve drugo što je pripremljeno, ali neću se njima koristiti. Moram priznati da od svih tih strategija, u nasljeđu sam u Ministarstvu pravosuđa dočekao preko deset raznih strategija koje obuhvaćaju razvoj pojedinih dijelova sustava. Uglavnom ponavljaju isto. To su stvari koje svi mi znamo i koje lijepo zvuče. Na kraju se one svode na to da se kaže ispunili smo 95% ili 98% tako da sam ja skeptičan prema strategijama. Slažem se da su one potrebne. Moramo znati gdje idemo, ali do sada smo radili tako da imamo jednu inflaciju ili devaluaciju strategija i uopće obezvređivanje razmišljanja. Prečesto nam se događa i da ih u hodu mijenjamo. Prečesto smo ih radili samo zato da bi ih prikazali nekome jer sve to zajedno lijepo izgleda. Imamo malu knjižicu koju prikazemo na webu i kažemo ona sve rješava. Uz strategiju uvijek idu i akcijski planovi. Puno se vremena potroši na sve to i na koncu je moguće i da zapravo ne napravite ništa. A sa svakom novom strategijom, stalno idemo ispočetka. Gledajući to s pozicije ministra to je naš društveni problem. Naše kompanije to rade bolje. Makar, kako ide naše gospodarstvo nisam siguran, ali izvršna vlast strategijama ne pristupa dobro. Ni prije, a ni sada. To je nešto što nastojimo mijenjati. Radimo i trudimo se, ali nije lako. Moram priznati radio sam dosta toga u životu. Bio sam osam godina praktičar i gledao sam izvršnu vlast i nisam bio zadovoljan s mnogo čim, ali je situacija kada dođete na ovu poziciju puno gora jer vidite sve, a ranije ste vidjeli samo jedan mali segment pa se nadate da su drugi segmenti u boljem stanju. Slijedeći problem izvršne vlasti, a koji je najgori za sve nas kad radimo – nemamo novca. To je ogroman problem. Kad zacrtamo strategiju i odredimo što hoćemo raditi, stvara se određeno opterećenje i veliki je problem kada tražite pojačani napor, tražite drugačiji pristup i poslovanje i još kažete da ćete smanjiti plaću, da ćete reducirati broj ljudi. To je ono što je naša stvarnost. Jednostavno od ovih sredstava što imamo – više nemamo. Možemo imati samo manje jer resursi su nam manji nego što imamo, a zahtjevi sve veći. Sljedeća stvar s kojom se suočava izvršna vlast je prenormiranost. Dobra je stvar što dio propisa izrađujemo zbog ulaska u Europsku uniju. Međutim to je jedna hrpa propisa koja vam uvjetuje promjene koje ponekad i ne razumijete. S druge strane naravno, zbog monitoringa i nekih izpregovaranih pozicija imamo drugu poziciju. Uvjeravam vas da se suvremeno pravosuđe ne može nositi s tim. Dakle, ili će se naći načina da mnoge stvari i ne dolaze pred sudove ili ćemo imati zagušenje. Ovo što govorim mi u

Hrvatskoj to vidimo izrazito, ali to je problem koji muči sve ministre pravosuđa u Europskoj uniji. Neke više, neke manje. Tri stvari ih muče. Zaostaci. Sve zemlje imaju zaostatke. One koje nikada u povijesti nisu imale, sada imaju. Drugo, stečajevi. Sve se zemlje s tim nose i ne znaju kako će ih rješavati. Treće, izvršenje sudske odluke. Na bilo koji način. Ne samo ovršne. Kako provesti ono što je odlučeno sudskom odlukom. Zatvorski sustav, osim Nizozemske koja ima jedan zatvor koji iznajmljuju Belgiji, sve zemlje imaju premalo kapaciteta. U situaciji ste da radite i dovodite se u jedan sustav koji kada završi svoj postupak koji je skup i dugotrajan, a ne dogodi se ništa. I to je problem. Svako rješavanje problema u pravilu dolazi kroz promjenu zakona i destabilizaciju sustava. Svaka promjena radi destabilizaciju. U dilemi ste da li ćete ostaviti nešto što nije dobro, a stabilno je ili ćete ići mijenjati. To se događalo i prije vas, a događat će se i poslije. Sve su to parametri koje imate pred sobom uz svakodnevni rad, uz nedostatke sredstava, jedan okoštali sustav do monitoringa. Neke stvari su ispregovarane u pristupu EU. Da li se slažete ili ne, nema veze, morate ih provesti. Kad sve to iskusite, shvatite da prvi korak jeste strategija. Mi smo u ovoj strategiji htjeli izbjeći jednu stvar, a to je da to nije reforma. Do sada su se uvijek zvale strategije reforme pravosuđa. Reforme su nešto što se podrazumijeva samo za sebe. Mi želimo razvoj. Čini se slično, ali nije. Želimo time dati tu dozu stabilnosti i smjer kuda idemo. Postavili smo smjernice i ciljeve i idemo u provedbu. Zašto nam je ovo važno? Ovo nam je važno jer nam daje okvir. Kad sam bio u Saboru i branio Strategiju rekao sam: „Ovo je okvir, svaki zakon koji dolazi pred vas, provjerite da li se tu nalazi.“ On se mora tu nalaziti. Ako nije tu, onda imamo problem. To je nešto što imamo za sada. Kroz podršku koju smo dobili kod zadnjih zakona zapravo je ova Strategija izdržala test. Ne mogu jamčiti da će tako biti do kraja jer je Strategija friška i na nju je naslonjen niz zakona, ali to je nešto na čemu se radi. Što radimo u prvoj fazi? Radimo dosta na učinkovitosti jer mislim da smo tu slabiji i od mnogih zemalja koje inače s podcjenjivanjem gledamo, koje su prošle kroz određene stvari prije deset godina. Mi smo jednu dobru tradiciju koju smo imali dobrim dijelom prokockali odnosno izgubili u zadnjih petnaestak godina. U čemu smo bili napredni, više nismo. Niz stvari koje sada mijenjamo, koje nailaze na otpor i koje su veliki pomaci, druge zemlje su odavno prošle i to zemlje koje čak ne ulaze u Europsku uniju, a koje su u našem okruženju. Imali smo istu pravnu tradiciju, a te su nas zemlje pretekle. Nakon posla na poboljšanju učinkovitosti, stvorili smo uvjete za organizacijske promjene. Što znači organizacijske promjene? Ako ne okrupnimo sudove i ne smanjimo broj sudova i ne postignemo bolju specijalizaciju mi ćemo ostati tu gdje jesmo. Mi sada imamo obrnutu legalizaciju sustava. Od zapošljavanja do mobilnosti koja ne postoji. Znači, sudac je imenovan na jednom malom sudu doživotno. Ako ne napredujete, to znači da su ti lokalni sudovi uklopljeni u malu sredinu previše saživljeni i zapravo ne daju kompletnu uslugu. Ne odgovaraju na ovu normizaciju koju imamo i koja će se dalje događati. Vi ne možete više imati općeg praktičara za sve, a ako imamo sud od tri, dva ili pet sudaca, moramo ga imati. Sljedeće, sustav napredovanja. To je također nešto što će pratiti ovu situaciju okrupnjavanja. Kakav nam je sustav napredovanja? Ulazite u sustav s dvadeset i nešto godina i to radite do sedamdesete. Znači, imate pred sobom trideset i pet do četrdeset godina karijere koja će možda ostati na istom sudu. Za istu plaću. Nakon izvjesnog broja godina gdje vi niste napredovali, motiv se jednostavno gubi. Ono što ćemo napraviti to je sustav napredovanja na

određenom stupnju. Normalno je da netko tko je napredovao u karijeri u prvom stupnju ima plaću veću nego početnik na drugom. To je normalno. Zašto bi izgubili dobrog raspravnog suca koji to želi biti zato što čovjek mora zbog plaće otići na viši sud. Nema drugog načina. Ako ostane tu ostatak će zauvijek isto. To je veliki problem u praksi. Sljedeća faza promjena u organizaciji neće biti lagana. To nam je zapravo najteži posao. Ovo što se govori oko sukoba unutar sudstva je bez veze. Nikakvog sukoba unutar sudstva nema. Postoji možda dio ljudi koji nisu zadovoljni s promjenama, ali to je njihov problem. Ako gledamo o čemu se govori, govori se o tri stvari: izvješću predsjednika Vrhovnog suda RH, imunitetu i imovinskoj kartici. To su sve važne stvari, ali za prosječnu osobu koja sudjeluje u sustavu bio on građanin ili sudac zapravo ne znače ništa. Želim napomenuti da su u radnim skupinama sudjelovali predstavnici vrha sudbene vlasti i DSV-a. Taj zakon radimo od srpnja i suradnja je bila dobra dok nismo dotaknuli ove tri stvari. Ima puno važnijih problema koji se tiču struke, a koje nisu adresirane. Mi ih jesmo adresirali, ali bio bih sretniji da se o njima raspravljalo. Kod sustava napredovanja, opet moram nevoljko ponoviti, financijski faktor je ograničavajući, ali ono što nas čeka kao najveći problem je lokalna samouprava. Nijedna mala općina ne želi izgubiti sud. To je apsurd, jer logično je da je lakše zdravom čovjeku otplovati na sud nego bolesnom u bolnicu. Mi nažalost imamo više sudova nego bolnica. To je nešto što moramo promijeniti i što nas čeka u budućnosti. Neće biti lako i tu očekujemo veliki otpor. Sve ovo mora pratiti informatizacija. Opet ću se referirati na Tursku. Turci imaju bolji informatički sustav od pravosuđa nekih europskih zemalja. Po mom skromnom mišljenju, to je najbolji sustav u Europi. Vidio sam ga i stvarno je impresivan. Naša informatizacija je loša, a potrošeno je toliko novaca da je to nevjerojatno i nezamislivo. Mi smo počeli s platformom koju su Austrijanci tada napustili jer je bila zastarjela. Sada možete znati gdje smo. A kad se preuzimala ta platforma, nije se znalo što se želi postići s njom. Možete to napustiti, ali onda ste bacili sve te novce, idete ispočetka, a nemate više sredstava. A možete nastaviti s tim i očekivati najbolje. Mi smo se odlučili za ovo drugo, svjesni da to ne daje odgovore na sve ono što hoćemo. Nije problem ljudi koji su na tome radili. Problem je što nikada nije ostvarena suradnja korisnika, dakle sudaca i Ministarstva. Da, na momente je bila jako dobra, ali se nikada nije pretvorila u nešto više. Ne može informatičar napraviti sustav za sud. To je nemoguće. Sve uspješne zemlje su imale suce koji su to vodili. Suce koji se razumiju u informatiku. Informatika je ta koja daje uslugu, ali ne može zadati radni proces. Što sada? Sada idemo u *roll out*, uvođenje sustava u sve sudove. To ćemo napraviti do kraja godine. Svi sustavi će imati taj tzv. e-spis do kraja godine. Otpori su postojali i još ih ima jer e-spis kako je postavljen sucima otežava posao. Ali moramo to napraviti, jer ne možemo ostati na istom mjestu. Alternativa je vratiti se na knjigu. To ćemo provesti, a sljedeća faza je uvođenje novog sustava koji će biti bitno jeftiniji. Zašto govorim o ovome? Zato jer informatika danas ostvaruje puno od ovih ciljeva o kojima je profesor Kregar govorio. Bez njih ovo što radimo jednostavno neće se ostvariti. Od upravljanja sustavom do bolje usluge građanima do kontrole sudaca i svih onih koji sudjeluju u procesu. Jedan od problema je što se sustav mijenja cijelo vrijeme. Jedne godine samo statistika. Onda su htjeli da bude radni sustav. Ono što mi želimo je da to bude radni sustav iz kojeg se mogu izvući statistički podaci koji će istovremeno biti transparentni. Mi ćemo vrlo brzo imati vani sve predmete za pretraživanje. To će pomoći i strankama. Vidjet ćete kada je predmet

zaprimljen, kod koga je, što se s njim događa, u kojoj je fazi, kad je sljedeće ročište, je li na višem sudu ili nije. Iza toga bit će još i više, ali ovo je prvi alat s kojim ćemo krenuti. Druga stvar je uspostaviti mogućnosti okvira za funkcioniranje kroz e-spis da možemo urudžbirati spise, upravljati njima, dostavljati itd. To podrazumijeva sandučić koji će za početak morati imati pravne osobe, odvjetnici i bilježnici. Drugi će se u to uključivati postupno. U ovom trenutku to izgleda kao relativno daleka budućnost, ali ako budemo sa sredstvima barem na ovoj razini kao sada, govorimo o godinu i pol do dvije. To je ono što se događa i što će se događati u vremenu koje pokriva ova Strategija. A što smo napravili do sada? Do sada smo napravili čitav niz propisa svjesni da destabiliziramo sustav, ali isto tako svjesni da je riječ o promjenama koje su nužne i potrebne što prije. Recimo, izmjene Zakona o parničnom postupku. Nije mi jasno zašto do sada nismo imali koncentraciju postupka, ali nismo je imali. Mnoge zemlje u okružju imaju i to funkcionira. Kod nas su govorili raspast će se sustav, nećemo se nigdje više moći pomaknuti. A susjedi su to uveli, rade i imaju bolje rezultate od nas. Alternativa je bila ništa ne raditi i pustiti da ide dalje kao što je sad. Neki postavljaju i pitanje prekršajnih sudova. Mislim da to više nije tema razgovora. Tako smo se odlučili u jednom trenutku i tu smo gdje jesmo. Od 1.950 sudaca oko 300 je prekršajnih. Od 800.000 predmeta oko 250 tisuća je prekršajnih. Izbacite to iz sustava pa bi vidjeli (što većina drugih zemalja nema) koliko bi nam sustav bio tanji i koliko bi brojke drukčije izgledale. S novim zakonom hoćemo postići da tih predmeta prvenstveno bude manje. Mislimo i da država mora biti odgovornija. Kad kažemo država. To su ovlašteni tužitelji. Ako građana progonite prekršajno, izvolite se potruditi. Prečesto se našim sudovima i sucima događa da ih ovlašteni tužitelj samo prenese u predmet u kojem nisu utvrđeni ni podaci o okrivljeniku. Onda to sud mora raditi. Onda sud opet od policije isti taj podatak traži. To moraju napraviti ovlašteni tužitelji. Ako nisu napravili izgubit će. To je vrlo jednostavno. Njihov je posao da budu aktivni. Zato smo išli na skraćivanje zastare. Prekršajni postupak za tri godine, eventualno jedna godina ako je predmet na žalbi. Možda sada ulazim u detalje, ali govorim o jednoj koncepciji iz koje se vidi sve ovo što piše u Strategiji, ali ako dođemo do brze naplate, onda ćemo biti efikasniji nego do sada. Slično je i s FINA-om u ovrhama. U ovim vremenima čovjek se zapita je li takvo rješenje socijalno mudro, ali pravosuđe nije socijalna kategorija. Ono što je dug mora se platiti. Naše je da osiguramo efikasan sustav. Ako je nešto socijalno pitanje onda se time treba baviti netko drugi. To nije naš problem. To je vrlo učinkovit sustav i sad će sve prekršajne kazne ići tamo. Kada postane pravomoćno ide na FINU. Registar. Ranije, kada sam sudjelovao na javnim natječajima, nisam mogao dobiti potvrdu porezne uprave ako sam imao kunu duga. Ako nisi platio kaznu, onda nećeš dobiti vozačku, prometnu, nećeš sudjelovati na javnoj nabavi jer nisi podmirio ono što treba prema državi. Ima tu i drugih efekata. Činjenica da vozača koji ima puno kazni ne želimo na cesti. Moram ovom prilikom podsjetiti da smo imali polemiku oko javnih ovršitelja. U uvođenje te institucije krenulo se potpuno nepripremljeno. Nijednu analizu u Ministarstvu nismo imali. Imali smo situaciju gdje je ta institucija, koja je možda mogla zaživjeti, stavljena u situaciju loše javne predodžbe, loše promidžbe. Završno, nije bilo razloga da se umetne još jedan posrednik kod naplate onog što se mora platiti. Odvjetnika nitko ne mora uzeti. Trgovačko društvo nitko ne priječi da ima pravnu službu i da ovrha ne košta ništa ili malo. Dosad je, primjerice, bio najveći apsurd da se vi mučite

sa sporom deset godina i onda imate ovršni postupak još deset. Sad toga nema. Ako je riječ o novčanoj tražbini, odnijet ćete presudu na FINU i naplatit ćete se ako ima sredstava. U praksi tamo gdje nema novčanih sredstava, naplata na pokretninama još je teža. Nekretnine još moramo urediti. To ćemo vrlo brzo napraviti. Zakon o sudovima, Zakon o DSV. Puno priče, ali možda krivo gledam, o zapravo minornim stvarima koje su irelevantne. Pokazuju se principijelne, ali ne bitne. Imovinske kartice. One su i sada po zakonu javne. Sve što smo promijenili je da se moraju pojaviti u roku od osam dana. To je izazvalo veliku pobunu. To je sve. Izvješće predsjednika Vrhovnog suda. U čemu je problem? Ja kao ministar i svi moji budući kolege, nama je to problem. Sudbena vlast ima priliku konačno reći – niste nam dali novce i ne možemo obaviti posao. Donijeli ste loš zakon i zato ne možemo obaviti posao. Postavlja se jedan kulturni dijalog. Gdje? U Hrvatskom saboru. U čemu je problem s tim izvješćem? Ne znam, ali izazvao je veliku reakciju. Što se imuniteta tiče, sadašnje uređenje imuniteta je izvan Ustava. Vrlo jednostavno. Pročitajte Ustav pa ćete vidjeti što piše. Čak i naš prvi prijedlog je bio usklađen s DSV-om, ali onda su se oni predomislili. Išli smo svjesno preko Ustava jer smo vidjeli potrebu za pojačanim imunitetom, a na tome inzistira i Europska komisija. S njima smo u pregovoru sada i ako oni i dalje budu inzistirali, imunitet će se svesti potpuno u okvire Ustava. U tome ne vidim problem. To su tri pitanja na koja su se svela ta tri izuzetno važna zakona. Mi smo tu uredili drugačiji razumni rok. Uveli čitav niz stegovnih djela, uveli procedure kod premještaja sudaca koje do sada nisu postojale. Uveli smo obrazloženje za bodovanje na strukturiranom intervjuu. Mislimo da su to bitne stvari, ali o njima se ne govori. Neću duljiti. Sudski registar ćemo dotjerati. Bit će puno operativniji nego što je sada. Moramo voditi brigu o izvlaštenju. U Zakonu o upravnim sporovima smo napravili jednu intervenciju. Vidjet ćemo što je donijela u praksi. Toliko. Hvala.

J. Barbić:

Zahvaljujem gospodinu Ministru na onome što je rekao. Kolegice i kolege, sada imate sliku o tome što predstavlja Strategija. Čeka nas dugi period u kojem se stvari ne događaju preko noći. Kod nas je najopasnije da nerijetko mijenjamo pravac razvoja. Prvo krenemo pa se neko vrijeme držimo onoga što smo započeli, ali onda, kao da smo se predomislili, opet počnemo od početka. Treba uspostaviti jasan pravac razvoja, stalno nadograđivati jedno na drugo, jer jedino tako možemo uspostaviti konzistentnu cjelinu pravnog sustava.

Taj sustav ne čine samo propisi. Pravni sustav je onakav kako se propisi primjenjuju. Kao što konvoj brodova plovi brzinom najsporijeg broda, tako se i pravni sustav prosuđuje prema njegovom, najslabijem sastavnom dijelu. Sucima za rad nije dovoljan samo pravni okvir određen propisima, a taj nije dobar što otežava posao kojeg obavljaju. Nije vrijeme da se sada govori o tome, bit će za to prilike.

Sudovima treba pomoći da se u tome svemu snađu, da se izvuku iz zaostataka usprkos ogromnom priljevu novih predmeta. Zato treba ne samo razmišljati nego i ozbiljno djelovati na razvoju pravosuđa gledajući u bližu i dalju budućnost, posebice s obzirom na ono što nam dolazi za koji mjesec ulaskom u punopravno članstvo Europske unije.

Zahvaljujem našim uvodničarima što su nas ovako lijepo uveli u današnju temu i sada po našem starom običaju vi imate riječ, postavljajte pitanja, razmišljajte, raspravljajte. Sve ćemo snimiti, vi ćete to autorizirati, a mi ćemo to objaviti u narednom broju Biltena i podijeliti na sljedećoj tribini. Tko se javlja za riječ?

Marija Brozović; Općinski sud u Velikoj Gorici:

Molim gospodina Ministra da se Ministarstvo pravosuđa uključi u provedbu Sudskog poslovnika u sudovima, kojim je i izričito i propisano koje poslove obavlja upraviteljica sudske pisarnice, koje poslove drugi službenici suda, a vezano za predmete koje dobivaju u rad suci. Mislim da smo mi suci opterećeni nepotrebnim administrativnim poslovima. Sudske pisarnice apsolutno nisu uređene prema sudskom poslovniku. Zamolila bi Ministra da obiđe sudove i da vidi što se tamo radi. Suci rade posao primjerice: ponovi dostavnicu, priklopi dostavnice, jer ih je sudska pisarnica propustila priklopiti, pozivaju stranke na pristojbe, naznačuju klauzulu pravomoćnosti i ovršnosti, što bi po meni trebali raditi upravitelji sudske pisarnice, a ne suci. Obzirom na e-spise i tu dodatnu opterećenost jako pozdravljam. Prije svega bit će konačno raspoređenost predmeta kako treba, a ne tko je kome naklonjen.

S druge strane mislim da suci nisu protiv toga, ali gledajući realno opterećeni su stvarima koje ne bi trebali raditi. To je administrativni posao. Cijelo osmosatno radno vrijeme provede se radeći administrativni posao. Svaki dan dobivate poštu, u predmetima nisu priklopljene dostavnice, priklopi dostavnicu, pozovi na pristojbu, iskaži klauzulu pravomoćnosti. To nitko ne radi nego suci. Pitam vas obzirom na e-spise koje ćemo morati raditi i one poslove koje mi kao suci radimo umjesto upravitelja sudske pisarnice i drugih službenika suda, zar to neće usporiti rad sudaca, od kojih se traži da na vrijeme izrađuju sudske odluke. Problem u pravosuđu vidim u nepostupanju sudskih pisarnica po sudskom poslovniku, zašto su zaduženi i plaćeni predsjednici sudova, predsjednici odjela i upravitelji sudske pisarnice. Oni su ti koji zajedno s Ministarstvom trebaju srediti stvar po sudskom poslovniku.

Mislim da je to osnovni problem u pravosuđu. Mislim da se mi suci slažemo s tim da je to nama opterećenje i da nam ostaje jako malo vremena za pisanje kvalitetnih odluka. Mi ćemo to raditi, ali mislim da na sudovima postoje i druge plaćene osobe, koje bi po sudskom poslovniku te poslove i trebali raditi. Po meni taj problem u pravosuđu treba ukloniti.

O. Miljenić:

Hvala Vam lijepo. Apsolutno se slažem. Ove neke promjene koje radimo idu za tim da naglasimo odgovornost predsjednika suda. Koliko rade ili ne. Nadam se da će se kod izbora to pitati. Uveli smo da moraju imati program. I to je izazvalo velike povike jer smo rekli da trebaju pribaviti mišljenje ministra pravosuđa. Ne znam u čemu je problem. To nije obvezujuće mišljenje. Upravo je ovo o čemu Vi govorite i kao što vidite to je silan problem. Suci su, kada gledamo i na ekonomičnost, dakle sa što manje sredstava doći do cilja, najskuplji dio sustava i zločin je kada se troše na ono što može netko tko ima manju plaću. Ne mogu Vam obećati da ćemo to odmah promijeniti. Jamčim Vam da to vidimo kao problem, ali mi to iz Ministarstva promijeniti ne možemo. Tu nam treba Vaša suradnja, odnosno vaši predsjednici. Puno puta sam apelirao upravo na to. Idemo sjesti i to urediti. Mi ne vidimo proces rada. Kad radimo sudski poslovnik trebaju ga raditi ljudi koji su u tome. Nažalost i kad zovemo nekad ima volje za to nekad nema. I to je jedan od problema. Zemlje čije nama pravosuđe može biti uzor Njemačka, Francuska, Austrija. Imaju ne kao uvjet, ali poželjno za napredovanje da su proveli neko vrijeme u ministarstvu. Neke od tih zemalja imaju po 70% sudaca u ministarstvu. Mi sada imamo tome veliki otpor. Ideja tko dođe u ministarstvo neće napredovati. To je problem. To se ne da napraviti. Ministarstvo je tu logistika. Mi nismo Bogom dani da znamo kako se upravlja

procesom rada. Zato je i e-spis takav jer nije bilo te vrste suradnje. To je nešto što je vizija i mora se pomaknuti. Imamo jednu temu koju nismo otvorili. To je nešto što nam slijedi – Europska unija. Svi suci koji dolaze u Ministarstvo odlaze u Bruxelles na određene konferencije i dolaze u doticaj s tim. Ideja je da ih bude što više i da se vrate i da to rade. Ovo mi sami ne možemo napraviti. Poznajemo problem, tražimo suradnju.

E. Zdravec:

Ljudskoj vrsti emanentne su razne vrste djelatnosti. Postoji umjetnička djelatnost, postoji sportska djelatnost, i slično. Ljudska vrsta sklona je također raznim hobijima. Pravosuđe ne spada u hobije. Pravosuđe je jedna gruba djelatnost koja služi samo jednom, a to je rješavanju sukoba interesa do kojih dolazi u životu, a posebno u rješavanju sukoba interesa do kojih dolazi u gospodarstvu. Prošla su vremena kada je trgovac krznom toljagom trčao za svojim kupcima da utjera cijenu. Sada to radi pravosuđe. Tema današnjeg predavanja je „Strategija razvoja pravosuđa“. Nijedan od predavača nije spomenuo tu korelaciju, koja postoji između pravosuđa s jedne strane, te gospodarstva s druge strane. Najvjerojatnije je to u samoj strategiji negdje i zapisano. Pravosuđe je samo i isključivo u funkciji gospodarstva. Pravosuđe nije lijepa umjetnost. Pravosuđe nije muzika, pravosuđe nije kiparstvo. Pravosuđe služi razrješavanju interesnih sukoba do kojih dolazi u gospodarstvu. Profesor Barbić je u svom članku koji je objavljen u Informatoru dana 09.02.2013. naveo kako slijedi: „Sve to bitno utječe na poduzetničku klimu zemlje kojom se ne možemo pohvaliti. Bitna je pravna sigurnost, a nje kod nas u ovim uvjetima nema onoliko i onako kako se očekuje u pravno dobro uređenim društvima.“ Nakon toga profesor Barbić navodi sljedeće s čim se moram složiti, ali i malo drugačije formulirati. Profesor Barbić naime kaže: „Iako to nije jedini razlog pravna sigurnost dobrim dijelom utječe na ulaganja u hrvatskom gospodarstvu.“ Dakako, profesor Barbić s pravom upućuje na pravnu sigurnost. Treba međutim ukazati da je puno važnije da pravna nesigurnost, dakle nije riječ o pravnoj sigurnosti, nego je riječ o pravnoj nesigurnosti, potpuno sigurno utječe na to da investitori ne ulažu. Stupanj pravne nesigurnost kod nas je potpuno sigurno jedan od glavnih razloga što nemamo stranih ulagača. I upravo u vezi te pravne nesigurnosti ukazujem na to da su i jedan i drugi uvodničar u svom izlaganju spomenuli Tursku. I jedan i drugi uvodničar impresionirani su stanjem pravosuđa u Turskoj. Ja sam još prije 4 mjeseca na ovoj našoj Tribini rekao i ukazao na to da je Turska jedina zemlja u Europi, koja ima 8% rasta nacionalnog bruto-produkta godišnje. Koji je razlog tome? Tursko pravosuđe uređeno je po njemačkom sustavu i prvostupanjski parnični postupak u Turskoj traje 4 mjeseca. Kod nas prvostupanjski postupak traje dulje od 3 godine. Ustavni sud Republike Hrvatske udovoljava tužbama ako postupak traje dulje od 3 godine, dakle ako traje 36 mjeseci. Drugim riječima, prema kriterijima Ustavnog suda, normalno trajanje prvostupanjskog postupka u parničnim predmetima jeste 3 godine ili 36 mjeseci. Parnični postupak u Republici Hrvatskoj traje dakle 9 puta dulje, nego što traje u Turskoj. S pravom se onda postavlja pitanje koji inozemni ulagač će ulagati u Hrvatskoj, kada ne predleži osnovni uvjet, a to je da će u slučaju nekog nesporazuma, imati efikasnu sudsku zaštitu, a neće morati ići toljagom za svojim partnerom i utjerivati sam svoju pravdu. To treba činiti pravosuđe, a ono kod nas očito tu funkciju ne ispunjava kako treba. Vidim da profesor Kregar traži po kompjuteru onaj dio strategije, koji govori o korelaciji pravosuđa i

gospodarstva. Nadam se da je to u strategiji negdje zabilježeno. Zašto je gospodarstvo važno? Svi živimo od toga. Austrijanci imaju 4% nezaposlenih. Riječ je o podatku koji nije općenito poznat. To je zemlja u kojoj savršeno funkcionira pravni sustav sa svega 4% nezaposlenih, a bruto-proizvod po glavi stanovnika prešao je bruto-proizvod SR Njemačke. Naravno, sve je to rezultat dobro funkcionirajućeg pravosudnog sustava. Neobično je važno ovo što je profesor Barbić napisao. Hrvatska treba dobro funkcionirajući pravni sustav. Sustav treba ojačati. Inače, htio sam zapravo govoriti o nečem drugom, ali sam morao ponajprije reagirati na navode obaju naših referenata. Htio sam zapravo govoriti o onome što mi kao pravosuđe unosimo u EU kao našu poputbinu ili kao naš miraz. Naravno, o tome mogu govoriti samo sa stajališta odvjetništva. Ja bih stoga svoj kratki prilog nazvao „rubrika s odvjetničkog stola“. Dana 8. svibnja 2007. godine povukao sam u jednom parničnom predmetu tužbu. Dana 20. srpnja 2011. nadležna sutkinja Općinskog suda u Zagrebu donosi rješenje da je tužba povučena. To rješenje dostavljeno mi je nakon godine dana. Sudu je dakle za najobičniju procesnu radnju, kojom utvrđuje da je tužba povučena trebalo pune 4 godine. Nije nažalost samo naš Općinski sud sklon takvoj praksi. Prije neki dan dobio sam rješenje Ustavnog suda RH, kojim rješenjem se odbacuje moj prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti s Ustavom čl.11 Ovršnog zakona. IZ tog rješenja Ustavnog suda RH vidljivo je da sam ja prijedlog za ocjenu suglasnosti s Ustavom čl.11 Ovršnog zakona, podnio još davne 2005. godine. Nakon punih 7 godina Ustavni sud RH donosi rješenje, kojim moj prijedlog odbacuje. Eto vidite što se svašta nalazi na najobičnijem odvjetničkom stolu. A naravno kako mi odvjetnici nismo odvjetnici samo kada sjedimo u svom uredu, nego smo zapravo odvjetnici 24 sata dnevno, onda moram spomenuti da sam danas, dakle 14.02.2013. u 8,30 sati na 1. programu Hrvatskog radija slušao izlaganje jedne dame. Shvatio sam da je riječ o ministrici graditeljstva. Ministrica govori kako postoji velika količina nezakonito sagrađenih objekata. Mislio sam da se je zabunila. Međutim, tijekom izlaganja ponovila je više puta kako postoji velika količina nezakonito sagrađenih objekata, te je objašnjavala što sve treba poduzeti kako bi se sve to srušilo. Tog časa sam shvatio da zapravo nije riječ o ministrici graditeljstva, nego je riječ o ministrici rušiteljstva. To Ministarstvo očito nema namjeru graditi, nego rušiti. A onda sam razmišljao, kao što svaki normalni odvjetnik razmišlja, a što bih učinio da mi dođe neki od klijenata pogođen tim zakonom o rušenju objekata. Onda mi je palo na pamet-iscrpiti ću sva pravna sredstva u Hrvatskoj, a onda ću se obratiti na Europski sud za zaštitu ljudskih prava s obrazloženjem da je država svojim permisivnim ponašanjem sustavno omogućila nezakonitu gradnju. Država naime u zadnjih 20 godina nije postupala po vlastitom zakonu, dakle nije sprječavala nezakonitu gradnju. Svi graditelji su imali legalna očekivanja da im se ništa neće dogoditi i da smiju nezakonito graditi. Država naime ništa nije poduzimala da spriječi nezakonitu gradnju. Sada se najedanput ta ista država sjetila da te kuće treba rušiti. Ako je država donijela takvu odluku, onda treba tim nezakonitim graditeljima platiti naknadu, jer je ona, država kriva za tu nezakonitu gradnju. Nitko drugi nije kriv što je došlo do nezakonite gradnje. Nedavno je u Štajerskoj, dakle u susjednoj Austriji, jedan „našijenac“ preko vikenda sagradio kuću uz pomoć par prijatelja, naravno bez građevinske dozvole. Nastala je opća strka u Štajerskoj. Sve državne institucije su se našle pred problemom što da rade. Takav slučaj je naime u Austriji nepoznat. Onda su preko noći maknuli taj objekt, jer nije predležala ekološka

suglasnost. Inače, država tamo i nema pravno sredstvo kako ukloniti nezakonitu gradnju, jer nikome ne pada na pamet da ide graditi bez zatražene građevinske dozvole. Već sam spomenuo da je od interesa vidjeti čime mi to ulazimo u EU, dakle što unosimo u EU. Očito ulazimo s Ustavnim sudom, kojem treba 7 godina da odbaci moju tužbu, s Općinskim sudom kojem treba 5 godina da donese rješenje o povlačenju tužbe, s ministricom graditeljstva, koja uporno spominje veliku količinu objekta koje treba rušiti. A država je, po mom mišljenju, kriva što je došlo do nezakonite gradnje. S tim u vezi svakako želim ukazati na jednu odredbu iz Zakona o trgovačkim društvima. Riječ je o odredbi sadržanoj u članku 626, točka 3 koja odredba kaže da će se kazniti članovi uprave ako ne podnesu zahtjev za otvaranje stečajnog postupka kada njihovo trgovačko društvo postane insolventno i prezaduženo. Mi imamo ovog časa 50.000 društva kod kojih su se stekli ti uvjeti. Niti jedan od članova uprave nije podnio zahtjev za otvaranje stečajnog postupka. Da li je država poduzela ijedan pravni korak da realizira tu odredbu iz članka 626, točka 3 Zakona o trgovačkim društvima? Nije. Drugim riječima, kod svih tih članova uprave nastalo je legitimno očekivanje da ne moraju podnositi prijedloge za otvaranje stečaja, jer se ionako ništa ne događa. Toliko s odvjetničkog stola.

B. Blažević:

Gospodine Ministre, drago mi je bilo čuti sve ovo što poduzimate. Pravosuđe je izuzetno kompleksno. To je jedan inertan sustav koji se ne može lako urušiti, a još teže ga je pokrenuti. Mnogi griješe ako misle da može na brzinu nešto, to ne ide. Zahtjevno je s mnogo aspekata. Pokušat ću u ovih par minuta pripomoći. Između ostaloga bio sam predsjednik Visokog prekršajnog suda. Za vrijeme mog predsjednikovanja četiri godine, prekršajni sudovi postali su sastavni dio pravosuđa. Prije toga bili su suci za prekršaje činovnici općinama. Dobivali su sredstava za plaće i opremu iz općina, pa su rukovodioci općina mogli imati i određeni utjecaj na te suce, koji su mogli izricati i kazne zatvora 30 do 60 dana. Bila su to ratna vremena 1992., 1993., 1994. godine i događalo se da u Istri, gdje je bio mir bile plaće po tri ili četiri puta veće u nekim mjestima, nego što je bilo u onim mjestima koja su bila pod granatama. To je bila moja vodilja da sam sa sucima Republičkog vijeća za prekršaje i sa pojedinim profesorima radio na izradi i donošenju novoga zakona o prekršajima. Možda se kasnije otišlo u neke krajnosti, ako je dio predmeta koje mogu rješavati određena upravna tijela ostavljen u nadležnosti prekršajnih sudaca. Talijani imaju najteže prekršaje u nadležnosti prekršajnog suca (pretore). Prekršajni postupak treba biti jednostavniji nego kazneni, ali je značajan radi hitnosti postupanja i za specijalnu i generalnu prevenciju.

U Sjedinjenim američkim državama, rješava se medijacijom i na alternativne načine preko 95% predmeta, a i Europa već 20 do 30 godina ide tim putem. U Hrvatskoj smo to počeli prije desetak godina. Jedan sam od osnivača Hrvatske udruge za mirenje. Posljednjih petnaest godina radio sam kao sudac Visokog trgovačkog suda Republike Hrvatske i pred mirovinu četiri godine bio sam predsjednik. Imali smo veliki otpor za uvođenje postupka mirenja (medijacije). Govorilo se, što se hoće s medijacijom, jer smo imali po ZPP-u sudsku nagodbu, kojom se rješavalo samo 2-3% predmeta. To je nešto sasvim drugo. To je dodatna nauka. Austrijanci imaju treninge i do 200 sati. Mi imamo mnogo manje. Početni trening u traje 40 sati. Imali smo na sudovima jako dobro pokrenut sustav mirenja (medijacije), dok nije prije tri godine brisano iz Zakona o mirenju, da na listi miritelja mogu biti i miritelji koji nisu suci ili sudski savjetnici

određenog suda, nego možda profesori, odvjetnici, inženjeri, psiholozi i dr. Kada je brisane ta mogućnost sužen je protok predmeta u postupcima mirenja ma sudu. Treba otvoriti mogućnost kao što smo imali ranije, da sa proširi lista izmiritelja na sudovima. Ta mogućnost rezultirala je na trgovačkim a i ostalim sudovima prilično dobar učinak u postupku mirenja. Osobno sam preko 70 predmeta riješio medijacijom. Nema žalbi, nema pisanja presude, nema zapisničara i mnogo toga, što čini postupak bržim i jeftinijim iza stranke iza državu. Razvijeni svijet je naišao na to.

Kao predsjednik suda i kao sudac shvatio sam da u nizu stvari ne mogu na sve djelovati, ali osjetio sam da se medijacijom može jedan ventil otvoriti u pravosuđu. Ne može se riješiti sve. Nisu svi predmeti za medijaciju.

Na dva Zbora odvjetničke komore govorio sam da je potrebno dirnuti u odvjetničku tarifu i odrediti nešto što Nijemci imaju u građanskim stvarima, da tarifa bude po predmetu, a ne podnesku i ročištu. Uz sve poštovanje odvjetnici su vrlo korisni i u medijaciji i na sudu. To nije protiv većine odvjetnika, nego onih koji su na jednoj drugoj razini i koji traže veliki broj podnesaka i veliki broj ročišta. Samo ćemo ići na uštrb tima ako se dirne dalje u tarifu. Trebalo bi zahvatiti šire to područje.

Ne bih više zamarao zbor nego Vas molim da nas podržite u mirenju. Sedam godina sam bio predsjednik i jedan od osnivača Hrvatske udruge za mirenje. Sada sam dopredsjednik. Radio sam to volonterski. Badava sam to radio. Svatko ima neki svoj entuzijazam. Našao sam u životu snage da nešto pokrenem i dadem ovom narodu sa svoje strane. Hvala lijepo.

O. Miljenić:

Sutra će biti izglasan Zakon o parničnom postupku koji uklanja ovu odredbu za koju ste rekli da je ograničavajuća. Neće biti samo suci. Mijenjaju se neke druge odredbe o mirenju. 1. travnja će to biti na snazi. Dakle, tu je jedan pomak. Slažem se s Vama. Alternativno rješenje sporova je budućnost. Pravosuđe ne može riješiti ono što dolazi pred nas. Mi smo u srpnju donijeli dvije odluke na razini Vlade koje se tiču izvansudskog rješenja predmeta u kojima država sudjeluje na bilo koji način. O tome smo dosta govorili. Bili su i otpori dosta veliki. O čemu se radi? S jedne strane država mora početi i poslati poruku da se neće obijesno parničiti. Želimo sve one predmete gdje vidimo kakav će biti ishod razriješiti na odgovarajući način. Nešto što vidimo da ćemo izgubiti, zašto ići dalje. Imamo jedno povjerenstvo koje radi u Ministarstvu pravosuđa. Mi smo utvrdili da država zapravo uopće ne zna koje sporove ima. Mi smo sada pri kraju Registra sporova u kojima sudjeluje država prvi puta u povijesti. Ministarstva moraju doći pred povjerenstvo u kojem sjedi predstavnik Ministarstva pravosuđa, Ministarstva financija, resornog ministarstva i državnog odvjetništva i izložiti o čemu se radi. Ovisi o iznosima. Za neke stvari Povjerenstvo daje preporuku, a za neke stvari se ide na Vladu itd. Kroz to nastojimo riješiti dio predmeta koji su predugo u sustavu. Rezultati zbog nesređene evidencije i zbog one naše boljke koju imamo je da je uvijek teško potpisati tamo gdje je neka odgovornost svima nama. Druga stvar koju treba gurati, državna tijela. Državna tijela jesmo obavezali da moraju ugovarati klauzule za izvansudsko rješavanje. Hoćemo od početka usmjeriti predmete na drugi način. Hoćemo poslati poruku da država ne želi predugo parničenje. Naravno, problem je nedostatak sredstava. Tu imamo jedan fond koji trošimo koliko možemo, ali na tome radimo. Što se tiče odvjetničke tarife novim izmjenama na nekim predmetima je još to ograničeno. U ZPP-u sad to vežemo

s brojem radnji i koncentracijom postupka, tu bi trebale biti ograničene. Vidjet ćemo što će donijeti vrijeme. To je jedno područje u kojem su odvjetnici autonomni. Kao što znate sami donose tarifu. Sigurno je da će se sređivanjem pravnog sustava i s povećanjem izvjesnosti naplate tog rada i stvari drukčije postaviti.

B. Blažević:

Gospodine Ministre, uvedeno je kada se tuži država. Kada država tuži, to se kaže mirno rješavanje, to je zapravo pregovaranje. To nije medijacija. U svijetu – poznato je ljudima koji imaju vanjsku klijentelu otišlo se još dalje od medijacije. Posebne obuke daju se za pregovaranje da se ne dođe ni do medijacije, a kamoli do arbitraže i sudskog spora. Ovo što radi državno odvjetništvo to je pregovaranje. Uspješno je i oni s nama surađuju. Hvala puno.

Alan Uzelac, Pravni fakultet u Zagrebu:

S velike liste pitanje koje bih želio postaviti izabirem samo ona koja se odnose na Pravni fakultet kao mjesto gdje se ova rasprava odvija. Tiče se studenata ovog fakulteta i njihove mogućnosti da ostvare pozicije u pravosuđu odnosno sudstvu. To spominjem i zato što sam veći dio današnjega dana proboravio dijeleći bodove kandidatima za suce i prateći kako se oni dijele. Primijetio sam da smo rijetko kada imali kandidate koji su kao prosjek ocjena na fakultetu imali više od 3,0. U raznim smo prilikama za suce imenovali kandidate koji su imali vrlo skroman akademski uspjeh. Netko bi iz toga mogao zaključiti da su lošiji studenti bolji suci. Međutim, to nije točno, jer Državno sudbeno vijeće između kandidata za suce nije ni imalo mnogo dobrih kandidata s visokim ocjenama sa studija. Iz te okolnosti, kao i po odsutnosti studenata u publici ove tribine, mogu zaključiti da naši bolji studenti probleme pravosuđa počinju doživljavati kao nešto što ih odbija od samoga pravosuđa, i traže posao negdje drugdje. S tim u vezi, želio bih vam prenijeti nekoliko pitanja postavljenih na današnjem razgovoru s kandidatima na Državnom sudbenom vijeću (sutra imamo nastavak, pa je to prilika da, ako netko želi, dojaviti pitanja kandidatima). Pitalo se: što mislite o ograničenju imuniteta sudaca; što mislite o obvezi predsjednika Vrhovnog suda da podnosi izvještaje predsjedniku Sabora; što mislite o Državnoj školi za pravosudne dužnosnike. Na kraju, pitalo se i što biste učinili da vas ministar pravosuđa nakon imenovanja za suca pozove da budete pomoćnik ministra pravosuđa u slučaju da budete imenovani za suca. Pretpostavite koji su točni odgovori. S odobravanjem su se dočekivali odgovori kao što su: ništa dobro; ne, hvala; školu treba ukinuti. Nakon ove anegdote, upozorio bih na nekoliko problema koji na određeni način uvjetuju ovakvo stanje u sustavu imenovanja sudaca, a koji se na žalost ni sada nisu tematizirali ni u najnovijem Zakonu o sudovima niti u noveli Zakona o Državnom sudbenom vijeću. Vjerojatno znate kako izgleda sistem vrednovanja kandidata za suce. Za uspjeh tijekom pet godina školovanja na pravnom fakultetu, kandidati mogu maksimalno ostvariti 30 bodova. Na pisanu radnju koja se piše po zastarjelom, gotovo srednjovjekovnom principu, kao klauzura pisana rukom na trgovačkom papiru, temeljem impresionističkih kriterija skupine odabranih može se ostvariti 120 bodova. Povrh toga, kandidati dodatnih do 20 bodova ostvaruju na razgovoru s članovima DSV-a. U tom postupku često sudjeluju dvije kategorije kandidata, koje su u potpuno nejednakom položaju. S jedne strane sudjeluju kandidati koji se natječu za prvo imenovanje i ocjenjuju se po kriterijima koje sam naveo. No, tu su i suci koji ne pišu radnje, već se ocjenjuju na temelju

internih ocjena sudačkog rada. Ono što se događa jest da se u postupku imenovanja sudaca trgovačkog suda među kandidatima koji pišu radnju iz područja trgovačkog prava pojavi i sudac prekršajnog suda koji na temelju kvantitativnih rezultata u rješavanju prekršajnih predmeta ima najveći broj bodova, premda je njegovo poznavanje trgovačkog prava vrlo upitno, i sasvim neusporedivo s onim što se tražilo od ostalih kandidata. Tijekom više od godine dana iskustva rada u DSV-u uvidam da među članovima vlada nezadovoljstvo i nepovjerenje prema vrijednosti i objektivnosti takvog bodovanja. Činjenica je da su suci koji se s jednog prvostupanjskog suda javljaju na natječaj za drugi prvostupanjski sud u sasvim drugačijem položaju u odnosu na kandidate koji se prvi puta natječu za sudačko mjesto. Čak i Ustav razlikuje imenovanje i napredovanje, odnosno premještanje sudaca. I ocjene kandidata na razgovorima uvjetovane su okolnošću da se u razgovoru pojavljuju kao kandidati za mjesto prvostupanjskog suda dvije kategorije kandidata sasvim drugačijih karakteristika. Unutar 20 bodova koje članovi Vijeća mogu podijeliti kandidatu može se ili ocjenjivati mehanički i izolirano od cjeline postupka ili pokušati zajednički dati ocjenu koja će u danom kontekstu imati smisla, ali samim time dovesti u pitanje i primjenu postavljenih pravila. U svom je radu DSV do sada išao u pravcu pokušaja pronalaženja razumnih solucija, no opasnosti od navijanja za „svoje“ kandidate, utjecaja sa strane i djelovanja elemenata kao što su „pedigre“ kandidata nisu otklonjene. Pitam se, i to prvenstveno u interesu toga da se najbolji mladi pravници motiviraju za rad u pravosuđu, zašto Ministarstvo pravosuđa nije nešto učinilo da se ovi nedostaci u sustavu ne saniraju, zašto nije sustavno odvojilo imenovanja od premještanja sudaca, zašto nije pomoglo da se promijene sadašnja zastarjela i neprikladna testiranja kandidata, te misli li nešto učiniti da se poboljša objektivnost i usporedivost ocjena rada sudaca, kako bi se stvarno osiguralo da najbolji budu izabrani i da napreduju. Nadalje, pitam se i zašto nešto nije učinjeno na rješavanju položaja sudskih savjetnika. Oni koji sada rade kao sudski savjetnici pripadaju izgubljenoj generaciji. Nedavno je jedan projekt koji trenutačno u Ministarstvu pravosuđa provode španjolski eksperti dao više preporuka. Njihove preporuke ostavljale su veliku slobodu izbora, no jedna je stvar u njima bila fiksna: utvrdili su da uloga i funkcija sudskih savjetnika ne može ostati takva kakva je sad. I nakon takvih rezultata europskog projekta donesen je Zakon o sudovima kojima se položaj sudskih savjetnika ostavlja u aktualnom, nedefiniranom stanju. Ima li Ministarstvo ipak namjeru da ove teme preispita i nešto učini? Napokon, zadnje pitanje je ima li Ministarstvo namjeru da Državnu školu za pravosudne dužnosnike reformira, ili je nakon pristupa Europskoj uniji misli ukinuti?

O. Miljenić:

Kod nas se često mijenjaju uloge. U svim ovim istupima postoji podjela i vlast. Rekli smo moramo surađivati. Međutim sudbena vlast ne predlaže zakone. To je što se tiče i Državne škole. Nju predlaže izvršna, zakonodavna i donosi. Kao što mi nećemo i ne smijemo komentirati presude tako nije uvijek pristojno ulaziti u naš posao za koji smo ovlašteni i odgovorni. Vidite da toga ima prečesto. Tu trebamo držati granicu. Što se tiče Državne škole. Mislim da je to u svemu ne dobro proveden koncept. Razgovarao sam s dva polaznika koji su rekli – što god bilo da nije bilo ove škole mi nikada suci ne bi postali. Ona je unijela jednu objektivizaciju sudstva u toj dobi. To je ono što ste Vi rekli. To je problem. Problem je što nismo imali suradnju ljudi koji su nam to trebali predložiti. Razgovarali smo o određenim konceptima, ali u cjelovitom aspektu ne. Ne

možemo mi u Ministarstvu. Mi želimo DSV i on Ustavno ima svoju ulogu. Samostalan je i institucija koja će provoditi svoje zadaće. U tome i ona treba signalizirati što treba ili ne treba promijeniti. Ako se ne bude mijenjala, morat ćemo intervenirati drugačije. Slažem se s vama da treba intervenirati potpuno. Znači da su neki članovi DSV-a predlagali povećanje broja bodova. Ove promjene za koje smo znali da nećemo s njima pogriješiti smo napravili. Ostao je još veliki posao. Ovdje nisam adresirao nešto što je vrlo važno, a to je edukacija kroz sve oblike. Hoćete od edukacija pravosudnih ispita za koje se postavlja pitanje da li je to dobro, Pravosudne akademije, Državne škole, cjeloživotno učenje itd. Mi sada nemamo ljude koji su za to profesionalno osposobljeni. To nas svakako čeka. Bez toga nismo napravili ništa. Ako imate okvir, a ljudima niste dali alat kako će se mijenjati stvari dugotrajno. Neće se ukidati državna škola.

J. Kregar: Prenio bih jednu inicijativu koju smo imali na Odboru koja nije prošla, a to je da se uvede cjeloživotno obrazovanje i bodovanja prisutnog kroz cjeloživotno obrazovanje kao što imaju komore, liječnici, veterinari itd. Suci trebaju isto biti uključeni u taj sistem. Malo nam je izgledalo da nije pravi trenutak, ali treba znati da takve stvari postoje.

M. Lazić: Pozdravila bih Ministra, sve njegove ideje, zalaganje kao i sve nazočne. Ja sam jedna od pravnica koji se inače bavi pravnom informatikom i transparentnošću. Tako u skladu sa temom tribine i strukom želim iznijeti svoje prijedloge. Znači postoji informacijski sustav pravosuđa što čini, kadrovi, hardveri, softver, organizacija, program itd. Cilj je da taj sustav funkcionira optimalno i iz tih razloga potrebno je pronaći za to mehanizme koji će služiti tim zadanim funkcijama odnosno otkriti nepravilnosti kad sustav ne funkcionira. Prijedlog poboljšanja želim iznijeti iz prakse u trgovačkim društvima u USA gdje postoji lista zviždača unutar informacijskog sustava društva gdje postoji dojava od strane zaposlenika o nepravilnostima. To je kod njih obveza jer je to u interesu svih. Svakodnevno dobivam pitanja da li je moguće u trgovačkim društvima u RH postaviti takve liste zviždača u informacijskom sustavu društva koji će unutar tvrtke dojaviti nepravilnosti upravi društva, a uprava će štiti njihov identitet. Kod nas je također moguće uvesti takav sustav prijave nepravilnosti. Međutim, trebaju postojati takav mehanizmi. Primjer jednostavniji iz života je da kompjuter se ne može pokrenuti dok ima neku poteškoću. Tako i pravosuđe ne može se pokrenuti ako unutar njega nitko ne dojavljuje nepravilnosti. Nitko mora prijaviti tu nepravilnost iznutra da se ta nepravilnost otkloni i da to funkcionira. To vraća povjerenje građanima. 2003. godine radila sam u Ministarstvu pravosuđa i radila sam na Reformi pravosuđa RH među kojima je bio i paket zakona koji se odnosio na transparentnost, pravo na pristup informacijama, borba protiv korupcije i zviždači. Tada se donosilo puno zakona. Bio je tu i Zakon o zaštiti zviždača. Pisala sam početni nacrt prijedlog toga zakona, međutim on je nestao iz programa Reforme. Mislim da je to jedna od važnih mehanizama koji je izostavljen a koji je mogao mnogo toga doprinijeti jednako kao i drugi zakoni u tom paketu. Ljudi su kod nas prestrašeni. Nitko ih ne štiti ako nešto nepravilno otkriju i prijave nadležnima. Potrebna je hitno njihova zaštita novim Zakonom. Puno je ljudi pametno i kreativno, ali se boje pokazati kakva je nepravilnost iznutra jer se boje da će dobiti otkaz da će se nešto loše njemu dogoditi onda je bolje šutjeti, raditi po špranci i trpjeti. Postaju

žrtve mobinga i eliminiraju se sa radnog mjesta. Ako se nastavi tako nećemo nigdje stići. Zato predlažem da u tom sustavu bude prijava pravilnosti i zaštita prokazivača nepravilnosti. Ukoliko se radi o lakšoj povredi ali bitno je u tehničkom smislu da se nepravilnost otkloni ili da se osoba koja ih je uzrokovala educira kako to može bolje raditi. Ne mora biti u smislu neke sankcije, neki strahovi kao što kod nas obično ide. Sustav funkcionira kao kada nešto treba otipkati, printati to imamo u ruci. Ukoliko se ne otkriju nepravilnosti na vrijeme unutar pravosuđa, ne zaštitite ljudi koji dojavljuju te nepravilnosti i iste ne otklone, njegov rad bit će upitan te i dalje će se pogoršavati. Neće postići ciljeve niti iz reforma niti ikakva strategija. To se dokazalo kroz ovih deset godina nestajanjem Zakona o zaštiti zviždača iz programa strategija kao ključa pokretača promjena. Stoga predlažem da ovo Ministarstvo Zakon o zaštiti zviždača ponovno uključi u svoj program i ozbiljno na tome poradi. Zahvaljujem.

Drago Burazer, Merkur-Hrvatska d.o.o.:

Nemoguće je ne primijetiti prve mjeseca Vaše aktivnosti po velikom broju zakona. Možda bi trebalo donijeti Zakon o parničnom postupku. Na općinskom sudu ono što je izvanparnični postupak trpa se kao parnični postupak. Na općinskom sudu postupak koji se vodi brakorazvodne parnice sudac koji to vodi ne zna da je to izvanparnični postupak. Kad smo ih pitali zašto to rade da su im tako rekli. Mi utvrđujemo status brakorazvodne parnice branitelja. Sve ostalo radi Sud u Vukovarskoj. Drugo o medijaciji. Nemam sporova jer sam majstor nagodbe. Spomenuli ste povjerenstvo koje će sudjelovati u situaciji gdje je država tuženik. Imamo priliku rješavati sporove glede 68 javnih ovršitelja. sigurno će biti. Prvi puta ste spomenuli povjerenstvo i idemo zajedničkim snagama pokušati to riješiti kroz nagodbu i ne iznositi prijavu rublje što će svaki novinar dočekati.

Oliver Mittermayer, Županijski sud Zagreb:

Odgovorio bih prvo kolegi vezano za članak 626. Zakona o trgovačkim društvima. Nije točno da se ne primjenjuje. Jedan zamjenik općinskog državnog odvjetnika je vrlo revan u tome. Sudska vlast se ne može miješati u izvršnu i zakonodavnu u vezi donošenja zakona, ali može nešto predložiti. Obzirom da niste se ništa referirali u vezi Zakona o kaznenom postupku, a mislim da je to krucijalno obzirom na odluku Ustavnog suda, molio bih Vas da nešto u vezi s tim kažete. Budući je bilo nešto s odvjetničkog stola dati ću dvije crtice sa sudačkog stola. U vezi istrage, na primjer, istražni sudac je u roku od 24 sata ispitao osumnjičenika koji je uhićen po tjeratici, sada se to prolongira na nekoliko dana. Imao sam slučaj da ni nakon 15 dana nije ispitan i izašao je iz istražnog zatvora i nije bio ispitan. Zašto? 14. dan kada su zakazali njegovu ispitivanje pokvario se uređaj za snimanje ispitivanja osumnjičenika. Druga stvar majka dvojke maloljetne djece ne smije ići kući radi primjene koluzionog razloga, čeka se mjesec i pol dana da bi sudac istrage za mladež ispitao ispitao njeno dvoje maloljetne djece, jer postoji samo jedan video link na cijeli Županijski sud u Zagrebu. To je nekada istražni sudac napravio u roku od 10 dana.

O. Miljenić:

Da, nisam spomenuo Zakon o kaznenom postupku, slažem se. Odlučeno je prije četiri godine za koncepciju kakvu imamo. Ovo nije kritika Ustavnog suda,

ali svakako bi nama u Ministarstvu bilo draže da je ona preciznija i da su stvari adresirane bolje. Ostalo je dosta toga ležećeg. Ovaj Zakon nije prošao još sve testove. Mi jesmo sada komentirali dio stvari. Imamo sada radnu skupinu koja radi na tome. Za implementaciju odluke Ustavnog suda, ali isto tako da bi se u praksi ono što vidimo kao problem nastojalo promijeniti. Mislim da će do nekih velikih promjena doći, a može doći tek kad ovaj zakon izdrži malo više testova nego je do sada na njega postavljeno. Mi ćemo odredbu Ustavnog suda provesti u roku ili i prije roka. Za stvarni test, za sagledavanje svega što je donio ili nije mislim da treba proći više vremena. Hvala.

M. Dika:

Samo dvije, a možda i tri dileme. Prvo, trebamo li u Hrvatskoj konačno dobiti Institut za pravosuđe ili ne? Postoje svakojaki instituti, ali instituta za pravosuđe nema. Čini mi se da je konačno sazrelo vrijeme da se započne sa sustavnim znanstvenim, komparativno produbljenim, istraživanjem normativnog uređenja organizacijsko-kadrovsko-kompetencijsko-funkcionalnih aspekta pravosuđa i pravosuđenja, ali i pravosudne prakse. Vrlo je važno imati instituciju koja bi se time bavila, koja bi bila u stanju dati potrebne podatke i „snimke“ stanja, koja bi pripremala osnove za možebitne revizije i reforme, premise za izradu strategije razvitka pravosuđa o kojoj je večeras bilo riječi. To bi se dalo riješiti na razne načine. U svakom slučaju i kadrovskim rješenjima, npr. angažiranjem ljudi iz Ministarstva, pravosudnih tijela, pravnih fakulteta. Drugo, mislim da je sazrelo vrijeme da se u sklopu strategije razvitka pravosuđa počne razmišljati i o strategiji razvitka nastavne i znanstvene djelatnosti na pravnim fakultetima. Trebalo bi, usudujem se to reći, radikalno preispitati nastavne planove i programe na pravnim školama u zemlji; to bi se trebalo ticati i znanstvenog rada na tim institucijama. Ti bi planovi i programi, odnosno znanstveni projekti trebali biti u funkciji ostvarivanja Hrvatske kao pravne države, što bi, između ostalog zahtijevalo da studenti kad napuštaju pravne fakultete budu daleko pripremljeniji za uključivanje u pravosudne strukture i praksu. To je nešto što se ne usudujem činiti jer imamo zastarjeli, „tradicionalistički“ orijentirani sustav organizacije nastave, strukturu predmeta koja odgovara strukturi nastavnog kadra, a ne aktualnim i akutnim potrebama prakse i suvremenim tendencijama u razvitku organizacije nastave prava na svjetskoj ili barem europskoj razini. Često se predmeti kroje prema nastavnicima koji su ih u stanju predavati umjesto da bude obrnuto. S ovim se u vezi prisjećam jednog slučaja iz engleske prakse – tamo su svojedobno asocijacije solitora upozorile pravne fakultete da bi, ako žele da u svoje redove primaju njihove studente, trebali uvesti u svoje nastavne planove i programe odgovarajuće predmete, da studentima omogućavaju stjecanje znanja koje će biti relevantno za praksu. Osobno smatram apsurdnim da generacije studenata koje su otišle s ovog fakulteta koje u praksi rade kao odvjetnički ili sudački vježbenici, pa i odvjetnici i suci ne znaju ništa o ovrsi, stečaju, o čitavom nizu drugih pravnih materija s kojima se svakodnevno susreću u svom radu. Umjesto toga „oplemenjeni“ su znanjem o nekim metajuridičkim ili zastarjelim pravnim materijala koje im, kako mi često kažu, previše ne koristi. Htio sam zapravo reći da je pitanje definiranja strategije razvitka pravosuđa neodvojivo od pitanja strategije razvitka obrazovanja pravnika na pravnim školama. Treba zapravo pronaći pravu mjeru ravnoteže između onoga što se treba učiti na fakultetima i onoga što će ljudima koji će ih završiti trebati u praksi. Pritom ono što će se učiti na fakultetima treba biti u funkciji ne samo gole pragmatike, već treba konstruktivno pridonositi

unapređenju, modernizaciji, podizanju na višu razinu opće osposobljenosti kadrova u pravosuđu za obavljanje njihovih dužnosti. Buduće pravnike treba početi pripremati za njihov budući rad, usudujem se reći životnu misiju, ne možda još u vrtića, ali barem od ulaska u pravnu školu. Još jedna stvar koja bi mogla imati i svoju „stratešku“ dimenziju. Pravosuđe, u prvom redu sudstvo i državno odvjetništvo, moralo bi se otvoriti prema sveučilištima, pravnim fakultetima u smislu da bi ljudi s fakulteta mogli biti i sucima državnim odvjetnicima, odnosno da bi suci i državni odvjetnici trebali moći biti nastavnicima na tim školama. Time bi se kreativno povezali nastava, znanost i praksa, sinergijski učinci toga bili bi izvanredni kako to uostalom pokazuju neka komparativna iskustva. Hvala.

V. Miličić:

Trideset i pet godina bavim se, između ostalog, moralnošću i profesionalnošću profesija. Naravno da je pristojno, najprije, mesti ispred vlastitih vrata, dakle, unutar pravnih profesija. Zadnje dvije tri godine ponukan i osobnim iskustvima, istražujem u projektu Fakulteta odgovornost sudaca. Nešto smo razgovarali na ovim našim tribinama da je dramatično, tragično loše uređena (ne)odgovornost sudaca. Neke odredbe, koje nečem slične, su u Sudskom poslovniku umjesto u zakonima. To je jedna problem. Drugi je problem, budući je ovdje kolega prof. Uzelac, i član Državnog sudskog vijeća. Besramna je situacija da sam nekoliko puta pismeno tražio u rasponu najmanje dvije godine da mi se dopusti uvid u praksu Državnog sudskog vijeća, dakako, bez imena i prezimena. Ne da nisam dobio ništa. Nisu mi ni odgovorili. Usput i inače, o vjerodostojnosti institucija i osoba, predsjednik DSV-a osobno mi je dugo godina bio jako blizak prijatelj i jedan od elitnih studenata, sudac Vrhovnoga suda RH, Ranko Marijan. Naš cijenjeni kolega odvjetnik Zadravec, je malo prije spomenuo legalizaciju i problem bespravne gradnje. Na koji način se može takvo nakazno činjenično i pravno stanje objasniti, u Republici Hrvatskoj 1992. i 1993. godine, 2001. i 2012. godine. Postoji Ustav Republike Hrvatske, postoji Zakon o građenju, postoji Zakon o prostornom uređenju i drugi novi niz propisa za to i, da se usprkos toga i pored toga, 1992. i 1993. godine jedanput, 2001. i 2012. godine drugi put, rade takve nakaze od propisa i prakse, uz notornu i brutalnu, praktičnu i pravnu, diskriminaciju građana R H.!?. Kako je to moguće ikome, ne nekome razumno, nego bilo kome objasniti?!. Dakle, kako se može objasniti drastična nejednakost ljudi koji su se ponašali pristojno, poštivali propise i to što su gradili ili nisu gradili jer nisu mogli graditi itd. To je jedno suludo stanje izvan svake pameti, ne izvan prava. Treće. Slažem s kolegom Kregarom da je načelo povjerenja vrhunsko načelo. Jedino ne smije biti na početku nego na kraju, jer je ono sukus, rezultanta, slijed, svega ostalog. Hvala.

B. Sedak-Benčić:

Obzirom da za funkciju koju Vi obnašate postoji izričito zakonsko ovlaštenje za pokretanje stegovnih postupaka protiv sudaca, zanima me da li Vi to ovlaštenje koristite i koliko često?

O. Miljenić:

Tri predsjednika suda do sada u mandatu. Otišli su svi. Dali su ostavku. Zna kolega iz DSV-a. Mi se ne želimo kao ministarstvo miješati u rad predsjednika sudova. To je prvenstveno posao predsjednika sudova. Vidjeli ste ono što je bilo u Sesvetama, stegovni postupci. Kako je do njega došlo. Došla je inspekcija Ministarstva, utvrdila je nepravilnosti. Predsjednik suda je dobio rok u kojem to treba napraviti i napravio je. To nismo mi pokrenuli, ali smo inicirali.

Dakle, mi idemo protiv predsjednika suda ako vidimo njihovu pogrešku, a ako se radi o sucima onda inzistiramo da to radi predsjednik suda. Mislim da je to zdravije da ostane u okviru sudbene vlasti nego da mi kao izvršna ulazimo u konkretan rad konkretnog suca. Mi ipak ovdje radimo sudsku upravu i nadziremo. Drugi problem, čuli ste pitanja. Mi u ovom trenutku imamo dva inspektora. Koliko ih imamo toliko možemo raditi. Prošle godine obavili smo 23 ili 24 inspekcijska nadzora što je četiri puta više nego prethodne godine.

B. Sedak-Benčić: Osim pravosudnih inspektora postoje i oštećeni građani i njihove inicijative, na koje inicijative se predsjednici sudova uglavnom oglašuju i ne pokreću stegovne postupke, a na isti način prema mom saznanju završavaju i inicijative upućene prema Ministru pravosuđa. Dakle ostaju nam zakoni koji se ne provode i u konačnici loš rad sudova i sudaca, bez sankcije.

E. Zdravec: Poštovani gospodine Ministre pravosuđa, molim odgovorite mi tko preuzima vlast u Republici Hrvatskoj u slučaju kada predsjednik Republike Hrvatske podnese ostavku, u slučaju kada se Hrvatski sabor raspusti, te u slučaju kada Hrvatska Vlada daje ostavku? Reći ću odmah zašto Vas to pitam. Dana 22. prosinca 2011. Predsjednik Republike Hrvatske donio je Odluku o proglašenju Zakona o izmjeni Zakona o javnim ovršiteljima. Nakon toga, a tog istog dana, dakle 22. prosinca 2011. Zakon o izmjeni Zakona o javnim ovršiteljima objavljen je u Narodnim novinama broj 150. Taj Zakon je i stupio na snagu dana 22. prosinca 2011. Odluci Predsjednika Republike, objavljivanju zakona u Narodnim novinama, a te stupanje stupanju na snagu tog zakona, a sve to dana 22. prosinca 2011. prethodio je ponajprije prijedlog predlagatelja kluba zastupnika SDP-a Kluba zastupnika SDP-a, Kluba zastupnika HNS-a, Kluba zastupnika IDS-a i Kluba zastupnika HSU-a, kojim su predlagatelji Predsjedniku Hrvatskog Sabora podnijeli prijedlog Zakona o izmjeni zakona o javnim ovršiteljima s konačnim prijedlogom zakona u kojem su obrazložili hitni postupak, te je objedinjeno prvo i drugo čitanje. Tog istog dana, dana 22. prosinca 2011., taj prijedlog je zaprimljen u Hrvatskom Saboru. Tog istog dana, dakle 22. prosinca 2011. Odbor za pravosuđe Hrvatskog Sabora na prvoj sjednici razmotrio je prijedlog Zakona o izmjeni Zakona o javnim ovršiteljima s konačnim prijedlogom zakona i o tome Hrvatskom Saboru podnio pisano izvješće. Tog istog dana, dana 22. prosinca 2011. Odbor za zakonodavstvo Hrvatskog Sabora na prvoj sjednici raspravio je prijedlog Zakona o izmjeni Zakona o javnim ovršiteljima s konačnim prijedlogom Zakona i o tom Hrvatskom Saboru podnio pisano izvješće. Tog istog dana, 22. prosinca 2011., Hrvatski sabor prihvatio je primjenu hitnog postupka. Tog istog dana, 22. prosinca 2011. zaključena je rasprava u Hrvatskom Saboru. Tog istog dana, 22. prosinca 2011. na 2. izvanrednoj sjednici Hrvatskog Sabora donesen je Zakon o izmjeni Zakona o javnim ovršiteljima. U cijelom opisanom postupku nije poštovana odredba iz čl.162 Poslovnika Hrvatskog Sabora. Prema toj odredbi prijedlog da se zakon donese po hitnom postupku podnosi se Predsjedniku Sabora najkasnije 24 sata prije utvrđivanja dnevnog reda na sjednici. Posebno želim istaći da prijedlog da se zakon donese po hitnom postupku mora obrazložiti postojanjem osobito opravdanih državnih razloga. Predlagatelj zakona nije se potrudio obrazložiti postojanje osobito opravdanih državnih razloga. Očito nisu predloženi nikakvi osobito opravdani državni razlozi za hitni postupak. Naša Tribina ima u svom Statutu kao najvažniji zadatak promicanje

načela vladavine prava kao najviše ustavne vrednote RH. Postupanje i Predsjednika RH, i predsjednika Sabora, i Hrvatskog Sabora, i Odbora za zakonodavstvo Hrvatskog Sabora i konačno Odbora za pravosuđe Hrvatskog Sabora, predstavlja grubo kršenje načela vladavine prava. Svi oni, počam od Predsjednika Republike, pa dalje, morali bi dati ostavku.

O. Miljenić:

Nisam bio ministar 22. prosinca. Došao sam poslije, ali slažem se s Vama. Zahvaljujem na pitanjima. Nadam se da smo malo približili gdje idemo i što radimo. Gotovo sve što radimo je i na webu i možete nas kontrolirati. Ovdje je bilo dobrih inicijativa na kojima ćemo raditi. Vidjet ćete. Sljedeći put ćete provjeriti što smo napravili, što nismo.

J. Barbić:

Kolegice i kolege, zahvalimo se pljeskom našim uvodničarima koji su nas potaknuli na ovako dobru raspravu. Zahvaljujem svima vama koji ste sudjelovali na Tribini i pozivam vas da 5. ožujka budete s nama kada ćemo raspravljati o Noveli Stečajnog zakona.. To će biti zanimljivo. Nadam se da će vam do tada biti dostupan i Godišnjak u kome su objavljeni svi bilteni koje smo objavili prošle godine Hvala lijepa i doviđenja.

Tribina Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu
i
Kluba pravnika grada Zagreba

BILTEN BR. 95

Voditelj Tribine i urednik
Akademik Jakša Barbić

Sadržaj:

**Autorizirano izlaganje uvodničarke
prof. dr. sc. Jasnice Garašić,
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu**

Tema 175. tribine

**IZMJENE I DOPUNE
STEČAJNOG ZAKONA 2012.**

Zagreb, 05. ožujka 2013.

KLUB PRAVNIKA GRADA ZAGREBA
175. TRIBINA – 05. OŽUJKA 2013.
IZMJENE I DOPUNE STEČAJNOG ZAKONA 2012.

J. Barbić:

Kolegice i kolege, 175. tribina je otvorena. Temu znate: Izmjene i dopune Stečajnog zakona 2012. Znate i tko će vam uvodno izložiti temu današnje tribine. Zamolili smo našu kolegicu prof. dr. sc. Jasnicu Garašić da nam komentira promjene Stečajnog zakona.

Suzdržat ću se od davanja suda o promjenama, volio bih da to kaže kolegica Garašić. Mislim da ćemo se u tome složiti. To je jedna od izmjena zakona kakve se kod nas rade u posljednje vrijeme na brzinu s ponekad pomalo čudnim idejama. Drugo je pitanje je li to dobro ili ne. Postoje zakoni u koje se manje-više svatko može uplitati, ali ima takvih zakona za koje se pri njihovoj izradi ne bi smjelo dopustiti pristup nikome tko nije stručnjak za područje koje se njime uređuje. To su takvi zakoni za koje kada nešto ispustite ili nešto dodate što možda na prvi pogled i ne mora izgledati važno, može imati teške posljedice, cijeli sustav može doći u pitanje. U posljednje vrijeme sve je više takvih stvari, u zakonske se tekstove upliću oni koji znaju i oni koji ne znaju.

Svaki je zakon izraz neke politike, ali politiku treba znati ugraditi u zakon. Ako se nešto želi pravno urediti, zna se put kako se to čini. Učini li se to na prečac, bez dobrog poznavanja sustava u koji se zadire, nastaju komplikacije i greške koje se mogu teško ispraviti. Na pretprošnoj tribini čuli ste što se događa s predstečajnom nagodbom. Čuli ste za nevolje koje će izazvati. Unosom tražbine prema platežno nesposobnom dužniku u njegov temeljni kapital a da se pritom ne procjenjuje njezina stvarna vrijednost dovest će do golemih temeljnih kapitala u društvima za koje ne će biti realnog pokrića, velikih pasiva s neodgovarajućim aktivama, tj. bez odgovarajuće realne imovine društva, što će u poslovanju pricinjati teškoće. Takvo unošenje prava ulaganjem u društvo protivi se temeljnim pravilima o unosu kapitala u društvo na što se posebno pazi u Europskoj uniji. Europska pravna stečevina ima za to odgovarajuće propise kojima se sprječava da se u društvo ulaže nešto što nema stvarnu vrijednost u odnosu na ono što je deklarirano.

Prepustit ću kolegici Garašić, koja je za to najmjerodavnija, da iznese svoj sud o izmjenama i dopunama Stečajnog zakona. Kolegice Garašić, mikrofon je Vaš, izvolite.

J. Garašić:

Hvala profesore Barbiću na pozivu i prilici da iznesem svoja stajališta. Hvala svima koji ste došli i dobra vam večer. Težište mog izlaganja će biti na posljednjim izmjenama i dopunama Stečajnog zakona. No, morat ću dotaknuti i koncept predstečajne nagodbe jer se izmjene i dopune Stečajnog zakona uzrokovane upravo prethodno donesenim pravilima o predstečajnoj nagodbi. Nakon toga ću ukazati na koji način smo trebali pristupiti modernizaciji restrukturirajućih, reorganizacijskih i sanacijskih modela u našem pravu. Na kraju ću se osvrnuti na potrebu otklanjanja specifičnih hrvatskih problema u domaćem stečajnom pravu te naglasiti iznimnu važnost profesionalnosti u kreiranju zakonskih normi.

J. Garašić:

Zakon o izmjenama i dopunama Stečajnog zakona iz prosinca 2012. (ZIDSZ) sadrži 65 članaka, od kojih većina unutar sebe sadrži velik broj odredaba. Sistematizirat ću ih u 11 tematskih cjelina, kako biste lakše prepoznali i razumijeli motive i stajališta zakonodavca u stvaranju novih rješenja.

Polazna je nova teza zakonodavca da se restrukturiranje nelikvidnog, insolventnog dužnika odsad isključivo obavlja u okviru predstečajne nagodbe. Stoga je isključena mogućnost gospodarskog oporavka stečajnog dužnika u stečajnom postupku, te u skladu s time propisano da stečajni dužnik više ne može u okviru stečajnog postupka održavati svoju djelatnost. Prema novom čl. 145.a Stečajnog zakona tijekom stečajnog postupka završit će se samo oni započeti poslovi čije je ispunjenje prijeko potrebno da bi se spriječilo nastupanje štete na imovini stečajnog dužnika, a novi poslovi se mogu poduzimati samo radi unovčenja imovine stečajnog dužnika i radi završetka započelih poslova i poslova koji su prijeko potrebni da bi se spriječilo nastupanje štete na imovini stečajnog dužnika. U slučaju dvojbe stečajnog upravitelja je li riječ o takvoj kategoriji posla, odluku o tome će na pisani zahtjev stečajnog upravitelja donijeti stečajni sudac. Povezano s tim novim člankom 145.a izmijenjen je i čitav niz drugih odredaba u Stečajnom zakonu iz kojih je dosad proizlazila načelna mogućnost nastavka poslovanja stečajnog dužnika nakon otvaranja stečajnog postupka i to na način da te mogućnosti više nema. Te se odredbe odnose na ciljeve stečajnog postupka, ovlasti i dužnosti stečajnog upravitelja, zadatke odbora vjerovnika, ovlasti skupštine vjerovnika, privremenog stečajnog upravitelja, zakazivanje ispitnog i izvještajnog ročišta i donošenje odluka na njima, tvrtku dužnika, unovčenje nekretnina, brodova i zrakoplova pod različitim pravom, kao i na sasvim drugačiji koncept stečajnog plana. Zašto je zakonsko rješenje prema kojem više nije moguće nastaviti poslovanje dužnika u stečajnom postupku pogrešno, objasnit ću nešto kasnije kada ću iznijeti i ocijeniti osnovne zakonske teze na kojima leži predstečajna nagodba.

Mala izmjena uvedena je u pogledu subjekata stečajnog postupka. Novom odredbom izričito je rečeno da ni Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje ne može biti stečajni dužnik, a isto tako ni jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Kod jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave zapravo je samo riječ o usklađivanju terminologije s Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

ZIDSZ uvodi važne novine u pogledu stečajnih razloga, i to tako da je osmišljen novi stečajni razlog – nelikvidnost, a presumpcija o postojanju nesposobnosti plaćanja kao jednog od dosadašnjih stečajnih razloga (pored prijeteće nesposobnosti plaćanja i prezaduženosti) jest preformulirana. Dužnik je nelikvidan ako ne može u određenom vremenskom razdoblju ispuniti novčane obveze koje dospijevaju u tom razdoblju. Pri tome će se smatrati da je dužnik nelikvidan ako više od 60 dana kasni u ispunjenju jedne ili više novčanih obveza čiji iznos prelazi 20% od iznosa njegovih obveza objavljenih u godišnjem izvješću za proteklu financijsku godinu ili ako više od 30 dana kasni s isplatom plaće u visini ugovorene plaće te plaćanjem pripadajućih poreza i doprinosa koje je dužan obračunati i uplatiti zajedno s plaćom. Ipak, ta se predmnijeva neće primijeniti ako dužnik tijekom prethodnoga postupka ispuni novčane obveze čiji iznos prelazi 20% od iznosa njegovih obveza objavljenih u godišnjem izvješću za proteklu financijsku godinu, odnosno ako isplati plaće u visini ugovorene plaće te pripadajuće poreze i doprinose koje je bio dužan obračunati i uplatiti zajedno s plaćom, a s kojim je isplata kasnio više od 30

dana. Definicija nesposobnosti plaćanja nije mijenjana, ali jest sadržaj presumpcije o njezinom postojanju. Tako će se smatrati da je dužnik nesposoban za plaćanje ako u Očevidniku redosljeda osnova za plaćanje koji vodi Financijska agencija ima evidentirane neizvršene osnove za plaćanje u razdoblju duljem od 60 dana, a koje je trebalo, na temelju valjanih osnova za plaćanje, bez daljnog pristanka dužnika naplatiti s bilo kojeg od njegovih računa. Postojanje tih okolnosti dokazuje se potvrdom Financijske agencije, koja ju je dužna izdati na zahtjev vjerovnika i to bez odgode. U protivnom ona odgovara za štetu koju bi vjerovnik mogao pretrpjeti. Treba istaknuti da ni njemački, a ni austrijski Insolvencijski zakonik ne poznaju nelikvidnost dužnika kao razlog za otvaranje insolvencijskog postupka. Taj se razlog može pokazati kontraproduktivnim težnji Vlade za većim brojem restrukturiranja dužnika s financijskim teškoćama. Naime, vjerovnik dužnika mogao bi na temelju tog razloga zahtijevati otvaranje stečajnog postupka protiv dužnika, premda se radi samo o kratkotrajnoj nemogućnosti plaćanja dospjelih obveza. Pri tome treba naglasiti da u takvom stečajnom postupku otvorenom na prijedlog nekog vjerovnika, stečajni dužnik prema novom zakonskom rješenju iz čl. 214, st. 1. Stečajnog zakona čak ne bi mogao predložiti stečajni plan i svoje restrukturiranje, premda bi objektivno za to postojale ekonomske mogućnosti! Uslijed novog stečajnog razloga nelikvidnosti, nužno su morale biti promijenjene i odredbe o obvezi dužnika da pravovremeno pokrene stečajni postupak. Tako su osobe koje su ovlaštene voditi poslove trgovačkog društva, u slučaju njegove nelikvidnosti dužne bez odgode, a najkasnije 61 dan od dana nastanka nelikvidnosti predložiti otvaranje stečajnog postupka, osim ako je posebnim zakonom propisana obveza pokretanja postupka predstečajne nagodbe. Ako je pak trgovačko društvo nesposobno za plaćanje ili prezaduženo, osobe koje su ovlaštene voditi poslove društva moraju bez odgode, najkasnije 21 od dana nastanka nesposobnosti za plaćanje ili prezaduženosti, predložiti otvaranje stečajnoga postupka, osim ako je posebnim zakonom propisana obveza pokretanja postupka predstečajne nagodbe.

Kao što je poznato, vjerovnik je ovlašten podnijeti prijedlog za otvaranje stečajnog postupka ako učini vjerojatnim postojanje svoje tražbine i kojega od stečajnih razloga. Kako su sudovi pravni standard „vjerojatnost postojanja tražbine“ vrlo različito tumačili, zakonodavac je odlučio u zakon unijeti presumpciju, prema kojoj će se smatrati da je vjerovnik učinio vjerojatnim postojanje svoje tražbine ako njezino postojanje temelji na ovršnoj ispravi ili nepravomoćnoj sudskoj ili upravnoj odluci. Nije sasvim jasno zašto se zakonodavac odlučio za takvo nepotrebno ograničavanje slobodne ocjene dokaza u stečajnom postupku, jer će ta nova odredba definitivno omogućiti zloupotrebe.

U prethodnom postupku, dijelu postupka u kojem se ispituje postojanje pretpostavki za otvaranje stečajnog postupka, zakonodavac je također unio nekoliko novina, motivirane željom da se postroži procesna disciplina i ubrza donošenje odluke o otvaranju stečajnog postupka. Najvažnije među tim novinama su skraćivanje najdužeg mogućeg roka trajanja prethodnog postupka koji je do sada iznosio 90 dana na 60 dana, te zabrana povlačenja prijedloga za otvaranje stečajnog postupka. Zabranu povlačenja prijedloga za otvaranje stečajnog postupka Vlada RH je obrazložila potrebom sprečavanja zloupotrebe procesnih ovlaštenja, jer da u praksi vjerovnici podnose taj prijedlog samo da bi

dužnika prisilili da im plati njihove tražbine. Nažalost, Vlada RH nije vodila računa o tome da razlozi povlačenja tog prijedloga mogu imati različite motive, a neki od njih mogu biti sasvim legitimni, te nije uočila da je takvim rješenjem duboko zadrila u načelo dispozicije stranaka, temeljno načelo koje karakterizira većinu građanskopravnih postupaka, uključujući i stečajni postupak.

Neizbježni osobni identifikacijski broj, OIB, koji je ušao u mnoge zakone, posljednjom Novelom ušao je i u područje stečajnog prava, pa ga sada zakonodavac zahtijeva u rješenju o otvaranju stečajnog postupka, u oglasu o otvaranju stečajnog postupka te u tablici izlučnih i razlučnih prava, a radi identifikacije dužnika, stečajnog upravitelja te izlučnih i razlučnih vjerovnika. Interesantno je da se za stečajne vjerovnike i vjerovnike stečajne mase ne zahtijeva OIB.

Čitav je niz zakonskih promjena koje se tiču pravnog položaja stečajnog upravitelja. Kako bi se onemogućile zloupotrebe ovlasti i osiguralo ravnomjerno obavljanje službe stečajnog upravitelja, zakon sada propisuje da imenovanje stečajnog upravitelja mora biti takvo da isti stečajni sudac može istu osobu imenovati za stečajnog upravitelja u najviše tri stečajna postupka u kojima se otvoreni stečajni postupak provodi kod tog stečajnog suca. Osnažio se i utjecaj vjerovnika na izbor stečajnog upravitelja, pa je moguće da vjerovnici odrede drugog stečajnog upravitelja umjesto onog kojeg je prvotno imenovao stečajni sudac, ako zbroj iznosa tražbina stečajnih vjerovnika koji su glasovali za drugog stečajnog upravitelja iznosi više od zbroja iznosa tražbina vjerovnika koji su glasovali protiv te odluke. Budući da više nema nastavka djelatnosti dužnika u stečajnom postupku, čitavo poslovanje dužnika stečajni upravitelj sada mora obavljati u skladu s novim čl. 145.a, dakle samo voditi poslovanje u cilju unovčenja imovine stečajnog dužnika i završetka poslova čije je ispunjenje prijeko potrebno da bi se spriječilo nastupanje štete na imovini stečajnog dužnika. Izričito je i propisana dužnost stečajnog upravitelja da Hrvatskom zavodu za mirovinsko osiguranje dostavi isprave koje se odnose na radnopravni status osiguranika. Ako se imovina dužnika koja ulazi u stečajnu masu sastoji veći dijelom od pokretnina stečajni upravitelj ju je dužan unovčiti ne više u roku od godinu dana već u roku od devet mjeseci od izvještajnog ročišta. Osim toga, izričito je propisano da stečajni upravitelj koji je razriješen zbog nesavjesnog obavljanja svojih dužnosti, nema pravo na nagradu za svoj rad.

Od zakonskih izmjena koje se odnose na pravne posljedice otvaranja stečajnog postupka najvažnije je spomenuti sljedeće. Sudsko razlučno pravo prestaje ne samo ako je steknuto 60 dana prije podnošenja prijedloga za otvaranje stečajnog postupka u slučaju kada nije bilo prijedloga predstečajne nagodbe, već i u slučaju ako je steknuto 60 dana prije podnošenja prijedloga za otvaranje postupka predstečajne nagodbe. Prijebaj tražbina će biti nedopušten ne samo ako je stečajni vjerovnik tražbinu stekao cesijom za posljednjih 6 mjeseci prije dana otvaranja stečajnoga postupka u slučaju kada nije otvoren postupak predstečajne nagodbe, već i ako je do cesije došlo za posljednjih 6 mjeseci prije dana otvaranja postupka predstečajne nagodbe, naravno, u oba slučaja pod uvjetom da je stečajni vjerovnik znao ili je morao znati o dužnikovoj nesposobnosti za plaćanje ili da je protiv njega podnesen prijedlog za otvaranje stečajnoga postupka ili postupka predstečajne nagodbe. Kao što je poznato zahtjeve stečajnih vjerovnika za naknadu štete koju su zajednički pretrpjeli zbog smanjenja imovine koja ulazi u stečajnu masu prije ili nakon otvaranja

stečajnoga postupka (skupna šteta) do sada je mogao za vrijeme trajanja stečajnoga postupka ostarivati samo stečajni upravitelj. Zakonodavac sada bez valjanog obrazloženja i s nepreciznim odredbama daje mogućnost i da u slučajevima u kojima je skupština vjerovnika odbila dati odobrenje za pokretanje ili nastavak takve parnice za naknadu štete, takvu parnicu mogu pokrenuti odnosno nastaviti njezino vođenje stečajni vjerovnici i to u svoje ime i za svoj račun u roku od 8 dana od donošenja odluke skupštine vjerovnika.

Kao najznačajnije izmjene koje se odnose na unovčenje stečajne mase treba istaknuti sljedeće. Ako se imovina dužnika nije mogla prodati nakon tri pokušaja prodaje u skladu s odlukom skupštine vjerovnika na izvještajnom ročištu o načinu i uvjetima prodaje, prema novom pravilu stečajni upravitelj je dužan u roku od 3 dana od posljednjeg pokušaja prodaje predložiti stečajnom sucu sazivanje skupštine vjerovnika radi donošenja odluke o daljnjem načinu i uvjetima prodaje. Ako se na toj skupštini ne postigne suglasnost o daljnjem prodaji, stečajni upravitelj će odrediti način i uvjete prodaje. Tim pravilom se pokušalo stečajnom upravitelju omogućiti da ipak na kraju unovči predmet, a istovremeno se ipak htjelo zaštititi vjerovnička autonomija. Osim toga, proširen je katalog pravnih radnji od posebne važnosti za koje je stečajni upravitelj prema čl. 159. Stečajnog zakona dužan pribaviti suglasnost odbora vjerovnika. Tako sada stečajni upravitelj treba suglasnost odbora vjerovnika i ako namjerava izdati odvjetniku punomoć za zastupanje u upravnom ili sudskom postupku, te ako namjerava sklopiti ili nastaviti ugovor o zakupu na rok duži od 6 mjeseci. Institut prodaje imovine dužnika kao cjeline, koji je 2006. godine izbrisan iz Stečajnog zakona, ponovno je sada uveden u odredbama čl. 163.a do čl. 163.i Stečajnog zakona.

Po prvi puta u hrvatsko stečajno pravo uvodi se i mogućnost mirenja u slučajevima osporavanja tražbina stečajnih vjerovnika na ispitnom ročištu, pa se umjesto utvrđivanja postojanja ili nepostojanja tražbine u parnici, tražbina može utvrditi i putem nagodbe u postupku mirenja. Postupak mirenja smije trajati najduže 60 dana od zaključenja ispitnog ročišta. Na taj način pokušava se potaknuti mirenje kao alternativni način rješavanja sporova i u situacijama vezanim za stečajni postupak. Nažalost, i dalje ostaje glavni problem nedovoljne zastupljenosti mirenja u Hrvatskoj nedotaknut, a to je pitanje adekvatne izobrazbe miritelja.

Svakako su najvažnije izmjene i dopune Stečajnog zakona one koje se tiču stečajnog plana, a kojima je taj institut teško ruiniran. Kao što je već spomenuto, osnovna je teza zakonodavca da se ubuduće restrukturiranje i reorganizacija može obavljati samo u okviru postupka predstečajne nagodbe. Stoga u stečajnom postupku više nije moguće izraditi stečajni plan kojim se predviđa saniranje i opstanak, dakle, preživljavanje dužnika i nakon stečajnog postupka (tzv. sanacijski plan), a isto tako planom više nije moguće predvidjeti da se imovina dužnika prenese na već postojeću pravnu osobu, već je jedini mogući prijenos te imovine na osobu koju će eventualno osnovati stečajni dužnik (tzv. prijenosni plan sanacije). Mogućnost izrade likvidacijskog plana također je svedena praktički na minimum, budući da prema novim zakonskim odredbama nastavak poslovanja dužnika u stečajnom postupku praktički nije moguć. Stečajnom dužniku je oduzeto ovlaštenje da podnosi stečajni plan. Vjerovnici mogu putem odluke skupštine stečajnom upravitelju doduše naložiti izradu stečajnog plana, ali on ne može biti sanacijski. Ako to povežemo s zakonskom odredbom prema kojoj samo dužnik, a ne i vjerovnici može

pokrenuti postupak predstečajne nagodbe, onda je jasno, koliko je hrvatski zakonodavac duboko povrijedio vjerovničku autonomiju u situaciji nelikvidnosti odnosno insolventnosti njihovog dužnika. Postojećim zakonskim rješenjima u Stečajnom zakonu i Zakonu o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi vjerovnici su onemogućeni da istinski odlučuju o sudbini dužnika, koji nije u stanju vraćati svoje dugove. Duboko začuđuju ovakva rješenja, jer je čak i za vrijeme socijalizma pored prisilne nagodbe izvan stečajnog postupka bila moguća i prisilna nagodba unutar stečajnog postupka. Zbog novog koncepta stečajnog plana u Stečajnom zakonu zakonodavac je morao izmijeniti čitav niz odredaba koje se tiču sadržaja plana, priloga koji se podnose zajedno sa stečajnim planom, odredaba koje su se odnosile na kašnjenje dužnika u ispunjavanju stečajnog plana, vršenje nadzora nad ispunjenjem plana, mogućnosti uzimanja kredita tijekom trajanja nadzora, poslova za koje je potrebna suglasnost stečajnog upravitelja, itd. Tako izmijenjeni stečajni plan rezultat je sasvim pogrešnog koncepta predstečajne nagodbe.

U nastavku bi ukratko izložila u čemu se sastoje temeljne pogreške u konceptu važeće hrvatske predstečajne nagodbe. Kreiranje postupka predstečajne nagodbe protivno je modernim tendencijama u razvoju stečajnog odnosno insolventnog prava. Naime, države teže stvoriti jedan, jedinstveni insolventni postupak koji u sebi sadrže sve temeljne mogućnosti rješavanja dužničke krize: likvidaciju, sanaciju, ili prijenosnu sanaciju. Na taj način štede se troškovi u slučaju neuspjeha u pokušaju dogovora sanacije, štedi se vrijeme, nema dvostrukog pravnog kolosijeka, dvostrukog reguliranja pravnih posljedica otvaranja insolventnih postupaka, čime se izbjegavaju nepotrebne pravne norme i doprinosi efikasnosti rješavanja insolventnosti te pravnoj sigurnosti.

Predstečajna nagodba se nije smjela predvidjeti u okviru upravnog postupka. Nikada u hrvatskoj povijesti postupke vezane za nelikvidnost, insolventnost dužnika nisu vodili upravni organi. Naime, riječ je o čistim građanskim odnosno trgovačkim imovinskim pravima, čija je zaštita oduvijek pripadala u nadležnost sudova. Takvo rješenje protivno je čl. 6, st. 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, kao i sadržajno odgovarajućem čl. 29, st. 1. Ustavu. Naime, u sudskom postupku u kojem se odlučuje o građanskim pravima, sud mora biti zasnovan na zakonu, nezavisan i nepristran, mora se raditi o fair postupku, odluka se mora donijeti u razumnom roku, i to u pravilu uz poštivanje načela javnosti. Već je na prvi pogled jasno da ti zahtjevi u slučaju postupka predstečajne nagodbe nisu ispunjeni, jer su upravni organi hijerarhijski organizirani i ne može se govoriti o njihovoj nezavisnosti u donošenju odluka. To se može pojaviti kao nepremostiv problem u priznanju predstečajnih nagodbi u drugim državama u kojima bi primjerice hrvatski nelikvidni odnosno insolventni dužnik imao dodatnu imovinu, a koje su države članice spomenute Konvencije te su dužne poštivati minimalne procesne standarde sadržane u njezinom navedenom čl. 6. Dodatan je problem nedovoljna upućenost i nedostatak stručnog znanja djelatnika upravnih organa iz kojih se imenuje članovi nagodbenog vijeća.

Treća temeljna greška koncepta predstečajne nagodbe jest, što je dužnik prije otvaranja stečajnog postupka u pravilu uvijek dužan pokrenuti postupak predstečajne nagodbe. To nije smisleno, jer većinu dužnika neće biti moguće restrukturirati i sanirati. Nezdrave pravne subjekte nužno je odstraniti sa tržišta. Zbog prethodnog nužnog pokretanja predstečajne nagodbe bespotrebno se

gubi vrijeme, postoji opasnost od zloupotreba i definitivno se smanjuje buduća stečajna masa, što ide na štetu dužnikovih vjerovnika.

Nepostojanje procesne legitimacije vjerovnika da pokrenu postupak predstečajne nagodbe također je u samoj srži pogrešna. Na temelju provedenih istraživanja, kao i iskustava, poznato je da dužnik u pravilu kasni s pravovremenim pokretanjem bilo kojeg insolventijskog postupka, jer se iracionalno nada da će ipak nekako izaći iz poteškoća bez insolventijskog postupka. S druge strane, kako je već rečeno, vjerovnici ne mogu ni u stečajnom postupku zahtijevati izradu sanacijskog plana, pa je jasno da se takvim rješenjem, sasvim odstupilo od temeljnog koncepta kontinentalnog stečajnog odnosno insolventijskog prava prema kojem imovina dužnika u stečaju pripada njegovim vjerovnicima.

S druge strane sanacija, restrukturiranje i reorganizacija, koja je sada u suštini moguća samo u okviru postupka predstečajne nagodbe, iznimno je loše zakonski razrađena. Dosadašnji hrvatski stečajni plan bio je istančano iznijansirani pravni instrument te predstavlja civilizacijsku tekovinu. Svoje porijeklo ima u američkom Bankruptcy Code-u, kojeg su Nijemci tijekom 20 godina istraživanja i reforme svog insolventijskog prava uspješno prilagodili kontinentalnom pravnom sistemu. U detalje je u dosadašnjem Stečajnom zakonu bila regulirana priprema plana, njegovo prihvaćanje od sudionika i potvrda od suda, kao i učinci potvrđenog plana i nadzor nad njegovim ispunjenjem. Zbog svoje normativne nedorađenosti predstečajna nagodba se ni na koji način ne može mjeriti s dosadašnjim stečajnim planom. Između ostalog spomenimo: da su iznimno loše razrađene pravne posljedice otvaranja postupka predstečajne nagodbe, kao i učinci sklopljene nagodbe; nema zaštite većine kao ni zaštite manjine kod glasovanja o nagodbi; plan financijskog restrukturiranja se ne može nametnuti izlučnim i razlučnim vjerovnicima, a bez uključivanja barem razlučnih vjerovnika plan reorganizacije je iluzoran; postoje umjetna pravila o postocima namirenja vjerovnika zavisno o broju godina u kojem dužnik nudi plaćanje svojih dugova. Protiv sklopljene predstečajne nagodbe nužno je podići tužbu i voditi parnični postupak, koji će u pravilu dugo trajati. Naprotiv, protiv rješenja o potvrdi stečajnog plana moguće je uložiti žalbu u roku od 8 dana, o kojoj drugostupanjski sud mora odlučiti u roku od 60 dana. Deklarirana svrha predstečajne nagodbe u potpunosti se mogla postizati i stečajnim planom.

Svakako posebno zabrinjava i vrlo veliki utjecaj države pri provođenju postupka predstečajne nagodbe.

Predviđeni koncept predstečajne nagodbe povlači za sobom i znatne troškove dužnika zbog potrebe da se uključe revizori, računovođe, financijski savjetnici, izrade mnogobrojna izvješća pri njezinoj pripremi, kao i da se plate troškovi postupka predstečajne nagodbe.

Spomenimo i da je stil normi Zakona o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi vrlo loš, jer su brojni članci koji imaju velik broj stavaka, pri čemu često naslov članka ne odgovara njegovom sadržaju. U mnogim člancima preuzeta su rješenja iz Stečajnog zakona, ali s nekim odstupanjima, što otvara mnoga nova pitanja.

Koliko su odredbe o predstečajnoj nagodbi bile nepripremljene i nedorađene svjedoči i Uredba o izmjenama i dopunama Zakona o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi koja je donesena svega 3 mjeseca nakon tog zakona, a

sadrži 40 novih, dugačkih članaka. Nažalost, u pogrešnom konceptu predstečajne nagodbe navedena Uredba ništa nije promijenila.

Na temelju svega dosada rečenoga, jasno je da su postojeća predstečajna nagodba te posljednje izmjene i dopune Stečajnog zakona ogroman korak nazad u hrvatskom stečajnom pravu. Umjesto tih pogrešnih rješenja trebalo je slijediti njemačkog zakonodavca koji je početkom 2012. unio nekoliko bitnih novina u insolventni postupak radi poticanja reorganizacijskih i sanacijskih rješenja za insolventnog dužnika: a) unutar sudskog postupka u prethodnom postupku nakon podnošenja prijedloga za otvaranje insolventnog postupka omogućio je osnivanje odbora vjerovnika i odlučan utjecaj vjerovnika na izbor insolventnog upravitelja od kojeg u praksi u velikoj mjeri zavisi hoće li se ići u izradu insolventnog plana ili ne; b) afirmiran je institut osobne uprave; c) nakon podnošenja prijedloga za otvaranje insolventnog postupka u roku od tri mjeseca moguće je ostvariti dogovor između dužnika i njegovih vjerovnika kako bi se otklonilo otvaranje insolventnog postupka.

Svakako u hrvatskom stečajnom pravu trebalo bi otkloniti ili barem oslabiti i neke druge izvanjske faktore koji i te kako utječu na efikasnost stečajnog postupka, kao i mogućnost izrade kvalitetnog stečajnog plana. Dodatna pristojba za vođenje stečajnog postupka radi osnivanja Fonda za pokriće troškova stečajnog postupka koju vjerovnici moraju platiti u iznosu od 10.000,00 kuna zasigurno je jedan od uzroka nepokretanja ili prekasnog pokretanja stečajnih postupaka. Ne bi trebalo biti sumnje da bi država trebala osigurati financijska sredstva za rad sudova u stečajnim postupcima. Osim toga, premda je država vjerovnik u većini stečajnih postupaka i to kao vjerovnik javnih, u prvom redu poreznopravnih tražbina, ona rijetko kada pokreće stečajne postupke protiv dužnika, premda ima odgovornost za naplatu u državni proračun i odgovornost za to prema pravnim subjektima. Razlog zašto država ne pokreće stečajne postupke jest teza da na taj način čuva radna mjesta. Jasno je da se s gospodarskog stajališta ta teza uopće ne može opravdati. Bilo bi nužno s druge strane osnažiti građansku, kaznenu, društvenu i etičku odgovornost uprave dužnika odnosno dužnika pojedinca za pravovremeno pokretanje stečajnog postupka. Trebalo bi i osnovati Komoru stečajnih upravitelja, kako bi se osiguralo kontinuirano usavršavanje stečajnih upravitelja te podigla njihova profesionalnost i etika u djelovanju. Trebalo bi organizirati i neprestano usavršavanje sudaca koji vode stečajne postupke, posebno sa stajališta ekonomske struke, kako bi bili sigurniji u slučajevima u kojima se izrađuje stečajni plan.

Na kraju ovog mog izlaganja moram naglasiti važnost profesionalnosti u izradi svakog zakona, ali posebno onih zakona koji su osobito važni za gospodarstvo i funkcioniranje pravnog sistema. Takve zakone ne bi smjeli pisati oni koji temeljito ne poznaju materiju kojom se dotični zakon bavi. Nijedna država, a posebno ne mala kao što je Hrvatska, te nijedna vlada ne smije si dopustiti luksuz da u kreiranju zakonskih rješenja ne sudjeluje struka: suci, odvjetnici, pravni znanstvenici, dakle, oni koji se dotičnom materijom bave svaki dan u praksi ili teoriji i kojima nisu nepoznata i komparativna rješenja. Članovi radnih skupina za izradu zakona svojim punim imenom i prezimenom trebali bi stajati iza rješenja koja su predložili u zakonskom tekstu, pa u tom smislu postoji i odgovornost ministra odgovarajućeg resora da u radnu skupinu imenuje samo najbolje znalce materije. Pri stvaranju Zakona o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi nažalost nije u dovoljnoj mjeri sudjelovala struka i oni koji

doista duboko poznaju i razumiju stečajno odnosno insolventijsko pravo, pa loša rješenja u navedenom zakonu i nisu neočekivana. Naime, stečajno, insolventijsko pravo zbog svoje interdisciplinarnosti predstavlja jedno od najtežih pravnih područja i potrebne su godine ustrajnog rada da bi pojedinac u tom području s lakoćom pisao zakonske odredbe.

J. Barbić: Zahvaljujem kolegici Garašić na ovom pregledu. Zaista se jako potrudila da nam izloži ovako dobar pregled stanja stvari. Sve je sjajno klasificirala, sve je pregledno pred vama. Tu je toliko podataka da je to jedva moguće pratiti, ali ste ipak dobili jasnu sliku stanja. Sada po našem dobrom običaju krenite s vašim pitanjima i razmišljanjima.

Jelena Čuveljak, sutkinja, Trgovački sud u Zagrebu, Stalna služba u Sisku:

Stečajni sam sudac i htjela ne htjela moram ovu novelu primjenjivati takva kakva je. Imamo već jako puno otvorenih pitanja. Jedno se tiče nastavka poslovanja o čemu smo dosta raspravljali. To je da se mogu započeti novi poslovi koji su prijeko potrebni da bi se spriječile štete na imovini stečajnog dužnika. U praksi možda ispod 10% stečajnih dužnika posluje pri otvaranju stečaja. 90% i više nije poslovalo već godinu dvije prije nego što je to došlo na sud. U čl. 145 zakonodavac je rekao da u slučaju sumnje, da li je to prijeko potrebno, odlučuje stečajni sudac, a da bi kod 38E kod ovlasti skupštine vjerovnika rekao da o tome odlučuje skupština vjerovnika. Konceptualno po zakonu to bi bila odluka koja je u domeni vjerovnika jer je svako poslovanje o nastavku ili prestanku poslovanja određeni rizik za imovinu tog dužnika. To je jedna vrlo ekonomska kategorija na koju po meni pravnik može teško odgovoriti. Ne znam kakvo je Vaše mišljenje tko bi tu odluku stvarno trebao odobriti da li sudac ili skupština.

J. Garašić: Definitivno do izvještajnog ročišta bi takvu odluku morao donositi stečajni sudac. Znamo da se skupština malo rjeđe sastaje, stoga bih dala prednost sucu barem do izvještajnog ročišta.

R. Anić: Ne znam jesu li pitanja ograničena na novelu ili mogu pitati nešto što je iz prakse. Naišao sam na jedno pitanje na koje mi odgovor baš nije jasan, a tiče se predstečajne nagodbe. Vi ste danas ovdje dosta iskritizirali taj zakon. U jednom članku se navodi da radnici ne moraju prijavljivati svoja potraživanja ukoliko se tiču njihovih plaća. Dakle, radnici koji imaju potraživanja prema vjerovniku iz predstečajne nagodbe ne moraju prijavljivati svoje potraživanje koje se tiče njihovih plaća i koje se tiče naknade štete zbog tjelesne ozljede. Mi smo vodili nekoliko postupaka gdje su radnici oštećeni međutim kod predstečajne nagodbe konkretno, tiče se Dalekovoda, nisam našao poimence navedeno potraživanje radnika-vjerovnika. Bila su navedena ukupna potraživanja radnika. Nisu bila iskazana potraživanja po pojedinom radniku. Nisam mogao vidjeti da li je potraživanje te osobe koju zastupam uneseno na dugovnu stranu predstečajne nagodbe. Kasnije u nekim drugim postupcima vidio sam da su pobrojana potraživanja radnika poimence. Pretpostavljam da su to potraživanja koja se tiču radnika koji imaju potraživanja s osnova plaća ili nekog drugog prava iz radnog odnosa. Po mom mišljenju zakon je tu jasan. Mislim da ne treba dijeliti takva potraživanja jer radnici imaju pravo ostvarivati svoja potraživanja u posebnom postupku tako da neće biti oštećeni.

1. Moraju li po Vašem mišljenju biti poimence popisani radnici i visina njihovih potraživanja ili ne?
2. Dijelite li moje mišljenje da radnici ne trebaju prijavljivati svoje tražbine - one koje se odnose na naknadu štete zbog ozljede?

- J. Garašić:** Mislim da u ovom zakonu to nije jasno rečeno. Bilo bi fer od strane stečajnog dužnika da napravi popis svih svojih dugova, uključujući i tražbine svojih radnika, jer o visini dugova može ovisiti i hoće li sanacija uspjeti. S druge strane, to treba odvojiti od činjenice da zakon jasno kaže da vjerovnici prioriternih tražbina, a to radnici jesu, ne prijavljuju svoje tražbine u postupak predstečajne nagodbe.
- R. Anić:** Vi ste danas dosta kritizirali ovaj zakon i tu se s Vama u velikom dijelu moram složiti. Zapravo ima još jedna stvar koju sam primijetio. Objavljen je na Internet stranicama poziv vjerovnicima da podnesu svoje prijave u roku od 30 dana od osmog dana objave kao što je bilo u prvotnom tekstu zakona - ako se ne varam. Nakon toga je zakon je izmijenjen i rok je skraćen. Onda je u jednom oglasu svrstanom pod «ostalo» bilo navedeno su ispravljaju se rješenje o pozivanju vjerovnika u kojem je stajalo - 30 dana nakon osmog dana od objave i glasi tako da se ispuštaju riječi «osam dana nakon objave». U pozivu stoji 30+8, a nakon ispravka dobivamo samo 30 dana. Naravno zanima me Vaše mišljenje oko toga. Svoje imam.
- J. Garašić:** Ne znam što bih odgovorila na takvu praksu, osim da državna tijela moraju znati kako se računaju rokovi.
- J. Čuveljak:** Htjela bih iznijeti još jedan komentar oko predstečajne nagodbe. U slučaju kada se ne usvoji predstečajna nagodba, a ispunjeni su uvjeti za stečaj Financijska agencija podnosi prijedlog nadležnom trgovačkom sudu za otvaranje stečajnog postupka. Ona ne plaća ni troškove ni predujam ni ništa. U sudu nisu predviđena sredstva za podmirenje tih troškova. Pred nama je ogroman problem jer moramo rješavati prijedloge za otvaranje stečajnog postupka u roku od 60 dana. No, nemamo predviđena sredstva a imamo troškove, ako ništa drugo onda za objavu oglasa u Narodnim novinama kojih treba najmanje dvije a cijena jednog oglasa je 400,00 kn, a nemamo za to nigdje predviđena proračunska sredstva. Sam Zakon o predstečajnom postupku je u prijedlogu rekao da njegova provedba ne zahtjeva dodatna proračunska sredstva, a stavke za troškove stečajnog postupka nisu predviđene u proračunu sudova nema. Kako ćemo raditi ni mi ne znamo. Šalimo se da otvoriti stečaj na trgovačkim sudovima zbog ove situacije.
- M. Ljubenko:** Prvo jedno informativno kratko pitanje. Zakon o predstečajnoj nagodbi donesen je po uzoru na slovenski zakon. Dijelom je i prepisan. Da li znate je li slovenski zakon donesen po nekom predlošku?
- J. Garašić:** Slovenski zakon je radila jedna gospođa koja se dugo godina bavi stečajnim pravom i koja je kombinirala svoja znanja i gledala neke druge modele i složila slovenski zakon. Što je sve uzela u obzir ne mogu Vam točno reći.

- M. Ljubenko:** Drugo pitanje vezano za rokove i prekluzivnosti predstečajne nagodbe. Može li se uopće tumačiti da je rok za prijavu prekluzivan. Ako da, pošto postoji mogućnost da dužnik sam bez prijave vjerovnika utvrđuje tražbine, kako onda možemo pratiti u kojem je to roku dužnik utvrdio da je tako, jer ćemo to saznati tek na ročištu, daleko nakon isteka roka? Nemam uopće viziju tko prijavljuje i što možemo očekivati. Slažete li se samnom? Može li to biti razlog za tužbu, za pobijanje nagodbe?
- J. Garašić:** Pitanje je zbog koje razloga možemo pobijati predstečajnu nagodbu. Zakon o tome nema izričitih odredaba.
- J. Čuveljak:** Ima još jedno pitanje koje nas muči, a to je kad dobijemo taj tekst predstečajne nagodbe i cijeli taj postupak ide na sud. Do koje mjere cijli postupak usvajanja i utvrđivanja, do koje granice se ispituje valjanost te nagodbe? Tu uopće nemamo neke jasne smjernice. Kad možemo odbaciti prijedlog? Koje je Vaše mišljenje o tome? Znam da ne možete kod takve odredbe puno, ali Vaše osobno mišljenje o tome.
- J. Garašić:** Mogu samo reći da sud može dopustiti sklapanje predstečajne nagodbe samo ako su vjerovnici prihvatili plan financijskog restrukturiranja.
- J. Čuveljak:** Nama se postavlja pitanje. Nije stvar samo sadržaja nagodbe nego i tko je sve glasao za tu nagodbu i kako je glasao. U onom dijelu da li je usvojena nagodba u skladu sa Zakonom o predstečajnoj nagodbi. Dosta aljkavo su bila sačinjena pravila o tražbinama te o njihovom osporavanju te priznavanju, jer je taj sustav u stečaju kroz dugogodišnju prasku jasno određen. Pitanje tražbina nam je dosta važno da bi nagodba bila prihvaćena s adekvatnom visinom. Tu se otvara Pandorina kutija pitanja da bi uopće mogli utvrditi da je usvojen.
- J. Garašić:** Pitanje je u kojoj mjeri je sud ovlašten utvrđivati je li glasovanje u postupku predstečajne nagodbe bilo pravilno.
- J. Čuveljak:** Kao što je i kolega rekao za tih 8+30. Dakle, rečeno je 8+30 dana za prijavljivanje tražbine, a kasnije je to izmijenjeno u tijeku trajanja roka. Dakle, tu se postavlja pitanje što je sa prijavama koje su odbačene jer su zaprimljene u dodatnom roku od osam dan. Da je to minoran dio nekih 1% tražbina onda to nije utjecalo na valjanost glasovanja. Bojim se po nekim stvarima kako čujem da bi moglo biti iznimno diskutabilnih situacija. Mi samo do sada imali da je viši sud ukidao pa se moralo ispravljati. To su vrlo kompleksne odredbe gdje se mora paziti na puno elemenata. Do koje granice kada mi dođe ta predstečajna nagodba mogu ulaziti obzirom na ova pitanja. Tu je jedna vrlo nejasna situacija. Moram priznati da ne znam kako ćemo raditi obzirom da zakon nije ništa pametno rekao.
- J. Garašić:** Kad je riječ o stečajnom planu, sud mora paziti jesu li poštovana pravila o glasovanju. U ovom zakonu to nije izričito rečeno.
- V. Stilin:** Vezano za pitanje kolegice htjela sam podsjetiti da je pretpošli put bilo vrlo zanimljivo predavanje profesora Dike vezano za prestečajne nagodbe i dotaknuto je ovo pitanje. Da podsjetim po njemu praktički sud bi trebao potvrditi

samo ono što su upravna tijela odnosno nagodbeno vijeće dostavilo. Daleko od toga, mi se svi tu možemo složiti i iznijeti kritike na račun navedenog zakona. Evo htjela sam samo podsjetiti na zaključak profesora Dike na ovu temu.

- J. Čuveljak:** Uz dužno štovanje profesoru Diki, zašto je onda potrebno primjenjivati ZPP, Ustav i osala pravila? Ne moramo onda imati nikakav zakon. Neka ide to kog bilježnika koji će to potvrditi. Onda ne treba sud. Obzirom da se sudu mora dostaviti cijela dokumentacija ne samo puki tekst predstečajne nagodbe nego cijela dokumentacija koja slijedi od prijedloga i brojnih izvješća. To znači da sud mora izvršiti određeni stupanj kontrole. Ako će ići samo kao nekakvo potvrđivanje onda je to nekakav oblik solemizirane isprave kod javnog bilježnika. Ne znam zašto je dan sud koji odlučuje o tome. Moram priznati da mi je to jedna nelogičnost da bi sud bio nadležan za samo puku potvrdu onoga što je napravilo upravno tijelo bez ikakve kontrole rada tog tijela.
- J. Garašić:** Ovo je baš jedan dobar primjer koliko se htjelo izbjeći sud u postupku predstečajne nagodbe. Dano je sudu zato da se pred njim formalno sklopi nagodba, zato da se izbjegne prigovor da su odluku donosili upravni organi, ali se uloga suda uopće nije dostatno regulirala.
- J. Barbić:** Čini mi se logičnim. Sud bi trebao utvrditi valjanost nagodbe. On ne bi smio ulaziti u sadržaj, ali bi morao reći je li glasovima nešto i kako utvrđeno. Nakon toga važi sudska odluka i na nju će se pozivati. Čini mi se da bi sud morao ispitati je li za nagodbu dana potrebna većina glasova. Mislim da kolega Dika nije mislio na to da sud ne bi mogao utvrđivati je li postupljeno po zakonu kada se odlučivalo o nagodbi. Bilo bi bespredmetno da se u Zakon unosi odredba o ulozi suda a da on ne bi mogao baš ništa ispitati. Minus Zakona je da nije rekao što sud sve čini i kako to čini.
- R. Anić:** Kolegice Garašić, ako sam Vas dobro shvatio Vi ste rekli da postoje nekakve smjernice Europske unije po kojima ne mogu upravni organi odlučivati o stečaju. Ili sam možda krivo čuo?
- J. Garašić:** Ne postoje smjernice Europske unije. Za svaku državu, kao prilog Uredbi o insolventijskim postupcima, navedeni su postupci koje svaka država smatra insolventijskim. Europska unija kao zakonodavac nije ulazila u pitanje koji organi provode insolventijski postupak. U Italiji postoji jedna vrsta administrativnog postupka gdje ministar gospodarstva može narediti sanaciju dužnika. Taj se postupak prije donošenja Uredbe o insolventijskim postupcima u drugim državama nije priznavao, upravo zato što se smatralo da je administrativni, a ne sudski. No, danas se priznaje, jer ga je Italija u prilogu Uredbi o insolventijskim postupcima, navela kao insolventijski postupak. No, države koje nisu članice Unije, i dalje u pravilu ne priznaju administrativne postupke kao sudske insolventijske postupke.
- M. Ljubenko:** Pojavilo se puno dvojbi, posebno značaj odricanja razlučnog vjerovnika od razlučnog prava. Postoji isto mišljenje Ministarstva financija. Volio bih čuti Vaše mišljenje.

- J. Garašić:** Odricanje od razlučnog prava, dakle prava vjerovnika da se odvojeno namiri na predmetu razlučnog prava prije drugih vjerovnika je moguće, no, rijetko u praksi, jer se razlučno pravo ugovara upravo radi osiguranja tražbine.
- M. Ljubenko:** Briše li se njegova hipoteka?
- J. Garašić:** Od toga se radi filozofija, međutim, stvar je u tome da će se jedan razlučni vjerovnik odreći razlučnog prava samo ako procijeni da predmet razlučnog prava nije dovoljne vrijednosti da bi se njegova tražbina namirila u cijelosti.
- M. Ljubenko:** U slučaju Dalekovoda, danas spomenutog, banke su se većinski odrekle razlučnog prava. Mnogi su očekivali da se time brišu hipoteke, međutim, Ministarstvo financija je izdalo jedno mišljenje da hipoteke ostaju upisane kako jesu, ali sada služe za ona prava kakva će biti uređena nakon. Nekakav kompromis?
- J. Garašić:** Razlučni vjerovnik namirivat će se iz predmeta razlučnog prava ako to bude potrebno jer mu dužnik ne ispunjava njegovu tražbinu u skladu s pravom. Vi različite vjerovnike možete uključiti u predstečajnu nagodbu, ali bez pristanka razlučnih vjerovnika ne možete im nametnuti predstečajnu nagodbu. Razlučni vjerovnik može zadržati svoje razlučno pravo, ali i reći da pristaje da ne naplati odmah svoju tražbinu iz vrijednosti predmeta razlučnog prava.
- R. Anić:** Mislim da ovdje treba voditi računa ne samo o ovom zakonu o kojem danas govorimo nego i o Zakonu o vlasništvu, a isto tako i Zakonu o zemljišnim knjigama koji regulira brisanje hipoteke. Koliko je meni poznato tamo nije predviđen način prestanka hipoteke u nekom drugom postupku. Osim toga tada nije postojao Zakon o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi. Prema tome hipoteka se može brisati na i pod uvjetima predviđenim zakonom. Ako predstečajna nagodba ne bi uspjela onda dolazi do stečaja. Da li ta hipoteka onda uskrсне kao Fenix ili što? Kolega je zaista otvorio vrlo zanimljivu temu.
- J. Garašić:** Razlučni vjerovnik može odlučiti u kojoj mjeri će pristati da se predstečajna nagodba odnosi na njega. No, naglašavam da se predstečajna nagodba ne može nametnuti razlučnom vjerovniku.
- J. Čuveljak:** Da se vratim na jedna stečajni postupak, problem iz prakse. Naime, sadašnji zakon je rekao izričito da više vođenje sudskih i upravnih postupaka ni na koji način ne utječe na tijek stečajnog postupka. No imamo jednu zakonsku rupu, a to je da je činjenica da je po Stečajnom zakonu predviđeno dalje nastavno vođenje postupka kao stečajne mase. Dakle, dužnik ne postoji pa je nekakav pravni entitet bez pravne osobnosti. Taj čudan entitet nije predviđen u Zakonu o vlasništvu kao mogući nositelj prava vlasništva. Stoga, mi imamo problem u slučaju kada je imovina dužnika upisana u zemljišne knjige i druge upisnike kao što su upisnici brodova, vozila itd. Naime, nositelj prava vlasništva je jednostavno prestao postojati stoga se postavlja pitanje tko je upisani nositelj prava vlasništva. Ova situacija je naročito istaknuta kod stečaja banaka gdje postoji veliki broj upisanih hipoteka pa postoji opasnost da bi zaključenjem stečaja i brisanjem stečajnog dužnika prestale automatski sve hipoteke koje se uredno naplaćuju. Postojala je jedna naša inicijativa da se izričito u zakonu

riješi i to pitanje, ali ona nije usvojena u konačnom tekstu zakona. Naime, i nadalje Stečajni zakon inzistira na tko brzom zaključenju stečaja ne vodeći računa o praktičnim problemima koji nastaju. Problem je i kod starijih postupaka ako se pronađe neka imovina ona nema OIB, a niti ga može dobiti jer dužnik kao pravna osoba ne postoji. Tako je u jednom postupku pronađena imovina dužnika i to livada na neatraktivnom području čija je vrijednost bila 2.000 kuna, a na kraju je stečajna upraviteljica imala duplo veće troškove da se utvrdi kako ju provesti u Gruntovni bez OIB-a stečajnog dužnika kao prodavatelja predmetne nekretnine. To je nama jedna vrlo veliki problem pogotovo s ovim prisilnim praktički zaključivanjima stečaja.

E. Zdravec:

Kolegicu Čuveljak nisam imao priliku još upoznati, međutim, s velikim užitkom čitam sve što objavi naročito u Novom informatoru. Način kako ona formulira problem i rješenja koja nudi uvijek su impresivni. Sada sam se uvjerio da je njezino razmišljanje vrlo serozno i kada govori *ad hoc* ovdje na našoj tribini. Rekao bih da je kolegica Čuveljak pravo obogaćenje ove naše tribine pa ju pozivam da nam dođe češće. A sada iz rubrike koja se zove *S odvjetničkog stola*. Kolegica Čuveljak je sutkinja na Trgovačkom sudu u Sisku. U jednom ovršnom predmetu ja sam prema bilješkama koje imam u spisu pokušao sutkinju Čuveljak 14 puta dobiti telefonom. Nisam je uspio dobiti niti jedanput. U međuvremenu sam se sprijateljio s telefonisticama. One su mi odale tajnu. Telefonska veza je pokvarena. Pa kažem – zašto je ne popravite? Kažu – nema novaca za pozvati majstora da popravi telefon. Evo kako funkcionira naš sud. To je pitanje malog beznačajnog troška koji se sastoji u trošku popravka telefonske linije od centrale do kancelarije jedne sutkinje. Idemo sada na veliki trošak koji opterećuje Lijepu našu. Imamo preko 40 milijardi EUR vanjskog duga. Puno je veći unutarnji dug. A kako se Vi, gospođo profesor, bavite stečajnim pravom, dali ste naišli na rasprave ili razmatranja ili studije, u kojima bi se utvrdilo koji je udio poduzeća ili trgovačkih društava koja su insolventna i nelikvidna u tom cjelokupnom dugu. Ta trgovačka društva naime i dalje ostaju u gospodarskom prometu i dalje proizvode gubitke. Da li je ikada itko pokušao u ovoj zemlji napraviti jednu studiju ili pregled da utvrdi visinu te štete. Prema mojoj procjeni to je jako velika šteta, jer trgovačka društva koja ne mogu podmirivati svoje obaveze, a dalje sudjeluju u gospodarstvu, dalje prave dugove i za sobom povlače zdrava trgovačka društva. Pitanje koje Vam postavljam je dakle da li postoji takva studija koja bi dala odgovor na pitanje o veličini štete koju trpi gospodarstvo Lijepe naše, jer država nije provodila vlastiti Stečajni zakon, nego je ostavila insolventna i prezadužena trgovačka, koja i dalje sudjeluju u gospodarskom životu? I odmah bih dodao. Šteta je, potpuno je sigurno, jako velika. A potpuno je sigurno također da je za to opet kriva država koja nije poštivala vlastito zakonodavstvo, nije dakle poštivala odredbe Stečajnog zakona. S pravom se postavlja pitanje zašto je ova država suspendirala vlastiti Zakon o stečaju? Imamo pedeset, šezdeset tisuća prezaduženih trgovačkih društava koja su ispunila uvjete za stečaj. Jedva da je protiv nekoliko njih od te silne brojke proveden stečajni postupak. A stečajni postupci vode se tako da stvarno od njih nema nikakve koristi. Dakle, imamo krivca koji se zove država, odnosno, mi sami, a nitko za to ne odgovara. Uputio bih i na današnju izjavu gospodina koji je sadašnji predsjednik Vlade, a koji je za grubo nepoštivanje zakonskih propisa ove zemlje rekao – uprskali smo. Očito je da ta stranka koja je na vlasti djeluje na način da ne poštuje zakonske

propise, pa onda kaže da je uprskala. Stranka očito nije bila u stanju osigurati dvije knjigovodkinje da pravovremenu podnesu odgovarajuću prijavu. U svakom slučaju, tajnik stranke je trebao voditi računa o rokovima. Naravno, sve je ostalo na tome uprskali smo. Konsekvenci nema nikakvih. Sve dok tako radimo, sve dakle dok sud u Sisku nema za trošak tehničara koji će popraviti telefon, pa sve do ovih silnih milijardi koje dugujemo, piše nam se grdo i loše. Volio bih znati ima li kakva studija o našem dugu koji je svima nama na leđima. Svatko od nas duguje 15.000 do 20.000 eura. Državni dug imamo na svojim plećima. Koji dio tog duga je prouzročen time što nismo poštovali odredbe sadržane u Stečajnom zakonu?

J. Garašić: Nažalost, nisu mi poznate studije, koje bi izračunale doprinos insolventnih trgovačkih društava ukupnom dugu države.

J. Barbić: Morat ćemo ići u jedno pospremanje cjelokupnog pravnog sustava. Imali li još pitanja? Ako ova šutnja znači da nema, najprije vas pozivam da se pljeskom zahvalimo našoj uvodničarki na tome što nas je potakla na ovako dobru raspravu. Bilo bi dobro kad bi ovo što je danas ovdje rečeno kad-tad dovelo do neke zakonodavne intervencije. Zaista se teško snalaziti u ovakvom neredu. Uostalom to nije ni čudno, jer nam se pravni sustav rastočio ugradnjom ogromnog broja propisa pri čemu se nije pazilo na neki red.

Usput ću reći nekoliko stvari. U Hrvatskoj akademiji znanosti i umjetnosti pripremamo 8. svibnja Okrugli stol o jeziku u pravu. Pišući svoj prilog temeljitije sam pristupio jezičnim formulacijama u propisima. Gotovo da se ne povjeruje kakvih sve tu ima stvari. U propisima primjerice piše da se ustrojava strategija, isporučuje pravo, otpušta vrijednosni papir, da postoji klasificirani postupak. To je postupak u kojemu je isključena javnost. Ne poznajete li Zakon o tajnosti postupaka, ili barem dobro englesko pravno nazivlje, nema izgleda da ćete znati što je to klasificirani podatak. Možete li zamisliti da jedan naslov propisa ima 78 riječi, a da jedna rečenica u zakonu ima 151 riječ. Uz nju je napisana druga s 149 riječi a sadržaj im je 95% isti. Kako da se snađete u tome? Morat ćemo krenuti u ozbiljno sređivanje pravnog sustava. Davno smo trebali s time početi. Nisam baš uvjeren da će do toga doći, ali da ćemo živjeti s nesređenim sustavom normi to sam siguran.

Hvala što ste večeras bili s nama. U travnju ćemo se baviti Novelom Zakona o parničnom postupku. I tamo će biti dosta stvari za vaša pitanja. U lipnju ćemo navršiti dvadeset godina tribine koja se održava svakog mjeseca. Imate li prijedlog za neku temu koja bi tome bila primjerena? Razmislite malo o tome pa nam predložite.

Doviđenja na tribini u travnju.

Tribina Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu
i
Kluba pravnika grada Zagreba

BILTEN BR. 96

Voditelj Tribine i urednik
Akademik Jakša Barbić

Sadržaj:

**Autorizirano izlaganje uvodničara
prof. dr. sc. Mihajla Dike,
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu**

Tema 176. tribine

**ŠTO NAM DONOSI NOVELA
ZAKONA O PARNIČNOM POSTUPKU**

Zagreb, 18. travnja 2013.

KLUB PRAVNIKA GRADA ZAGREBA

176. TRIBINA – 18. TRAVNJA 2013.

ŠTO NAM DONOSI NOVELA ZAKONA O PARNIČNOM POSTUPKU

J. Barbić: Kolegice i kolege, 176. tribina je otvorena. Posebno mi je zadovoljstvo da je danas s nama kao uvodničar naš kolega prof. Mihajlo Dika, jer to je 16. put da je uvodničar na našim tribinama. To znači da je bio uvodničar na svakoj 10. tribini. On je naš najstalniji uvodničar, a vi znate kakav je bio, to ne treba naglašavati niti ga treba predstavljati. Teme o kojima govori kolega Dika uvijek su vrlo aktualne, područje kojim se bavi postalo je jako živopisno, stalno se nešto mijenja pa se uvijek ima nešto za reći. Zahvaljujem mu u ime svih vas na tome što je i danas pristao govoriti o značajnim promjenama na području građanskog postupka, temi koja je dosta neuralgična.

Zakon o parničnom postupku mijenjao se puno puta. Svaki put je to bilo učinjeno kako bi se ubrzao postupak. Ova velika sadašnja izmjena dosta je značajna. Ne bih ulazio u detalje. Ovdje je najkompetentnija osoba da o tome nešto kaže. Zamolio bih kolegu Diku da nam ukratko, koliko je to moguće u vremenu koje nam je na raspolaganju, iznese osnovne naglaske promjena Zakona o parničnom postupku. Kakve su, kakav će učinak imati i što će oni koji primjenjuju taj propis imati pred sobom, koliko će to značiti promjenu ponašanja pred sudom u odnosu na dosadašnje stanje. Ima nekih stvari koje su, da ne pretjerujem, malo revolucionarne. Kolega Dika, uključit ću Vaš mikrofon i molim Vas da uzmete riječ.

M. Dika: Moram reći da sam malo iznenađen kad ste rekli da je samo svaka deseta tribina bila moja. Mislio sam da je svaka peta i malo sam zbog toga razočaran. Šalim se. Zahvaljujem na lijepim riječima profesora Barbića. Počeo bih pokušavajući odgovoriti na njegovo pitanje zašto ima toliko često tribina iz područja građansko procesnog prava. Građansko procesno pravo je nešto što zaista živi u praksi i od izvanredne je važnosti za pravnike koji rade kao odvjetnici, suci, korporativni pravnici, ali i za one koji nisu pravnici a na različite načine sudjeluju u ostvarivanju svojih prava u postupcima pred sudovima. Naime, dok broj kaznenih predmeta ne prelazi 10% svih sudskih premeta, u svim se ostalim predmetima sudska pravna zaštita ostvaruje po pravilima građanskog procesnog prava. Time treba objasniti i pojačani interes pravne javnosti za svaku promjenu u uređenju te pravne materije. Česte promjene u uređenju građanske, a u okviru toga i parnične procedure izraz su neke vrste stava političkih struktura da se zakonodavnom alkemijom mogu rješavati problemi, ali i potrebom da se kod onih koji nas naziru iz Europe stvori dojam da se stvari kod nas mijenjaju na bolje. Usuđujem se pretpostaviti da je nekada kad je bilo manje promjena kvaliteta odluka bila ipak bolja nego danas ili smo živjeli u zabludi da je tome tako. Pritom treba odustati od iluzije da smo na ovim prostorima ikad bili dosegli onu razinu izvrsnosti u pravnoj doktrini i primjeni prava, pa i u pisanju zakonskih tekstova koja odlikuje neke druge sredine, iako su se i tom pogledu dogodilo značajni pozitivni pomaci. Između ostalog zahvaljujući i tome što je kvaliteta opće pravne obrazovanosti onih koji primjenjuju pravo porasla. Međutim, samom se zakonodavnom alkemijom ne može puno toga postići – nužno je i sustavno educiranje onih koji će nova rješenja primjenjivati, njihova priprema za to. Takvih priprema, međutim, nema – za to nema potrebnih novaca a ni političkog interesa, nema ni edukatora. Možda je zato, između ostalog, ova tribina koristan povod

da se neka nova rješenja preispitaju, ali i da se ukaže na neke momente u vezi s onime što zakonodavac kod nas pokušava učiniti.

Za razliku od Zakona o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi o kojemu sam referirao prije dva mjeseca, zadnja novela Zakona o parničnom postupku je relativno korektno napisana. Ja sam samo marginalno sudjelovao u pripremi ove Novele. Pratio sam izdaleka što se događa. Uspio sam u nekoliko slučajeva čini mi se korisno intervenirati. U ovoj noveli ipak ima nekih rješenja koja bi svakako trebalo ispraviti prigodom pripreme prve naredne novele. Kažu da se priprema i novi Zakon o parničnom postupku, koji, međutim, ne bi bitno odstupio od rješenja koja su nam «genetski programirana»; njime bi se pokušalo zapravo srediti i poboljšati ono što već sada imamo. Znači unaprijediti i pripremiti se za nešto što će uslijediti tek u budućnosti, a to je elektrifikacija prava i sustava rješavanja pravnih stvari. Naime, naslućujem stanovito formaliziranje nekih segmenata pravnog uređenja u smislu da će se stupanje u pravne odnose elektronički verificirati i obavljati prema unaprijed zadanim elektroničkim obrascima, pri čemu će se elektronički moći i provjeriti jesu li stranke ispunile svoje obveze ili nisu, nakon čega će se na temelju onoga što će biti u bazi podataka nastali sporovi moći kompjutorski rješavati. Jedan vulgarni primjer za to je navodno Norveška u kojoj su raskrižja pod elektroničkim nadzorom. Kamere su povezane s kompjutorima koji na temelju dobivenih podataka presuđuju i određuju skidanje novca s tekućeg računa. Svakako se može isprovocirati redovna procedura, ali se time otvara rizik povećane kazne i povećanih troškova. Dokaz koji pruža kamara je, naime. Ipak, reda je da pređem na ono za što sam dobio prigodu da vam se obratim.

Pripremajući se za današnju tribinu notirao sam nekih četrdesetak točaka. Čini mi se, međutim, da se moram ograničiti na samo nekoliko bitnih. Novelom ZPP-a o kojoj je riječ htjelo se proceduru koja je 2008. godine bila uvedena za sporove manje vrijednosti učiniti redovnom parničnom procedurom. Je li to možda bilo ishitreno, nisam siguran, ali prema informacijama koje imam novo uređenje o sporovima manje vrijednosti nije se uspjelo afirmirati u praksi, nije se provjerilo. Sudovi su navodno sporove manje vrijednosti i dalje rješavali po pravilima o redovnoj proceduri. Po novome će sve sporove morati rješavati po pravilima koja su prije toga bila mjerodavna samo za sporove male vrijednosti. Ipak nešto moram reći. Hrvatska je sudska praksa, naime, pokazala da je moguće unatoč radikalnim zakonodavnim izmjenama nastaviti po starome. Tako se, usuđujem se to reći, u Hrvatskoj i nakon stupanja na snagu novog uređenja parnične procedure 1929. godine prvostupanjski postupak nastavio provoditi po pravilima Privremenog parbenog postupovnika iz 1852. godine, koji je bio utemeljen na bitno drukčijim načelima. Tragovi te prakse su više nego prisutni u praksi. Dokaz tome je okolnost da se u Hrvatskoj često u primjeni praktično u bitnome istog postupovnopravnog uređenja tijekom prvostupanjskog postupka održi po desetak ročišta, u Sloveniji pet-šest, a u Austriji tri-četiri. Da to nije bio privremeni propis, on bi se još uvijek primjenjivao. Hoće li nova organizacija prvostupanjske procedure zaživjeti u praksi, ovisit će o sucima. Upravo bi stoga bilo izvanredno važno održati određene razgovore, treninge sa sucima. Čini mi se da to nije nešto što bi zahtijevalo neki poseban napor, ali bi to trebalo organizirati.

U čemu je sada bit te nove organizacije redovne parnične procedure. Prvostupanjski postupak se sastoji iz tri osnovne dionice – od tzv. prethodnog postupka koji se okončava zaključenjem pripremnog ročišta, nakon čega se zakazuje i provodi drugi stadij, stadij glavne rasprave. Treći stadij je odlučivanje. U okviru stadija pripremanje

glavne rasprave postoji nekoliko podstadija. Prvi takav podstadij jest neizmijenjeni podstadij prethodnog ispitivanja tužbe. Drugi podstadij jest podstadij dostave tužbe tuženiku na odgovor. U redovnom se postupku tužba u pravilu dostavlja tuženiku na odgovor, a u sporovima male vrijednosti obvezatno. Ono što u uređenju prethodnog postupka bitno novo jest da se u redovnom postupku mora, kao treći podstadij, gotovo uvijek zakazati i održati pripremno ročište. Pripremnih ročišta može biti najviše dva. To se ročište može odmah zaključiti i na istom susretu stranaka i suca može se nastaviti s glavnom raspravom, što će često ovisiti o tome kako će suci organizirati rješavanje konkretnog slučaja odnosno kako će se posložiti problemi koje sudac treba riješiti. Rješenjem kojim će zaključiti pripremno ročište odmah se određuje ročište za glavnu raspravu. Naredni stadij je stadij glavne rasprave koja se može održati na neograničenom broju ročišta. Na tim se ročištima izvode dokazi, raspravlja o rezultatima provedenog postupka i zaključuje glavna rasprava. Uspjeh prikazane konstrukcije prva dva stadija prvostupanjskog postupka ovisit će o tome kako će se pripremati pripremno ročište i ročišta za glavnu raspravu, dakle u pravilu o volji sudaca. Naime, zbog nepoštovanja pravila o novom uređenju prvostupanjskog postupka nema posebnih sankcija. Ključno je, dakle, hoće li se suci stići i htjeti na odgovarajući način pripremati za pojedina ročišta. Čini mi se da cijeli sustav, a inače i rad u sudstvu ovisi o tome mogu li se suci i jesu li pripremljeni tako organizirati svoj posao da se na odgovarajući način ispuni svrha pripremnog ročišta i ročišta za glavnu raspravu. Bio sam sudac i imao sam različitih iskustava. Nekad sam se znao pripremiti, nekad baš i ne. Nekad i nije bilo potrebno posebno se pripremiti, ali čini mi se da je to u pravilu potrebno činiti.

Da bi novi sustav zaživio, uvedena je jedna radikalna novina, a to je ograničenje mogućnosti iznošenja novota tijekom prvostupanjskog postupka. Ipak, mogućnost iznošenja novota nije radikalno ograničena samo na prethodni postupak. Novote se, naime, mogu iznositi i tijekom glavne rasprave, ali samo ako ih stranka bez svoje krivnje nije mogla iznijeti tijekom prethodnog postupka. Dakle, određujući je kriterij krivnje. Primjena ove novine ovisit će o tome kako će se kriterij krivnje protumačiti u sudskoj praksi. Taj je kriterij inače propisan za dopustivost traženja ponavljanja postupka zbog novota. Novim činjenicama i dokazima trebalo bi smatrati i novote koje bi nastale nakon zaključenja prethodnog postupka – sve do zaključenja glavne rasprave. U vezi s takvim se novotama ne bi moglo postaviti pitanje krivnje zašto nisu iznesene do zaključenja prethodnog postupka. Bit će zatim riječ i o novotama koje će biti potrebno iznijeti u povodu činjeničnih tvrdnji i dokaznih prijedloga protivne stranke, ali i u povodu rezultata izvođenja pravovremeno predloženih dokaza. Sudac može neke činjenice utvrđivati po službenoj dužnosti sve do zaključenja glavne rasprave, neovisno o tome kad su nastale, pa mu stranke mogu sugerirati da ih utvrđuje i onda kad su same skrivljeno propustile iznijeti ih tijekom prethodnog postupka.

Važnost okolnosti da se tijekom redovnog postupka nove činjenice i novi dokazi mogu iznositi i ako su nastali tek u stadiju glavne rasprave sve do njezina zaključenja jest u tome što će i po novome moment zaključenja glavne rasprave biti moment na koji će se odnositi pravomoćnost sudske presude. Znači, činjenično stanje nastalo do momenta glavne rasprave bit će zahvaćeno pravomoćnošću. Na njemu se neće moći utemeljiti neki novi zahtjev. To će biti presuđena stvar. U sporovima male vrijednosti, budući da se u njima novote ne mogu iznositi nakon zaključenja prethodnog postupka, pravomoćnost će se odnositi na taj moment. Inače u tim se sporovima novote mogu iznositi nakon podnošenja odgovora na tužbu tijekom prethodnog postupka samo ako ih stranka bez svoje krivnje nije iznijela već u tužbi odnosno odgovoru na tužbu.

U vezi sa sporovima male vrijednosti bilo bi potrebno upozoriti na još jednu bitnu novinu. Naime, u time se sporovima sukcesivno sve više odstupa od standardnih kriterija za utvrđivanje činjenica. Već je prethodnim novelama bila uvedena mogućnost da sud u manjim sporovima manje vrijednosti svoj stav o postojanju bitnih činjenica formira po slobodnoj ocjeni (čl. 223.a) - na temelju sumarno provedenog dokaznog postupka eventualno na temelju isprava i saslušanja stranka. Sud bi, dakle, na temelju sumarno provedenog postupka svoj stav o činjenicama praktično formirao na temelju pretežnije vjerojatnosti o postojanju činjenica koje treba utvrditi. Time se, možda, na mala vrata započinje s amerikanizacijom civilne procedure. Naime, u američkom se pravu u civilnim stvarima činjenice utvrđuju prema kriteriju pretežnije vjerojatnosti. Započeli smo s napuštanjem kriterija sigurnosti iz čl. 221.a ZPP. U svakom slučaju sporovi su male vrijednosti sporovi u kojima će se opet eksperimentirati. Dokle će se u tome ići pokazat će budućnost.

Kad je riječ o načelu otvorenog pravosuđenja, došlo je nekoliko više redakcijskih nego suštinskih izmjena. Po novome je težište u primjeni tog načela stavljeno na pripremanje glavne rasprave osobito na pripremnom ročištu i očekuje se od sudaca da učine sve ono što su u ime tog načela trebali učiniti na glavnoj raspravi prema prijašnjem čl. 298. ZPP (novi 288.a ZPP). Nešto što me malo zbunilo jest novo rješenja po kojemu sudac ne treba više upozoravati pravne i fizičke osobe koje obavljaju profesionalnu djelatnost na procesna prava koja im pripadaju (čl. 11. st. 2. ZPP). U tom su smislu izvršene i intervencije u čl. 219. ZPP. Pokušava se, naime, na razne načine ograničiti dužnost suda da aktivno surađuje sa strankama u definiranju i prikupljanju procesnog materijala. Je li to posljedica prevelikog broja predmeta ili želje da se po svaku cijenu novim rješenjima poveća učinak, kvantiteta neovisno o kvaliteti rezultata. Iskustvo me uči da čak i kad se ne bi inzistiralo na povećanju kvantitete, da to ne bi bitno utjecalo na poboljšanje kvalitete. Čini mi se da je ključno u svemu ovome, ako želimo nešto postići, poboljšati kvalitetu onih koji rješavaju predmete. Dakle, kvalitetu sudaca i odvjetnika, odgovarajućim pripremama. S time bi trebalo povezano izvršiti i reformu pravnih studija i u mnogo većoj mjeri pripremati ljude za ono što ih čeka u praksi. Kao ilustracija za to mogu poslužiti neka engleska iskustva. Neke su asocijacije njihovih solcitora uvjetovale prihvaćanje diplomanata s pojedinih fakulteta promjenama u njihovim planovima i programima. U Engleskoj, naime, da bi se bilo solcitorom pa i sućem ne mora se prethodno završiti pravni fakultet. Fakulteti su popustili, zapravo razumno su se postavili. Mislim da o tome treba početi ozbiljno razmišljati. Studij prava treba u velikoj mjeri biti orijentiran prema pripremi svojih studenata za ono što ih čeka nakon završetka studija – za vježbeništvo, za praksu. Kod nas se organizacija pravnog studija nije mijenjala tijekom posljednjih pedesetak godina koliko sam imao prigode pratiti njegov razvitak.

Jedna, za praktičare izvanredno važna izmjena, tiče se redefiniranja pojma upuštanja u raspravljanje o glavnoj stvari. S time je povezana mogućnost isticanja serije različitih prigovora koji se tiču nadležnosti, ali i onih koji se tiču biti stvari. Po novome, od tuženika se očekuje da već u odgovoru na tužbu iznese čitav niz prigovora, a ako se tužba ne dostavlja na odgovor, onda najkasnije dok ne da svoj odgovor na tužbu na prvom ročištu.

U prvostupanjskom postupku ograničena je mogućnost podnošenja protutužbe te subjektivne i objektivne preinake tužbe do momenta zaključenja prethodnog posla. Tijekom stadija glavne rasprave tih izmjena više nema. Isto tako prigovor radi prebijanja

može se istaknuti do zaključenja prethodnog posla. Meni se dopalo što je za prigovor radi prebijanja predviđeno takvo ograničenje jer se njegovo isticanje u praksi često koristilo iz šikanozno-dilatarnih razloga.

Jedna izmjena koja se na prvi pogled čini vrlo ozbiljnom, vidjet ćemo kako će se ona primjenjivati u praksi, jest ograničenje mogućnosti višestrukog ukidanja presuda u povodu žalbe i vraćanja predmeta prvostupanjskom sudu na ponovno odlučivanje i raspravljanje. Po novome je to moguće samo jednom. Ako ocijeni da bi trebalo pobijanu presudu ponovno ukinuti, po novome će drugostupanjski sud morati provesti sam raspravu i otkloniti nedostatke zbog kojih bi prvostupanjsku presudu trebalo ukinuti. Dakle, zbog nedostataka u utvrđivanju činjeničnog stanja, zbog bitnih povreda odredaba postupka ili neki drugi razloga. Ipak, i s tim su u vezi predviđena neka «lukava» rješenja. Tako se sudac izvjestitelj može «spustiti» u prvostupanjski sud i tamo izvoditi dokaze. Može se i od prvostupanjskog suda zatražiti da provede dokaze kao od neke vrste zamoljenog suca. Nakon toga će se pred drugostupanjskim sudom uz sudjelovanje stranaka razmotriti rezultati takvog izvođenja dokazivanja, zaključit će se sjednica vijeća odnosno drugostupanjska rasprava i donijeti odluku. U slučajevima u kojima će se provesti takva drugostupanjska rasprava odnosno u kojima će se odlučiti na izloženi način redovna će revizija uvijek biti dopuštena. Razlog tome je to što u takvim slučajevima da se drugostupanjski sud pretvara u prvostupanjski sud i mora se osigurati pravni lijek koji bi omogućio kontrolu odluke takvog suda.

I u postupku u sporovima male vrijednosti ima dosta izmjena. Čitav je niz posebnih odredaba ukinut zato što je njima uređena procedura predmetnom novelom generalizirana pa su postale suvišne. Ipak, u tu se potkralo niz grešaka. Jedna se od njih tiče momenta do kojega treba dospjeti tražbina da bi sud u tim sporovima prihvatio kondemnatorni tužbeni zahtjev. U sporovima male vrijednosti novote se, naime, mogu iznositi samo do zaključenja pripremnog ročišta. Međutim, izbačena je u sklopu velikog brisanja posebnih odredaba o toj posebnoj proceduri i odredba koja je predviđala da u sporovima male vrijednosti sud smije naložiti tuženiku da nešto ispuni samo ako je tražbina dospjela do momenta zaključenja prethodnog postupka. Budući da je ova posebna odluka brisana, ispada da bi se i u tim sporovima mogao prihvatiti kondemnatorni tužbeni zahtjev ako bi tražbina dospjela do zaključenja glavne rasprave. Znači vrijedila bi opća odredba o tome. Da bi se moglo ocijeniti je li tražbina dospjela nakon zaključenja prethodnog postupka u pravilu treba moći iznositi nove činjenice i predlagati nove dokaze, a to nije moguće u sporovima male vrijednosti. Izlaz bi mogao biti u tome da sudska praksa zauzme stav da bi granični moment trebao biti moment zaključenja prethodnog postupka.

U postupku pred trgovačkim sudovima radikalne se izmjene tiču elektronifikacije komunikacije, uključujući i dostave, između sudionika u postupku. Za uvođenje novog sustava bit će potrebno stvoriti odgovarajuće tehnološke preduvjete. Tu je kolegica Maganić koja je za to ekspert. Ona o tome sve zna i ona je pripremila sve odgovarajuće odredbe. Ideja je da se komunikacija između suda i stranaka iz papirnato oblika prevede u elektronički oblik. Prvi korak bi trebao biti postupak pred trgovačkim sudovima. Ono što je ključno je pitanje dostave. Čini mi se da se tu mogu ostvariti izvanredno pozitivni rezultati. Najprije u pogledu sigurnosti dostave, ali i njezine cijene. Zato svakako moraju biti stvoreni određeni tehnički i elektronički preduvjeti. U vezi s time je u odredbama koje uređuju prijezni režim ostalo dosta toga nejasno. Međutim, i

to ćemo preživjeti. Puno toga smo preživjeli pa ćemo svakako i takve neke probleme riješiti.

Neke se izmjene tiču mirnog rješavanja sporova. Sada su ponovno vrata sudova otvorena izvanjskim izmiriteljima. Postupak mirenja ne moraju provoditi samo suci. Pritom su neka od novih rješenja dosta dvojbeni. Tako je predviđeno da nagodba postignuta u postupku mirenja pri sudu ima snagu sudske nagodbe čak i ako postupak provede osoba koja nema svojstvo suca pa čak ni sudskog savjetnika. Time je, s jedne strane, pokazano nerazumijevanje biti sudske nagodbe i kontrolne uloge suda pri njezinu zaključenju.

Neke izmjene koje će obradovati suce tiču se pravila o troškovima postupka zapravo oslobađanja od prethodnog snošenja postupka. Suci u tome sada ostaju bez posla. To je prepušteno nečemu što će se događati prije pokretanja postupka ili izvan suda. Tu će se primjenjivati Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći. To je jedno vrlo pozitivno rasterećenje sudaca.

Jedno će od novih rješenja dodatno opteretiti, zapravo više formalno, suce, a opunomoćenicima omogućiti da imaju više ročišta u postupku pred sudom. To je novi način na koji je uređeno donošenje, izrada, objava i dostava presuda. Po novome sudac kad zaključuje glavnu raspravu treba odmah odrediti i ročište za objavu presude. Do toga momenta treba presudu izraditi i onda na tom ročištu objaviti i odmah je uručiti. Rok je produžen u odnosu na prijašnju. Sada bi to trebalo biti 45 dana. Više-manje je pristojan rok. Sve ovisi o tome kako će se suci organizirati. Čini se da bi trebalo načiniti jedna mali zaokret i koncentrirati se intenzivno rješavanje ograničenog kontingenta predmeta, a ne istovremeno orati tisuću brazdi. U konačnici će se u istom vremenu riješiti isti kvantum predmeta. Određivanje novih rokova će svakako motivirajući djelovati na suce. Ipak, riječ je instruktivnim rokovima. Eventualne sankcije bi mogle biti samo iza procesne.

Što možemo očekivati od ovog novog uređenja. Da bismo mogli nešto očekivati, moramo se s time upoznati. Sudovi ga moraju savladati. Iskustvo pokazuje da je za neka nova rješenja potrebno više, pa i desetak godina da bi «legla» u praksi. Koliko ćemo vremena biti potrebno za zadnju novelu, t ne znam. Opet se vraćam na onaj slučaj s Privremenim parbenim poslovnikom. Sustav prema zakonu iz 1929. godine koji inzistira na usmenosti, neposredno, koncentraciji u postupanju još uvijek nije do kraja zaživio. Zašto? Jer je sustav prema privremenom poslovniku bio daleko komotniji i «koruptivno» je djelovao u tom smislu. Obično se izabiru rješenja koja u određenom trenutku zahtijevaju od nas najmanji napor. Kasnije se zbog toga nepotrebno dodatno opterećujemo. Dakle, težište bi trebalo biti u odgovarajućoj pripremi. Hoće li planirani elektronički nadzor, «elektroničke narukvice» koje će suci nositi prilikom rješavanja pojedinih predmeta pridonijeti poboljšanju stanju stvari, vidjet ćemo. Vi znadete da se priprema kontrola rada i da će sve bi kompjutorski kontralabilno i da će se točno znati gdje je što zakazano i što je sve učinjeno u pojedinom predmetu. Da li nam to treba ili ne do koje mjere i kakve će sankcije stajati iza toga, to ne znam, ali nekih pokušaja treba biti.

Htio bih zaključiti, već sam to i rekao, da ako želimo nešto postići, najprije moramo educirati edukatore. Najbolje bi bilo da sami sudovi organiziraju doradu ovih nekih rješenja. Mislím da će biti iznenađeni kada shvate da je vrlo jednostavno implementirati novi sustav i da bi u čitavom nizu stvari, ako bi napustili dosadašnji način rada, i oni i

stranke profitirali. Možda smo na pragu jedne nove sretne solucije. Ne znam kako da u ovom kontekstu citirao Humphreya Bogarta iz Casablance. Radovalo bi me ako bi ovaj naš susret doveo do otvaranja mogućnosti uspostavljanja jednog novog prijateljstva s noveliranim ZPP-om. Najljepša hvala.

J. Barbić: Zahvaljujem kolegi Diki što je izabrao pitanja koja se mogu izložiti u ovako kratkom vremenu. Nekada je lakše naučiti novo nego zaboraviti staro. Taj moment će biti jako bitan. Morate najprije uložiti napore da sve ono staro na neki način uklonite, a to je nešto što se već bilo uhodalo. Reći ću vam anegdotu koju nam je jednom ispričao pokojni profesor Triva iz vremena kada se s pismenog postupka 1929. prešlo na usmeni. Tada su splitski suci kao pragmatični ljudi koji nisu bili baš skloni previše studirati nove stvari u poslu na drugostupanjskom sudu zaključili da je najbolje da njihov kolega Frane, koji je bio jako savjestan i sjajan sudac to dobro prouči pa im to prenese. Zašto da svi ulažu tolike napore. Međutim, dan prije stupanja na snagu izmjena Frane odluči otići u mirovinu. Pitaju ga – a ča je ? Frane kaže: „Judi moji lakše je naučiti novo nego zaboraviti staro – gren ja ča.“ To se ipak kod nas sada ne će događati. Mi ćemo to uvesti. Veliki je zahtjev pred svima koji se bave tom materijom, naročito pred praktičarima.

Otvaramo raspravu. Po našem dobrom običaju sve ćemo snimiti i nakon vaše autorizacije objaviti u Biltenu, a nakon toga u Godišnjaku koji ste nadam se uzeli za prethodnu godinu. Izvolite.

J. Čuveljak: Niste vjerojatno bili upoznati tvrtka McKinsey je prošle godine provela istraživanje u Palači pravde vezano uz razloge duljine trajanja i iznijela prijedloge za to. To je bilo dovršeno oko Nove godine. Jedan od elemenata koji su istaknuli da obavezno zakazivanje ročišta uz dostavu tužbe na odgovor nije efikasno za duljinu postupka. To je i moje osobno iskustvo obzirom na broj predmeta koje imam u radu. Ne znam kako bi stranke sada shvatile ozbiljnost postupka kada bih im poslala poziv za peti mjesec iduće godine. Imam trenutno toliko starih predmeta u radu da ne mogu naprosto dati drugi raniji termin novim predmetu. Osobno smatram da mi to usporava rad barem u sadašnjem stanju. Da imam pedeset predmeta lako je to zakazati. Htjela bih Vas pitati dva tehnička pitanja. Prvo, znam da su izbačena iz ZPP-a pravila koja su davala ovlasti predsjedniku suda u slučaju bolesti suca u vrijeme objave presude. Što ako se sudac razboli deset dana prije objave? Uz to je ostalo u ZPP-u da se kod sporova male vrijednosti presuda objavljuje nakon zaključenja glavne rasprave ali su ukinuta pravila o rokovima za izradu pisanog otpravka. Neke stvari su jako nelogične. Ne znam što biste preporučili ako se sudac razboli.

M. Dika: Meni je žao što te odredbe više nema jer sam svojedobno kumovao njezinom unošenju u Zakon. Učinila mi se pragmatičnom iako ne i principijelnom. U situaciji koju ste apostrofirali presudu imamo. Možda bi trebalo postupiti tako da se iskoristi odredba koje isto više nema. Objavu presude može objaviti i sudski savjetnik. U takvoj situaciji ako se presuda i ne objavi ili je objavi drugi sudac, to ne može utjecati na presudu i njeno pobijanje. Presuda se može pobijati zbog onoga što je prethodilo njenom donošenju, a ne zbog onoga što je tome zahodilo.

J. Čuveljak: Nisam baš dobro razumjela. Možete ponoviti? Obzirom da bi odmah trebalo objaviti presudu, a nemamo više rokova za otpremu. Od kada počinje teći rok za žalbu? Nije li pragmatičnije odgoditi objavu presude i u sporovima male vrijednosti i u tom roku

izraditi pisani otpravak. Kod nas u trgovačkim sporovima u sporovima male vrijednosti često postoji veliki broj pojedinačnih stavki o kojima se mora odlučivati na različite načine, stoga ako si ne date malo mira i vremena lako je moguće napraviti tehničke greške zbog kojih na kraju presuda ne opstane

M. Dika: Nema principijelnih razloga da se ne krene. Presuda se zbog toga što nije odmah objavljena, ne može pobijati. Mislim da je bit stvari u tome. Iako bi se time odstupilo od zakona.

V. Vujović: Dozvolite samo jedan aspekt nastajanja zastare. Iz judikature mi je poznat da je taj prigovor često prisutan, ali često i zlorabljen s jedne strane zastara je institut materijalnog prava. S druge strane treba promatrati s aspekta prekluzija i iznošenja prigovora zastare tijekom postupka. Primijetio sam iz judikature da se rabi i zlorabi prigovor zastare. Recimo da se donese presudu i onda se u žalbi na tu presudu istakne tek prigovor zastare i poslije se s njim operira kao da on nije prekludirao. Po mojoj ocjeni bi ulazilo bez obzira na pravnu prirodu: Mislim da bi to moralo se jako paziti da ako se već ide na racionalizaciju i rasterećenje onda bi se našoj judikaturi najviše pomoglo na taj način da se uzima da se i taj prigovor mora istaći u tome odgovoru na tužbu u toj malici po novom režimu.

M. Dika: Po novom u malici ili bagatelnom postupku, dakle maličnom postupku, sporu male vrijednosti može se prigovor zastare istaknuti, ako sam dobro zapamtio, do zaključenja prethodnog postupka. U redovnom postupku može se istaknuti i tijekom glavne rasprave, ali se ne može potkrijepiti novim činjenicama i dokazima osim ako stranka ne dokaže da ih bez svoje krivnje nije iznijela odnosno predložila do zaključenja prethodnog postupka.

M. Brozović: Čini mi se da će doći do tehničkih problema kod objave presude. Mi kada zaključimo glavnu raspravu šaljemo pozive odvjetnicima i strankama da dođu. Što će se dogoditi ako na objavu dođe stranka? Zakon o parničnom postupku kaže da se presuda dostavlja opunomoćeniku stranke. Stranka je došla na objavu, nije došao opunomoćenik. Ja objavim presudu i moram uručiti presudu, a nema odvjetnika nego dolazi stranka. Ako dam presudu stranki od dana dostave presude teče rok za žalbu. Po Zakonu moram presudu dostaviti opunomoćeniku, a ne stranci.

M. Dika: Ako sam dobro razumio, Vi ste uredno obavijestili opunomoćenika stranke o danu objave presude. On se nije pojavio, nego je došla stranka i stranka je rekla da ona želi preuzeti presudu. Po novome, ako stranka pristane, onda ona uvijek može to učiniti umjetno svojega opunomoćenika. Vi ste uredno obavijestili opunomoćenika. Stranka je došla na ročište, Vi ste joj presudu uredno uručili. Ona je odlučila poduzeti određenu parničnu radnju, a to je uručenje, sudjelovati u dostavi. Ako stranka ne bude htjela to učiniti jer nije došao njen opunomoćenik, onda postupite kao da stranka nije uopće došla i istaknite presudu na oglasnu ploču. Smatra se da je dostava obavljena onoga dana kada ste objavili presudu. Tako piše u novom zakonu. Za Vas kao suca bit će potpuno isto.

M. Brozović: Samo bih još dodala da je sudac Vrhovnog suda drugačijeg stava. Imali smo jedan seminar pa je rekao da ne bi suci smjeli davati presude strankama nego opunomoćenicima.

- M. Dika:** Možete napraviti dvije stvari. Ako se želite pokriti i ako postoji takav stav suca Vrhovnog suda, koji nije i stav Vrhovnog suda, uručite presudu stranci koja je pristane preuzeti, jer stranka može uvijek sama poduzeti radnju uz ili ima svog opunomoćenika. To ne bi smjelo biti sporno. Ali ako želite biti sigurni, onda predajte presudu stranci, ali i istovremeno objavite na elektroničku oglasnu ploču suda.
- R. Anić:** Imam pitanje, praktične prirode. Nama je novi ZPP uzrokovao, blago rečeno, dobre razloge za razmišljanje i traženje rješenja u praksi. Pretpostavimo da će nove rasprave, da li u prethodnom postupku ili u fazi glavne rasprave u najmanju ruku biti nepredvidivog trajanja. Može se dogoditi vrlo vjerojatno da postoji više rasprava koje su zakazane u istom danu, na istom sudu u razmaku od sat vremena. Imajući u vidu odredbe ZPP-a u kojima mirovanja više nema pa za stranku tužitelja nastupaju posljedice povlačenja tužbe ukoliko na raspravu ne pristupi ili se s iste udalji. Kako reagirati u takvom predmetu kao punomoći tužitelja u parnici u kojoj se saslušavaju svjedoci, a približava se vrijeme kada počinje druga rasprava. S jedne rasprave ne mogu izaći, a na drugu moram doći jer će inače smatrati da je tužba povučena.
- M. Dika:** Morat ćete reorganizirati svoj posao. Problemi su zaista vrlo ozbiljni. Bio sam jednom iznenađen kada sam shvatio da je sudac s kojim sam razgovarao bio iznenađen kad sam iznio svoje mišljenje da sudac koji u zapisniku konstatira da je neki odvjetnik prisutan na ročištu, a njega nema, zapravo počinio kazneno djelo falsifikata javne isprave. Što je učinio? On je omogućio da netko stekne protupravnu imovinsku korist. Time što je u zapisnik unijet podatak da je bio na ročištu, zastupnik je prema svojoj stranci stekao da dobije honorar, odnosno da prigodom odmjeravanja troškova, naplati od protivnika za svoju stranku radnju koju nije poduzeo. Ovo što vi kažete potpuno razumijem i morat ćete planirati.
- R. Anić:** Događa se da sud zakaže raspravu i iz bilo kojeg razloga početak te rasprave kasni. Kad počnu rasprave po izmjenama u ZPP-a to će prije biti pravilo nego izuzetak. Ukoliko rasprava koja je zakazana kasni pola sata niti uz najbolju volju ne mogu stići na neku drugu raspravu. Da li je to, po Vašem mišljenju, opravdani razlog za nepristupanje na tu raspravu, a onda traženje povratka u prijašnje stanja ukoliko je evidentno da se kasni s raspravom?
- M. Dika:** Ovo me podsjetilo na jedno rješenje iz onog Zakona iz 1929. godine i još nekog drugog po kojem se povrat na prijašnje stanje mogao tražiti samo zbog više sile. U jednom je slučaju stranka krenula iz Kutine u Zagreb tri sata prije, vlak je, međutim, kasnio i ona nije došla na ročište pa je zatražila povrat. Sud je sedmorice bio zauzeo stav da u Jugoslaviji vlakovi kasne i da to je predvidivo i to nije viša sila zbog koje bi se mogao tražiti povrat. Budući da je svaki postupak samostalna cjelina, hoće li u konkretnom slučaju zbog izvanrednih specifičnosti određenog predmeta to što niste mogli doći na raspravu biti ocijenjeno kao opravdani razlog za traženje povrata, ovisit će upravo o tome specifičnostima. Bilo bi razumno planirati i organizirati svoj rada. Upozoravam Vas da su sada skraćeni rokovi za povrat na dva mjeseca odnosno osam dana. Izlažete se riziku pa vam jedan sud u jednom slučaju kaže da je nešto opravdan razlog, a u drugom da nije. Još nešto što je izvanredno važno. Odvjetnici će, po mom mišljenju, morati sasvim drukčije sada instruirati svoje podneske i pripremati se za svoje predmete. Tužba će morati biti daleko pripremljenija i trebat će nastojati unaprijed pribavljati određene dokaze i na taj način pridonositi što uspješnijem održavanju ročišta

odnosno provedbi postupka. Komocija koja nas je do sada sve pomalo korumpirala je nešto što bi trebalo napustiti.

B. Musulin: Pitanje je u vezi preinačenja tužbenog zahtjeva. Upravo ste počeli govoriti o tome kako bi tužba trebala biti malo kompletnija. Ono što nas za sada muči kao pitanje je kako promijeniti tužbeni zahtjev tijekom postupka kada se dogode određene činjenice koje utječu na to da ga mi moramo izmijeniti nakon Nalaza financijskog, građevinskog ili medicinskog vještaka ili glede povratka na posao radnika koji nakon dugi niz godina sudskog postupka ipak odluči tražiti sudski raskid. Kako da tražimo obzirom da po novom ZPP-u preinake u tijeku postupka nema?

M. Dika: Preinake ima, jedino je moment do kojeg se može tužba preinačiti u objektivnom i subjektivnom smislu pomaknut bitno naprijed. Sada je to moment zaključenja pripremnog ročišta. Ono što mene u tim stvarima smeta je da ćemo moći iznositi nove činjenice i predlagati nove dokaze i tijekom glavne rasprave i da će se pravomoćnost odnositi na moment koji će nastupiti bitno kasnije, a da to nećemo u pogledu instruiranja zahtjeva moći iskoristiti. Ako ne budete mogli preinačiti tužbu promjenom zahtjeva, moći ćete podnijeti novu tužbu s time novim zahtjevom. Problem će nastati kod kvantitativnog povećanja. Naime, ako ste svoj zahtjev postavili s obzirom određeno stanje stvari i naknadno ste shvatili da istaknuti zahtjev trebate povećati, to nećete moći tek u stadiju glavne rasprave. To je ono što je vrlo nezgodno u cijeloj toj stvari. Morat ćete te ekspertize i pripremu obaviti prije podnošenja tužbe sudu. Uvažiti taj novi moment i reorganizirati svoj odnos prema parnici koju ćete imati. Uobičajena je praksa u Engleskoj i Americi da se sve ekspertize obave prije glavne rasprave. Eksperti stranaka nastupaju kao svjedoci pred sudom. I jedna i druga strana ima svoje eksperte i onda sudac prihvaća ono što mu se čini uvjerljivije. Što smo učinili? Mi smo u jednom trenutku sudu povjerali dužnost da sam traga za dokazima (istražno načelo); u nekim situacijama i za činjenicama. Sada je raspravno načelo prihvaćeno čak i za dokaze. Predviđene su neke promjene i u vezi s vještačenjem. Pomalo mi čudno rješenje prema kojemu vještak treba u roku od 60 dana treba predati ekspertizu, čak i ako je riječ o ekspertizi koja se neće moći obaviti u tom kratkom roku. Kao zastupnik stranke, morat ćete upozoriti stranku da treba provesti prethodnu privatnu orijentaciju ekspertizu i u skladu s njom postaviti tužbeni zahtjev i činjenično obrazložiti tužbu. Ako opreza radi zatražite mnogo više, izlažete riziku povećanih troškova. U svakom slučaju situacija je nešto što nas tjera da promislimo o načinu na koji ćemo pripremati svoju poziciju u parnici.

Adrijana Markić Jurišić, Općinski građanski sud u Zagrebu:

Imam jedno pitanje tehničke prirode. Obzirom na umirovljenje odredbe o mirovanju i činjenicu da se odredba o presumiranom povlačenju primjenjuje samo na one parnice gdje je tužba podnesena nakon 1. travnja, mi već sad imamo situaciju da u starim predmetima imamo ročište, nitko ne dođe, nemoguće je primijeniti odredbe o mirovanju, nema ni presumiranog povlačenja. Onda imamo odgađanje ročišta do nekog možda sretnijeg rješenja ZPP-a. Imate li možda kakve sugestije u tom pravcu?

M. Dika: U ovom trenutku morao bih konzultirati zakon i prijelazni režim. Polazeći od toga da je tome tako kao što Vi kažete, sugerirao bih da postupite po starom rješenju i da na jedan smisleni način protumačite ovu nesmisleni kontradikciju prijelaznom režimu.

A. Markić Jurišić:

Čini mi se da je problem naprosto tehničke prirode. Da se jednostavno zaboravilo u prijelaznim i završnim odredbama upisati da se ta odredba primjenjuje na sve postupke u tijeku u ovom presumiranom povlačenju. Možda bi sretnije rješenje bilo zapravo nekakav ispravak.

M. Dika:

Da. Nisam u tom klubu, ali pokušat ću sugerirati. Vjerojatno će se ubrzo mijenjati i zakon. Nadam se da Ministarstvo pravosuđa nije napustilo institut mirovanja i zamijenilo ga institutom zastoja u vezi s problemom Ljubljanske banke. Mislim da su Slovenci malo zbunjeni sada kad su naši predvidjeli jedino što su mogli napraviti, a to je podnijeti prijedlog za zastoj postupka. Meni je mirovanje drago zato što imam neobjavljenih pedesetak stranica o tom institutu. Čini mi je da je u praksi ponekad dovodilo i do usmrćenja nekih predmeta.

J. Čuveljak:

Vezano za ovo presumirano povlačenje tužbe htjela bih spomenuti da je dovoljno samo jedno ne doći na ročište u sporovima velike vrijednosti, ali nažalost ostala je odredba u sporovima male vrijednosti da će doći do povlačenja tužbe tek kada dva puta zaredom ne dođu. Prilično apsurdno obzirom na manju vrijednost tih sporova. Još jedna stvar koja mi je uskraćena pa ako ćete moći intervenirati. Sudac mora na objavi odmah uručiti presudu. Mi imamo sada veliko pitanje troška odvjetnika za pristup na to ročište. On ga može zatražiti, ali ja dok on meni ne otvori vrata ne znam je li mu opravdan ili nije. Praktički ne mogu dovršiti presudu do same objave, a morala bi ju već imati. Možda bi se moglo tehničkim rješenjima nešto i riješiti, ali riječ je o jednom nadasve nepraktičnom rješenju.

M. Dika:

Vi presudu morate izraditi prema stanju kakvo ste mogli utvrditi na posljednjem ročištu i Vi ćete presudu kao takvu uručiti. Problem na koji ste ukazali svakako postoji jer kako procesno riješiti slučaj u kojemu su stranci nakon izrade presude nastali troškovi na naknadu kojih ima pravo a trebali su biti obuhvaćeni presudom. Prema prijašnjem rješenju se odluka mogla pojaviti bez odluke o troškovima, koju bi naknadno u pismeni otpisak presude unosio predsjednik vijeća.

E. Zdravec:

Sačekao sam s javljanjem za riječ, jer sam najprije morao čuti što ostali učesnici govore da se ne bih ponavljao. Naslov današnjeg predavanja glasi *Što nam donosi Novela Zakon o parničnom postupku*. Donosi nam jedan neobično lijepi tekst. Pravi je užitek čitati taj novi Zakon o parničnom postupku i reklo bi se da će stvari zaista krenuti bolje, kao što ste Vi gospodine profesore rekli, i za nadati se da će tako biti. Međutim, mali prilog s odvjetničkog stola. Od Trgovačkog suda u Zagrebu dobivam poziv da u mom podnesku navedem OIB tuženika. Zakonski tekst potpuno je jasan. Naime, članak 106 ZPP-a kaže da podnesak treba sadržavati oznaku suda, ime, prebivalište stranaka i njihovih opunomoćenika, te OIB stranke koja podnosi podnesak. Tako glasi zakonski tekst. Mene sada sud poziva da javim OIB tuženika, dakle da javim OIB druge stranke, a ne stranke koja podnosi podnesak. Svoje izlaganje počeo sam s tvrdnjom da je Zakon o izmjenama i dopunama ZPP-a neobično jasan tekst. Izgleda da nije. Izgleda da sudovi i taj jasni tekst mogu i žele drugačije razumjeti. To je jedna od opasnosti koja Vaša optimistička očekivanja, a i moja optimistička očekivanja malo dovodi u pitanje. Spomenuli ste pravni institut zastoja. U četiri zakonske odredbe u prethodnom ZPP-u navodi se institut zastoja. Nijedna od tih odredbi ne predviđa da bi jedna od stranka mogla predložiti zastoj postupka. I u ovom novom zakonu ne navodi se da bi neka od

stranaka mogla predložiti zastoj postupka, nego se naprotiv navodi da stranke sporazumno mogu predložiti zastoj i to najviše do godine dana. U predmetu na kojeg upućujem protivnik podnosi prijedlog da sud odredi zastoj postupka. Naravno, on takav prijedlog ne može podnijeti i sud bi ga morao odbaciti. Zakonski tekst je neobično lijep, zakonski tekst je neobično razumljiv, ali ne znam zašto niti sud niti odvjetnik druge strane nisu ga razumjeli ili ga neće razumjeti. Bojim se dakle da će ova Novela ZPP-a zakomplicirati stvari, a ne pojednostaviti stvari, što je bilo za očekivati. Vi ste na početku predavanja dali naslutiti da odlazite. Ostanite tu. Tko će nam držati ovako lijepa predavanja na temu ZPP-a.

M. Dika: Ovaj zastoj nema veze s Ljubljanskom bankom. Htjeli su mirovanje postupka od kojeg su odustali. Čini mi se ako stranke mogu suglasno isprovocirati zastoj, da to ne isključuje situaciju u kojoj bi jedna stranka inicirala sporazum o zastaju, a druga bi na to naknadno pristala. Da ste u pravu i da od Vas ne bi trebali tražiti da naznačite OIB druge stranke, govore odredbe koje utvrđuju dužnost suda za sam pribavi odgovarajuće podatke. Inače uvođenje OIB-a će bitno povećati opću razinu pravne sigurnosti i spriječiti neke vrlo ružne prijevare i razbojništva do kojih je došlo u praksi.

J. Barbić: Ako ovo znači da nema više pitanja, pozivam vas da se pljeskom odužimo našem uvodničaru na njegovom izlaganju i sudjelovanju u raspravi. Intenzitet pljeska jasno pokazuje koliko je to sve bilo dobro i korisno.

Iduća tribina u svibnju održat će se o zaista atraktivnoj temi – Zastara u poreznom pravu. Riječ je o izmjeni Općeg poreznog zakona koja je otvorila pitanje zastare. Jedni kažu da je ima, drugi da je nema. Dovesť ćemo stručnjaka koji će odgovoriti na to pitanje. Hvala što ste bili s nama i doviđenja u svibnju na 177. tribini.

Tribina Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu
i
Kluba pravnika grada Zagreba

BILTEN BR. 97

Voditelj Tribine i urednik
Akademik Jakša Barbić

Sadržaj:

**Autorizirano izlaganje uvodničara
prof. dr. sc. Hrvoja Arbutine,
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu**

Tema 177. tribine

ZASTARA U POREZNOM SUSTAVU

Zagreb, 20 svibnja 2013.

KLUB PRAVNIKA GRADA ZAGREBA

177. TRIBINA – 20. SVIBNJA 2013.

ZASTARA U POREZnom SUSTAVU

J. Barbić: Dobra večer. Otvorena je 176. tribina. Idući mjesec navršit ćemo 20 godina redovitog mjesečnog održavanja tribina. To ćemo obilježiti.

Poznato vam je da se na našim tribinama uvijek obrađuju aktualne teme. Zato smo danas izabrali vrlo aktualnu temu – zastaru u poreznom pravu. Dobro znate da su u zadnje vrijeme počele rasprave o zastari u poreznom pravu. Ima zastare, nema zastare. Kako se računa tijekom zastare? Jesu li u tome suglasni znanost i praksa? To je posebno potaknuto posljednjom izmjenom Općeg poreznog zakona. Kako da se postavimo u svemu tome?

Zato smo zamolili našega kolegu profesora Hrvoja Arbutinu, koji je već bio uvodničar na našim tribinama pa ga ne treba posebno predstavljati, da nam kao stručnjak za porezno pravo iznese tu materiju i kaže kako sada stoje stvari u pogledu zastare u hrvatskom poreznom pravu. Tema je vrlo zanimljiva. Ne bih duljio s uvodom. Predajem riječ kolegi Arbutini. Kolega Arbutina, izvolite.

H. Arbutina: Hvala akademiku Barbiću na ljubaznim riječima, a hvala i vama na odzivu na tribinu s temom koju ste dobili i u pozivu, dakle, Zastara u poreznom pravu. Tema je postavljena ovako, ali nemojte očekivati sve o cjelokupnoj zastari i problematici zastare općenito. To bi bilo predugo i prezamorno jer mnogo stvari, pretpostavljam, već i znate. Akademik Barbić me podučio da naslov tribine mora biti što je moguće kraći. Međutim, kraći naslov znači gubitak na preciznosti u definiranju teme. Stoga treba reći da ovo neće biti predavanje o zastari kao institutu prava općenito, i poreznog prava napose, nego o promjenama u konceptu zastare koje su realizirane promjenama i dopunama Općeg poreznog zakona koje su stupile na snagu od 1. siječnja 2013. godine. Krenuo bih sa stanjem prije promjena, Onako kako je bilo u Općem poreznom zakonu objavljeno u Narodnim novinama 147/2008. To nije prva varijanta Općeg poreznog zakona, jer je on je u primjeni od 2001. godine. U međuvremenu je bilo njegovih izmjena i dopuna. Stanje koje je bilo prije zadnje Novele, a o čemu treba povesti računa, jest tekst iz 2008. godine. Pri tome, u prezentaciji nisu navedeni čitavi članci, nego ono što je bitno, dakle, član 94., stavak 1. i 3.. Radi se o pravu poreznog tijela na utvrđivanje porezne obveze i kamata. Na kraju norme je propisano da ono zastarjeva za tri godine računajući od dana kada je zastara počela teći. Stavak 3. - zastara prava na utvrđenje porezne obveze i kamata počinje teći nakon isteka godine u kojoj treba utvrditi poreznu obvezu i kamate. U članku 96. je reguliran apsolutni zastarni koji je šest godina od kada je zastara počela teći. To jest stanje koje na koji smo navikli, praktičari, naravno, puno više nego mi teoretičari. Promjene se u poreznom sustavu događaju jednako ako i u drugima granama prava, ali, pokazalo se, u poreznom sustavu redovito možete očekivati promjene s promjenom vladajuće strukture. Kako se vladajuća struktura promijeni tako dolazi do promjena u poreznom sustavu. To je, uostalom, na neki način i za očekivati. Porezi su javno financijski instrumenti, s bitnim utjecajem na ukupnu politiku određene vladajuće strukture. Tako je i sada nakon promjene zadnje vladajuće strukture došlo do promjena, između ostalog, i na području poreznog sustava; u sklopu toga, promijenjena je i koncepcija zastare, s primjenom od 1. siječnja 2013. godine. Iza

stavka 3. članka 94. dodani su stavci 4 i 5. Što se mijenja? Promijenjena je zastara prava na utvrđivanje porezne obveze i kamata kad se radi o ispitivanju izvora imovine (st. 4.) i zastara prava također na utvrđivanje porezne obveze i kamata kada se radi o zloupotrebi prava u porezno-dužničkom odnosu (st. 5.). U skladu s tim, došlo je do promjena i kod apsolutne zastare, čiji je rok i dalje šest godina. Međutim ona nam neće toliko privlačiti pažnju, jer je vezana uz relativnu zastaru. Ono što privlači pažnju je pitanje relativne zastare. Treba napomenuti da se zastarni rokovi nisu mijenjali. Oni ostaju tri i šest godina prema stalcima 1. i 4. iz članka 94.

Analizirajući odredbe o zastari, treba početi od temeljne podjela. Situacije na koje se primjenjuje zastara možemo podijeliti na uobičajene situacije i na situacije koje nisu uobičajene, u smislu da je zakonodavac to označio kao izbjegavanje porezne obveze i to za pravne osobe gdje se govori o zloupotrebi prava i za fizičke osobe kada se radi o problematičnim izvorima sredstava odnosno primitaka s obzirom na stečenu imovinu. Raspraviti ćemo upravo neuobičajene situacije, jer, naime, uobičajene situacije ostaju pod normativnim reguliranjem zastare prije izmjena, dakle, onako kao je bila prezentirana prema OPZ-u iz 2008. godine. Na te situacije se ne odnose promjene do kojih je došlo. Počeo bih s porezom na dobit iako, nomotehnički gledano, najprije su regulirane fizičke osobe i porez na dohodak, a onda poreza na dobit. Metodološki, međutim, smatram da je bolje početi s porezom na dobit. Radi se odredbama koje se odnose na porez na dobit osoba koje vode poslove društva i povezanih osoba.

Ovdje samo jedna mala digresija. Povezane osobe su problematične u poreznom pravu zbog mogućnosti da se njihovim djelovanjem u smislu međusobnih transakcija organizira ono što bismo mogli označiti kao zakonito izbjegavanje porezne obveze. Naime, povezane osobe mogu ugovarati cijene koje su drugačije od tržišnih. Kada ne bi bilo poreznog sustava onda ne bi bilo problema – s obzirom na slobodu u ugovaranju cijena, one bi mogle u svojim međusobnim transakcijama ugovarati cijene kakve hoće. Cijene dogovorene između povezanih osoba su transferne cijene i one mogu, ali ne moraju rezultirati i nezakonitim izbjegavanjem porezne obveze. U našem poreznom sustavu trebalo je vremena da se uoči ta mogućnost. Prvi odgovor hrvatskog poreznog sustava na transferne cijene kao sredstvo izbjegavanja porezne obveze bio je, što se tiče normativnog uređenja, vrlo oskudan, i on nije davao službenicima porezne uprave dovoljan instrumentarij za njihovo učinkovito suzbijanje. Danas je to normativno puno razrađenije, ali ostaje pitanje praktične primjene.

Postupak utvrđivanja zloupotrebe prava je prema Općem poreznom zakonu reguliran njegovim izmjenama i dopunama, člancima od 158a do f, a to sve u vezi s člankom 26. Da vas dalje na zamaram s nabranjem članaka i stavaka, radi se ukratko o osobama koje odgovaraju kao porezni jamci za postupanje koje, kao zloupotreba prava, ima za posljedicu nepodmirenje obveza iz porezno dužničkog odnosa.

Općim poreznim zakonom, članak od 40. a do c i članak 41., posebno su regulirane povezane osobe. Kod članka 41. radi se o povezanim fizičkim osobama. Tu dolazimo do srži problema, a to je pitanje zastare. Ovdje je uočljiva kontradikcija; označio sam je poznatom sintagmom "kvaka 22". Člankom 158. c stavak 2. Općeg poreznog zakona reguliran je postupak utvrđivanja zloupotrebe prava. Taj se postupak može obavljati za razdoblje za koje nije nastupila zastara prava na utvrđivanje zloupotrebe prava. To je razumljivo. Međutim, u kontekstu dopunjenog članka 4. stavak 5., zastara prava na utvrđivanje porezne obveze i kamata počinje teći nakon isteka godine u kojoj je

utvrđena zlouporaba prava u porezno dužničkom odnosu. Dakle, da bi zastara počela teći mora biti utvrđena zlouporaba prava. Zlouporaba prava može se obavljati za razdoblje za koje nije nastupila zlouporaba prava. To se čini kao klasična kvaka 22, odnosno problem (početak toka zastare) ne može biti riješen zbog kontradiktornih pravila kojima bi problem trebao biti riješen; Dakle, početak toka roka zastare vezan je za djelovanje Porezne uprave, odnosno za postupak utvrđivanja zlouporabe prava. To djelovanje može biti poduzeto bez vremenskog ograničenja, što za posljedicu ima da praktički nema zastare. Njezin početak zavisi od volje i djelatnosti Porezne uprave. U tom smislu možemo govoriti, kao što je u literaturi navođeno, da je zastara prava *de facto* ukinuta. *De jure* ona naravno postoji. S obzirom da je njezin početak u cijelosti vezan uz djelovanje Porezne uprave, ako do tog djelovanja ne dođe, odnosno ako ne dođe do utvrđenja zlouporabe prava, onda zastara nikada ne nastupa.

Što se tiče fizičkih osoba, radi se o porezu na dohodak. Počeo bih sa Zakonom o porezu na dohodak koji je danas uz izmjene i dopune na snazi, a koji je objavljen u Narodnim novinama br. 177/2004. Od interesa je poglavlje 6. - prikupljanje i usporedba podataka za oporezivanje, i to članak 63. koji Poreznoj upravi nalaže obvezu prikupljanja i praćenja podataka vezanih uz oporezivanje poreznih obveznika i, između ostaloga, utvrđuje i mogućnost pa i obvezu utvrđivanja izvora imovine, zapravo izvora dohotka, i stavljanja u kontekst tako prikupljenih podataka o primicima koje je porezni obveznik ostvario s imovinom koju on ima. Uspoređuje se što je zarađeno s onim što netko ima, tj. s imovinom. Ako postoji raskorak onda je to okidač i pokretač za akciju Porezne uprave u smislu utvrđivanja porezne obveze naknadno zbog tog raskoraka. Članak 63 je također dopunjen izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak, Narodne novine br. 44/2012. Dodani se stavci 6. i 7. Prema st. 6., u postupku utvrđivanja izvora imovine ispitivat će se izvor cjelokupne imovine fizičke osobe stečene od siječnja 2005. Stavak 7. zapravo daje instrument poreznoj upravi za realizaciju stavka 6., a to je mogućnost obnove postupka u roku u kojem je istekao rok za žalbu. Malo kasnije više o tome. Što se tiče zastare u kontekst oporezivanja dohotka, važan je članak 94. stavak 4., dopuna OPZ-a, sa početkom važenja od 1. siječnja 2013. godine. I prema ovoj normi, zastara prava na utvrđivanje porezne obveze i kamata počinje teći nakon isteka godine u kojoj je u tijeku postupak ispitivanja imovine utvrđeno je da ima osnove za oporezivanje. Dakle, najprije treba sačekati utvrđenje da ima osnove za oporezivanje da bi nakon toga zastara počela teći. Ovo utvrđivanje imovine bi bio pandan utvrđivanju zlouporabe prava kod pravnih osoba. Opet imamo situaciju da početak toka roka zastare nije konkretno određen zakonom. On počinje teći tek kad bude utvrđena osnova za oporezivanje u postupku ispitivanja izvora imovine. Dakle, opet se srećemo s nečim što bismo mogli nazvati kontradikcijom ili kvakom 22.; zastara ne počinje teći dok Porezna uprava ne stupi u akciju i ne realizira postupak utvrđivanja izvora imovine.

Ovo bi bilo izlaganje problema. U vezi s tim problemima u pravnoj se analizi javljaju određena pitanja. Naravno, pažnju pravniku odmah privlači pitanje retroaktivnosti, onako kako je regulirano Ustavom Republike Hrvatske i Općim poreznim zakonom. Norme Ustava su članak 89., stavci 4. i 5.; propisi ne mogu imati povratno djelovanje, odnosno takvo djelovanje mogu imati samo iz opravdanih razloga i samo pojedine odredbe zakona. U tom kontekstu je OPZ regulirano, člankom 5., da se u postupku oporezivanja primjenjuju propisi koji su bili na snazi u vrijeme nastanka činjenica na kojima se temelji oporezivanje. Još bih skrenuo pažnju na jednu situaciju. Radi se o Pravilniku o postupanju u dobroj vjeri sudionika porezno-pravnog odnosa, gospodarskoj cjelini te obrascima prijave činjenica za koje postoji

obveza prijavljivanja i izjave o izvorima stjecanja imovine. Njega bi trebalo povezati s člankom 63., 3. stavak Zakona o porezu na dohodak o kojem je malo prije bilo riječi, tj. o odredbi da će biti ispitivan izvor cjelokupne imovine za fizičke osobe stečene od 1. siječnja 2005. godine. Ako pogledate ovaj Pravilnik i obrasce u njemu, jedan se odnosi na pravne osobe, drugi na fizičke osobe. Fokusirao bih se na izjavu fizičke osobe o izvoru stjecanja imovine. Tamo nećete naći niti vremensko određenje izvora imovine, niti određenje imovine za koju se traži potvrda izvora. Drugim riječima, u tom obrascu se od poreznog obveznika traži da navede sve izvore i svu imovinu koju ima; nije propisana obveza konkretizacije imovine koja je porezno zanimljiva. Porezna uprava može naprosto naložiti poreznom obvezniku ispunjavanje tog obrasca ne navodeći koje ju razdoblje zanima i koja imovina ju zanima. Ako pogledate taj obrazac, kroz više točaka porezni obveznik naprosto mora navoditi sve elemente, svu svoju imovinu i izvore u smislu primitaka koje je ostvario u razdoblju, zapravo ne zna se točno kojem. Ako pogledate članak 63., stavak 6., ispitivat će se izvor cjelokupne imovine fizičke osobe stečene od 1. siječnja 2005. godine. Prvo se postavlja pitanje zašto baš 1. siječnja 2005. godine. Drugo, ako malo analiziramo, to je rok koji probija apsolutni rok zastare. Iako i dalje ostaje upitno zašto baš 1. siječnja 2005. godine, Pravilnik s ovom izjavom fizičke osobe o izvorima stjecanja imovine kosi se s rokom 1. siječnja 2005. godine jer iz obrasca proizlazi da Porezna uprava može tražiti izvještaj o imovini i izvorima imovine i prije 1. siječnja 2005. godine. Drugim riječima neograničeno u prošlost.

Zaključno bih postavio nekoliko pitanja koja su se javila i u literaturi. Koji je smisao zastare obzirom da je na ovaj način zastara problematizirana? Zastara nije ustavna kategorija pa možemo reći da je ostavljena na milost i nemilost zakonodavcu, ali opet postavlja se pitanje smisla zastare. Smatram da je ona realizacija načela ekonomičnosti i pravne sigurnosti. Definitivno, moralno ne može zastarjeti neko ponašanje koje krši moralne i pravne norme, ali u pravnom poretku koji mora voditi računa i o ekonomičnosti i o pravnoj sigurnosti institut zastare omogućuje realizaciju tih vrednota.

Sukob zastarnih rokova po Općem poreznom zakonu i onih u Kaznenom zakonu je na nižoj razini. Ti rokovi nisu usklađeni. U Općem poreznom zakonu, kao što je opsežno razlagano, zastara je ostavljena na milost i nemilost Poreznoj upravi. U Kaznenom zakonu još uvijek stoje rokovi za kaznena djela. Možemo pretpostaviti apsurdnu situaciju – netko će doći u Poreznu upravu i reći – ja sam tamo negdje početkom osamdesetih opljačkao banku. To je kazneno djelo, međutim, palo u zastaru i ne možete me više po toj osnovi goniti. Za opljačkan pozamašni iznos kupio sam vrijednu nekretninu na Pantovčaku. Sad bih htio da to oporezujete pa da konačno to ozakonim i skinem brigu s vrata. Kakva su vremena porezni službenik ne samo da neće iskazati zgražanje nego će kimnuti glavom i reći – dobro se dosjetio. To je jedna mogućnost obzirom na akrobaciju s poreznom zastarom, neusklađenom s konceptima zastare u drugim propisima.

Pitanje je – je li retroaktivnost koja je na ovaj način *de facto* uvedena volja zakonodavca ili ne. U jednom članku autor špekulira da to jest volja zakonodavca, jer polazeći od opće situacije u društvu i svega onoga što se događalo u prošlosti u vezi s podmirivanjem javnih davanja, sadašnja vladajuća struktura odlučuje malo čvršćom rukom uvesti red i pri tome formulira zastaru tako kako je učinjeno. Nepravnicima se pritom možda ne opterećuju pitanjima retroaktivnosti, ili im je to sasvim marginalna tema. Međutim, ako to jest volja zakonodavca, trebalo je biti riješeno na drugačiji način. Npr., zašto nisu produljeni već postojeći zastarni rokovi. Naime, ovakav koncept zastare šalje poruku službenicima u Poreznoj upravi – ne treba žuriti, imate vremena koliko hoćete, rješavajte spise ležerno kao što ste i do sada radili

samo što smo do sada dolazili u zastaru. Sada više ne prijeti zastara i možete biti još ležerniji. To bi mogla biti pozadinska koncepcija ovakvog koncepta zastare, tj. praktično njezinog ukidanja i uvođenja retroaktivnosti. Neki postupci ispitivanja izvora imovine su pokrenuti, nisu dovršeni, nastupila je zastara. S obzirom na novo uređenje, postoji mogućnost ponovnog otvaranja tih predmeta. Naime, tumačeći slovo zakona, zastara počinje teći tek nakon što je taj postupak dovršen. Postupak je dovršen pa onda po starim propisima „pao u zastaru“. Sada su, međutim, propisi novelirani, i postupak može biti nastavljen (jer nije dovršen, pa zastare nema). Ja se ne slažem s tim tumačenjem i mislim da ono što je zastarjelo do 1.siječnja, dakle do stupanja Zakona na snagu, ne može biti reaktivirano.

Na kraju, treba spomenuti načelo legitimnog očekivanja koje smo preuzeli iz *Acquis*a. Dakle, da građani imaju pravo u pravnoj državi na određena, na važećim propisima utemeljena, očekivanja, tj. da ne mogu biti "zaskočeni" suštinskim promjenama i nenajavljenim radikalnim promjenama vrlo ozbiljnih pravnih instituta. Pravna država može se definirati na različite načine. Jedna je od definicija - da je to država koja samu sebe sputava svjesna svoje snage u odnosu na fizičke i pravne osobe; naprosto sama sebe ograničava da ne bi pretjerala u „primjeni“ prava. Naravno totalitarni sustavi nisu patili od tih problema. Oni su postupali s pojedincima kako su htjeli. Razlika bi trebala biti povučena između tih sustava i ovoga što danas imamo. Legitimno je očekivati i zabranu retroaktivnosti, pogotovo jer je ustavna kategorija, a i zastara je već vrlo dugo institut koji se primjenjuje u pravu. Mijenjanje koncepta zastare trebalo bi činiti vrlo oprezno i uz konzultaciju stručnjaka.

Toliko, zahvaljujem na pažnji i nadam se da sam otvorio prostor za diskusiju.

J. Barbić: Zahvaljujem uvodničaru što je ovako jasno iznio pitanja u vezi s dilemom nastalom zakonskim formulacijama o tome da tijekom zastare ne može početi dok ne počne ispitivanje o kojemu je govorio, a ne zna se kada će to biti. Izvolite, krenite s pitanjima i glasnim razmišljanjima o tom pitanju. Snima se sve što ovdje bude izrečeno i nakon autoriziranja bit će objavljeno. Tema je zaista zanimljiva. Izvolite.

Blaženka Musulin, odvjetnica iz Zagreba:

Zanima me da li je netko ustao ustavnom tužbom odnosno da li je pokrenut postupak ocjene ustavnosti tog zakona? Što mislite da li ima smisla odnosno osnove da se takav postupak pokrene?

H. Arbutina: Koliko znam jest. Što se tiče osnove, mislim da ona postoji i da postupak može biti uspješno završen sa stanovišta onoga tko ga je pokrenuo. Da li će se doista tako desiti, to jest pitanje, ali na temelju ovoga što sam iznio mislim da da.

Vesna Pušić Miličević, odvjetnica iz Zagreba:

Zanima me Vaše razmišljanje o početku tijeka zastarnog roka naplate poreza. Radi se o konačnom upravnom aktu kojim je obveza utvrđena, a koji je donesen unutar apsolutno zastarnog roka. Znači u trenutku donošenja akta nije nastupilo 6 godina tj. par mjeseci prije apsolutne zastare. Da li bi se u tom slučaju, ako akt kojim je obveza utvrđena i nije pravomoćan, moglo govoriti o početku tijeka zastarnog roka za naplatu porezne obveze, u trenutku kad je porezni obveznik podnio poreznu prijavu ili od donošenja upravnog akta kojim je obveza utvrđena? Hvala.

H. Arbutina: To nije pitanje zlouporabe prava. Prema normi članka 94., OPZ-a iz 2008. godine, zastara nastupa za tri godine od kada je počela teći. Zastara počinje teći istekom godine u kojoj je porezni obveznik bio obavezan prijaviti porez.

V. Pušić Miličević:

Imamo različita tumačenja o početku tijeka zastarnog roka kod utvrđivanja porezne obveze i kod naplate porezne obveze. Tu se dosta u praksi javljaju problemi i dvojbe oko samog početka roka nastupanja zastare za naplatu porezne obveze.

H. Arbutina: Da li se konkretno radi o utvrđivanju porezne obveze ili o postupku naplate poreza?

V. Pušić Miličević:

Dakle, porezna obveza je utvrđena konačnim, izvršnim aktom. On nije još pravomoćan. Do pokretanja postupka naplate još nije došlo, ali je nakon dostave drugostupanjskog rješenja kojim je obveza utvrđena, nastupio šestogodišnji rok koji je protekao računajući od trenutka kada je porezni obveznik prijavio. Porezna uprava drži da je početak tijeka zadanog roka dan kad je doneseno konačno rješenje kojim je obveza utvrđena. S time se ne slažem. Neke kolege također su drugačijeg razmišljanja. Nemamo baš neku praksu Upravnog suda pa me zanima vaše mišljenje.

Zdenka Koharić, odvjetnica iz Zagreba:

Koliko sam shvatila ovo pitanje, kolegice, prava na utvrđivanje i prava na naplatu. Prava na utvrđivanje kaže od kada je zastara počela teći kada je porezni obveznik trebao iskazati tu poreznu obvezu. Znači ono teče sve do konačnog rješenja. Vi ste rekli da je konačno rješenje, dakle drugostupanjsko, unutar roka od šest godina i tu smo već gotovi s pravom na utvrđivanje.

V. Pušić Miličević:

Da, sada je riječ o pravu na naplatu.

Z. Koharić: Pravo na naplatu, primjera radi kad je ono donijeto u 12. mjesecu 2012. ono će tek početi teći od isteka godine kad je porezno tijelo imalo pravo na naplatu. Budući da žalba odgađa izvršenje. Dakle, niti pravo na naplatu nije počelo teći prije donošenja drugostupanjskog rješenja, a ono će recimo daga je porezni obveznik primio u 12. mjesecu 2012. zastara će početi teći o pravnoj naplati tek 1.1.2013. odnosno ako je u siječnju primio 2013. zastara će početi teći prava na naplatu 1.1.2014.

V. Pušić Miličević:

Tu su razlike, ali zakonska odredba kaže da zastara prava na pokretanje postupka naplate poreza, kamate i troškova počinje teći nakon isteka godine u kojoj je porezni obveznik sam utvrdio poreznu obvezu, ili nakon isteka godine u kojoj je porezno tijelo utvrdilo obvezu. Tu se pojavljuje problem.

Z. Koharić: Ova razlika ili to je, primjera radi, porezni obveznik je iskazao obvezu o PDV-u. Tada ponovno počinje teći. Kako je nekretnina u pitanju kao je on nije iskazao nego je podnio prijavu imamo pitanje zastare prava na utvrđivanje, ali što se tiče zastare prava na naplatu ova odredba kada porezni obveznik sam iskazuje obvezu to je u pravilu ili prijava poreza na dobit ili prijava na poreznu karticu ili PDV-a. Prijava nekretnine, onda je po rješenju. To nije prijava poreza koji je sam iskazao. To je prijava, a porezna

obveza se utvrđuje rješenjem. Dakle, ova odredba se odnosi na one obveze koju porezni obveznik sam iskaže za koje se ne donose rješenja nego porezna uprava zadužuje temeljem obračunskih prijava. To nije iskazivanje porezne obveze. Porezni obveznik u tom slučaju prijavljuje nastanak porezne obveze, ali ne iskazuje poreznu obvezu. Ovo ili utvrđene naknadno to je kad aje pokrenut postupak. Znači kada je rješenje utvrđeno poreznim tijelom. Iz mog dosadašnjeg iskustva tu ne postoje dvojbe. Nije tu nikada bilo različitih tumačenja.

B. Musulin: Možete li reći tko je od struke konzultiran prilikom izrade tog Zakona i da li su u planu izmjene?

H. Arbutina: Zapravo ne znam. Ja nisam i koliko znam s Katedre nije nitko i iz šireg kruga profesora nije nitko tko se bavi tim pitanjem. Rekao bih da znanost nije konzultirana. Ako pravnici nisu konzultirani taško je da su konzultirani ekonomisti. Nisam siguran, ali pretpostavljam da postoji ekipa u Ministarstvu financija koja izrađuje nacрте propisa prema njihovim potrebama. Pretpostavljam da to tako ide. Ne znam koga oni konzultiraju.

J. Barbić: To nije ništa novo. Ako ova tišina znači da više nema zainteresiranih za raspravu, ne preostaje mi nego da vas pozovem da se pljeskom zahvalimo našem uvodničaru. Ovo je izuzetno važna stvar i izvrsno je izložena. Sve zastare su važne, a naročito ona u poreznom pravu. Sada vidite kako stoje stvari na tom području. Čuli ste da je u odnosu na sporne odredbe već podignuta ustavna tužba. Bit će zanimljivo pratiti daljnji tijek stvari.

Zahvaljujem vam što ste danas bili s nama na 177. tribini. Najavljujem da ćemo u lipnju imati atraktivnog uvodničara. Obilježit ćemo dvadeset godina održavanja naših tribina svakog mjeseca. Da nije vas ne bi bilo ni Tribine. Dvorana bi bila prazna i mi bismo davno prestali s radom. Moram priznati da mi, kada sam prije dvadeset godina počeo s održavanjem tribina, nije bilo ni na kraj pameti da će to trajati tako dugo. To je vrijeme prošlo tako brzo da nismo ni svjesni svega o čemu smo sve raspravljali na tribinama. Vidim da ovdje ima i onih koji su bili na prvoj tribini i često su s nama. To znači da Tribina ima smisao i to nam je svima drago. Hvala vam lijepa i doviđenja idući mjesec.

Tribina Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu
i
Kluba pravnika Grada Zagreba

BILTEN BR. 98

Voditelj Tribine i urednik
akademik Jakša Barbić

Sadržaj
Autorizirano izlaganje uvodničara

prof. dr. sc. Jasne Omejec,
predsjednice Ustavnog suda Republike Hrvatske
redovite profesorice Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

Tema 178. tribine

**ISTINE I ZABLUDI O ULOZI USTAVNOG SUDA
U SVJETLU EUROPEIZACIJE HRVATSKOG
PRAVA**

Zagreb, 20. lipnja 2013.

**KLUB PRAVNIKA GRADA ZAGREBA
TRIBINA 20. lipnja 2013.**

**ISTINE I ZABLUDE O ULOZI USTAVNOG SUDA
U SVJETLU EUROPEIZACIJE HRVATSKOG PRAVA**

J. Barbić: Kolegice i kolege, s ponosom otvaram 178. tribinu Kluba pravnika grada Zagreba i Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu kojom se navršava 20 godina redovitog mjesečnog održavanja naših tribina. Kada smo 2. srpnja 1993. počeli s održavanjem tribina nisam ni sanjao o tome da ćemo redovito jednom mjesečno održavati tribine, prvih nekoliko godina na različitim mjestima a nakon toga, zahvaljujući Pravnom fakultetu, u ovoj zgradi. Tribine su se toliko ustalile da se od nas očekuje da ih držimo jednom mjesečno a to nam, kao što vidite, dosad i uspijeva.

Cilj održavanja tribina jest raspravljanje o najaktualnijim društvenim temama, prvenstveno onima s područja prava. Tribine su tako postale kod nas jedinstveni stalni forum na kome teoretičari i praktičari razmjenjuju misli i iskustva, jer bez povezanosti teorije i prakse nema ni pravih rješenja u pravu. Koliko se u tome uspjelo najbolje govori 178 održanih tribina o isto toliko tema na kojima je izlagalo 128 uvodničara a u raspravi su sudjelovali brojni sudionici. Izdavanje biltena nakon svake održane tribine u kome se objavljuju autorizirana uvodna izlaganja i rasprava i njegova podjela sudionicima naredne tribine kod nas je dosad nezabilježen slučaj, a objava u Godišnjaku Tribine devet biltena s održanih tribina u godini omogućuje da ono što je na tribinama rečeno ostane zabilježeno i ne gubi se u varljivom sjećanju sudionika Tribine a postaje dostupno i onima koji na njoj nisu sudjelovali ali ih zanima tema koja je na njoj obrađena. Zabilježeno zanimanje čitatelja za dosad 11 objavljenih godišnjaka pokazuje da smo bili u pravu kada smo se prije 12 godina, nakon što smo se uvjerali u stalnost održavanja tribina, odlučili da se ono što je na njima izrečeno na taj način otrgne zaboravu. To je Tribini dalo novu, kod nas dosad nezabilježenu dimenziju.

Za to da smo punih 20 godina uspjeli redovito održavati tribine treba najprije zahvaliti uvodničarima koji su se uvijek spremno odazvali mom pozivu da održe uvodna izlaganja o predloženoj temi. S ponosom mogu izjaviti da je svaki od pozvanih izrazio spremnost da bude uvodničarom na Tribini što je bio bitan preduvjet da se tribine mogu održati. Kvaliteta njihova izlaganja bitno je pridonijela visokoj razini održanih tribina pa je sada već pomalo postalo i pitanje prestiža biti na njima uvodničar. Zahvaliti treba i Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu koji je davanjem na raspolaganje mjesta za održavanje tribina i osiguranjem cijele druge logističke podrške omogućio da se izlaganja i rasprave na tribinama snimaju i nakon autorizacije objave omogućio da danas obilježavamo dvadeset godina neprekidnog mjesečnog održavanja tribina. Zahvalnost ide i onima koju su radili kao tehnička potpora održavanju tribina i objavi onoga što je na njima izrečeno. No, posebna zahvalnost ide vama, stalnim sudionicima u radu tribina, jer da nije vas tribine se ne bi mogle održati, bez aktivnih sudionika tribine nisu moguće.

I na kraju dopustite mi nekoliko riječi osobne naravi. Uspio sam dvadeset godina redovito voditi naše tribine. Na to sam ponosan i ne žalim ni vrijeme ni trud koji sam u to uložio. Mislim da smo svi zajedno uspostavili forum za koji bi bila šteta da se ne nastavlja onako kao što je to bilo do sada. To je uostalom i jedan od načina kako Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu komunicira s javnošću i tako ispunjava svoju ulogu u društvu. Konačno, najveći broj uvodničara nastavnici su tog fakulteta. Mislim da je vrijeme da se netko mlađi s Fakulteta uključi u vođenje tribina i tako osigura trajnost njihova održavanja. Spreman sam prenijeti svoje iskustvo u vođenju tribina svakome tko je voljan da to vođenje preuzme. Zasad mogu samo obećati da ćemo učiniti sve što je u

našoj moći da se tribine uredno održavaju i da se na njima raspravljaju najaktualnija društvena pitanja, prvenstveno s područja prava kao što se iz dosadašnjih obrađenih tema vidi da je to uspješno činjeno u proteklih dvadeset godina.

Sada bih zamolio našu uvodničarku prof. dr. sc. Jasnu Omejec, predsjednicu Ustavnog suda Republike Hrvatske da održi uvodno izlaganje. Kada sam razmišljao o tome koliko atraktivni trebaju biti tema i uvodničar na Tribini na kojoj obilježavamo dvadeset godina redovitog mjesečnog održavanja tribina, nije bilo dvoumljenja u pogledu aktualnosti i važnosti teme i naravno osobe koja će održati uvodno izlaganje. U to ćete se uskoro uvjeriti. Kolegice Omejec, izvolite.

J. Omejec: Poštovane kolegice i kolege, zahvaljujem se Pravnom fakultetu i Klubu pravnika Grada Zagreba na pozivu da održim predavanje na njihovoj tradicionalnoj tribini o ulozi ustavnog sudstva u procesu europeizacije hrvatskog prava. Biti gost na tribini svakom je pravniku velika čast. No, posebna je čast biti predavač na današnjoj tribini jer je ona posebna. Kao što je profesor Barbić rekao, danas obilježavamo njezinu 20. obljetnicu.

U turbulentnim vremenima kroz koja je prolazila naša zemlja u tom razdoblju, započeti, ukorijeniti i pretvoriti u tradiciju pravničku tribinu jest pothvat koji se može mjeriti s najvrednijim stručnim projektima koji su do danas provedeni ili se provode u području prava. Vrijednost tribina je dvostruka. Prvo, na njima su se već 1993. godine počeli okupljati hrvatski pravnici radi rasprave koja se odvija živom riječju u međusobnom neposrednom kontaktu prisutnih sudionika. Drugo, iza svake tribine ostaje pisani trag: osim biltena sa svake tribine, tu je i vrijedan godišnjak u kojem se publiciraju sva predavanja i rasprave u jednoj godini. Te su publikacije pisano svjedočanstvo pravnog razvitka Hrvatske, dokumenti vremena koji već danas služe kao vjerodostojan izvor za proučavanje naše suvremene pravne povijesti.

Međutim, ovaj veliki i važni jubilej nikada ne bismo doživjeli da nije bilo profesora i akademika Jakše Barbića, osobe iznimne intelektualne snage, silne životne i radne energije, ali prije i iznad svega osobe s vizijom i vjerom u našu sposobnost da tu viziju ostvarimo. Profesor Barbić svojim djelom potvrđuje kako se gradi bolja Hrvatska. Na tome smo mu svi zahvalni.

Predavanje sam strukturirala tako da bude više načelnog i preglednog nego strogo stručno-tematskog karaktera. Zbog takvog pristupa, morala sam ga simplificirati i svesti na nekoliko generalnih slika.

Za moto predavanja izabrala sam poruku Vaclava Havela. Kada su ga turski novinari pitali u listopadu 2010. ima li on uz uzglavlje svoga kreveta knjigu koju nikada ne bi mogao prestati čitati (*bedside book he could never cease to read*), Havel je odgovorio: "Da, Ustav Češke Republike."¹

Temeljna je teza sljedeća: u turbulentnim 90-im godinama prošlog stoljeća uloga Ustavnog suda u Hrvatskoj nije bila prepoznata na pravi način, a posljedice toga osjećamo i danas. To pokazuju određene pojave s kojima se kontinuirano susrećemo u političkom životu naše zemlje, a koje su i danas stalan uzrok tenzija koje se stvaraju u društvu kad je riječ o Ustavnom sudu. Budući da su te tenzije uvijek opasne, a posebno su opasne ako proizlaze iz zabluda i predrasuda, danas bih u prvom redu željela podsjetiti na temeljne uloge koje su ustavnom sudstvu namijenjene u postkomunističkim državama. Za detaljniji prikaz upućujem na svoj rad o novim europskim tranzicijskim ustavima i transformativnoj ulozi ustavnih sudova, koji sam pripremila u povodu obilježavanja dvadesete obljetnica Ustava Republike Hrvatske 16. prosinca 2010. u

¹ Serkan Demirtas: *Havel's constitution, Erdoğan's constitution*, <http://www.hurriyetdailynews.com/havels-constitution-erdogans-constitution--.aspx?pageID=449&nID=9634&NewsCatID=429>.

Hrvatskoj akademiji znanosti i umjetnosti.²

Poslije pada berlinskog zida, u postkomunističkim državama srednje, istočne i jugoistočne Europe na dnevnom je redu bilo stvaranje potpuno novog društva. Ustavi tih država, doneseni poslije 1989., svrstavaju se u skupinu tzv. novih tranzicijskih ustava ili europskih ustava treće generacije. Ti se ustavi razlikuju u mnoštvu prihvaćenih rješenja. Ipak, ako je riječ o potrazi za onim vrijednostima i političkim idealima koje određena država smatra tako presudnima da ih postavlja na razinu pretpostavki za svoje vlastito legitimno djelovanje, onda ti ustavi imaju pojedina zajednička, specifična obilježja. Podsjetit ću samo na dva takva obilježja.

Prvo, većina novih europskih tranzicijskih ustava sadržava tzv. "odredbe straha". Proces koji je do njih doveo znan je pod nazivom "konstitucionalizacija straha". Novi europski ustavi odraz su povijesnog straha od obnavljanja totalitarizma u bilo kojoj formi. U njih su ugrađene različite preventivne mjere protiv antidemokratskih djelovanja i procesa, koje trebaju spriječiti da se ono čega se nove demokracije boje ponovno ne dogodi. Taj je proces doveo i do provedbe različitih oblika lustracije u pojedinim državama, koja se uvodi i 20 godina nakon oslobađanja od komunizma, za što najnoviji primjer pruža Mađarska.

Istodobno, novi tranzicijski ustavi konstitucionaliziraju i želju za prihvaćanjem vrijednosti liberalno-demokratskih poredaka zapadnoeuropskog tipa. Dakle, u nastojanju da postanu sudionici europskog zajedništva, tranzicijske države u svoje su Ustave ugradile opsežne kataloge ljudskih prava i u njima su projicirale željeni tip otvorenog društva po uzoru na zapadne demokracije. Riječ je o prihvaćanju tzv. zajedničkog europskog ustavnog nasljeđa. Njegovo su prihvaćanje postkomunističke države izrazile pristupanjem Konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda Vijeća Europe, najvažnijem međunarodnom ugovoru o ljudskim pravima u povijesti čovječanstva. Konvencija je na snazi za Republiku Hrvatsku od studenoga 1997. godine. Recepcijom vrijednosti koje proklamira i štiti Konvencija postkomunističke zemlje zapravo su trebale preskočiti 50 godina zaostatka u državnom i društvenom razvoju.

Štoviše, po uzoru na njemački Temeljni zakon (1949.),³ neke su posttotalitarne države u svoje ustave izriekom ugradile i ustavnu klauzulu vječnosti (njem. *Ewigkeitsklausel*; engl. *eternity/perpetuity clause*). Klauzula vječnosti štiti esencijalna obilježja ustava od ustavnih promjena suprotnih strukturalnim ustavnim načelima. Jedna od najpoznatijih svakako je češka klauzula vječnosti koja zabranjuje promjene češkog Ustava u dijelu koji se tiče demokratske pravne države.⁴

² Omejec, Jasna: Novi europski tranzicijski ustavi i transformativna uloga ustavnih sudova, u: Zbornik radova s okruglog stola: *Dvadeseta obljetnica Ustava Republike Hrvatske* (HAZU, Zagreb, 16. prosinca 2010.), biblioteka: Modernizacija prava, knjiga 12, ur. Arsen Bačić, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava, Zagreb, 2011., 61-85.

³ Članak 79. stavak 3. njemačkog Temelnog zakona (*Grundgesetz*), koji nosi naziv "Izmjene Ustava", glasi: (3) Nedopustiva je promjena Temelnog zakona kojom se zadiru u podjelu Saveza na zemlje, u pravo sudjelovanja zemalja u zakonodavstvu ili u načela utvrđena u člancima 1. i 20." Njemačku klauzulu vječnosti Šarčević objašnjava ovako: "Ti principi obrazuju pravnu osnovu na kojoj počiva njemačka država u svom aktuelnom obliku. Oni, prema tome, ne predstavljaju slučajaj, sporedni produkt ustavne historije, političku retoriku ili literarni dekor, nego konkretiziraju bazni konsenzus njemačkog društva na kojem se temelji moderna njemačka državnost". Šarčević, Edin: *Ustavno uređenje Savezne Republike Njemačke. Uvod u njemačko državno pravo* (sa izvornim tekstom Ustava i prijevodom na bosanski jezik) / uredio Mustafa M. Kapidžić / KULT/B Sarajevo, Fondacija Heinrich Böll-Regionalni ured u Bosni i Hercegovini, Ambasada Savezne Republike Njemačke u Bosni i Hercegovini, Sarajevo, 2005., 108.

⁴ Članak 9. stavak 2. Ustava Češke Republike propisuje da je nedopuštena promjena zahtjeva demokratske pravne države ("Změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřipustná."). Mucha smatra da ta ustavna odredba predstavlja "tzv. zapovijed nepromjenjivosti materijalne jezgre Ustava koja tu jezgru isključuje od dispozicije kreatora prava, slično tzv. '*Ewigkeitsklausel*' sadržanoj u članku 79. stavku 3. Temelnog zakona Savezne Republike Njemačke", Mucha, Jiří:

Ipak, ta prekrasna priča o europskim težnjama postkomunističkih država koju su one zapisale u svojim novim ustavima ima i svoju drugu stranu. Što sadržavaju ti europski ustavi treće generacije? Oni sadržavaju ideal-tipski *model* države i društva.

Nažalost, u okruženju kojem je bio namijenjen, taj model nije korespondirao sa surovim realitetom postkomunističkog života. Od prvog dana njihova stvaranja, u tim državama postoji ekstremna nestabilnost socijalnog i političkog okruženja uzrokovana nagomilanim problemima tranzicije. Slika "dobro uređenog društva" oblikovana u novim tranzicijskim ustavima bila je, a u velikoj je mjeri to i danas, samo izraz vrijednosno utemeljenog opredjeljenja za društvo koje ne postoji, ali ga želimo imati. Dvije su pojave odmah bile očite.

Prvo, postkomunistički ustavi ponudili su demokraciju kao model života milijunima ljudi koji su desetljećima živjeli u rigidnom komunizmu i od kojih se nije moglo očekivati da razumiju i prihvaćaju istinske demokratske vrijednosti. I što se dogodilo? Ilustrativno: sloboda je shvaćena kao oslobađanje od komunizma, a ne kao zaštita pojedinca i spremnost da se unutar ustavnog okvira zaštićenih prava preuzme odgovornost za vlastitu sudbinu; načelo podjele vlasti nije shvaćeno kao objektiviziranje političke sfere njezinim smještanjem u granice prava, nego kao puko odbacivanje jednopartijske diktature; tržišno gospodarstvo nije shvaćeno kao socijalno-ekonomski temelj demokracije, nego kao potrošačko blagostanje.⁵ Štoviše, korupcija nije prepoznata kao društveno zlo jer je do jučer bila naš način života, a i dalje je nastavila egzistirati kao djelotvorno sredstvo za rješavanje različitih životnih problema, od upisa djece u škole do bržeg pristupa liječničkom pregledu, itd.

S druge strane, ti isti ustavi suočili su nerazvijene institucionalne ustavne strukture novih europskih država s preteškim zahtjevima. Državne i javne institucije, osobito političke, zbog svoga iznimno slabog demokratskog i upravljačkog potencijala, ali i slabog demokratskog legitimiteta, te zahtjeve nisu bile sposobne ispuniti. I sam se Ustav shvaćao instrumentalno, a tako je ostalo sve do danas.⁶ Rasprava o konceptu odgovornosti u ustavnoj demokraciji nije provedena. Ona se još uvijek čeka.

Sažeto, model ustavne demokracije, sadržan u novim tranzicijskim ustavima, zapravo je bio prazan okvir koji se tek naknadno trebao popunjavati socijalnim sadržajima otvorenog društva. To je bio proces razvitka obrnut od onog u kojem su nastajale stare zapadnoeuropske demokracije. Pitanje je bilo: tko će taj prazan ustavni okvir u praksi popunjavati konkretnim sadržajima otvorenog društva u skladu s temeljnim postavkama suvremenog europskog prava?

Postkomunističke zemlje dale su jednoglasan odgovor osnivanjem ustavnih sudova. Naime, poslije pada berlinskog zida dolazi do stvaranja i neviđene ekspanzije institucionalnog ustavnog sudstva u postkomunističkoj Europi, ali i u svim tranzicijama diljem planeta, od Azije do Južne Amerike. Uzlet ustavnog sudstva u posttotalitarnim društvima Häberle objašnjava činjenicom da u "situacijama velike povijesne promjene ('revolucijama') - kao što je bio slučaj u istočnoeuropskim reformskim državama kad su one svrgnule svoje totalitarne sustave 1989. - ... ustavni sudovi na neki su način morali

Political questions in the case-law of the Czech Constitutional Court, Symposium "Politics and Law in Constitutional Adjudication - from the Political Questions Doctrine to Judicial Politics", Constitutional Court of the Republic of Hungary and the Venice Commission, Budapest, November 24, 2009., 3-4, http://www.mkab.hu/letoltesek/jiri_mucha_beszede.pdf (pristup: 15. lipnja 2013.).

⁵ Usp. Dimitrijević, Nenad: *Ustavna demokratija shvaćena kontekstualno*, Edicija REČ, Beograd: Fabrika knjiga, 2007., 110.-111.

⁶ U Hrvatskoj se to dobro vidi iz najnovijih političkih sukobljavanja oko tumačenja Ustava kad je riječ o provedbi ustavotvornog referenduma na temelju narodne inicijative, to jest prikupljenih potpisa birača u vezi s ustavnim definiranjem braka.

popuniti ulogu ustavotvorne skupštine, praktički morajući 'izumiti' ili barem 'razviti' nacionalno ustavno pravo. Druga ustavna tijela kao što su parlamenti, drugi sudovi i javno mnijenje još uvijek nisu bili sposobni interpretirati ustav unatoč činjenici da je načelo 'supremacije ustava' bilo zajamčeno u dokumentima."⁷

Ustavni sud u tranzicijskim zemljama prepoznat je, dakle, kao tihi ustavotvorac koji svojim posebnim institucionalnim ovlastima treba kompenzirati slabosti nedostatne političke kulture, rješavajući teške i složene ustavne konflikte proizašle iz dubokog raskoraka između "idealnog" društva opisanog u novom ustavu i "stvarnog" društva opterećenog slabostima državnih institucija, društva u kojem žive ukorijenjene povijesne tradicije, teško promjenjivi mentaliteti, snažni tragovi komunističke prošlosti, ali i surova borba golemog broja nositelja različitih interesa. Ustavni sud svojim odlukama zapravo treba tumačiti "osnovne vrednosne principe zajednice koji nisu ustavno definisani: drugim rečima, sud kreira *Grundnorm* identitet".⁸

Zaključujem prvu tezu: osim one klasične zaštitne, uloga ustavnih sudova u novim je demokracijama transformativna. Ugrađujući u svoje odluke jurisprudenciju velikih nacionalnih ustavnih sudova i Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu, ustavni sudovi u tranzicijskim društvima ispunjavaju ustavni okvir svojih država konkretnim sadržajima liberalno-demokratskih društava. Njihove odluke istodobno služe kao obvezujuće smjernice za djelovanje državne vlasti u okvirima Ustava. Njihovo djelovanje treba pridonijeti onom što Zorkin, predsjednik Ustavnog suda Ruske Federacije, naziva "konstitucionalizacijom svijesti" kao pretpostavkom prihvaćanja europske pravne i političke kulture i buđenja osjećaja pripadnosti europskoj pravnoj obitelji.

Polazeći od društvene realnosti, Zorkin, međutim, istodobno upozorava: "Ustav je ono što treba biti. Život je ono što postoji. Nije moguće postići apsolutnu harmoniju između potrebnog i postojećeg. Ali vi se svim snagama morate potruditi da optimizirate odnos između tih dviju veličina i pritom stalno biti svjesni da 'optimalan' ne znači 'idealan'."⁹

To je upozorenje osobito važno za Hrvatsku i sve druge europske postsocijalističke i postkomunističke države. Zorkin ga objašnjava ovako: "Sjedate za stol, okruživši se pravnom literaturom, i maštate o stvaranju idealnog Ustava. Međutim, iza prozora sobe u kojoj ste se prepustili maštarijama, kipte strasti, kipti realni život. Tamo se žestoko bore stvarne skupine koje imaju realne sukobljene interese. Ako nećete uzeti u obzir zakone te borbe, povijesne tradicije, sadržaj društvenog napretka, vaša će pravna umotvorina, kolikogod da je savršena, u najboljem slučaju biti utopija. U najgorem pak postat će put u pakao realnog kaosa, s one strane kojega se uvijek nalazi surova amoralna diktatura koja odbacuje bilo koje pravne norme. Da naglasim: ne samo savršene norme, već bilo koje. Zbog toga, osim pametnih knjiga i velikih presedana u ustavnom stvaralaštvu morate uzeti u obzir još jednu sastavnicu - stvarni život. Taj život ima vlastite zakone i vlastita prava. On ide svojim tijekom. Morate taj tijek predvidjeti, početi se njime kretati i u pravnom stvaralaštvu, te usmjeriti život u potrebnom pravcu. Ne smijete stvarati prepreke stvarnom društvenom napretku, već ga morate zauzdati te

⁷ Häberle, Peter: Role and Impact of Constitutional Courts in a Comparative Perspective, u: Ingolf Pernice/Juliane Kokott/Cheryl Saunders (eds.): *The Future of the European Judicial System in a Comparative Perspective*, (ECLN Conference Berlin 2005), European Constitutional Law Network Series, Vol. 6, NOMOS Verlag, Baden-Baden, Germany, 2006., 70.

⁸ Dimitrijević, Ustavna demokratija, 126.

⁹ Zorkin, Valeri: *Država i kriza povjerenja. Ustavne norme i zakoni ne smiju oštro proturječiti realnosti* (Зорькин, Валерий: Кризис доверия и государство. Конституционные нормы и законы не должны вступать в жесткое противоречие с реальностью), "Российская газета" - Федеральный выпуск № 4887 от 10 апреля 2009 г, www.rg.ru/2009/04/10/zorkin.html (pristup: 15. lipnja 2013.).

usmjeriti njegov tijek u sigurno riječno korito."¹⁰

Drugim riječima, ustavni sudovi, ostvarujući svoju transformativnu ulogu, dužni su uvažavati činjenicu da je *model* države i društva, zapisan u njihovim novim europskim tranzicijskim ustavima, ideal koji ne korespondira u cijelosti sa stvarnim životom. U tom se svjetlu djelovanje ustavnih sudova ujedno smjestilo u središte priče o europskim tranzicijskim državama nakon pada berlinskog zida krajem 1989. godine.¹¹

Druga temeljna uloga ustavnog sudstva u tranzicijskim državama vezana je uz proces tzv. judicijalizacije politike. To je u hrvatskim okvirima relativno novi pojam koji znači da o određenim pitanjima - o kojima su tradicionalno odlučivala politička tijela u političkim procedurama i za koja se oduvijek smatralo da pripadaju političkoj demokraciji - dakle, da o tim pitanjima počinju odlučivati sudovi ili u najmanju ruku da ta pitanja počinju ovisiti o sudskim odlukama. Judicijalizacija politike u suvremenim uvjetima u literaturi se najčešće smatra organskim nusproduktom vladajućeg diskursa zaštite temeljnih prava. Riječ je o globalnoj, planetarnoj pojavi.

U sustavima koji poznaju i priznaju apstraktnu kontrolu ustavnosti pravnih normi, nositelji judicijalizacije politike jesu ustavni sudovi po prirodi stvari.¹²

Štoviše, Thornhill ističe da institucionalni ustavni sudovi u postkomunističkoj europskoj državi imaju i posebnu zadaću: stvoreni su u prvom redu kao mehanizam koji dopušta državi da otkloni od sebe duboko kontroverzna pitanja i istodobno oslabi njihovu snagu. Sudska kontrola zakona koja se temelji na zaštiti prava omogućila je državi da mnogobrojne konflikte koji su se prije rješavali upotrebom državne sile premjesti izvan države i depolitizira.¹³ Sažeto, ustavni sudovi u tranzicijskoj državi djeluju kao "filter" kroz koji se politički konflikti visokih tenzija transferiraju u pravnu dimenziju, depolitiziraju i rješavaju primjenom ustavnih načela koja dovode do demokratskog i legitimnog ishoda.

Na taj način ustavni sudovi postupno usmjeravaju, u optimalnoj mjeri, nacionalni pravni poredak prema idealima utjelovljenima u njihovim ustavima.

Kad je riječ o Hrvatskoj i drugim europskim postsocijalističkim i postkomunističkim zemljama, na tom putu vidim dvije ozbiljne "opasnosti". Prvo, ustavni sudovi moraju se bezuvjetno pokoravati zahtjevu da je njihov rad utemeljen na načelu samoograničenja. Ustavnosudska odluka - koja bi predstavljala Zorkinovu idealnu "pravnu umotvorinu", ali ne bi odražavala ravnotežu između onog "idealnog" i onog "realnog" - bila bi utopija ili bi pak život u konkretnoj društvenoj zajednici pretvorila u "pakao realnog kaosa", ma kolikogod bila savršena u oživotvorenju najviših ideala zapisanih u ustavu. U tome se, međutim, odmah krije i druga "opasnost": da u pokušaju pronalazjenja optimalnih

¹⁰ Zorkin, Država i kriza povjerenja, isto.

¹¹ Arnold, Reiner: *The Emergence of European Constitutional Law*, Electronic Journal of Comparative Law, Nederlandse Vereniging Voor Rechtsvergelijking/EJCL Netherlands Comparative Law Association, Vol. 11, No. 3 (December 2007), 2-3, <http://www.ejcl.org/113/article113-26.pdf> (pristup: 15. lipnja 2013.). Usp. i Schwartz, Herman: *The struggle for constitutional justice in post-communist Europe*, The University of Chicago Press, 2000.

¹² Danas procesu judicijalizacije politike snažno pridonose i dva europska suda: Europski sud za ljudska prava u Strasbourgu i Sud Europske unije u Luxembourg. Iako ti sudovi nisu nadležni za apstraktnu kontrolu nacionalnih zakona država stranaka, oba se u području temeljnih prava susreću sa sličnim pitanjima kao nacionalni ustavni sudovi, oba provode svoj nadzor na osnovi usporedivih kataloga ljudskih prava i u usporedivim procedurama i oba se stoga mogu smatrati ustavnim sudovima. Voßkuhle, predsjednik Saveznog ustavnog suda Njemačke, u tom smislu govori o višeslojnom europskom povezivanju ustavnih sudova u izgradnji europskog pravnog poretka. Usp. Voßkuhle, Andreas: *Der europäische Verfassungsgerichtsverbund*, TranState Working Papers No. 106, Sonderforschungsbereich 597 "Staatlichkeit im Wandel", Bremen, 2009.

¹³ Thornhill, Chris: *A Sociology of Constitutions: Constitutions and State Legitimacy in Historical-Sociological Perspective*, Cambridge Studies in Law and Society, Cambridge University Press, 2011., 357.

rješenja i u nastojanju da u svjetlu ustavnih vrijednosti postignu pravednu ravnotežu između prava pojedinca i općih interesa društvene zajednice ustavni sudovi ne skliznu u nedopustiv politički konformizam. U tom kontekstu, stvaran (otvoreni ili prikriveni) utjecaj na rad ustavnih sudova - političkih struktura (vladajućih i opozicijskih, parlamentarnih i izvanparlamentarnih), predstavnika civilnog društva, sindikata, medija, bilo kojih drugih institucionalnih ili izvaninstitucionalnih društvenih skupina, odnosno drugih nositelja različitih individualnih ili skupnih, ali uvijek parcijalnih interesa - najveća je opasnost. Ako bi prvi slučaj vodio u "pakao realnog kaosa", onda bi drugi slučaj vodio u pakao amoralne vladavine anonimnih nositelja različitih prikrivenih interesa umotanih u veo općeg ili javnog interesa društvene zajednice. U oba bi slučaja posljedice bile pogubne - i za građane i za društvenu zajednicu u cjelini.

U tom se svjetlu teret odgovornosti ustavnih sudova u europskim postsocijalističkim i postkomunističkim državama pokazuje nemjerljivim. Najbliže bi bilo reći: odgovornost teži koliko i sudbina cijele nacije.

Čini se da prethodno prikazane uloge ustavnog sudstva u tranzicijskim državama još nisu dovoljno poznate ili barem dovoljno prepoznate odnosno dovoljno prihvaćene u hrvatskoj javnosti. Nekoliko je razloga dovelo do toga.

Prvo, budući da je Hrvatska imala Ustavni sud od 1964. godine, u njoj nije polučen onaj pozitivni efekt stvaranja nove ustavne institucije neopterećene komunističkim nasljeđem kakav je s osnivanjem ustavnih sudova stvoren u drugim europskim postkomunističkim državama. Tako Sadurski ističe: "Vrlo visoki društveni položaj tih sudova, usporedi li ih se s drugim javnim institucijama, jest rezultat općeg razočaranja političkim vlastima i njima je bio suprotstavljen. Slično poslijeratnoj Njemačkoj, politika je bila naširoko diskreditirana nakon pada komunizma i javila se općeprihvaćena, cinična osuda da je svaka politika prljavi posao. Kao posve nove institucije (s iznimkom Jugoslavije i Poljske), ustavni sudovi nisu morali nositi opći žig srama kao one koje su se kompromitirale svojim sudioništvom u nedemokratskim procesima."¹⁴

Drugi je razlog vezan uz agresiju na Republiku Hrvatsku. Pravilno je Dimitrijevićevo zapažanje: "Vreme komunizma i vreme postkomunizma na prostoru bivše Jugoslavije podijeljeni su ratom".¹⁵ Rat i poslijeratni oporavak doveli su do zakašnjele transformativne uloge ustavnog sudstva u Hrvatskoj. Ustavni sud u prvom razdoblju svoga razvitka u Republici Hrvatskoj nije se bavio istančanom izgradnjom ustavnosudske argumentacije, pa ni razvitkom ustavnih standarda u zaštiti ljudskih prava. Njegova se kontrola u najvećem broju slučajeva svodila na instancijsku kontrolu zakonitosti pravomoćnih sudskih odluka. Takvo je postupanje Ustavnog suda ostavilo traga. Osim što je snažno pridonijelo percepciji javnosti da je Ustavni sud redovni sud, pridonijelo je i percepciji samih redovnih sudova da je Ustav samo političko-deklaratorni, ali ne i normativni instrument.

Ustavni sud počeo je mijenjati svoj pristup vlastitoj nadležnosti tek poslije 2000. godine. Nažalost, tada je već bilo kasno usmjeriti raspravu o ustavnom sudstvu u pravom smjeru. Naime, poslije tegobnog ratnog i poratnog desetljeća, u kojem ustavno sudstvo nije ni započelo provoditi svoju transformativnu ulogu, priča o ustavnom sudstvu u Hrvatskoj svela se 2000.-ih godina samo na negativne ocjene o personalnim kvalitetama i/ili stručnim kvalifikacijama ustavnih sudaca, uz potpuni izostanak interesa za otvaranje rasprave o pravoj ulozi Ustavnog suda u postkomunističkom tranzicijskom

¹⁴ Sadurski, Wojciech: *Postcommunist Constitutional Courts in Search of Political Legitimacy*, EUI LAW working paper, European University Institute, 11 (2001.), 11. Ustavni sud Socijalističke Republike Hrvatske počeo je djelovati 1964., a Ustavni sud Poljske 1985., samo nekoliko godina prije pada berlinskog zida.

¹⁵ Dimitrijević, Nenad: *Reči i smrt: nacionalistička konstrukcija stvarnosti*, REČ, no. 60/5 (decembar 2000), 137.

društvu.¹⁶

Tako je u cijelosti izostala i rasprava o kelsenovskom modelu apstraktne ustavnosudske kontrole pravnih normi - što je drugi naziv za ustavnosudski nadzor političkih vlasti - koji je ugrađen u hrvatski Ustav. Doista, čini se da nikada nismo do kraja artikulirali, racionalizirali i u praksi prihvatili pravne i političke posljedice te kontrole (primjerice, da ta kontrola potiskuje načelo narodnog suvereniteta u korist načela supremacije ustava, da ona postavlja granice arbitrarnom postupanju političke egzekutive, da ona ne znači politizaciju sudstva nego podvođenje politike pod sudski nadzor, itd.).

Izostala je i rasprava o tome da hrvatski Ustavni sud i Europski sud u Strasbourgu rade isti posao, da i jedan i drugi sud nadziru pravni okvir države, da je dakle riječ o sudovima čija je uloga nadzorna, a ne raspravna, ali da im ta uloga ne odriče svojstvo suda. Sažeto, propustili smo artikulirati suvremeni koncept sudskog nadzora, koji je daleko širi od onog koji pokriva klasično raspravno sudstvo.

Konačno, izostala je i rasprava o granicama do kojih politika smije naknadno ukidati ili ograničavati ovlasti Ustavnog suda o kojima je u doba stvaranja nove države postignut bazni konsenzus hrvatskog društva da će ih taj sud imati. Nedvojbeno je, naime, da je ustavno sudstvo u posttotalitarnom europskom prostoru konstitutivni element ustavnog identiteta novih demokracija. U Hrvatskoj se to posebno jasno vidi iz strukture samog ustavnog teksta koji ima ukupno osam glava. Među njima je cijela jedna glava posvećena isključivo Ustavnom sudu (Glava V. Ustavni sud Republike Hrvatske). Suprotno tome, ustrojstvo državne vlasti zasnovano na načelu diobe vlasti uređeno je u Glavi IV. Ustava, koja obuhvaća uređenje i Hrvatskog sabora (uključujući i instituciju pučkog pravobranitelja), i predsjednika Republike Hrvatske, i Vlade Republike Hrvatske, i pravosuđa, uključujući i sudstvo na čelu s Vrhovnim sudom i državno odvjetništvo.

Čini se da je izostanak rasprave o navedenim problemima temeljni razlog zbog kojeg su danas u Hrvatskoj na djelu pogrešna postupanja, pogrešne riječi i pogrešne poruke koje se o Ustavnom sudu šalju u javni prostor i koje zbunjuju građane. O tim i sličnim problemima treba govoriti. Samo se na taj način može potaknuti otvorena rasprava radi postavljanja čvrstih pravila koja danas ne postoje, a nužna su za jasno definiranje odnosa između političkih vlasti i ustavnog sudstva, ali i između redovnog sudstva i ustavnog sudstva kad je riječ o javnom prostoru. Samo nas postavljanje čvrstih pravila u tom pitanju može približiti ostvarenju ideala uredne demokratske države koja je zapisana u našem Ustavu i koja odražava europsku viziju načela *check and balances*.

Da zaključim: unatoč tome što ćemo iduće godine obilježiti pola stoljeća od uvođenja ustavnog sudstva u Hrvatskoj, to sudstvo u našoj zemlji još uvijek počiva na krhkim temeljima i ustavnim premisama koje nisu općeprihvaćene. U tom svjetlu treba promatrati i retrogradne političke procese koji su na djelu u pojedinim europskim državama kad je riječ o ustavnom sudstvu. Kao prilog raspravi, bude li interesa, rado ću podsjetiti na događanja u Mađarskoj i njezin Ustavni sud jer je to negativan primjer smjera koji ne bismo smjeli izabrati želimo li hrvatsku ustavnu državu izgraditi na vrijednostima koje proklamira i štiti naš Ustav.

J. Barbić: Kolegice Omejec, odmah odgovaram na Vašu ponudu. Ne samo da bi za to bilo interesa nego mislim da je i prijeka potreba da iznesete događanja u Mađarskoj kao primjer opasnosti koju svakako treba izbjeći. Stoga Vas u ime sudionika Tribine molim da nam o tome kažete nekoliko riječi.

J. Omejec: Poštovane kolegice i kolege, zahvaljujem što ste izrazili interes za događanja u

¹⁶ Podrobniju analizu ove teze v. u Omejec, Jasna: Odgovornost ustavnog sudstva za ustavne norme, u Zborniku radova s okruglog stola: *Ustavna demokracija i odgovornost* (HAZU, Zagreb, 22. studenoga 2012.), biblioteka: Modernizacija prava, knjiga 12, ur. Arsen Bačić, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava, Zagreb, 2013., 71.-99.

Mađarskoj. Prvo bih rekla nekoliko riječi o pozadini cijelog slučaja. Naime, prvi mađarski tranzicijski Ustav poslije pada berlinskog zida nije bio novi dokument, već opsežno izmijenjen i dopunjen komunistički Ustav od 20. kolovoza 1949. Znan je kao Zakon XX. od 23. listopada 1989. o Ustavu Republike Mađarske. Mađarska je bila jedina država bivšeg istočnog bloka koja nije donijela potpuno novi ustav nakon pada komunizma.

S druge strane, mađarski Ustavni sud najsvjetliji je primjer ustavnog sudstva u posttotalitarnom društvu. Od samih početaka 1990. godine, cjelokupna praksa tog suda temeljila se na ideji zajedničkog ustavnog prava Europe. Dupre ističe da je taj sud, odgovarajućim preuzimanjem - u okviru post-komunističkog konteksta - najboljih postulata o ljudskom dostojanstvu koje je u svojoj praksi izgradio njemački Savezni ustavni sud (*Bundesverfassungsgericht*), zapravo postigao više od suda-uzora u području autonomnosti i samoodređenja pojedinaca i njihova prava na zaštitu od državnih zahvata u njihovu privatnu sferu. Dupre zaključuje: "Mađarski sud pristupio je izazovu koristeći svoj uvezeni koncept ljudskog dostojanstva s ciljem da eliminiira moguću konfuziju u odnosu na koncept prava naslijeđen iz prethodnog komunističkog ustava te da sroči liberalni koncept prava. Čineći to, Sud je zamijenio ili reinterpreterao prava naslijeđena iz komunizma na bazi ljudskog dostojanstva ... Novi koncept prava koji je razvio Sud doveo je suce do poništavanja, gotovo sistematičnog, pravila prihvaćenih u komunizmu koja su osporena pred Sudom."¹⁷ Takav je konceptualni pristup osigurao, dakle, brz i vjerodostojan odmak od komunističkog nasljeđa.

Interpretativni kapacitet mađarskog Ustavnog suda poslužio je i za promicanje općih mjerila i smjernica za djelovanje javnih vlasti. Interpretacijom odredaba Ustava iz 1989., mađarski Ustavni sud godinama je opskrbljivao tijela državne vlasti koncepcijskim sredstvima i mjerilima za postupanje. U ostvarenju te zadaće ponovo se oslonio na praksu njemačkog Saveznog ustavnog suda. To stoga što iz članka 1. njemačkog Temelnog zakona iz 1949., koji proglašava "nepovredivost ljudskog dostojanstva", u vezi s "još općenitijim koncepcijama koje proizlaze iz drugih članaka Temelnog zakona - osobito 'socijalne države' (*Sozialstaat*) i onoga što bi se doslovno, ali nepotpuno moglo prevesti kao vladavina prava (*Rechtsstaat*) - Ustavni sud oblikuje niz oruđa koje ga konstituira kao ... konačnog cenzora razumnosti vladina djelovanja."¹⁸

Drugim riječima, mađarski Ustavni sud obavljao je zadaću sprečavanja samovolje vlasti i teških strukturalnih devijacija tako što je svojim čitanjem ustavnog teksta uspijevao formulirati - poslužimo li se Dworkinovom slavnom tezom - "jedan pravilan odgovor" (*one right answer*).¹⁹ Riječ je o optimalnoj interpretaciji relevantne ustavne norme u određenom trenutku u uvjetima tegobne tranzicije u skladu s najvišim demokratskim standardima.

U tom svjetlu, današnja priča o mađarskom Ustavnom sudu pruža zabrinjavajuću sliku sakaćenja jedne izrazito demokratske institucije zloupotrebom većinskog principa i proliferacijom Ustava u kojem se brišu razlike između ustavne i dnevne politike. Događaji vezani uz mađarski Ustav u protekle tri godine dokaz su da ni članstvo u Europskoj uniji samo po sebi nije dovoljno da bi očuvalo temeljne vrijednosti demokratskog društva.

¹⁷ Dupre, Catherine: *Importing the Law in Post-Communist Traditions: The Hungarian Constitutional Court and the Right to Human Dignity*, Hart Publishing, Oxford (UK), 2003., 134.

¹⁸ Currie, David P.: *Republication - Separation of Powers in the Federal Republic of Germany*, German Law Journal, Vol. 9, No. 12 (1. 12. 2008.), 2182.-2183.

¹⁹ Pojednostavljeno, Dworkin smatra da je područje diskrecije suca ozbiljno ograničeno, jer se u zreloom pravnom sustavu uvijek može, unutar postojećeg prava, naći "pravilan odgovor" za teške slučajeve. Usp. Dworkin, Ronald: *A Matter of Principle*, Harvard University Press, 1985; *Liberalism*, Harvard University Press, 1985.

Što se dogodilo?

Unatoč nepostojanju konsenzusa među političkim snagama i unutar samog društva o postupku donošenja i o sadržaju budućeg mađarskog ustava,²⁰ mađarski parlament usvojio je 18. travnja 2011. novi ustav, znan pod nazivom Temeljni zakon Mađarske (mađ. *Magyarország Alaptörvénye*; engl. *The Fundamental Law of Hungary*). Predsjednik Mađarske potpisao ga je 25. travnja 2011., a stupio je na snagu 1. siječnja 2012. Od tada je mijenjan već četiri puta, ali se čini da će pod pritiskom Europske unije biti izmijenjen i peti put još tijekom ove godine.

Temeljnim zakonom izmijenjen je naziv države tako da je brisana riječ "Republika". Što se tiče Ustavnog suda, izbor predsjednika tog suda prebačen je u ruke parlamenta (ranije su ga birali suci između sebe tajnim glasovanjem). Broj sudaca povećan je s 11 na 15, a njihov mandat s 9 na 12 godina, bez mogućnosti ponovnog izbora.

Temeljnim zakonom uveden je u mađarski poredak ustavnog nadzora institut ustavne tužbe protiv presuda redovnih sudova. S druge strane, međutim, uvedena su ozbiljna ograničenja nadležnosti Ustavnog suda. Primjerice, Ustavni sud može, sukladno Temeljnom zakonu, ocjenjivati ustavnost zakona koji uređuju državni proračun, državne poreze, takse, carinska davanja i lokalne poreze isključivo s aspekta prava na život i ljudsko dostojanstvo, zaštite osobnih podataka, slobode mišljenja, savjesti i vjeroispovijedi ili prava na mađarsko državljanstvo. Nadalje, Sud može ukinuti te zakone samo u slučaju povrede navedenih prava.

U Temeljnom zakonu dalje je određeno da se mnogobrojna pravna područja uređuju kardinalnim zakonima (*cardinal laws*) koji se donose 2/3 većinom glasova nazočnih odnosno 2/3 većinom glasova svih zastupnika u mađarskom parlamentu. U Hrvatskoj i u većini ostalih europskih država ti se zakoni nazivaju "organskim zakonima". Prema mišljenju Venecijanske komisije, među njima su i takva pravna područja "koja bi morala biti ostavljena redovitom političkom procesu (*ordinary political process*) i o kojima se obično odlučuje običnom većinom, (što) izaziva zabrinutost. Kulturne, religijske, moralne, društveno-ekonomske i financijske politike ne bi smjele biti cementirane kardinalnim zakonima."²¹

No, najozbiljnije zadiranje u nadležnost Ustavnog suda dogodilo se ove godine. U ožujku 2013. mađarski parlament usvojio je Četvrtu izmjenu Temeljnog zakona koja je u nekoliko aspekata izmijenila dotadašnji ustavni tekst, prije svega u odnosu na pojedina ljudska prava, redovno sudstvo i Ustavni sud Mađarske.

Venecijanska komisija razmotrila je u svom mišljenju od 17. lipnja 2013. Četvrtu izmjenu Temeljnog zakona Mađarske uzimajući u obzir i sva ranija mišljenja o ustavnim i zakonskim tekstovima koje je donijela od 2011. godine.²² Naglasila je da su česte izmjene Ustava zabrinjavajući pokazatelj njegove instrumentalizacije, bez istinskog napora da se stvori široki politički konsenzus i bez pravih javnih rasprava i debata. Sažeto, u tom je mišljenju Komisija razmotrila Četvrtu izmjenu Temeljnog zakona u glavama "Temeljne odredbe" te "Sloboda i odgovornost" (to su odredbe koje se tiču zaštite braka i obitelji - članak 1.; komunističke prošlosti - članak 3.; priznavanja crkava

²⁰ Usp. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): *Opinion on three legal questions arising in the process of drafting the new Constitution of Hungary*, adopted at its 86th Plenary Session (Venice, 25-26 March 2011), Opinion no. 614/2011, CDL-AD(2011)001, Strasbourg, 28 March 2011, §§ 16-19.

²¹ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): *Opinion on the new Constitution of Hungary*, adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session (Venice, 17-18 June 2011), Opinion no. 618/2011, CDL-AD(2011)016, Strasbourg, 20 June 2011, § 145.

²² European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): *Opinion on the Forth Amendment to the Fundamental Law of Hungary*, adopted by the Venice Commission at its 95th Plenary Session (Venice, 14-15 June 2013), Opinion 720/2013, CDL-AD(2013)012, Strasbourg, 17 June 2013.

- članak 4.; pristupa političkih stranaka medijima - članak 5.1.; ograničenja slobode govora - članak 5.2.; autonomije sveučilišta - članak 6.; financijske potpore studentima - članak 7.; beskućništva - članak 8.). Razmotrila je i odredbe koje se odnose na vladavinu prava i neovisnost sudstva (to su odredbe koje se tiču uloge predsjednika Državnog ureda za sudstvo - članak 13.; raspoređivanja predmeta od predsjednika Državnog ureda za sudstvo - članak 14.). Konačno, razmotrila je i odredbe koje se odnose na Ustavni sud (to su odredbe koje se tiču promjene Ustava kao reakcije na odluke Ustavnog suda; prethodnu praksu Ustavnog suda - članak 19.; kontrolu ustavnosti ustavnih amandmana - članak 12.3.; kontrolu ustavnosti zakona koji uređuju proračun - članak 17.1; rok od 30 dana za ocjenu ustavnosti zakona po zahtjevu redovnog suca; zahtjev Vrhovnog suda (*Curia*) i Glavnog tužitelja (*Supreme Prosecutor*) za apstraktnu kontrolu zakona; poseban porez vezan uz presude iz kojih proizlazi plaćanje obveza).

Ograničit ću se na Četvrtu izmjenom Temeljnog zakona Mađarske u dijelu koji se odnosi na Ustavni sud. Prvo bih se zadržala na problemu koji je nastao zbog toga što je mađarski ustavotvorac više odredaba zakona, koje je Ustavni sud prethodno proglasio neustavnima i ukinuo, ponovo pravno osnažio tako što ih je inkorporirao u Temeljni zakon. Time je ujedno isključio mogućnost da Ustavni sud ispituje njihovu suglasnost s Ustavom.

Tako je, primjerice, Četvrtom izmjenom Temeljnog zakona u Ustav unesena sljedeća odredba o braku: "Mađarska štiti institut braka kao zajednice muškarca i žene zasnovane na dobrovoljnoj odluci, te obitelj kao temelj za opstanak nacije. Obiteljske veze temelje se na braku ili na odnosima između roditelja i djece."

Venecijanska komisija u svom je mišljenju primijetila da je Ustavni sud Mađarske u odluci br. 43/2012 ukinuo članak 7. Zakona o zaštiti obitelji, kojim je obitelj bila definirana kao sustav veza koje stvaraju emocionalnu i ekonomsku zajednicu fizičkih osoba, utemeljenih na braku između muškarca i žene, bližim srodstvom ili usvajanjem. Prema stajalištu mađarskog Ustavnog suda, naime, taj je koncept preuzak jer bi država trebala štiti i dugoročna emocionalna i ekonomska partnerstva osoba koje zajedno žive (primjerice, i odnose u kojima parovi odgajaju i brinu se o svojoj djeci, ili parove koji nemaju djece ili ih ne mogu imati, unuka koje odgajaju njihovi djedovi i bake i sl.).

Prema tome, ustavnim amandmanom reagiralo se na odluku Ustavnog suda. Odredbe koje je Ustavni sud ocijenio neustavnima te ih ukinuo ponovno su uvedene u pravni sustav, ali sada na ustavnoj razini. Prema mišljenju Venecijanske komisije, tom "konstitucionalizacijom" odredaba običnih zakona izbjegava se mogućnost kontrole Ustavnog suda i istovremeno potkopava uloga Ustavnog suda kao čuvara Ustava. To je problem ne samo s aspekta vladavine prava, već i načela demokracije jer se time sprečava ostvarenje ustavnog zahtjeva da jurisprudencija Ustavnog suda mora pratiti društveni razvoj i uvažavati promjene koje taj razvoj sa sobom nosi (načelo evolutivne interpretacije Ustava).

Navodim još nekoliko primjera istovjetnog postupanja mađarskog ustavotvorca, koje je u svom mišljenju posebno istaknula Venecijanska komisija.

Prvo, članak 5.2. Četvrtne promjene Temeljnog zakona glasi: "Pravo na slobodu govora ne može se ostvarivati u cilju vrijeđanja dostojanstva mađarske nacije ili bilo koje nacionalne, etničke, rasne ili vjerske zajednice. Članovi tih zajednica imaju pravo da na sudu osporavaju iskazivanje mišljenja koje vrijeđa njihovu zajednicu, vrijeđajući njihovo, zakonom utvrđeno, ljudsko dostojanstvo." Prema mišljenju Venecijanske komisije, čini se da je taj članak ugrađen u Temeljni zakon kao reakcija na sjedeće tri odluke Ustavnog suda:

- odluku br. 30/1992, u kojoj je Ustavni sud utvrdio da je kažnjavanje bilo kojeg djela

koje može inicirati mržnju javnosti prema mađarskoj naciji odnosno etničkoj ili rasnoj skupini, propisano Kaznenim zakonom, povrijedilo ustavno načelo pravne sigurnosti zbog nedostatne jasnoće i preciznosti;

- odluku br. 18/2004, u kojoj je Ustavni sud utvrdio da zakonodavac, pri reguliranju govora mržnje, mora uzeti u obzir da sloboda izražavanja može biti ograničena kaznenim sankcijama samo u slučajevima tzv. najopasnijeg ponašanja, to jest ponašanja koje je u stanju uzrokovati jake emocije kod većine ljudi i koje, nakon što dosegne razinu mržnje, može rezultirati ugrožavanjem ljudskih prava i u konačnici remećenjem javnog reda i mira (ta opasnost mora biti jasna i neposredna);

- odluku br. 95/2008, u kojoj je Ustavni sud utvrdio da u ograničavanju slobode izražavanja zakonodavac može posegnuti u kazneno pravo samo u iznimnim slučajevima. To su tzv. najopasnija djela koja mogu "u većini ljudi pobuditi intenzivne emocije", koja ugrožavaju temeljna prava visoko postavljena u hijerarhiji ustavnih vrijednosti i koja predstavljaju jasnu i neposrednu opasnost za remećenje javnog reda i mira.

Drugo, članak 6. Četvrtih izmjena Temelnog zakona uređuje autonomiju institucija visokog obrazovanja propisujući njihovu neovisnost u smislu sadržaja i metoda istraživanja i podučavanja, ali istovremeno daje temelj za donošenje zakona koji će uređivati njihovu organizaciju i ovlast Vlade da donese, do mjere utvrđene zakonom, pravila financiranja i nadzora nad financijskim upravljanjem tih institucija.

Prema mišljenju Venecijanske komisije, čini se da je ustavotvorac ovaj članak ugradio u Temeljni zakon zbog odluke Ustavnog suda br. 62/2009, u kojoj je Sud utvrdio da se ekonomska autonomija sveučilišta može ograničiti, ali - budući da ta autonomija služi kao jamstvo ostvarivanja slobode znanosti - što je ekonomska aktivnost više povezana sa znanostima, to je jača ustavna zaštita autonomije. Venecijanska komisija u tom je smislu utvrdila da su financijska pitanja visokog školstva obično uređena običnim zakonima, te da je podizanjem ove odredbe na ustavnu razinu izbjegnuta kontrola Ustavnog suda.

Treće, članak 7.3. Četvrtih izmjena Temelnog zakona uređuje stipendiranje studenata: "Na temelju akta parlamenta, financijska podrška studija na fakultetu može se vezati uz obvezu zapošljavanja na određeno vrijeme ili obavljanja poduzetničkih aktivnosti na određeno vrijeme, sukladno mađarskom zakonodavstvu."

U svojoj odluci br. 32/2012 Ustavni sud ukinuo je Uredbu Vlade zbog formalne neustavnosti, zauzevši stajalište da se studentske stipendije moraju urediti zakonom (koji donosi parlament), a ne uredbom. Međutim, iz obrazloženja odluke može se vidjeti da su postojale sumnje i u materijalnu ustavnost sporne vladine uredbe. Ustavni sud utvrdio je, naime, kako obveza studenata koji primaju državne stipendije da nakon diplome moraju raditi u Mađarskoj u razdoblju dvostruko duljem od vremena provedenog na studijima izravno utječe na pravo slobodnog izbora posla ili profesije iz članka XII.1 Ustava iz 1989.

Venecijanska komisija i ovdje je istaknula da je riječ o pitanjima koja su obično uređena običnim zakonima koja ne bi trebala biti u Ustavu, te da je podizanjem ove odredbe na ustavnu razinu izbjegnuta kontrola Ustavnog suda.

Komisija je na više mjesta izrazila zabrinutost s obzirom "da je pristup koji izuzima obični zakon od ustavnosudske kontrole sistemski pristup koji dovodi do ozbiljnog i zabrinjavajućeg podrivanja uloge Ustavnog suda kao čuvara Ustava. To je problem kako s aspekta vladavine prava tako još i više s aspekta načela demokracije. Provjere i ravnoteže (*checks and balances*) čine bitan dio svake demokracije. Smanjenje ovlasti (pitanja proračuna), a u nekim slučajevima i potpuno ukidanje ovlasti Ustavnog suda ('konstitucionalizacija' nekih pitanja) da ocjenjuje obično zakonodavstvo s Temeljnim

zakonom i njegovim standardima dovodi do povrede načela diobe vlasti i demokratske kontrole i ravnoteže" (§ 87. mišljenja.). Na kraju je zaključila: "147. Zaključno, Četvrta izmjena ... ozbiljno podriva mogućnosti ustavnog nadzora u Mađarskoj i ugrožava ustavni sistem provjere i ravnoteže. Zajedno s korištenjem kardinalnih" (organskih - op. J.O.) "zakona *en bloc* kako bi se učinili nepromjenjivim odabiri sadašnje većine, Četvrta izmjena jest rezultat instrumentalnog poimanja Ustava kao političkog sredstva vladine većine i znak poništavanja esencijalne razlike između ustavnih i običnih politika."

Drugi ozbiljan problem koji izvire iz Četvrte izmjene Temelnog zakona Mađarske odnosi se na prestanak važenja svih odluka Ustavnog suda donesenih prije 1. siječnja 2012. Naime, člankom 20. tih izmjena dopunjena je točka 5. Završnih i prijelaznih odredaba Temelnog zakona sljedećom odredbom: "Odluke Ustavnog suda donesene prije stupanja na snagu Temelnog zakona nisu više na snazi. Ova odredba ne utječe na pravni učinak koji su te odluke proizvele."

Venecijanska komisija utvrdila je u svom mišljenju da, iako odluke Ustavnog suda donesene prije stupanja na snagu Temelnog zakona ne gube svoju obvezujuću snagu i iako zakoni koje je Ustavni sud ukinuo neće ponovno stupiti na snagu, ostaje činjenica kako se Ustavni sud više ne može pozivati na svoju prethodno utvrđenu sudsku praksu. Komisija je utvrdila da će ta odredba uzrokovati pravnu nesigurnost, budući da je sudska praksa Ustavnog suda smjernica ne samo za taj sud, već i za redovne sudove koji se na nju oslanjaju u svom tumačenju ustavnih pitanja. Izgrađena sudska praksa, čak i kada je razvijena na temelju ustava koji više nije na snazi, važan je izvor za koherentan razvoj prava.

Sukladno tome, Komisija je izrazila stajalište kako nije bilo opravdanja da se ukine prethodno stvorena sudska praksa Ustavnog suda. "Ustavni sud tumači Ustav na temelju njegovih odredaba i načela koje sadržava. Ta načela nadilaze sam Ustav i izravno se odnose na temeljna načela Vijeća Europe: demokraciju, zaštitu ljudskih prava i vladavinu prava. Ta se načela odražavaju u sudskoj praksi Ustavnog suda Mađarske od njegova osnutka." Stoga bi ograničavanje uloge Ustavnog suda moglo negativno djelovati na sva tri stupa na kojima se temelji Vijeća Europe: na diobu vlasti kao bitan dio demokracije, na zaštitu ljudskih prava i na vladavinu prava.

J. Barbić: Spomenuli ste da je Mađarska najnoviji primjer države u kojoj se lustracija uvodi 20 godina nakon oslobođenja od komunizma. Smatrate li da bi hrvatska javnost s time trebala biti bolje upoznata ?

J. Omejec: Mislim da mogu odgovoriti pozitivno. Vjerujem da je važno upozoriti na ustavne promjene u Mađarskoj koje se tiču "komunističke prošlosti". Naime, u našoj zemlji upravo se ovih dana potencira veliki spor s Europskom komisijom zbog izmjena i dopuna Zakona o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima s državama članicama Europske unije iz 2009., koji treba stupiti na snagu 1. srpnja 2013., na dan pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji. O tim je izmjenama i dopunama upravo danas završena parlamentarna rasprava. Između ostaloga, u članku 132.a stavku 3. Konačnog prijedloga tog zakona²³ predviđa se da će se u Republici Hrvatskoj europski uhiđbeni nalog izvršiti samo "u odnosu na kaznena djela počinjenja nakon 7. kolovoza 2002. godine". S obzirom na općepoznate naloge Njemačke za izručenje nekoliko hrvatskih državljana u vezi s ubojstvima u Njemačkoj u kojima su sudjelovali pripadnici jugoslavenskog komunističkog režima za vrijeme njegova trajanja, bojim se da se time prikriveno potencira i otvaranje rasprave o (ne)zastarijevanju kaznenih djela koja su

²³ Hrvatski sabor, Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima s državama članicama Europske unije, s Konačnim prijedlogom zakona, PZE 405, klasa: 022-03/13-01/126, urbroj: 50301-09/09-13-2 od 13. lipnja 2013.

počinili pripadnici tog režima.

Mogu samo obećati da ću, ako se u vrijeme tiskanja predavanja i rasprave s ove tribine, moje bojazni budu pokazale točnima, raspravu dopuniti i mišljenjem Venecijanske komisije o Četvrtoj izmjeni Temelnog zakona u dijelu koji se odnosi na "komunističku prošlost".

EVO TE DOPUNE:

Spor koji je nastao između hrvatske Vlade i Europske komisije u povodu članka 132.a stavka 3. Zakona o izmjenama i dopuna Zakona o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima s državama članicama Europske unije (Narodne novine broj 81/13.) riješen je tri mjeseca kasnije ponovnom izmjenom tog zakona (Narodne novine broj 124/13.).

U međuvremenu, 46 zastupnika 7. saziva Hrvatskog sabora podnijelo je 10. srpnja 2013. predsjedniku Hrvatskog sabora Prijedlog odluke o pristupanju promjeni Ustava Republike Hrvatske, s Prijedlogom nacrtu promjene Ustava Republike Hrvatske, klasa: 012-02/13-01/01, urbroj: 653-13-01. Vlada Republike Hrvatske dostavila je Hrvatskom saboru svoje mišljenje o Prijedlogu 46 zastupnika dopisom klasa: 022-03/13-12/35, urbroj: 50301-09/09-13-5 od 26. rujna 2013., kojim je predložila svoj tekst prijedloga promjene Ustava. S materijalno-pravnog aspekta, riječ je o novom prijedlogu različitom od onoga koji je u parlamentarnu proceduru uputilo 46 zastupnika Hrvatskog sabora.

U Prijedlogu promjene Ustava 46 zastupnika Hrvatskog sabora predloženo je da se članak 31. stavak 4. Ustava dopuni odredbom prema kojoj ne zastarijevaju "kaznena djela ubojstva počinjena iz političkih pobuda". Suprotno tome, hrvatska Vlada predložila je da se članak 31. stavak 4. Ustava dopuni odredbom prema kojoj ne zastarijevaju "kaznena djela teških ubojstava propisana posebnim zakonom", a da se iza stavka 4. doda novi stavak 5. koji glasi: "Za kaznena djela iz stavka 4. ovoga članka kazneni progon može se poduzeti i nakon isteka rokova za zastaru kaznenog progona."

Odluka o pristupanju promjeni Ustava donesena je na 9. sjednici Hrvatskog sabora 25. listopada 2013., bez jasno utvrđene činjenice je li prihvaćen tekst prijedloga promjene 46 zastupnika ili onaj hrvatske Vlade.

S obzirom na te činjenice, ali i otvorenu mogućnost da se Ustavni sud suoči s potrebom tumačenja predloženih ustavnih odredaba, budu li one prihvaćene, čini se opravdanim, sukladno raspravi na Tribini, prikazati stajališta Venecijanske komisije u povodu članka 3. Četvrtih izmjena Temelnog zakona Mađarske ("Komunistička prošlost").²⁴

J. Omejec:
pisana
dopuna

Člankom 3. Četvrtje izmjene u prvi dio mađarskog Temelnog zakona pod nazivom "Osnove" (*Foundation*) dodan je novi članak U. koji osuđuje komunističku prošlost Mađarske (članak U.1), poziva na istinsko razotkrivanje komunističke diktature (članak U.2), osniva Odbor nacionalnog sjećanja (članak U.3), obvezuje nositelje vlasti komunističke diktature da toleriraju provjerene tvrdnje o njihovoj ulozi i aktivnostima (članak U.4), dopušta smanjenje njihove zakonske mirovine i ostalih povlastica (članak U.5), produljuje zastaru kaznenog progona za djela koja su počinjena tijekom komunističke diktature (članak U.6.-U.8.), isključuje priznavanje novih naknada žrtvama komunističkog režima (članak U.9) i omogućuje prijenos dokumentacije u državne arhive (članak U.10). Riječ je o iznimno opsežnom članku Četvrtje izmjene Temelnog zakona, koji glasi:

"Članak U.

(1) Oblik vladavinskog uređenja utemeljen na vladavini prava, ustanovljen voljom naroda na prvim slobodnim izborima održanima 1990., i prijašnja komunistička diktatura su nespojivi. Mađarska Socijalistička radnička partija i njezine pravne prednice te ostale političke organizacije osnovane da im služe u duhu komunističke ideologije bile su zločinačke organizacije, a njihovi su vođe, bez zastare (*without statute of limitations*), odgovorni za:

²⁴ Venice Commission: Opinion on the Forth Amendment to the Fundamental Law of Hungary, §§ 21.-29., 6.-8.

a) održavanje i usmjeravanje opresivnog režima, povrede prava i izdaju nacije;

b) osujećivanje uz pomoć sovjetske vojne pomoći demokratskog pokušaja izgradnje višestranačkog sustava u godinama nakon Drugog svjetskog rata;

c) osnivanje pravnog (*legal*) poretka izgrađenog na isključivom vršenju vlasti i na nepravnosti (*unlawfulness*);

d) uništavanje ekonomije utemeljene na slobodi vlasništva te zaduživanje zemlje;

e) podređivanje mađarske ekonomije, nacionalne obrane, diplomacije i ljudskih resursa stranim interesima;

f) sustavno devastiranje tradicionalnih vrijednosti europske civilizacije;

g) oduzimanje građanima i pojedinim skupinama građana njihovih temeljnih ljudskih prava ili ozbiljno ograničavanje tih prava, osobito za ubijanje ljudi, njihovu predaju stranoj sili, njihovo nezakonito zatvaranje, njihovu deportaciju u prisilne radne logore, njihovo mučenje i podvrgavanje nečovječnom postupanju; arbitrarno oduzimanje imovine građanima, ograničavanje njihovih prava na vlasništvo; potpuno oduzimanje građanima njihovih sloboda, podvođenje izražavanja političkog mišljenja i volje prisili države; diskriminiranje ljudi po osnovi podrijetla, pogleda na svijet (*world view*) ili političkog uvjerenja, prijetnje njihovu napredovanju i uspjehu utemeljenom na znanju, marljivosti i talentu; uspostavljanje i djelovanje tajne policije radi nezakonitog praćenja i utjecaja na privatne živote ljudi;

h) gušenje u krvi, u suradnji sa sovjetskim okupacijskim snagama, Revolucije i Rata za neovisnost koji je buknuo 23. listopada 1956., iza kojeg je slijedila vladavina terora i odmazde, i prisilni izgon dviju stotina tisuća pripadnika mađarskog naroda iz njihove domovine;

i) sve obične zločine (*ordinary crimes*) počinjene iz političkih pobuda za koje pravosudni sustav nije proveo kazneni progon iz političkih motiva. Političke organizacije koje su stekle pravno priznanje tijekom demokratske tranzicije kao pravne sljednice mađarske Socijalističke radničke partije nastavljaju dijeliti odgovornost svojih prednika kao povlaštenici njihove nezakonito akumulirane imovine.

(2) U skladu sa stavkom (1), djelovanje komunističke diktature mora se stvarno razotkriti (*to be realistically revealed*), a društveni osjećaj pravde osigurava se u skladu sa stavicima (3) – (10).

(3) U cilju očuvanja sjećanja na komunističku diktaturu država osniva Odbor nacionalnog sjećanja. Odbor nacionalnog sjećanja istraživat će djelovanje komunističke diktature u pogledu moći, uloge pojedinaca i organizacija nositelja komunističke vlasti, a rezultate svojih aktivnosti objavljivat će u sveobuhvatnom izvješću i drugim dokumentima.

(4) Nositelji vlasti komunističke diktature tolerirat će utvrđene činjenice o njihovoj ulozi i aktivnostima u diktaturi, osim namjernih i suštinski lažnih tvrdnji, a njihovi osobni podaci vezani uz tu ulogu i aktivnosti mogu se javno objaviti.

(5) Zakonom utvrđene mirovine i ostale povlastice koje je država osigurala vođama komunističke diktature mogu se smanjiti do zakonom propisane granice; ostvareni prihodi koristit će se za ublažavanje povreda koje je uzrokovala komunistička diktatura i za očuvanje sjećanja na žrtve sukladno zakonu.

(6) Ne zastarijevaju teški zločini koji su bili određeni zakonom (*serious*

statutory crimes) koji su u komunističkoj diktaturi počinjeni protiv Mađarske ili osoba u ime ili u interesu partijske države odnosno u dogovoru s partijskom državom (*the party-state*), a koji su zbog političkih razloga ostali kazneno neprogonjeni tako što se nije postupalo po kaznenom zakonu koji je bio na snazi u vrijeme počinjenja zločina.

(7) Zločini iz stavka (6) podliježu zastari po isteku razdoblja koje je bilo određeno kaznenim zakonom koji je bio na snazi u vrijeme njihova počinjenja, a rokovi se računaju od dana stupanja na snagu Temelnog zakona pod uvjetom da su ti zločini pali u zastaru do 1. svibnja 1990. po kaznenom zakonu koji je bio na snazi u vrijeme počinjenja.

(8) Zločini iz stavka (6) podliježu zastari po isteku razdoblja između dana njihova počinjenja i 1. svibnja 1990., a rokovi se računaju od dana stupanja na snagu Temelnog zakona pod uvjetom da su ti zločini pali u zastaru između 2. svibnja 1990. i 31. prosinca 2011. na temelju kaznenog zakona koji je bio na snazi u vrijeme počinjenja, a počinitelj nije bio kazneno gonjen zbog tog zločina."

(9) Zakonom se ne može propisati nova pravna osnova za kompenzaciju koja bi donijela financijsku ili drugu materijalnu korist pojedincima koji su zbog političkih razloga nezakonito lišeni života ili slobode ili su pretrpjeli imovinsku štetu od strane države prije 2. svibnja 1990.

(10) Dokumenti komunističke partijske države, nevladinih i omladinskih organizacija čije je osnivanje ona poduprla i/ili koje su bile pod njezinim izravnim utjecajem te sindikata koji su osnovani za vrijeme komunističke diktature vlasništvo su države i deponirat će se u državnim arhivima na isti način kao i spisi tijela nadležnih za javne poslove.²⁵

Pozivajući se na Rezoluciju 1481(2006) Parlamentarne skupštine Vijeća Europe o potrebi međunarodne osude zločina totalitarnih komunističkih režima, Venecijanska komisija priznala je namjeru Mađarske da se pomiri sa svojom komunističkom prošalošću. Međutim, odmah je primijetila da je vrlo opsežan članak U. stavak 1 sličan političkim deklaracijama koje su mnogobrojne bivše komunističke države usvojile na početku svojih političkih transformacija. Stoga je izrazila mišljenje da bi se odredbe te vrste trebale nalaziti u preambuli Ustava zbog svog marginalnog normativnog karaktera. U tom je smislu podsjetila da je, i prije donošenja Četvrte izmjene, preambula Temelnog zakona već sadržavala odredbu koja je glasila: "Ne priznajemo zastaru za nečovječne zločine počinjene protiv mađarske nacije i njezinih građana tijekom nacionalno-socijalističke i komunističke diktature".

Što se tiče normativnih odredaba o kaznenoj i građanskoj odgovornosti političkih organizacija koje su bile dio komunističkog režima i njihovih vođa, kao i organizacija koje su ih naslijedile, Venecijanska komisija izrazila je stajalište da se članak U. stavci 6. - 8. Temelnog zakona moraju prije svega ocjenjivati u svjetlu kaznenopravnog načela legaliteta utjelovljenog u članku 7. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda te u svjetlu načela jednakosti.

Venecijanska komisija dalje se osvrnula na argumente mađarske Vlade koja se pozvala na činjenicu da je ranih 90-ih godina u Njemačkoj također usvojen sličan zakon o

²⁵ Izvor: Venice Commission's *Courtesy Translation of the Consolidated Version of the Fundamental Law of Hungary, Effective as of 1 April 2013*, Opinion no. 720/2013, CDL-REF(2013)016, Strasbourg, 23 April 2013, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2013\)016-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2013)016-e) (pristup: 10. lipnja 2013.).

računanju zastare. U tom je smislu izrazila sljedeće stajalište:

"26. Komisija je svjesna da je nekoliko europskih država usvojilo posebne odredbe usmjerene na sprečavanje obnove bivših režima koji su u zemlju i njezino stanovništvo uveli diktaturu i teror. Međutim, u obzir se moraju uzeti sve osobite okolnosti koje su vladale u svakoj toj državi. Iako je istina da je u Austriji usvojen ustavni zakon koji je zabranio sve oblike nacional-socijalističkih aktivnosti, treba imati na umu da se to dogodilo odmah nakon II. svjetskog rata i sloma nacističkog režima. U Njemačkoj su odredbe na koje se poziva mađarska vlada usvojene neposredno nakon ujedinjenja dvije Njemačke i to ne na ustavnoj razini, već na razini običnog zakona (*ordinary-law level*). Njima su propisani jasni rokovi zbog kojih je progon većine zločina počinjenih tijekom istočnonjemačke komunističke prošlosti pao u zastaru od 2000. godine. Za razliku od toga, članci U.7 i U.8 (izmjena) uspostavljaju nove rokove zastare od dana kada je Temeljni zakon stupio na snagu, to jest od 1. siječnja 2012. - što je više od dvadeset godina od kada se Mađarska oslobodila komunističke vladavine.

27. Vrijeme kada su odredbe ove vrste donesene jako je važno. U nedavnom mišljenju o lustraciji Venecijanska komisija raspravljala je o tome trebaju li se odredbe o pojedinačnoj odgovornosti donijeti nakon što je proteklo više od dvadeset godina od demokratske transformacije: "Uvođenje lustracijskih mjera dugo vremena nakon što su u zemlji počeli demokratski procesi mogu dovesti do sumnji u stvarne ciljeve koji se njima nastoje postići. Osveta ne smije prevladati nad zaštitom demokracije. Iz toga slijedi, prema mišljenju Komisije, da moraju postojati čvrsti, kogentni, razlozi za primjenu lustracijskih mjera više od 20 godina nakon kraha totalitarističkog režima. Komisija ipak podsjeća da je svaka demokratska država slobodna tražiti minimalnu lojalnost od svojih građana, i može ih zbog njihova trenutnog ili prošlog ponašanja otpustiti ili ih odbiti zaposliti."²⁶

U tom smislu treba spomenuti i odluku poljskog Ustavnog suda donesenu u povodu poljskog lustracijskog zakona: "... cilj lustracije sastoji se izvan svega u zaštiti demokracije protiv reminiscencija totalitarizma, dok je njegov sekundarni cilj, podređen ostvarenju primarnog cilja, individualno kažnjavanje osoba koje su prihvatile kolaboraciju s totalitarnim režimom."²⁷

Prema mišljenju Venecijanske komisije, glavni je problem u tome što članak U. zapravo ne propisuje nikakav postupak koji bi dopuštao ispitivanje svakog pojedinog slučaja, već se odgovornost za prošlost propisuje tako što se koriste opći termini ("nositelji vlasti", "vođe") i neodređeni kriteriji bez bilo kakve šanse za individualnu procjenu.

Venecijanska komisija dalje je odgovorila na argument mađarske Vlada koja je u svojim komentarima istaknula da članak U. ima "moralni i politički" karakter i "utvrđuje smjernice" za kaznenu odgovornost koja se ne utvrđuje izravno na temelju članka U., već na temelju običnog zakonodavstva (*ordinary legislation*). Venecijanska komisija u tom je smislu upozorila da članak U. nije dio preambule Temelnog zakona, već dio operativnih odredbi. Provedbeni propisi očitno ne postoje. Stoga su odredbe članka U.

²⁶ Citirano je mišljenje Venecijanska komisija izrazila u dokumentu *Amicus Curiae Brief on the Law on determining a criterion for limiting the exercise of public office, access to documents and publishing, the co-operation with the bodies of the state security ("Lustration Law") of "the former Yugoslav Republic of Macedonia"*, adopted by the Venice Commission at its 93rd Plenary Session (Venice, 14-15 December 2012), Opinion no. 694/2012, CDL-AD(2012)028, Strasbourg, 17 December 2012, § 17.

²⁷ The Constitutional Tribunal of the Republic of Poland, judgement of 11th May 2007, file Ref. No. K 2/07 - Lustration, § B.5, http://www.trybunal.gov.pl/eng/summaries/documents/K_2_07_GB.pdf (pristup: 16. lipnja 2013.).

zapravo "klauzule koje ovlašćuju" (*enabling clauses*) i u tom smislu predstavljaju rizik jer ih ne prate postupovna jamstva i jasni kriteriji, u skladu s mjerodavnim europskim standardima vladavine prava, a posebice s člancima 6., 7. i 8. Konvencije.

Venecijanska komisija na kraju je zaključila da bi se pitanja individualne odgovornosti i zastara trebali urediti kaznenim zakonom ili drugim običnim zakonom, a ne izravno Ustavom. U konačnici, ako bi i trebale ostati na razini Temelnog zakona, tada te odredbe moraju barem dopuštati dostatnu fleksibilnost u odnosu na razmjernost i voditi računa o okolnostima svakog pojedinačnog slučaja.

J. Barbić: Iz ovoga se vidi koliko je važna uloga ustavnog suda u svakoj zemlji i kako je opasno kada se njegov rad dezavuirira. Treba poći od toga da svako uređeno društvo počiva na institucijama uloga kojih je određena pravnim poretom. On na njima i počiva. U skladu s time institucije treba poštivati, izbjegavati osobne napade, obračune i predbacivanja, jer se time ruši njihov ugled i uloga u društvu. Svi koji djeluju u institucijama su prolazni, a institucije trajne - naruši li se povjerenje u njih nastaje kaos.

J. Omejec: Hvala što ste mi pružili tu priliku. Mislim da je u ovom trenutku najvažnije reći: samo znanje i podizanje vlastite političke kulture mogu biti djelotvoran pravni lijek protiv "mađarskog scenarija". Zato vas pozivam da se već danas povežemo u čvrsti *Lernverbund* - savez za učenje. Učenje i širenje svijesti o demokratskim vrijednostima u ovom su razdoblju razvitka naše zemlje najvažniji. Podsjećam: demokratska država utemeljena na vladavini prava počiva na bezličnim, apstraktnim i generalnim pravnim normama. Nijedno opće pravno pravilo ne smije biti izraz ili rezultat nečijeg privatnog kaprica ili nečije privatne borbe s vlastitim demonima. To se pravilo osobito odnosi na nacionalni ustav. Državni život ne trpi privatiziranje javne, a napose ne ustavne sfere. Kako je lijepo rekla Venecijanska komisija, pravilo je da ustavi sadržavaju samo odredbe koje uređuju pitanja od najvišeg značenja za funkcioniranje države i zaštitu individualnih temeljnih prava.

I - još nešto. S obzirom na aktualnu situaciju u zemlji, čini se da je potrebno podsjetiti na notorno pravilo dobrog upravljanja državom: ako je zemlja u ekonomskoj krizi - a mi smo danas u nevjerojatno dubokoj i ozbiljnoj ekonomskoj krizi - dobar upravljač nastoji sva osjetljiva društvena pitanja svjetonazorske, vjerske, filozofske i slične naravi smiriti tako da raspravu o njima odgodi "za bolja vremena", a energiju nacije usmjeri na rješavanje gorućih ekonomskih problema. Naime, u doba ekonomske krize svako takvo pitanje dobiva puno veće dimenzije od onih koje bi dobio u vremenu ekonomskog blagostanja, pri čemu svako takvo pitanje u doba ekonomske krize nosi u sebi i poruke koje u vremenu ekonomskog blagostanja jednostavno ne bi imalo. Erupcija upravo takvih pitanja, koje smo svjedoci u posljednje vrijeme, očit je znak da se ni država ni društvo ne snalaze najbolje u doba krize, što pridonosi sve dubljoj agoniji hrvatskog društva.

J. Barbić: Zahvaljujem kolegici Omejec na izvrsnom uvodnom izlaganju koje je izazvalo vašu pozornost i koje je toliko poticajno za raspravu. Iznijela je prave stvari koje su danas kod nas itekako aktualne, ali i ono što se događa kod drugih.

Prije nego što vas pozovem na raspravu dužnost mi je upitati vas ima li potrebe da što mijenjamo u održavanju tribina. Dvadeset godina je ipak vrijeme nakon kojega se može dati sud idemo li pravim putem ili treba što mijenjati. O tome ipak moraju nešto reći sudionici tribina, jer se one radi njih i održavaju.

E. Zdravec: Ne treba ništa mijenjati. Jako smo zadovoljni s načinom održavanja tribina. Treba nastaviti s njihovim održavanjem kao i do sada.

Nakon toga uslijedila je vrlo živa rasprava. Ispričavamo se sudionicima Tribine i čitateljima što zbog tehničkih teškoća rad Tribine nije snimljen pa nije bilo moguće rekonstruirati ono što je bilo izneseno u raspravi.

Tribina Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu
i
Kluba pravnika grada Zagreba

BILTEN BR. 99

Voditelj Tribine i urednik
Akademik Jakša Barbić

Sadržaj:

**Autorizirano izlaganje uvodničara
doc. dr. sc. Viktora Gotovca,
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu**

Tema 179. tribine

ZAKON O RADU – REFORMA ILI VEĆ VIĐENO

Zagreb, 15 listopada 2013.

KLUB PRAVNIKA GRADA ZAGREBA
179. TRIBINA – 15. LISTOPADA 2013.
ZAKON O RADU – REFORMA ILI VEĆ VIĐENO

J. Barbić: Pozdravljam vas na početku 179. tribine s kojom ulazimo u 21. godinu redovitog mjesečnog raspravljanja zanimljivih i aktualnih društvenih tema. Da smo uvijek aktualni najbolje pokazuje izbor današnje teme, ali i onih koje ćemo obraditi u studenome i prosincu. Nastojat ćemo obraditi područje radnog i socijalnog prava, naravno u svjetlu promjena koje se očekuju.

Danas obrađujemo prvu od njih - tema Tribine je zanimljiva i vrlo intrigantna, mislim da je dobro postavljena. Je li doista riječ o nečem novom na području radnog prava ili smo tako nešto već vidjeli? Zamolili smo kolegu Viktora Gotovca koji je za to mjerodavan da nas upozna s onim što se priprema i odgovori na to pitanje. Zakon o radu često se mijenja pa sa zanimanjem očekujemo objašnjenje sprema li se doista nešto novo ili je to već viđeno, je li riječ o ozbiljnim promjenama ili o samo polovičnim rješenjima.

Zamoliti ću kolegu Gotovca da preuzme riječ i da nas uvede u raspravu o ovoj temi.

V. Gotovac: Kada smo kod „već viđenog“, onda mi ta formulacija „već viđeno“ pomalo zvuči i kao „viđeno – kupljeno“, a obzirom na sve što se događa u radnom pravu, ne samo Zakonu o radu nego općenito u radnom zakonodavstvu, čini mi se da sve mnogo više izgleda kao „rogovi u vreći“ koji se primjer i formulacija obično spominje u udžbenicima iz građanskog prava. Ispričat ćete me za nešto neformalniji stil, sve i jest podosta neformalno jer i zakon je još uvijek u pripremi. Mi, zapravo, razgovaramo o nečem što se i preko noći mijenja, kolaju mnoge verzije, rekao bih i da ima onih poznatih dogovora „ispod stola“, „iznad stola“, a i na svaki drugi način. Pokušat ću provesti Vas kroz sveukupno okruženje rada kakvo imamo, kroz ideje i planove. Spomenut ću i neke promjene, pojasniti ih i pokušati kontekstualizirati. Potom ću obrazložiti one rizike koji uvijek postoje kada se radi o promjenama radno-socijalnog zakonodavstva. Konačnog zaključka nema, ali ponudit ću nekoliko ideja koje će zaključak supstituirati. Krenimo od općeg okruženja. Svi znamo da radni odnos nije više što je bio 60-ih, s repetitivnim poslovima koji se obavljaju na stalno isti način, a pri čemu nema mobilnosti ni proizvodnje ni radne snage. Danas je globalizacija sve transformirala. Naprosto, ono što je prethodno bilo nacionalno, recimo paradigma za njemačku proizvodnju i rad bili su, primjerice, automobili, sada se promijenilo na način da i njemačka automobilska industrija proizvodi izvan Njemačke. Time se mijenja i radno pravo jer se i njime uspoređuju radnici te tržišta. Ono što jest zadanost u globalnom okruženju je i problem globalne gospodarske krize koja je počela i traje usporedo s našim pokušajima da nešto učinimo na području radnog zakonodavstva. A sve to odvija se u globalno sveprisutnim uvjetima promjena demografske strukture: društvo stari, radni kontingent opada. Postoji problem nezaposlenosti i kolateralan, ali ponešto različit, problem niske razine zaposlenosti, činjenice da je malo zaposlenih. Rad se mijenja, sasvim su novi oblici rada, transport se promijenio, komunikacije su se promijenile, mjesto proizvodnje se izmjestilo. Sve je usporedivo i element u proizvodnji. Ono što se proizvodilo u Europi sada se proizvodi u Kini, ponekad više ne niti u Kini jer se proizvodnje sele u Afriku, u potrazi za još jeftinijim proizvodnjama i uvjetima za investitore. Ono što je ostalo u Europi jesu osposobljenost, znanje i kompetencije. A tu leži i dodatni element prema

kojem bismo mogli zaključiti, bez mnogo diskusije, da Hrvatska kaska – po pitanju reformi obrazovanja stanje je još lošije no u pogledu reformi na tržištu rada. Rad radnika se mijenja, oni danas rabe drugačije tehnologije i procese, drugačije žele upravljati svojim karijerama, drugačije participirati u proizvodnji. Imamo, dakle, velike promjene. Kada govorimo o Hrvatskoj krenut ću od 2005. godine, od varljivog osjećaja da su trendovi na tržištu rada pozitivni, da su trendovi i u gospodarstvu pozitivni. Sve se čini u ekspanziji. Cijene rada rastu, svi imaju dojam da će svaki dan biti sve bolje. Turizam tu značajno doprinosi. Rast je proizvodnje. Potom od 2008. godine moramo lagano početi priznavati kako smo u „banani“. Kriza nas kasnije, ali snažno i sigurno, obuhvaća. Prvo imamo usporavanje rasta, a 2009. godine pad od 5,8%. Ovo su važne godine za rad jer od 2010. godine imamo novi Zakon o radu koji uvodi još rigidnije i lošije pravno uređenje. Kako se kreće BDP? To se, možda, čini nevažnim podatkom za radno pravo, no silno je važno, rad je silno blizak ekonomiji, kretanja u gospodarstvu silinom utječu na rad, trošak rada pojavljuje se kao ekonomska varijabla koja utječe na nekonkurentnost. 2009. godine, također, vidimo probleme u padu investicija, padu prodaje, padu potrošnje, padu proizvodnje. Sve to dovodi nas u situaciju koja se prenosi i utječe na tržište rada. Djeluje na pad broja zaposlenih i rast broja nezaposlenih. Taj veliki problem potenciran je upravo u trenutku kada naše političke vlasti koketiraju s demagogijom, nude se sindikatima, uvode promjene koje su politički, a ne ekonomski, uvjetovane. Takva demagoška usmjerenja možda bi, na neki način, i bila prihvatljiva da su se događala tri ili četiri godine ranije, kada je to tržište u nekom obliku i moglo podnijeti. No, imati u istom trenutku lošu gospodarsku situaciju, a nuditi još više razine prava novim reguliranjem rada i radnih odnosa, to jasno dovodi do pada zaposlenosti. 2008. godine imali smo zaposlenost od 44,4%, a 2010. godine ona pada na 41,8%. To je brz pad, a jednakom brzinom nezaposlenost raste. Zapravo, brojke u pogledu nezaposlenosti vraćaju nas u vrijeme 2003. i 2004. godine. Hrvatska se, bukvalno, vraća četiri do pet godina unazad. U tom pogledu valja spomenuti kako su stope aktivnosti i zaposlenosti u nas i prije toga bile na začelju europskih. A sada smo, u tom pogledu, ne samo lošiji od prosjeka, već smo zaista najlošiji u Europskoj uniji. Pogođeno je sve ono na čemu smo gradili svoj prethodni rast. Koje su osobe najviše pogođene? Najviše su pogođeni muškarci u dobi između 24 i 59 godina, oni koji su inače nositelji industrijskog razvitka. Muškarci razmjerno lošije prolaze u odnosu na žene, jer su im početne pozicije bolje, a mladi su najlošije prošli. Poslodavac koji razmišlja kako se „riješiti“ radnika pogotovo izbjegava zapošljavati nove, mlade, radnike. Stoga danas i jest naglasak na novo zapošljavanje sa 1.600 kuna subvencije što je neki minimum kako bi kategoriju mladih ipak uključili na tržište rada. Mladi obrazovani kadrovi, dakle, prolaze najlošije. Mi danas imamo segmentaciju na javno i privatno tržište rada, odnosno odvojen javni i privatni sektor tržišta rada. Živimo u dva svijeta rada. Potom, na hrvatskom tržištu rada postoje oni koji su *insideri*, koji su razmjerno zaštićeni – imaju neke dohotke, imaju neka prava, zaštićeni su od prestanka radnog odnosa. Istovremeno *outsideri*, nezaposleni, teško se vraćaju u rad, a s obzirom na sve probleme koje socijalni sustav i socijalna država imaju, za njih socijalna integracija ne znači ništa. To je druga razina podjela u nas: javni i privatno te *insideri* i *outsideri*. A u takvim, teškim, individualno i društveno tegobnim uvjetima, jedino čime se mi bavimo jesu neproduktivne rasprave o tome što je fleksibilnost, da li su naši radni odnosi rigidni ili su fleksibilni, što je uopće fleksibilnost, da li je uopće radno pravo zapravo bitno za investicije. Vode se banalne diskusije o tome je li radno pravo uopće bitno za gospodarstvo i investicijsku klimu. Da, možda to nije presudna tema, ali jedna od važnih jest, a svakako jest jedna od onih na koje se može djelovati jer se radno zakonodavstvo može promijeniti razmjerno brzo. Od 2010. godine, dakle, mi imamo u

primjeni novi Zakon o radu. Prethodno smo imali zakon koji je bio jedan od stabilnijih u odnosu na druge. Ako usporedimo sudbinu Zakona o radu donesenog 1995. godine, s primjenom od 1996. godine, mijenjan 2001. godine dva puta - primjećujete da se u drugoj godini tadanje koalicijske Vlade on dva puta mijenjao – potom još jednom 2003. godine. Tu je bila stabilnost, sigurnost u pogledu toga što je bilo uređenje rad. Nakon toga 2009. godine donosimo Zakon o radu kojeg primjenjujemo od 2010. godine, a odmah potom ide se u promjene 2011. godine - sjećate li se promjena koje su bile povezane s referendumom koji se nastojao raspisati. 2012. godine imamo promjenu koja nije promjena Zakona o radu no se provodi donošenjem kolateralnog propisa – Zakona o kriterijima za sudjelovanje u tripartitnim tijelima i reprezentativnost za kolektivno pregovaranje. Razvidno iz razdoblja stabilnosti ulazimo u razdoblje nestabilnosti. Dakle, danas imamo zakon koji se tri godine primjenjuje, do sada mijenjan 2011. godine, 2012. godine i već jednom ove godine. Praktički, svake godine mi taj propis mijenjamo. Uopćeno, naš problem s radnim zakonodavstvom jest taj što se ono bazira na temeljnim rješenjima iz 2010. godine nastalim „kupovanjem“ i pridobivanjem sindikata, kod nas su stalno neki izbori, stalno neki novi izborni ciklus, to su i svi pregovori i dogovori blisko povezani s ustupcima sindikatima, jer radnici su glasači. Sve to dovelo nas je do „hipertrofije“ radnog zakonodavstva koje je samo sebi postalo antitezom. Toliko je toga „preuređeno“, a dobar dio se niti ne primjenjuje. Instituti koji su uvedeni kako bi fleksibilizirali rad odnosno pojednostavili zapošljavanje zapravo su ostali neprimijenjeni. Sveopći uvjeti su takvi da se onemogućilo njihovo korištenje. Primjerice, trajno je bilo nastojanje sindikata u pogledu agencija za privremeno zapošljavanje da se zaposleni putem agencije za zapošljavanje učine trajno zaposlenim odnosno zaposlenima na neodređeno vrijeme. Tu postoji jedna, ali presudna, dilema – odakle će agencije platiti radnika u onom trenutku kada oni više ne zarađuju. Sva ta rigidnost dovodi do konfuzije i nesnalaženja. Vječiti su seminari na temu radnog prava, vječita su pitanja na ovu temu. Neka se pitanja stalno i ponavljaju, recimo uređenje godišnjeg odmora vječito je pitanje. Sve to ima negativne učinke na trošak poslodavaca i iz rada i u svezi s radom. A to je, još uvijek, posljedica negativnog odnosa prema radu i poslodavcima, i kao posljedica socijalizma. To zajedno pogađa poslodavce i radnike, a i škodi pravnoj državi jer, naravno, najveća pogreška za pravnu državu jest u neprimjeni propisa. Kada se ljudi naviknu da se zakon ne primjenjuje onda se postavlja pitanje što će nam zakoni uopće. Takav odnos, koji nikada nismo napustili, dovodi do lošeg odnosa prema zakonima, prema pravnoj struci, pravnoj znanosti, pravu uopće. Dolazimo do toga da se postavlja pitanje što ćemo 2013. godine učiniti: hoćemo li mijenjati odnos prema radu, hoćemo li stvarnost shvatiti i prihvatiti? Jedno vrijeme događalo se da smo stvarnost shvaćali drugačije od onoga kakvom je ona uistinu bila. Sami smo sebe uvjerali da stvari i nisu uopće tako loše, da nam se ništa loše neće i ne može dogoditi, da ne moramo ništa mijenjati. Čak i sada, mislim, kod dijela vlasti uvriježena je ideja da smo mi mali i nebitni, stoga štogod mi učinili to i neće imati neke veće učinke, stoga hajde da malo pričekamo da se kriza riješi negdje drugdje pa će se time riješiti i gospodarski kolaps u nas. A ako nešto i valja mijenjati, zaključak jest da je odgovarajuće mijenjati zakone i propise, tako i Zakon o radu. No, tu ako se prisjetite što sam maloprije rekao – da je tradicija neprimjene zakona i tradiciji protuzakonitog postupanja uvriježena – tada vrlo česte promjene zakona i nisu adekvatno rješenje: tko jamči da će promjene uopće utjecati na neku stvarnost? Pri tome većina, ili sve promjene, koje su se odvijale u nas, pa i one iz 2003. godine, koje su bile identificirane kao promjene koje su radne odnose fleksibilizirale, koje su pogodile sindikat i radnike, zapravo su bile promjene koje su najčešće ili u cijelosti išle u korist sindikata. Dakle, potpuna kognitivna disonanca. Čak i kada smo započinjali nešto čime se željelo

omogućiti intenzivniji odnos između poslodavca i radnika, promociju rada i zaposlenosti, čak i to se pretvaralo u suštu suprotnost jer se počelo trgovati. Ta trgovina je, u biti, bila politička igra koja se ukorijenila u zakonodavstvu rada. No, potom smo prošle godine dobili „Smjerove reforme Zakona o radu u Hrvatskoj“ novog ministra koji je, iako nepravnik, odlučio odnose mijenjati. Postavio je vrlo čvrste planove. Iako su na samom početku mandata on i njegovi suradnici govorili kako u Zakonu o radu oni neće ništa mijenjati, vrlo brzo je utvrdio da je ovo jedno od rijetkih područja ne kojem se razmjerno brzo može intervenirati te je zacrtao plan promjene zakona u dvije faze. Čini mi se da je to izazvalo zaprepaštenje među svima onima koji su bili vrlo pasivni akteri jer nisu očekivali da bi se uistinu išta moglo drastično dogoditi. Oni su bili zaprepašteni kao u filmu *Balkanski špijun* kada glavni lik kaže: „Njega su spremali na sve izuzev na mene...“ Nitko nas nije pripremio na ministra-liječnika koji je vrlo agilna i željan mijenjati stvari. Da li dobro, to ćemo tek vidjet ćemo kasnije. Prva faza počela je i dovršena u ovoj godini. Ona je, naravno, bila lakši dio, tu su postavljena lakša pitanja. A i ta je faza trajala više od pola godine. Zamislite kakva je onda tek teža faza i koliko ona ima trajati, pri čemu ministar najavljuje da će novi zakon primjenjivati s 1. siječnja sljedeće godine. U toj se, prvoj, fazi djelovalo se na novo uređenje europskog radničkog vijeća, kao izraz minimalnog usklađivanja s onim što se, u međuvremenu, promijenilo u pravnoj stečevini Europske unije, kao pretpostavka usklađenosti ulaskom u Europsku uniju. Uređuje se i pitanje zamjenskog dnevnog ili tjednog odmora koji se određuje kolektivnim ugovorom. Mjesečno ograničenje prekovremenog rada je brisano. Uređen je i liječnički pregled noćnih i smjenskih radnika. Definirano je i pitanje dnevnog odmora u odnosu na radnike koji rade na sezonskim poslovima. No, podosta toga što se učinilo, učinilo se na loš način koji pokazuje da niti u toj sporosti nismo dosljedni i pažljivi, uređenja su takva da ih čak niti stručnjaci ne mogu iščitati, razumjeti i primijeniti, a kamoli da bi to mogli korisnici ili obrtnici koji taj zakon trebaju primjenjivati, ili neki mali poslodavci. Kod prestanka ugovora o radu otkazom kod ugovorenog probnog rada, sasvim se ovlaš prešlo preko činjenice da je to, primjerice, sada jedino područje u kojem se može otkazati trudnici. A to nije bio ciljani rezultat, već naprosto splet okolnosti. Jer u nas činjenica da se radi sporo, ne znači da se ne radi površno, ili da se promišlja što će posljedice biti. Kod agencije za privremeno zapošljavanje također je provedeno usklađivanje. Pitanje kolektivnog viška radnika odnosno programa zbrinjavanja viška radnika područje jest koje je silno loše bilo uređeno. No, pokazalo se da i od zla može biti gore, to smo sada dobili neke odredbe prema kojima bi se netko trebao, ako primjerice u jednoj velikoj naftnoj kompaniji u Hrvatskoj koja počinje na I, a završava na A, dakle ako netko tamo želi utvrditi kolektivni višak, zbrinuti ga, odnosno otkazati, tada treba otići u Mađarsku i razgovarati s društvom-majkom, u konkretnom slučaju to nije društvo-majka jer nema preko 50% dionica, ali morali biste razgovarati. Možda bi bilo dobro oko zbrinjavanja viškova gospodina Hernadyja pitati kada dođe u Hrvatsku, da se u DORH-u odmah možemo savjetovati i o tom pitanju. Radna knjižica – ukinuli smo radnu knjižicu. Možda je to dobra slika i prilika našeg radnog zakonodavstva. Zakonom o mirovinskom osiguranju su, zapravo, stvorene pretpostavke da se sravnne svi upisi u matične evidencije. No, došlo je do toga da 13-14 godina uopće nismo sravnjivali te evidencije, a morali smo se riješiti radnih knjižica. Dugo smo ih ostavljali samo zato što smo bili nesposobni riješiti to pitanje. No, sad je to trebalo riješiti zbog slobode kretanja radnika. Onda smo napravili jedan pristojan cirkus tijekom mjeseca listopada: lupanje pečata, potpisivanja, davanja i vraćanja knjižica. Elektronički zapis podataka o radniku zapravo jest alternativa radnoj knjižici. Sada svi možete, ako posjetite internetsku stranicu mirovinskog osiguranja – tu će Vam odmah iskočiti oblačić s pitanjem o tome želite li ući u evidenciju u vezi s Vašim staževima – utvrdit stanje upisa i zapisa za

svakog radnika. Savjetovao bih vam da ti i učinite kako biste utvrdili jesmo li to sada sravnili jer su neki već utvrdili, možda je to slučaj i kod vas, da sada rade istovremeno kod tri poslodavca jer ih netko nije odjavio. To je vrijedan dokument jer ćemo time dokazivati sada ne više samo prava iz mirovinskog osiguranja nego i staževe koji nam trebaju radi utvrđivanja iskustva radi budućeg zapošljavanja. Ovdje je bila jedna paradigmataska zgoda. Netko je inicijalno predložio da se zapisa naziva elektronskim zapisom. No, Vlada je ipak odlučila da je ispravna hrvatska riječ „elektronički“. Vidite kako se može paziti na detalje. Nažalost, samo u lingvistici. I samo u nebitnom. Time smo došli do druge faze. Rasprava se otvorila prije oko mjesec dana i razvilo se nešto što se naziva Nacrtom prijedloga iskaza i procjena prijedloga Zakona o radu. Ovdje vidite Internet adresu stranice na kojoj se to nalazi. Što se krije iza ovog besmislenog naslova? To je inicijalna diskusija gdje bi o zakonu predlagač trebao reći što želi. Saznali smo. On želi mijenjati sve. Ne zna točno kako, ali želi mijenjati sve. Popis želja je dugačak. Vidjet ćete prema onome na čemu se sada radi. Sada smo u fazi da su se, nekako, izbistrila neka rješenja, a možda i nisu. Profesor Potočnjak sudjeluje u tim razgovorima, siguran sam da će se on uključiti u raspravi i kazati nam koji su sučeljeni stavovi i tko bi mogao izvući „kraći kraj“ pa krenimo u to što se mijenja. Ponovno imamo promjenu kod ugovora o radu na određeno vrijeme. Morali smo si priznati da smo površni i loši i da kada pišemo zakone najmanje poštujemo pravila nomotehnike. Ovo je sigurno tema gdje to treba reći. Pravna stručnost svake je godine sve lošija. Sada imam dojam da i liječnici misle da mogu biti pravници, da tu ne treba ni znanja ni struke, ponajmanje nomotehnike. No, ugovor o radu na određeno vrijeme mijenjan je i u prvoj fazi no tako kako je napisan nije mogao ostati, moralo se doraditi. Kada ste čitali odredbe ne samo što je bilo nerazumljivo napisano jer se zakonodavac iznimku u odnosu na cijeli članak nije stavio u posljednji od sedam stavaka već negdje posred članka, nego je trebalo stvari učiniti i fleksibilnijim, naime u prvoj fazi stvar je zakomplicirana i učinjena rigidnijom. Radni odnos na određeno vrijeme sada može trajati neograničeno dugo, ako se radi o prvom ugovoru o radu na određeno vrijeme. No, kroz izmjenu u prvoj fazi ove godine to je uređenje najdužeg trajanja, ako se radi o zamjeni privremeno nenazočnog radnika ili posebno opravdanim razlozima iz posebnog zakona ili kolektivnog ugovora, učinjeno rigidnijim na prije. Dakle, čak je i po starom, rigidnom, uređenju tu zamjenu bilo moguće provoditi i 7, 8, 9, 10 i više godina. Jer se moglo zamjenjivati ne samo jednog već više različitih radnika, tada bez ograničenja na tri godine. To nije, možda, dostojanstveno i sigurno, no ipak je nekim radnicima na određeno vrijeme davalo određenu sigurnost da će raditi. Bolje i takav rad no ne raditi. A u promjenama početkom ove godine to smo ograničili na način da iznimka od primjene trogodišnjeg ograničenja kod zamjene privremeno nenazočnog radnika može biti primijenjena samo kada se radi o zamjeni jednog istog radnika. U protivnom, ako se mijenja više radnika, jednog za drugim, tada je tri godine bilo maksimalno trajanje. Nadalje, u drugoj je fazi otvoreno pitanje uređenja plaća kroz Pravilnik o radu. To su otvorili sindikati nastojeći kroz Zakon o radu ojačati svoju poziciju i ograničiti mogućnost primjene onog što je do sada bilo značajno sredstvo fleksibilizacije – da se Pravilnikom o radu određuje pitanje plaće. Naime, poslodavac je kada je smatrao da to neće više moći poštovati jednostrano mijenjao pravilnik, na isti način kao što je taj pravilnik i donio pa se to izmijenjeno uređenje automatski primjenjivalo na sve radnike. Ipak, svaki je taj radnik, znajući da u Pravilniku o radu ima utvrđenu plaću i određena prava, znao da će mu to biti poštovano, ili da će imati osnovu utužiti. Sindikati su odlučili da to tako više ne može biti hoteći da jedini način uređenja plaće budu ili ugovor o radu ili kolektivni ugovor. Oni nisu željeli promijeniti uređenje prava, već mijenjati posljedice – povećati broj i važnost kolektivnih ugovora. A to što kod malih poslodavaca sindikata ni

sindikalnih podružnica nema, to što su oni često gotovo beznačajni, nemaju utjecaja, nemaju mogućnosti prisiliti poslodavca na kolektivno pregovaranje i sklapanje kolektivnog ugovora, sve to takvo nastojanje sindikata čini podosta banalnim. Naime, sindikati su naprosto odlučili da je važno samo kako će se moći uređivati plaću. No, postoji posljedica na koju sindikati nisu računali, činjenica jest da kada se plaća može ili mora urediti kolektivnim ugovorom poslodavac mora imati mogućnost da u slučaju nemogućnost ispunjenja obveza u pogledu plaće može otkazati takav ugovor. Analogno i za individualni ugovor o radu, No, to se sindikatima nije svadjelo pa to od sebe predloženo rješenje faktički sami napadaju i govore „mi to ipak nećemo“, „malo smo se šalili“. U pogledu inspekcijskog nadzora rada kroz Zakon o radu djelovalo bi se uređenjem mjera kojima bi inspektorat rada koji bi trebao biti pri ministarstvu nadležnom za poslove rada djelovati s različitim mogućnostima kažnjavanja poslodavaca. U pogledu maloljetnika želi se uređenje u povodu njih staviti izvan korpusa samog propisa rada u poseban propis. Zaštita trudnica, žena koje su rodile i žena koje doje dijete tu se postojeće pravilo o pravu tih žena želi definirati. Sadašnje uređenje vrlo je nejasno: što se uopće događa u situaciji kada žena ne može raditi posao koji je do tada radila, a poslodavac nema drugi koji bi joj mogao ponuditi. Posljedica bi bila da ona ne radi nikakav posao, a da joj poslodavac isplaćuje plaću. U želji da se to promijeni krenulo se mijenjati neka prava trudnica i majki, a došlo se do onog što je do sada bilo nezamislivo, do otvaranja mogućnost otkazivanja trudnici. To se sada želi omogućiti u vrlo uskom sklopu pitanja povezanih sa prestankom poslodavca. Činjenica da poslodavac ima zaposlenu trudnicu ili majku predstavljala je faktičnu prepreku za likvidaciju poslodavca, niste mogli likvidirati trgovačko društvo za vrijeme dok ste imali nekog kome niste mogli dati otkaz. To se sada želi mijenjati, ali na loš način, miješajući „babe i žabe“, pojmove prava društava s pojmovima radnog prava. Željelo se omogućiti otkazivanje u slučaju prestanka poslodavca, no to je trebalo učiniti omogućavanjem izvanrednog otkazivanjem ugovora o radu kada trudnica, primjerice, teško povrijedi svoje obveze iz radnog odnosa kao i u drugim izuzetno važnim situacijama kada nastavak radnog odnosa nije moguć, a takva bi situacija mogla biti likvidacija. Nadalje, ponovno se mijenja normiranje agencija za privremeno zapošljavanje. Sada se javlja ideja da bi parametarski mogli ići na uspostavljanje mogućnost rada putem agencije povisivanjem razdoblja s dvije na tri godine. Probni rad se, također, ponovno mijenja jer je u žestini promjena u prvoj fazi došlo do toga da se željelo omogućiti otkazivanja, praktično, bez ograničenja i stvarnih mogućnosti utjecanja pravnom postupku zaštite. Na to osobno sam u saborskom odboru predložio i inzistirao na određenim rješenjima koja su identificirala problem, ali nisu u cijelosti bila dobra, a ta su se loša rješenja upisala u izmijene i dopune, te je omogućeno potraživanje vraćanja na rad, ali ne i sudski raskid ugovora o radu, primjerice. Sada sam na sastanku u ministarstvu predložio da se to optimizira. Naravno, nije ni pravna znanost u nas imuna od pogrešaka. Sada se promišlja mijenjati radno vrijeme, i to izaziva veliku pozornost u javnosti. Promjene su tu u odnosu na prilagodbu organizacije radnog vremena, ali one su zapravo izuzetno male. Za očekivati je da je radno vrijeme najjednostavniji i najlogičniji put utjecanja na fleksibilnost, naličje utjecaja na plaće. No, u nas to je *virgo intacta*, tu se ne smije zadirati, ovo i bez obzira što bi to bilo razmjerno jednostavno, logično, što bi dalo numerički i statistički vrlo brzo rezultate – no, to ne dolazi u obzir. Već sada u javnosti čujete kakofoniju o omogućavanju rada preko 48, 56 ili 60 sati tjedno, ne uvažavajući činjenicu da se radi o u biti preraspodjeljenom radnom vremenu, kod kojeg treba uvažavati referentne razloge i razdoblja. Pa u nas čak i banalno pitanje poput pauze od pola sata koja ulazi ili ne ulazi u radno vrijeme jest predmet debate u nacionalnim medijima. Pitanja koja se kod nas definiraju kao nedodirljiva u stvari su

području na kojima je najlogičnije i najjednostavnije graditi fleksibilnost. U pogledu odmora i dopusta, rješenja koja se predlažu izgledaju jednostavnije, manje su obuhvatna i kao da ukazuju prema dogovorima, podzakonskim rješenjima i mišljenjima. No kod nas najveće komplikacije i najviše problema vidimo jednostavnih rješenja, najčešće iz njih proizlazi mnogo više pitanja. Očekujem da se pitanje odmora i dopusta neće izgubiti sa svih seminara, predavanja, okruglih stolova i konferencija. Plaće. Mi smo u Hrvatskoj do sada imali plaće u netu, bruto 1 i bruto 2. Za radno pravo referentna je vrijednost bila bruto plaća, bruto 1 kao referentna plaća. Bruto 2 se referirao kao trošak rada. A sada bismo, osim tih faktično računovodstvenih vrijednosti, uveli i propisali i ugovorenu plaću, osnovnu plaću, dodatke na plaću. Potpuno bespredmetno. Zašto mi to činimo? Zato što smo tijekom vremena odlučili da neka plaćanja radnicima budu neoporeziva, sami smo sebe zavaravali, država je sama pristupala na način da nećemo opterećivati jubilarne nagrade, nećemo opterećivati otpremnine, nećemo opterećivati božićnice, regrese za godišnji odmor jer je sama država na taj način davala više no što je mogla. A sada bismo za to izmislili sasvim novu kategoriju dodatka na plaću, pri čemu usvajajući nove nazive mi samo stvaramo sve veću konfuziju jer ne rješavamo temeljno pitanje - što dobiva radnik i koliko to košta poslodavca. Tu treba biti transparentan, i u pogledu radno-pravne definicije i u pogledu primjene i značaja tih dodataka u poreznim propisima. To je nešto što će sigurno najviše pojednostaviti radne odnose. Prestanak ugovora o radu – smrt odnosno prestanak poslodavca poseban je opravdani razlog za otkaz ugovora o radu. Privremena nesposobnost za rad i njen značaj u odnosu na otkazni rok također bi se trebala riješiti na način koji je kompromisan. Iako bi logika samog objašnjenja bila da kažemo da želimo da privremena nesposobnost ne djeluje na tijek otkaznog roka, naprosto otkazni rok teče, a ako je osoba dugotrajno bolesna neka skrb o toj osobi preuzmu odgovarajuća socijalna osiguranja. Općenito, skraćivanje otkaznog roka je sada nešto na što se numerički djeluje. Postoji Indeks zaštite radnika odnosno radno- zaštitnog zakonodavstva. Provodi ga OECD i ocjenjuju se članice. Mi krećemo s druge strane, mi smo odlučili tu smanjiti taj indeks, sami smo sebe uvrstili u tu procjenu, a onda i sami sebe uvjerali da je to najbitnije pitanje pa da moramo djelovati na one parametre koji se ocjenjuju kroz Zakon o radu. Vidjeli smo da je trajanje otkaznog roka bitna točka pa da bismo bolje ispali na nekoj tablici ili grafu, mi ćemo smanjiti otkazne rokove. Smanjiti najduži otkazni rok na 2 i pol mjeseca. Sudski raskid bi se, također, trebao smanjiti s maksimalnih 18 na 6 plaća kao naknada štete, uz plaće koje mu pripadaju za vrijeme dok nije radio a koji će se dosuditi do trenutka prestanka ugovora o radu. Otpremnine - danas velika promjena stava nakon okruglog stola kojem je tema bila otpremnine - ministar je pod pritiskom poslodavaca, ali i sindikata, shvatio da je ovo pitanje bilo nepotrebno otvarati. Nekako je sve izglednije da taj dugo najavljavani gotovo opjevani sustav fonda otpremnina zapravo se i neće dogoditi, da će stvari ostati kao što su bile, ili da će se nastojati riješiti djelovanjem na onaj dio poreznih propisa koji navode na varljivu prikladnost otkaza radi otpremnina kada dajemo fingirane otkaze samo zato da prestanak radnog odnosa bude jeftiniji i da, u pogledu otpremnina, bude manje opterećen. Kolektivni višak radnika ponovno se mijenja, sada bismo trebali dobiti suvislije rješenje, gotovo po prvi puta jest prihvaćen stav da se sluša znanost. Ne baš bez prepreka i ne baš uz silno razumijevanje, no čini mi se da je tu razum prevladao. Sudska zaštita prava iz radnog odnosa vječito je pitanje tokova od 15, 15 i 15 dana. A to je, zapravo, bespredmetno pitanje, radi se o nečem što možete samo upisati da napišete sadržajni komentar i debatirate o nebitnom. To se, sadanje, rješenje uvriježilo, ustabililo se tih 15 + 15 + 15 dana u kojima se treba tužiti. A sada želimo to mijenjati na način da uvedemo razdoblje od 60 dana u kojem se može, ali ne treba, obratiti poslodavcu. Još jedan dokaz da mi

stvari mijenjamo samo zato što je to bilo „zgodno“, a ne zato što to tako treba, jer da postoji i jedan slučaj koji bi bio time riješen na miran način nešto je što koristi i poslodavcu i radniku: ne treba poslodavac kojem je sjedište u Zagrebu znati što je učinio njegov predradnik otkazujući radniku u Dubrovniku, no kad dobije zahtjev za zaštitu prava radnika u Zagreb, on može postupiti na logičan i zakonit način te sačuvati novac koji će, inače, potrošiti kroz radne sporove. Sudjelovanje radnika u odlučivanju. Mijenjalo bi se suodlučivanje na način da bi se smanjio broj kategorija radnika posebno šticećenih od otkaza. Po svemu sudeći radnici stariji od 60 godina više ne bi uživali zaštitu od otkaza suodlučivanjem. Uređenje predstavnika radnika u organu poslodavca se, zbog slučaja u prije spomenutoj naftnoj kompaniji koja počinje na I i završava na A, zapravo željelo promijeniti. Tamo je bio jedan slučaj kada su bili izbori za predstavnicu radnika u Nadzornom odboru, a kasnije ju je novoizabrano radničko vijeće opozvalo i imenovalo drugu osobu. Stav je da je to izvorno pravo koje pripada radničkom vijeću, no naše ministarstvo bez obzira što je to ministarstvo rada, a očito želeći postati stručnjak za pravo društava, uzelo Zakon o trgovačkim društvima pa je tamo našlo članak u kojem piše – isti koji imenuje i opoziva. No zaboravili su da je Zakon o radu *lex specialis* za predstavnike radnika u organu poslodavca. Naravno da to novo uređenje nije dobro, a s time bi se i stručnjaci koji se bave pravom društava slažu. Trebali bismo, stoga, dodati i nazvati to Ministarstvom rada, trgovačkih društava i mirovinskog sustava. Sklapanje kolektivnog ugovora postaje jedna zanimljiva zavrzlama. Željelo bi se brisati pristupanje kolektivnom ugovoru, a omogućiti sklapanje kolektivnog ugovora svim sindikatima. Mi imamo Zakon o kriterijima za sudjelovanje u tripartitnim tijelima i reprezentativnosti u kolektivnom pregovaranju. Bilo bi logično da isti sindikati koji kolektivno pregovaraju mogu i potpisati kolektivni ugovor. Sada se naše ministarstvo sjetilo da ono radi red u postupanju, a to je da bi oni omogućili da se svim sindikatima ponudi kolektivni ugovor na potpis. Tu ima logički problem - bespredmetno je kolektivni ugovor nuditi sindikatima koji uopće nisu kolektivno pregovarali na potpis. Imate poslodavaca kod kojih djeluju Republički sindikat radnika Hrvatske ili Novi sindikat, koji su poznati po tome da se kod njih radnici jave kada su u bilo kakvom problemu u vezi s otkazom i oni istog dana budu imenovani sindikalnim povjerenikom i zaštićeni. Slijedom od Ministarstva promišljenog rješenja čak kada bi bio i samo jedan član taj bi sindikat mogao potpisati kolektivni ugovor. To mi se čini nelogično. Vrag je u malim stvarima, jer ima velik rizik kada uključujete i najmanji sindikat. U Zagrebačkom holdingu, tako, imate 29 sindikata. Svakom od njih morate ponuditi kolektivni ugovor na potpis. Što će se dogoditi ako im ne ponudite na potpis? To će biti protuzakonito, a kao takvo ništeto. U HEP-u nas je to koštalo nekoliko stotina milijuna kuna. U smjenskim radovima u obrazovanju više od milijarde, ali mi i dalje želimo uvoditi procedure kojih se kasnije nećemo držati. Proširenje primjene kolektivnog ugovora - ideja je uvijek bila da konačno definiramo na koga kolektivni ugovor u primjeni proširujemo, da kažemo na koje radnike, kod kojih poslodavaca, ti treba primijeniti. To do sada nismo imali. Sada se ponovno ubacuje pokoja riječ, a ponovno to nećemo uspjeti razriješiti, pa ćemo se pitati da li je prošireni kolektivni ugovor primjenjiv sukladno onim djelatnostima upisanim u trgovački registar, da li sukladno onom što je upisano kod Državnog zavoda za statistiku, da li na sve radnike ili samo neke? Da li je moguće da se kod istog poslodavca primjenjuje pet, šest kolektivnih ugovora? Da li se može iz svakoga od njih, po principu povoljnosti, primjenjivati nešto bolje i nešto više? Štrajk – želim kazati da mogu štrajkati samo reprezentativni sindikati, ali samo za ona pitanja vezana za sklapanjem, otkazom, izmjenom ili prestankom kolektivnog ugovora. Pitanja u vezi s neisplatom plaća, ali ne neisplatom mjesec dana po dospijeću, već odmah po dospijeću – tu bi mogli štrajkati svi i odmah. To je bespredmetno, jer zamislite štrajkati ako plaća

kasni jedan ili dva dana. Pa, razvijamo li mi kulturu rada, radnu etiku, ili kulturi i etiku štrajka i nerada? Pravila o poslovima koji se ne smiju prekidati za vrijeme štrajka – tu se želi uvesti pojam temeljnih ljudskih prava, da se ne smije štrajkati na poslovima koji se tiču temeljnih ljudskih prava. Što to znači? Znači jedna pojam preuzeti iz udžbenika ustavnog prava, a potom ćemo se svi uključiti u vrlo teorijske raspre o tome što jesu temeljna, a što ljudska, što ustavna prava, koja je to od onih više generacija prava, jesu li to ustavna prava, je li to šire od ustavnih prava, jesu li to možda i pravila koja su prihvaćena od civiliziranih država? To uvodimo u jedan zakon kakav je Zakon o radu. Nisam siguran da to ima smisla. Sveukupno mnogo je nedoumica i nejasnoća. Postavljaju su i pitanja da li mi uopće razumijemo gdje živimo i kuda se krećemo, što je paradigma suvremenog svijeta rada. Neki procjenjuju da za dvadeset godina više nitko neće raditi na neodređeno vrijeme. Možda nećemo uopće imati ugovor o radu kako je to u Americi sada. Mi se tome suprotstavljamo, to ne prihvaćamo i to smatramo pogrdnom riječju radnog prava – nekako kao da je ključna psovka „da Bog da te fleksibilizirali!“. Značaj pojma fleksibilizacije jest zapravo u važnosti kao signalnoj vrijednosti, kada s eta riječ počne koristiti i zazivati fleksibilizacija, to nam signalizira da ne samo uređenje rada nego općenito stanje na tržištu rada ne valja. Umjesto da prihvatimo da nam se upalila crvena lampica, da vrlo jako bljeska, da nas to potakne na djelovanje, mi zapravo želimo reći da tome nije tako, upiremo u to, a čak i onda kada dođemo do toga da su promjene nužne mi se na brojnim diskusijama o izmjenama i dopunama Zakona o radu iscrpljujemo dilemama je li fleksibilizacija dobra, što je sigurnost u fleksigurnosti. Pa i kada se, u okviru apstrakcije, uspijemo dogovoriti da nam možda nešto takvo treba, nikada se nećemo dogovoriti što nam konkretno treba, što to konkretno znači. To je apsurd. To se događa i u ovom zakonu jer jedan od mojih strahova jest da ulazeći s tim ciljem fleksibilizacije mi ne izađemo samo s još rigidnijim rješenjima. Spominju se i neka *win-win* rješenja, svi se u njih zaklinjemo i svi očekujemo da ćemo od njih dobiti, a da nitko neće izgubiti. To, nažalost, nije moguće. Pogotovo ne u situaciji kada bi zapravo radnici trebali „dati“ odnosno imali bi umanjena prava. Sindikati tu onda kazuju kako ne vjeruju da će se ta umanjena prava primjenjivati kao što se nisu primjenjivala niti ona prethodna, jer kod nas se diskusije ne vode konstruktivno s ciljem rješenja, vidjevši što dajete, a što dobivate, kod nas se diskusije vode o načelima i načelnim stavovima, o tome da neke stvari nisu moguće i da će se sutra prosvjedovati pred zgradom Ministarstva rada i mirovinskog sustava, i možete o tome danima razgovarati i pregovarati, ali nitko se ni za pedalj neće pomaknuti od izvornog stava. Obično se govori da kad fleksibiliziramo tada poslodavci moraju preuzeti neke druge odgovornosti u pogledu financiranja socijalnog sustava. Onda na kraju, a tako smo radili mi do sada, fleksibiliziramo i otpuštamo troškove na jednoj strani, ali povećavamo troškove na drugoj strani. Na kraju sve bude skuplje za poslodavce nego što je bilo prije takvog „fleksibiliziranja“. Sjetite se samo doprinosa za zdravstveno osiguranje. S 15% smo spustili na 13%, iako je već tada sustav bio u potpunom kolapsu samo to našim ministrima nitko nije rekao. Ubrzo nakon toga povećali smo PDV jer troškove „uštediti“ te vrste netko ipak treba odnekuda financirati. I tako taj zamišljeni *win-win* postaje začarani krug iz kojega nikako da izađemo. A u dogovore se zaklinjemo kao u vjeru u Božje milosrđe, jedino što nitko nikada nije vidio da se dogovori postižu i poštuju u trokutu Vlade, poslodavaca i sindikata, kao što i Božje milosrđe teško svjedoče živi. Stoga treba zaključiti da ta vrsta zamišljenih *win-win* rješenja ne postoje. Što možemo napraviti? Ono što je silno bitno u Hrvatskoj je postati, prije svega, racionalan, a potom tražiti neka druga rješenja. Primjerice, mislim na način kojim bi se radnike uključilo u odlučivanje ili u podjelu dobiti. TU bi onda i radnici, uz poslodavce, prihvatili odgovornost upravljanja. Ono što se, također, može napraviti, a što kod nas nitko ne

želi napraviti jest cjeloživotno učenje, mada se u to zaklinjemo. Obrazovati radnika da može uvijek odgovoriti novim potrebama na tržištu i kod poslodavca, to je dobro i za poslodavca jer on tada može dobiti radnika kojeg može staviti na drugo mjesto rada ili neko svoje drugo poduzeće u kojem je otvorio neku novu djelatnost koju tamo obavlja. To bi trebao biti interes svih. No kod nas svi očekuju da će to platiti netko drugi. Samo se zapitajte koliko su radnici spremni uložiti u svoje znanje u Hrvatskoj. Taj podatak je zabrinjavajući. Odgovor će biti – pa mi ni nemamo što ulagati. A pogledajte automobile koji voze po našim cestama, koji su kupljeni u vrijeme dok je bilo novaca, a kada se moglo ulagati u znanje, obrazovanje, prikupljanje novih kompetencija. A iz znanja, kompetencija možete zaraditi automobile, ali teško da će automobili kupiti znanje i sposobnost. Starost naših strojeva i tehnologija je i tri puta veća no što je prosjek u Europskoj uniji. Treba ulagati u znanja i kompetencije koje će biti potrebne za usvajanje novih tehnologija. Jer naši radnici naprosto neće moći odgovoriti zahtjevima proizvodnje koju će ovdje pružiti mogućnost mobilnosti. Ne samo to. Znanje stranih jezika naših radnika je toliko nisko i loše da, ma i da sve drugo znaju i imaju, zbog toga neće naći svoje mjesto rada na tržištu rada Europske unije. Socijalni partneri – oni bi trebali tražiti takva rješenja koja će biti zajednička, ali će imati i zajednička odricanja. Taj zadnji faktor kod nas, na neki način, ne postoji. Kod nas se, ako pitate sindikate, uvijek traži socijalni dijalog ili radno pravo koje treba ići u korist radnika. Hrvatska udruga poslodavaca, pak, najčešće se dogovori s državom, kao što i radnici očekuju rješenja od države, a ne traže i ne zagovaraju one svoje istinske interese sa željom da se ugrade i u zakon i u zakonodavstvo kako bi dugoročno stvari poboljšali. Kod nas je ta trampa s nekim trećim nacionalni sport. A koji su rizici? Velika pravna nesigurnost. Činjenica da kada dva puta u istoj godini mijenjate Zakon o radu vi zapravo ne znate po čemu se ponašate. Mi danas raspravljamo o tome da je to nešto što zadire i u pitanje dostojanstva radnika jer stalno mijenjati, stalno imati nova pravila, stalno se ponašati na novi način to je teško, to i košta. Činjenica da kod nas uvijek imamo neki zakonodavni stampedo proizlazi od naših ministara koji žele reći i pokazati da je sve krenulo od njih, *ab ovo*, žele pokazati da i oni žele odraditi nešto, ostaviti upečatljiv „trag“ pa i funkcionalne stvari kao što je mirovinsko osiguranje uspijevaju nakaradno mijenjati samo zato da bi to bio neki njihov „dodatak“ našem pravnom sustav. To je nešto što nas na neki način obilježava. Kako Kaže Ostap Bender, „Ideje naše, benzin Vaš!“, država uvijek nešto uređuje ne razmišljajući da će to uvijek nekog koštati, sve i ako ne košta državu. Država sebe ne vidi kao skrbnog vlasnika, mudrog upravljača ili, barem, samozatajnog sudionika. Ne, ona sebe vidi kao nekog prosvijećenog apsolutista koji je uvijek u pravu i koji, sve što radi, radi s dobrom namjerom ne razmišljajući da iz te dobre namjere gotovo uvijek za neke druge proizlaze veliki troškovi. Ono, pak, čega se najviše plašimo jest da kada imate brojne skupine u društvu koje su nezadovoljne one počinji na najrazličitije način braniti svoje interese. Pitanje natpisa u Vukovaru, jedan dio ljudi koji su žrtve nezaposlenosti, mladi koji teško nalaze posao pa sada ako još isključite sindikate iz odlučivanja, onda stvarno možete dobiti u Hrvatskoj mitsko biće u obliku King-Konga, kako ga zove naš premijer, što će onda dovesti do nestabilnog političkog sustava u ovoj državi. A to je još jedan silno važan, možda ponajvažniji, faktor za privlačenje investicija, investitori žele znati da njihove investicije dolaze u zemlju koja normalno funkcionira. Potom, pitanje koje kod nas stoji jest što mi uopće želimo i kakve mi radne odnose želimo, kakvo uređenje rada želimo, kakvo tržište rada želimo, kakvo gospodarstvo i društvo želimo? Na ta pitanja mi nemamo odgovora. Mi nikada nismo sjeli, razmislili, i zapravo zaključili što želimo - kao u onoj kineskoj poslovice kada ne znate kuda idete tada ćete u svakom slučaju doći tamo. Meni se čini da kada progovara i pregovara ministar koji nije pravnik i nije ekonomist, kada je okružen velikim brojem

ljudi koji nemaju iskustva, kada se odluke baziraju na tome što je rekao ministar financija kada se na nekog izderao preko telefona, tada mi se čini da to nije mjesto za pravnu struku. Sami smo sebe snizili i ponizili. Možda je i ova institucija kriva za to što smo dozvolili da neki koji su loši pravnici ovaj fakultet i završe. Kada pogledate sav taj fond znanja na strani države, poslodavaca i sindikata, on je mnogo manji no što je bio prije deset i petnaest godina. Fond znanja u Ministarstvu rada i mirovinskog sustava mnogo je manji nego što je bio bez obzira što brojka zaposlenih raste. Kao kod Parkinsonove observacije o Kolonijalnoj upravi Britanskog imperija – najviše je zaposlenih bilo kada je kolonijalnog prostora nestalo. To je veliki problem. Koja je tu uloga znanosti? Treba li znanost samo promatrati ili treba i sudjelovati? Znanstveni aktivizam veliko je pitanje za nas znanstvenike. Ako prepustite i samo komentirate onda ćete sudjelovati u upropaštavanju, a ako sudjelujete vrlo često morate pristajati na kompromise koji su sa znanostu u sukobu. Čemu služe zakoni? To je također važno pitanje. Mi se ponajviše bavimo simboličkim zakonodavstvom, zakonodavstvom koje je beznačajno i kada ga pišemo, pišemo ga zato da ga ne bi primjenjivati pa i oni koji ga pišu znaju da ga neće primjenjivati, oni koji bi se trebali plašiti njegovih posljedica znaju da od toga neće biti ništa, a oni koji bi trebali koristiti benefite, također, znaju da ih neće biti pa niti ne uračunavaju da bi ih koristili. Ako je tome tako pitam se da li doista izlaze iz krize treba tražiti u promjenama zakona. Čemu služi nomotehnika? U Hrvatskoj ničemu. Naši zakoni i kada su pisani najboljim željama najčešće ne znače ništa. Konačno, važna je uključenost sviju i u to se uvijek i svi zaklinjemo, od onih koji su akteri na tržištu rada, sindikata, poslodavaca, do države. I ipak, to ponajčešće izgleda kao selidba groblja, oni kojih se to najviše tiče ne žele sudjelovati. Tako su se i sindikati izvukli iz refromi, poslodavci posustaju vidjevši da rješenja nisu onakva kako se razgovaralo. Čini mi se da to zaklinjanje na kompromis postaje antiteza mogućnost da se bilo koji problem uopće riješi. Mi zapravo uvijek imamo „figu u džepu“, zapravo umjesto da nešto uređujemo, mi samo formalno-pravno definiramo i zapisujemo neka prava i neke obveze, a to nam ne treba. Ne trebaju na taktičke varijante, veliki manevri u malom laboru, a to je gotovo uvijek ono što se kod nas događa - ja ću tebi ovo, a ti ono. Danas sam čuo da se razmišlja o tome da se treba paziti da radno zakonodavstvo ne bude predmet na kojem bi vladajuća stranka mogla izgubiti dio popularnosti. Razmišljanje o tome znači odgađanje rješenja, a to je samo drugi naziv za odgađanje neupitnog kraha, koji je danas više no ikad silno izvjestan. Ono što uvijek tražimo su sofisticirana rješenja, umjesto da se pouzdajemo u nešto što će dati rezultate. Takvo radno pravo i pristup njemu u Hrvatskoj mene podsjeća na pjesmu Talking Headsa, pjesma se zove Road to Nowhere ili Put prema nikamo. Neću citirati riječi, tu pišu. I ispada da je to naše radno zakonodavstvo cesta bez kraja, koja ovako izgleda u Americi, a u Hrvatskoj možemo to opisati ovako – most u mjestu Kosinj. Tu je uvijek poplavljeno u proljeće. Između čega biramo: pogodite s koje ćete strane prijeći na drugu stranu – tu ćete samo smočiti noge, a gdje ćete se utopiti. Pa i kada uspijete smočiti se, pa ne govorimo o dobrom nego najmanje lošem rješenju. Tako to izgleda u nas. Teško je reći što je uzrok, a što posljedica, što problem, a što rješenje. I ima li ih uopće. To je sudbina radnog prava. Ali valja znati da izlaz uvijek postoji, ali kao da se ne zna čime ga dokučiti. Znanjem i strukom, samo tako. Zналаčki i stručno. Prekoračio sam vrijeme, ali morao sam to reći.

J. Barbić: Zahvaljujem kolegi Gotovcu na ovako živopisnom izlaganju. Ušao je u tematiku radnog prava pa i šire od toga što je potrebno za razumijevanje stanja stvari. Na njegovo bih izlaganje dodao dvije konstatacije koje samo potkrjepljuju ono što je govorio.

Hrvatsko društvo nema sustava vrijednosti. Tamo gdje nema pravog sustava vrijednosti ne može se izgraditi ni dobar pravni sustav, jer on mora počivati na nekim utvrđenim i prihvaćenim vrijednostima. Jedan smo sustav vrijednosti, o kome možemo raspravljati je li bio dobar ili loš, napustili, drugi, novi još nismo uspostavili a to je odličan teren za ubacivanje u propise pravnih rješenja koja odgovaraju pojedinim interesnim skupinama. U tim uvjetima teško je očekivati postojanje konzistentnog pravnog sustava.

Drugo važno obilježje stanja u nas je da se javne stvari od općeg interesa vode na amaterski način. To je inače ozbiljan profesionalni posao koji se mora voditi sustavno s dugoročnom vizijom stvari a ne na amaterski način. Amaterski pristup stvarima lako dovodi do previda, poduzimanja mjera kojima se ne sagledava puni učinak nerijetko s ciljem postizanja trenutnih kratkoročnih učinaka bez uvažavanja kontinuiteta u odnosu na ono što je do tada bilo učinjeno. Popularan je pristup da sve počinje od mene, a prošlost je samo nešto negativno, nema razlikovanja dobrih od loših stvari u prošlosti. To je plodno tlo za zaštitu pojedinih grupnih interesa u odnosu na opće.

Prošli smo veliko, jako turbulentno razdoblje zakonodavnog stampeda mijenjanjem velikog broja propisa ogromnom brzinom radi prilagodbe pravnoj stečevini Europske unije. Nakon što smo to obavili, umjesto da krenemo mirno i sustavno, zakonodavni tempo je ostao isti a pravni se sustav ne sređuje nego se sve više usložnjava a posljedice su jasne - nema pravne sigurnosti. A ona je polazište svega - sve drugo se na nju nadograđuje. To vrijedi i za radno pravo, kao što ste mogli lako uočiti iz izlaganja našeg uvodničara. Kako će netko ulagati u zemlju u kojoj ne znate što možete učiniti s lošim radnikom i kako ćete ga se riješiti, kada vas očekuje radni spor u kome imate velike izgleda da ne ćete uspjeti ? To se mora riješiti na zadovoljavajući način. Ipak ne treba biti pesimističan, treba gledati u budućnost.

Nakon jako dobrog uvodnog izlaganja vrijeme je za vaša pitanja i razmišljanja. Izvolite.

I. Grgurev: Meni je bilo jako zanimljivo izlaganje docenta Gotovca jer je precizno detektirao nepreciznost predlagatelja reforme. Samo bih komentirala jednu točku koju je istaknuo te bih voljela čuti ima li, u tom kontekstu, još kakvu informaciju. Spomenuo je da bi se, između ostalog, promijenila odredba o apsolutnoj zaštiti od otkaza trudnicama, da bi se išlo na relativnu zabranu otkazivanja zbog racionalnih razloga jer se u praksi pokazalo da se ne može provesti likvidacija trgovačkog društva ako je u njemu zaposlena trudna radnica zbog zabrane otkaza trudnicama. Je li predlagatelj te odredbe svjestan činjenice da je Hrvatska ratificirala Konvenciju Međunarodne organizacije rada o zaštiti majčinstva iz 1952. te Europsku socijalnu povelju iz 1961. godine. Riječ je o starim međunarodnim standardima koji uređuje to područje te sadrže apsolutnu zabranu otkazivanja trudnicama. Postoje moderniji međunarodni mehanizmi poput revidirane Konvencije Međunarodne organizacije rada o zaštiti majčinstva iz 2000. godine koja dopušta otkazivanje trudnicama iz razloga nevezanih za trudnoću. Ima li u nas političke volje da se opozovu spomenuta Konvencija i Europska socijalna povelja koje su nametnule ovu apsolutnu zabranu te prihvate međunarodni izvori novijeg datuma? Naime, problem vidim u tome što predložena izmjena zakona nije u skladu s obvezama Hrvatske *vis a vis* međunarodnih i regionalnih izvora koji je obvezuju.

V. Gotovac: Ovo je samo jedan od pokazatelja kako se kod nas radi površno i bez puno razmišljanja. Naravno da politička volja postoji. Kod nas stalno postoji politička volja, pa to je gotovo jedino što postoji. Nažalost, manjka znanja. Sigurno da na ovaj aspekt nitko nije obraćao pažnju. Do ideje o mogućnosti otkaza trudnice ionako je došlo naprosto

zato što se to pojavilo kao pitanje u praksi. I mi smo ga uskočili normirati, umjesto da promislimo može li se to uopće u postojećem. A i ako može da ga nastojimo u praksi interpretirati, bez normativnog. No, mi nismo razmišljali uopće gdje se to reflektira i kuda to može voditi. Mi ćemo vjerojatno prvo to mijenjati na neki način, a onda razmišljati koje su posljedice toga i trebamo li čekati trenutak u kojem ćemo moći otkazivati one međunarodne ugovore koji nas obvezuju kod Vijeća Europe ili Međunarodne organizacije rada. Tu ima i dodatnih pitanja obzirom na to da je periodička mogućnost otkazivanja nekih od ovih izvora. Dakle, to je pravi dokaz kako radimo površno, kako uopće ne sagledavamo širi kontekst rješenja nego naprosto, fokusirajući se na jedan uski koncept, mi bez razmišljanja uskačemo u poteze, koji će posljedice uvijek negdje proizvesti. Posljedice koje, naravno, mogu biti i političke, no političke posljedice nisu samo stvar državnštva ili državne politike, politička je sigurnost jedna je prvih potki privlačenja investicija.

B. Sedak-Benčić:

Uključio bih se u raspravu vezano uz institut prava na isplatu plaće i uz institut pravnih posljedice neisplate plaća. Prema nekoj mojoj, dakako neznanstvenoj klasifikaciji Hrvatska je do sada prošla kroz tri različita režima izračuna i isplata plaća. U onom prvom koji se obično naziva administrativni socijalizam vladalo je općepoznato načelo poznato po uzrečici „ne mogu oni tako dobro glumiti da nas plaćaju, koliko mi možemo dobro glumiti da radimo“, zatim onaj drugi period nazvan samoupravni socijalizam, koji je dugo trajao, a obilježen je uzrečicom „ne mogu oni nas tako malo platiti, koliko malo mi možemo raditi“ i konačno ovo sadašnje razdoblje tzv. tranzicijski period, koji bi prema mojoj prosudbi mogla obilježiti slijedeća uzrečica „ne može zakonodavac izmisliti toliko naziva za plaću, koliko poslodavci mogu izmisliti razloga da niti po jednom tom nazivu ne isplate nikakvu plaću“. Dakle u samo jednom radnom vijeku promijenjena su barem tri načina obračuna i isplata plaća, te s njima također i barem toliki broj predodžbi o pravu na isplatu plaće. Sada zakonodavac, očito zbog učestale pojave neisplate plaća, najavljuje i uvođenje novog instituta - pravo na štrajk zbog neisplate plaće, nakon kašnjenja s isplatom od jednog dana, zbog čega postavljam pitanje kako će se to zakonsko rješenje uklopiti u postojeće stanje i koje će biti posljedice eventualne uspostave tog prava.

V. Gotovac:

Ono što je najbolje jest to da se radi o bespredmetnom pitanju. Ja mirim u sporovima koji prethode štrajku zbog neisplate plaće. Tu su najčešće poslodavci „na izdisaju“ ili „poduzetnički mrtvi“. Prvo, poslodavac iscrpi sve mogućnosti kreditiranja. Kada to iscrpi prestane plaćati dobavljačima, a kada ne može više nikoga uskratiti u plaćanju tada uskraćuje plaće radnicima, ali on je tada „klinički već mrtav“, kao poslodavac. Ta ideja da se oko toga štrajka zapravo je bespredmetna tada. Pomoći tada više nema. Bespredmetno je još nešto. Pravni poredak treba biti tako usmjeren da svaki problem ima jedno efikasno rješenje. Na ovo pitanje neisplate plaće imamo više rješenja. Jedan je štrajk koji će sada biti omogućen odmah. Drugo je ovrha, ako imate ovršnu ispravu koju bi trebali imati po Zakonu o radu, ali često je nema. Treće je tužba. Imamo tri instituta umjesto, nažalost, jednog efikasnog. Kada bi se netko posvetio i rekao – naš problem je to što se vječito nešto čeka, pa i da poslodavac doista posve propadne prije no ode u stečaj, i tada više ne ostaje ništa. Ostane samo obaveza, sve drugo je rasprodano, svi radnici već su otišli. Kada bi se razmišljalo da neki drugi trenutak bude trenutak stečaja tada bi možda i došlo da neke naplate plaća. Osim toga poslodavcu bi najveća prijetnja trebao biti stečaj, ne štrajk. Njemu je, u konačnici, to sasvim svejedno, ali mi idemo nekim sasvim krivim putem. Mi ćemo štrajkati, a umjesto stečajeva smisliti

ćemo predstečajne nagodbe. Stalno ćemo smišljati neke poskočice i doskočice, sve samo ne rješenja. Zašto? To se znanost može pitati. Znanost će sigurno reći da to uopće nije potrebno. Ali ni političari, ni socijalni partneri, ni javnost o tome znanost uopće neće pitati. Pravni spor, mjesto za pravne sporove, i njihovo rješavanje jest pred sudom i „privatnim sudovima“, arbitražom, koji to mogu riješiti. Ne na cesti jer se na cesti pravna pitanja ne rješavaju.

Pavle Cvijić, umirovljenik:

Zanima me, da npr. Amerikanci iz Željezare Sisak proizvodnju bešavnih cijevi prenose u Meksiko i tamo montiraju, a naši to dozvoljavaju. Kako se može uspostaviti to da se takve stvari ne događaju?

V. Gotovac:

Odgovor na ovo pitanje je povezano s tržištem rada. Odgovor na ovo pitanje nije povezano sa zakonodavstvom. Mi, naravno, takvi kakvi jesmo u radnom zakonodavstvu takvi smo i kada uređujemo i druga pitanja. Ni po čemu nemamo razloga za sumnjati da onako kako smo nesposobni u jednom resoru jesmo i u nekom drugom ili svakom. Naravno, posljedica toga jest da onda iz raznih razloga gubimo radna mjesta. Jedan dio toga jest da dozvoljavamo ono što ne bismo trebali. U svakom slučaju taj koji je nešto investirao, on je vrlo vjerojatno odlučio da će se preseliti negdje drugdje, ne zato što je on to htio. On je, u konačnici, ovdje investirao. Ne, problem je vjerojatno u tome što je on uvidio, pa odlučio, da ovdje na ovom mjestu nije smisleno poslovati. Nijen netko odavde otišao i prestao biti poduzetnik zato što je netko njega tjerao ili zato što je baš loš poslodavac, nego zato što što investitor u Hrvatsku često shvati da se u nas uopće ne isplati, ili ne može, biti poduzetnik, pa on uopće neće više biti ni poslodavac. A zašto je tome - to je ključno pitanje.

J. Barbić:

Dozvolite da ovome dodam dio koji nije radnopravni. Da bi netko ulagao i poslovao u nekoj zemlji tamo mora postojati pogodna investicijska klima. Takvu klimu kod nas nemamo. Ranije sam spomenuo da je prva pretpostavka za to pravna sigurnost. Kod nas je nema, primjer je i u posljednje vrijeme svake godine mijenjan Zakon o radu. Porezni se sustav stalno mijenja. Još su u bivšoj državi američki ulagači govorili - napravite zakone kakve hoćete pa i neka ne budu baš najbolji ali ih nemojte stalno mijenjati. Mi ćemo se prema njima prilagoditi i zadovoljiti vlastiti interes, ali ako ih stalno mijenjate mi smo izgubljeni. Otići ćemo tamo gdje su stvari barem relativno stalne i izvjesne. Tu je početak i kraj priče. Radno pravo je vrlo zahtjevno. To nije neka sporedna stvar, jer svaki poduzetnik mora računati s radnom snagom. Što će napraviti ako ne može otkazati ugovor o radu s osobom koja ne zadovoljava? Voditi parnice? To se zna i opće je poznata stvar ne samo u zemlji nego i izvan nje.

Marijan Butina:

Na neki način odgovorio bih gospodinu. Dolazim iz proizvodnje. Mi smo jedni od većih proizvođača za automobilsku industriju. Upravo je gospodin Cvijić potaknuo s pitanjem o Meksiku potrebu da se javim za raspravu. Mi u Hrvatskoj trenutno imamo 3.600 zaposlenih radnika. U 2012. godini smo izvezli za preko dvije milijarde kuna robe. Mi smo ove godine povećali broj zaposlenika za 800. Nije to Ikea s 22 radnika. Mi se veselimo Americi. Idemo za automobilskom industrijom. Sve predradnje su napravljene, trenutno školujemo 120 ljudi koji polaze strane jezike. Kada smo imali krizu 2008. godine otpustili smo 200 ljudi. Ostale koje smo smatrali perspektivnim smo školovali. Popeli smo se nakon toga na 2.800 radnika. Imali smo krizu prošle godine. Otpustili smo 200 ljudi u 2012. godini. Sad ih je ukupno zaposleno 3.600. Mi idemo u Meksiko.

Prije savjetovanja u Opatiji kolega iz Audija poslao mi je reference o Meksiku. Pogledao sam to i rekao direktoru da ništa od toga jer su skuplji po radu nego mi. On mi kaže da nisam dobro pogledao. To nije satnica to je dnevnicica. U Meksiku je trenutno 5,60 eura dnevnicica za stručnog radnika u automobilskoj industriji. Mi se s njima moramo boriti s ovakvim zakonodavstvom. Mi smo ove godine preko 100 ljudi zaposlili na poslovima šivanja iz Mađarske. Svaki dan autobusi voze te radnice po 120 km i uredno gospođe rade u Hrvatskoj. Inače radimo u okolici Varaždina slobodnoj zoni. Imamo i svoj pogon u Zlatar Bistrici. Bilo je pitanje zapošljavanja novih šivača, trebalo je još stotinjak šivača. Tražilo ih se po Zagrebu (Kamensko itd.) Imamo osiguran prijevoz autobusima ako vozimo 100 km iz Mađarske vozit ćemo i pedesetak kilometara iz Zagreba. Zna li koliko je zainteresiranih šivača? Sedam. Prije dvije godine su nas uvjerali da ćemo svi živjeti od prodaje dionica INE, HT i sve će biti super, a rad smo zaboravili. Nije točna informacija o inspekciji rada, da ne kontrolira velike poslodavce. Oni su kod nas uredno svaka dva mjeseca i mislim da će ovaj novi Zakon o radu za nas poslodavce biti jedan Frenkeistein. Imamo tvornice u Austriji, Sloveniji, Argentini i vjerujte naši vlasnici kada im neke stvari obrazlažem to je show. Imamo jako neugodnih situacija, jer jedan od vlasnika, Austrijanac, je doktor prava. Prvih godinu dana samo me gledao i mislio koga je doveo u svoje poduzeće. Radio sam u Ministarstvu kao inspektor rada i znao sam cijelu priču. Cijena rada u Meksiku je ta i mi se njima moramo suprotstaviti. Sa sindikatima do prije godinu dana kada je bilo drugo vodstvo bilo je prijava i svega. Sada toga više nema. Naši radnici dobivaju plaću uvijek 14. u mjesecu. Ako ukinu pravilnik o radu pitam kako će sada izgledati ugovor o radu. U mojoj šivaći zbog stimulacije radnika na deset strana je razrađeno kako će se ti ljudi stimulirati.

E. Zdravec: Ovo što smo čuli od docenta Gotovca je jedan neobično dobro napravljen autoportret države i društva koji se zove Lijepa Naša Hrvatska. Da nije nimalo pretjerao govori činjenica da je neobično mnogo mladih ljudi pobjeglo u inozemstvo. Govorili ste o diletantizmima u ovoj zemlji ili o amaterski vođenoj državi kao što je to rekao Prof. Babić. To nije apstraktna poruka. To je životna poruka. Mladi bježe. Svi mi znamo tu situaciju, a moje je pitanje, probajte mi reći kada će to prestati? Kada ćemo dobiti kompetentnu vlast koja će voditi ovu državu za dobrobit naše djece?

V. Gotovac: Rješenje postoji i već je izloženo, ne biste vjerovali. Radit ćemo do 67. godine. Ne baš sada nego kroz jedno dvadesetak godina. Kakve to veze ima s mladima? Reći ćete za mlade je to još gore jer ako će stariji duže raditi onda će teško biti više, ili uopće, posla za mlade. Ipak, za nas radi demografija, svake godine sve je manje mladih. Izumrijet ćemo prije ili kasnije, prestat ćemo biti problem i sebi i drugima. A dobili smo prije neki dan još jedan dobar odgovor. Vjerojatno ste slušali o strategiji obrazovanja, izložena je. Škole će započeti godinu dana prije i trajat će godinu dana duže. To su te dvije godine koje će pratiti produljivanje radnog vijeka. Dakle, što ćemo mi učiniti – mi ćemo ljude, a da bismo ih zadržali sa ceste, duže držati u školama. Ali, zaboravili smo da i te škole koštaju. Ma, mi se tako stalno bavimo nečim što kolegica Vukorepa naziva parametarskim reformama. Stalno odgađamo rješenja opravdavajući se time da su to, navodno, nerješivi probleme. Kada će biti bolje? Onda kada prestanemo takve odgovore tražiti. Rješenja nešto rješavaju, naša ponajčešće ništa na rješavaju. Kod nas je lakše baviti se promocijom, angažirati PR agencije, medije, kažemo da je nešto sjajno, a za godinu-dvije pokaže se da nema ni učinaka, ni rješenja, ni rezultata, ukratko da ono u što smo se nerazumno zaklinjali, da nema veze ni sa čime.

Ž. Potočnjak : Imam potrebu komentirati izlaganje kolege Gotovca i neka od postavljenih pitanja iako sam jutros razmijenio oštre riječi s Ministrom rada i mirovinskog sustava, pa su mi kolege sugerirali da se manje osobno angažiram u svim tim sukobima jer da sudjelovanjem u njima gubim svoj znanstveni dignitet. Međutim i docent Gotovac je postavio pitanje znanstvene odgovornosti, pa mislim da u tom kontekstu znanstvenici zaista trebaju govoriti i zauzimati stajališta o aktualnim problemima. Naime, hrvatsko društvo uopće nije svjesno stanja našeg gospodarstva, a osobito stanja tržišta rada. Političari vrlo uspješno prikrivaju pravo stanje stvari. Pripremajući se za televizijsku emisiju u kojoj sam jučer sudjelovao poslao sam uredniku i voditelju emisije nekoliko slajdova koji pokazuju zaposlenost u Hrvatskoj. Jasno niti jedan od tih slajdova nisu pokazali gledateljima jer oni zorno pokazuju da je Hrvatska po zaposlenosti na dnu Europske unije. Mi nemamo ljude koji rade i koji stvaraju dohodak iz kojih bi se onda mogla financirati država, školstvo, zdravstvo, mirovine itd. To je realnost i s tom realnošću mi se ne želimo suočiti. Mi ćemo kupiti još godinu dvije socijalnog mira. Prodat ćemo ove godine Poštansku banku, Croatia osiguranje. Sljedeće godine ćemo prodati ceste. Mi ćemo još godinu - dvije uspijevati održavati takvo stanje. Spremnost da se suočimo s realnošću je nikakva. Nama su potrebne ozbiljne reforme, ali reforme koje će zaista nešto mijenjati. Ministar s oduševljenjem kaže da ćemo do kraja ove godine samo iz područja radnog zakonodavstva promijeniti jedanaest zakona, a s područja mirovinskog još četiri zakona. Kažem mu da je veliki dio mog posla upravo čitanje i analiziranje zakona. Međutim, ako ja nisam u stanju pratiti tu silinu normativnih promjena teško je za očekivati da će to moći učiniti netko kome je to samo sporedni dio posla. Realno, ne postoji spremnost ni za suočavanje sa stvarnošću niti za bilo kakve ozbiljne promjene. Tu je i pitanje koje je postavila kolegica Grgurev. Mi smo svi svjesni toga da jedan nerazmjerna zaštita trudnica otvara određene probleme. Kad smo otvorili to pitanje onda nam je nakon puno rasprava pomoćnica ministra rekla –ne, ne, ne međuresorna radna grupa je zauzela stav da u tom području nema promjena. Jedina promjena koja će možda bit učinjena je da će za vrijeme bolovanja teći otkazni rok. To su takve male promjene koje ne znače puno za naše prilagođavanje Europskoj uniji i velikim zahtjevima globalnog tržišta. Umjesto stvarnih promjena otvorilo se pitanje prikladnosti uređenja radnih odnosa pravilnicima o radu. To su sindikati pokrenuli, ali izgleda da su sada i oni od toga odustali. Mi formalno i prividno radimo ogromne promjene, a u stvari ne mijenjamo ništa. Osnovni problem je naša nespremnost da shvatimo stanje kakvo je i poduzmemo prikladne mjere za rješavanju tog teškog stanja. A stanje je vrlo loše. Mi smo visoko zadužena zemlja s unutar Europske unije najmanjom stopom zaposlenosti stanovništva, ali zato s više od 50% nezaposlenih mladih ljudi. To je katastrofa. Ti mladi ljudi imaju male šanse da se zaposle i steknu potrebno radno iskustvo. Mi se s tim problemima nismo spremni nositi. Pitanje gospodina Zdravca je kad će to prestati. Imam potrebu da se uključim u sve te rasprave i pitam se koja je uloga radnog zakonodavstva. Radno zakonodavstvo je jako važno, ali ono što moje iskustvo sve više pokazuje da je ključan problem politički sustav. Glavni problemi proizlaze iz našeg političkog sustava, iz političkih elita koje su njegov subjektivni supstrat te načina na koji se te političke elite izmjenjuju na vlasti. Naime, političke elita se na vlasti mijenjaju ne stoga što nova elita nudi nešto bolje nego zato što je ona koja je na vlasti toliko loša da je birači više ne mogu trpiti na vlasti. Takav sustav generira ovakvu situaciju kakvu imamo. Stoga bi možda jedna tema ove tribine trebala biti pitanje utjecaja političkog sustava na krizu i gospodarski razvoj. Mi s ovakvim političkim sustavom i ovakvim političkim odnosima unutar kojih nema nikakvog interesa da se nešto ozbiljno promijeni ne možemo promijeniti niti stvari u području radnog zakonodavstva. Dakle, provode se silne formalne i prividne promjene, a to ima

za posljedicu veliku pravna nesigurnost, a da se stvarno ništa ne mijenja. To je samo ogroman trošak za gospodarstvo, ogroman trošak za pravnu struku. Tako i kad je u pitanju Zakon o radu, već devet mjeseci sudjelujem u raspravama što i kako mijenjati. Danima deseci ljudi sjede i raspravljaju, a da nikakvog učinka nema. Tako izgleda i dobar dio našeg gospodarstva. Jasno da s takvim sustavom ne možemo pokrenuti gospodarski oporavak i izaći iz krize. Hvala.

J. Barbić: Točno. Zahvaljujem kolegi Potočnjaku na ovoj intervenciji. Svakako ćemo jednu tribinu posvetiti tome. Razgovarat ću s našim ustavnim stručnjacima da vidimo što se tu može napraviti. To je činjenica. Ispričat ću vam nešto što se stvarno dogodilo. Poznato vam je da je Josip Manolić duhovit čovjek. On je devedeset i neke godine rekao predsjedniku Tuđmanu: "Čuj Franc, kaj je država bolesna?" "Zakaj bi bila bolesna" – odgovori ovaj. "Je pa imaš same doktore oko sebe!" Potrebni su doktori ali stručni u područjima u kojima djeluju, vodeći ljudi u pojedinim strukama, nema više mjesta stručnjacima opće prakse. No stil rada je kod nas izgleda drukčiji i to može dovesti do kaosa, a znate što se događa kad nastane kaos - tada više ne vrijede pravila uređenog sustava.

Mislim da s ovim što je rekao kolega Potočnjak možemo zaključiti današnju raspravu. Prije toga bih vas pozvao da se pljeskom odužimo našem uvodničaru koji nas je ovako živopisno uveo u današnju temu tako da smo u nju zaronili do kraja i vidjeli kako ona izgleda i ispod površine. Svojedobno je pok. Moša Pijade na prigovor da se nešto ne može učiniti jer drukčije piše u ustavu odgovorio: "Ustav je radi inozemstva a nije za nas."

V. Gotovac: Ima i ona druga kada su pitali Gustava Krkleca što misli o Ustavu, a on je rekao – „Briga me za vaš Ustav - pozdravlja vas Krklec Gustav!“

J. Barbić: Kolegice i kolege, idući puta ćemo se baviti mirovinskom reformom. To će biti zanimljivo. Još nešto. Morat ćemo održati skupštinu našeg Kluba, jer su istekli mandati svima izabranim u tijela udruge, prijeto opasnost da se Klub ugasi. Da se to ne bi dogodilo, prije početka iduće tribine održat ćemo kratku skupštinu. Hvala lijepa i doviđenja za mjesec dana.

Tribina Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu
i
Kluba pravnika grada Zagreba

BILTEN BR. 100

Voditelj Tribine i urednik
Akademik Jakša Barbić

Sadržaj:

**Autorizirano izlaganje uvodničarke
doc. dr. sc. Ivane Vukorepe,
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu**

Tema 180. tribine

**REFORMA MIROVINSKOG SUSTAVA:
QUO VADIS?**

Zagreb, 12 studenoga 2013.

KLUB PRAVNIKA GRADA ZAGREBA
180. TRIBINA – 12. STUDENOGA 2013.
REFORMA MIROVINSKOG SUSTAVA: QUO VADIS?

J. Barbić: Pozdravljam vas i otvaram 180. tribinu Kluba pravnika Grada Zagreba i Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Danas nastavljamo s obradom reformi iz područja radnog i socijalnog prava koje su u tijeku ili pred kojima se neposredno nalazimo. Dosad smo obradili predstojeću reformu radnog prava pripremljenim izmjenama Zakona o radu. Danas je na radu reforma mirovinskog sustava.

Zamolio sam našu kolegicu doc. dr. sc. Ivanu Vukorepu da nas upozna s predstojećom reformom mirovinskog sustava. Odabrala je vrlo prigodnu temu *Reforma mirovinskog sustava: Quo vadis?* To je vrlo dobra tema koja naslovom upućuje na ono o čemu će danas biti riječi. Kuda mi to s reformom idemo? Što nas čeka u bližoj i daljoj budućnosti? Ovo je početak obrade reformi na području socijalnog prava. U prosincu ćemo se baviti reformom zdravstvenog sustava.

Kollegice Vukorepa, mikforon je vaš, izvolite.

I. Vukorepa: Hvala, akademiče Barbiću, na pozivu, hvala svima vama što ste došli. Prije nego počnem izlagati u kojem smjeru ide reforma mirovinskog sustava podsjetit ću nas sve na riječi profesora Ravnića koji nas je uvijek upozoravao da teorija treba biti kompas za praksu. Prisjećajući se te misli odlučila sam početi izlaganje s upućivanjem u neke osnove o mirovinskom sustavu: kako se razvio, koji su mu ciljevi, s kojim rizicima se mora nositi. Kasnije ću nešto reći o reformskim mjerama .komparativno i pokazateljima mirovinskog sustava u Hrvatskoj koji nisu tako sjajni. Naravno okosnica predavanja će biti reformske mjere koje je Vlada RH predložila za I. mirovinski stup. Težište je na prijedlozima za izmjene novog Zakona o obveznom mirovinskom osiguranju. Vidjet ćemo da te reformske mjere ne odgovaraju ciljevima koje je sam predlagatelj Zakona naznačio u svom prijedlogu. Vidjet ćete da je zapravo riječ više o dobrim željama, a neprimjerenim mjerama. Podsjećam da se funkcija mirovinskih sustava kroz povijest mijenjala od smanjivanja gubitaka za poslodavca do ublažavanja socijalnih tenzija. Od diskrecijskog davanja do priznatog zamjenskog davanja za osigurane rizike poput starosti, invalidnosti kao rizika nesposobnosti za rad u ranijoj dobi, te zbog rizika smrti uzdržavatelja. Danas je osnovna funkcija mirovinskog sustava, a oko toga vlada konsenzus, ravnomjeran raspored potrošnje kroz cjelokupni životni ciklus i uklanjanje rizika siromaštva za osobe u starijoj dobi. Međutim, temeljni problem mirovinskog sustava jest koliko smo mi spremni izdvojiti u sadašnjosti za naše potrebe i potrebe drugih u sadašnjosti i u budućnosti. Ovaj problem se rješava kroz javne i kroz privatne mirovinske sustave. U novije vrijeme i kroz mješovite. Očituje se u načinu organizacije. Mirovinski sustavi se mogu organizirati različito s obzirom na izvore financiranja. Tako npr. razlikujemo sustave ovisno o tome da li se financiraju iz doprinosa ili poreza ili drugih budžetskih prihoda. Razlikujemo sustave i s obzirom na način financiranja, dakle što s tim prikupljenim novcem radimo. Investiramo li ga na tržište kapitala pa onda govorimo o financiranju putem kapitalnog pokrića ili ga trošimo za potrebe sadašnjih umirovljenika pa govorimo o PAYGO sustavu ili sustavu tekuće razdiobe. Mirovinske sustave razlikujemo i s obzirom na odredivost visine davanja. Da li se mirovina određuje prema određenoj mirovinskoj formuli. U pravilu tada mirovina ovisi o dužini i uplati i o

visini uplate doprinosa u odnosu na prosječnu plaću i s obzirom na zadnju plaću. U tom slučaju govorimo o mirovinskom određenih davanja. rizik za isplatu mirovine snosi nositelj sustava, bilo da je to država u javnim sustavima bilo poslodavac u privatnim sustavima. Zbog gospodarske krize koje su se javile već 70-ih godina prošloga stoljeća te razvojem kompjutorske tehnologije kao novog načina koji se koristio kako u proizvodnji tako i u obračunu mirovina, omogućen je prelazak sa sustava određenih davanja na sustav određenih doprinosa. U takvom sustavu mirovine ovise o visini uplate doprinosa, samo je točno određena visina doprinosa, a mirovina će ovisiti o ukupno akumuliranim sredstvima na individualnom računu koje ovise o stvarno uplaćenju razini doprinosa, o prinosu ostvarenom na te doprinose i o očekivanom trajanju života. Taj sustav je zapravo samoodrživ jer se visina mirovine određujemo na taj način da se u samu formulu za izračun visine mirovina ukalkulira očekivano trajanje života. Takav sustav uvijek ima na neki način novaca dovoljno za isplatu mirovina, ali tu rizik za visinu mirovina više nije na strani isplatitelja mirovine, dakle, države ili poslodavca, već je na strani pojedinca jer on snosi rizik ako nije dovoljno dugo štedio, ako je imao isprekidanu karijeru, ako je ostvareni prinos bio premali ili ako predugo živi, ali postoje načini kako te rizike prevladati ili ublažiti. Naime, svi mirovinski sustavi su povezani s rizicima. Opći rizici su demografske promjene, produženje očekivanog trajanja života ili pad nataliteta, ekonomski šokovi, političke promjene. Nažalost, naš mirovinski sustav je pretrpio sve ove univerzalne neizvjesnosti. Osim toga postoje i sistemski rizici koji su naročito povezani s ovim sustavima individualne štednje. Naglasak je na ovom riziku nedostatnih prinosa. Postoje također i institucionalni rizici i osobni rizici. Osobni rizik je npr. da živite duže nego što imate zalihe novca ili neke osobne neizvjesnosti kao što je kontinuirano zaposlenje, dakle, da ste duži period nezaposleni nego što ste zaposleni. Nažalost, uslijed demografskih promjena zlatno doba mirovinskih sustava, moramo svi biti svjesni, je završilo. Trajalo je kratko, svega trideset godina. Mirovinski sustavi postoje otprilike stotinjak godina, doduše državno organizirani i duže jer su u pravilu postojali za vojsku i neke carske službenike. Međutim, mirovinske sustave imamo otprilike sto godina i zlatno doba im je završilo tamo negdje devedesetih godina prošlog stoljeća. Sve što nas očekuje nisu više velike mirovine od kojih ćemo moći lijepo živjeti i putovati nego više rada i više štednje. Razlozi za promjene koje se javljaju u većini država svijeta su demografske, nadalje isprekidanost karijera i fleksibilizacija rada koja je i vremenska i mjesna. Dakle, više ne radimo za jednog poslodavca četrdeset godina i ne mičemo se od njega nego imamo češće promjene i radnog mjesta i mjesta rada. Posebno je to aktualno u uvjetima našeg novog članstava u Europskoj uniji. Svi ti razlozi doprinijeli su pogoršanju omjera ovisnosti starijeg stanovništva. To je udio starijeg stanovništva starijeg od 65 godina u stanovništvu od 14 do 64 godine. To je jedan od pokazatelja u svijetu, a posebno u Republici Hrvatskoj. Drugi još gori pokazatelj našeg sustava je ovaj sistemski omjer ovisnosti ili uzdržavanja. To je omjer koji pokazuje koliki je odnos umirovljenika u odnosu na osiguranike u sustavu. Kod nas je taj sistemski omjer puno nepovoljniji od ovog omjera stanovništva jer kod nas je puno više ljudi u mirovini jer i mlađi od 65 godina su korisnici mirovine i to u dosta velikom broju. Sve to je prisililo države da izvrše reforme bilo parametarske bilo systemske. Parametarski se odnose na podešavanje nekih parametara unutar sustava, npr. dobna granica se povisuje ili se mijenja način izračuna mirovine. Sustavne reforme se provode na način da se dio sustava privatizira tako da se jednodijelnim sustavima koji su bili samo javni prelazi na sustave individualizirane štednje. Sve to ima za posljedicu prebacivanje odgovornosti sa države odnosno poslodavca koji su nekoć snosili sve rizike u mirovinskim sustavima, sada se rizici prebacuju na pojedinca. Najnovija tendencija u svijetu ovih kapitalnih

mirovinskih sustava, dakle, našeg II. i III. mirovinskog stupa vežu se uz rizik prinosa koji može biti posljedica lošeg odabira portfelja ili različitih financijskih rizika kao što su tržišni rizik ili rizik likvidnosti, koji se veže uz mogućnost pretvaranja imovine u novac, npr. rizik se očituje kada ne možete unovčiti imovinu, npr. nekretnine. Likvidnost je vrlo važna za mirovinski sustav. Mjere za prevladavanje tih rizika su da se jamči određeni iznos prinosa bilo da je riječ o apsolutnim jamstvima ili relativnim jamstvima. Znači da garantirate u sustavu određeni iznos prinosa, npr. nominalno 0%, a to znači da je očuvana vaša inicijalna vrijednost uplaćenih doprinosa, ali realno vrijednost te imovine pada jer morate uračunati inflaciju. Zato se to onda može korigirati i garantirati 0% realnog prinosa. Postoje i drugi izračuni, granica više, ali to onda ima negativne posljedice na samo ulaganje mirovinskih fondova. Postoje i relativna jamstva u odnosu na prinos ostalih mirovinskih fondova. Znači kada nije neka apsolutna mjera nego izmjerite koliko su uspješni drugi pa u odnosu na njih se garantira određeni prinos. Takav sustav ima Republika Hrvatska. Druga mjera koja je vrlo popularna za prevladavanje rizika prinosa je cjeloživotno modeliranje portfelja koja ima dvije inačice. Prvi su fondovi ciljane godine umirovljenja. Znači sve osobe koje imaju istu ciljanu godinu umirovljenja se svrstavaju u isti mirovinski fond i onda se ulaganje tog mirovinskog fonda prilagođava njihovoj dobi jer se smatra da što ste mlađi možete podnijeti više rizika. Znači više imovine se ulaže u dionice, a kako starite veći dio portfelja se ulaže u manje rizične oblike imovine. Druga inačica cjeloživotnog modeliranja portfelja su fondovi različitog stupnja rizičnosti. To je nešto što se našlo kod nas u novom nacrtu prijedloga u Zakona o obveznim mirovinskim fondovima. Tu imate više fondova različitog stupnja: agresivni, balansirani i konzervativni, te kako starite mijenjate, prelazite iz fonda u fond. Isto tako svi naglašavaju važnost mirovinskog i financijskog opismenjavanja pučanstva s obzirom da su kapitalno financirani dijelovi novi dio mirovinskih sustava u kojima dosta snose rizik sami korisnici mirovine. Kada je riječ o PAYGO sustavima tekuće razdoblje kao što je naš I. mirovinski stup tu vidimo da se javlja novi trend automatskog podešavanja mirovinskog sustava. Određeni pokazatelji, demografski – npr. promjene očekivano trajanje života ili ekonomski poput promjene u plaći ili promjene u potrošačkim cijenama, ili sistemski poput promjene između broja umirovljenika i osiguranika, se ugrađuju u elemente koji su važni bilo za izračun visine mirovine bilo za utvrđivanje dobi za umirovljenje. Takav jedan sustav vrlo povoljno utječe na održivost mirovinskog sustava zato što se sustav automatski mijenja kako se mijenjaju ulazni parametri, ali ima nepovoljne posljedice na primjerenost mirovina. Dakle, visina mirovine u pravilu pada. Dodatna prednost tog sustava je što je on politički primjereniji. Mirovinski sustav postaje puno manje osjetljiv na određene interesne pritiske i na različite koalicijske ustupke kojima smo bili svjedoci prošlih godina. Vladama je lakše promijeniti sustav jedanput i ugraditi automatski mehanizam podešavanja sustava pa ne mora svaki puta kada dođe do značajnijeg povećanja u očekivanoj dobi života povisivati dobnu granicu za mirovinu. S druge strane takav sustav još uvijek ostavlja dovoljno prostora da se *ad hoc* mogu donijeti mjere za obustavu atomskih mehanizama, npr. protiv drastičnog smanjenja mirovina. Sada se osvrnimo na naš mirovinski sustav. On je trodijelni. Imamo obvezna dva stupa. Prvi stup je na temelju generacijske solidarnosti, sustav tekuće razdiobe. Drugi je kapitalno financiran sustav određenih doprinosa. Treći je dobrovoljni sustav određenih doprinosa, tzv. sustav individualne kapitalizirane štednja. Većina vas ovdje je samo u I. mirovinskom stupu. Stopa doprinosa koja se izdvaja za sustav mirovinskog osiguranja je 20% s tim da oni koji su u I. stupu plaćaju svih 20% u I. stup, a mi ostali plaćamo 15% u I. stup i 5% u II. stup. Taj prelazak iz jednodijelnog na višedijelni sustav ima za negativnu posljedicu tzv. tranzicijski trošak. Znači, manjak u I. stupu zato što mi mlađi

izdvajamo i štedimo na individualnom računu. Nažalost, naš sustav ima veliki deficit. Vlada kaže da je 15,9 milijardi kuna, ministar financija Linić je nedavno u Globusu izjavio da je 18 milijardi kuna. Ne znam da li da vjerujemo Vladi ili ministru, ali problematično je da imaju različite podatke, ali u svakom slučaju deficit je veliki. Naš sustav je obilježen lošim demografskim pokazateljima te traje višegodišnje razdoblje ovih sistemskih nepovoljnosti koje se očituju u omjeru uzdržavanja, sada imamo 1,21 osiguranika na jednog umirovljenika. Dakle, gotovo je 1:1. To već traje niz godina. Nepovoljno razdoblje je već počelo 70-ih godina prošlog stoljeća kada je bio odnos 3,4:1. To je bio alarm za uzbunu u okviru mirovinskog sustava jer se suatvi tekuće razdiobe smatraju održivima ako imate barem tri osiguranika naspram jednog umirovljenika. To već dugi niz godina nije kod nas slučaj. Naš dodatni problem je mala zaposlenost i velika nezaposlenost. Mirovinski sustav je također obilježen s malim mirovinama za osobe koje su osigurane u I. i II. stupu. Razlog za te razlike između umirovljenika je što osobe koje su bile osigurane samo u I. mirovinskom stupu imaju pravo na dodatak na mirovinu od 27%, a ovi koji su bili paralelno u I. i II. stupu ostvaruju pravo na osnovnu mirovinu iz I. stupa i nemaju pravo na dodatak pa je time povećan dodatno jaz. Država je tim umirovljenicima omogućila prelazak iz dvodijelnog u jednodijelni sustav. Drugi problem tih mirovina iz oba stupa je razdoblje relativno kratke štednje jer je višedijelni sustav uveden tek 2002. godine, pa su mirovine iz drugog stupa ostvarene za razdoblje od 2002. do 2009. godine kada su se te prve mirovine, bile vrlo niske. Naime, projekcija trajanja života je otprilike 20 godina. Jasno vam je da nema tog iznosa novca koji možete uštedjeti u tako kratkom roku od 7 godina da bi toliko godina dobro živjeli. Stoga je 2011. omogućen taj prelazak u I. stup. Pogledajmo sada koje reforme su nama najavljene? Krenut ću od kapitalnog dijela, znači II. i III. stup. To je još u početnoj fazi predlaganja. Nije kao I. mirovinski stup, koji prijedlog novog Zakona o mirovinskom osiguranju je Vlada već usvojila. Samo ukratko. Planirano je normativno razdvaja. Više nećemo imati dva zakona, jedan koji uređuje fazu akumulacije i za obvezne i dobrovoljne mirovinske fondove i jedan koji uređuje isplatu mirovina i mirovinska osiguravajuća društva. Imat ćemo tri zakona. Posebno za obvezne fondove, posebno za dobrovoljne, posebno za isplatu mirovine. Uvode se i neke organizacijske novine. Npr. u fazi akumulacije. Sada nećemo više imati model ekskluzivnog upravljanja, dakle, da jedno obvezno mirovinsko društvo može upravljati samo jednim obveznim mirovinskim fondom već prelazimo na neekskluzivni model. Znači, jedno mirovinsko društvo će moći upravljati i obveznim i dobrovoljnim mirovinskim fondovima. U fazi isplate isto su predviđene organizacijske novine. I dalje u isplati mirovine sudjeluje mirovinsko osiguravajuće društvo, ali za obavljanje tih poslova moći će zatražiti odobrenje od agencije (HANFE) i ostale pravne osobe. Znači ostavlja se prostor osiguravajućim društvima da uđu u taj posao isplate mirovina. Vezano za fazu akumulacije kada govorimo o II. mirovinskom stupu, obveznom sustavu kapitalizirane štednje, tu ima dosta novina. Uvode se fondovi različitog stupnja rizičnosti o kojima sam govorila. Nije se predlagatelj zakona odlučio na fondove ciljane godine umirovljenja nego na model više fondova različitog stupnja rizičnosti gdje imamo svaki puta rizik pada vrijednosti imovine kod prelaska iz fonda u fond. Dosta su razrađena investicijska pravila. Važna novina se uvodi oko pitanja jamstva. Znači sustava garancija za prinos. Do sada smo imali institut zajamčenog prinosa. On će postojati i dalje. Međutim, on se određuje tako da se referentni prinos, prinos svih mirovinskih fondova u protekle tri godine, umanji za 12, 6 ili 3 postotna boda, ovisno o stupnju rizičnosti fonda. Sada je umanjenje 6postotnih bodova. To je zapravo mrtvo slovo na papiru. To jamstvo nikada se do sada nije isplatilo makar su bile određene nepovoljne godine prinosa. Novina je smanjenje upravljačke naknade mirovinskim društvima za

upravljanje mirovinskim fondovima. Predviđa se smanjenje s 0,45% na 0,3%, ali vrlo postupno, 7% za svaku godinu što praktički znači da će se ta naknada smanjiti i doći na ovih 0,3% 2020. godine. Dolazimo do reforme I. mirovinskog stupa. Nacrt prijedloga Zakona usvojen je 7. studenoga i deklarira slijedeće ciljeve: fiskalna konsolidacija, primjerenija zaštita od rizika siromaštva i primjereniji uvjeti za ostvarivanje prava i utvrđivanje i usklađivanje mirovina. Kada bi to prenijeli u jezik teorije ciljevi su usmjereni na održivost sustava kao prvo. Drugo, na primjerenu razinu mirovine. Treće, na uspostavljanje veće pravednosti unutar sustava. Neke od predloženih reformskih mjera poredala sam kronološki prema tome kako nam slijede. Neke mjere su usmjerene na racionalizaciju sustava i prevenciju sive ekonomije. Prelazi se na način isplate mirovine samo putem banaka, a ne više putem pošte, samo iznimno. To će donijeti određene uštede u sustavu. Mislim da je to jedina dobra mjera. Druga mjera je skraćivanje rokova prijave na mirovinsko osiguranje. Skraćuje se rok s 8 dana na 24 sata. To smo razgovarali. To je izuzetno kratki rok. Oni smatraju da će time suzbiti sivu ekonomiju, ali to je neizvedivo. To će samo povećati sivu ekonomiju. Poslodavac nema mehanizam pogotovo mali, obrtnik, frizer, postolar da istodobno izvrše prijavu. Kazne su vrlo visoke. Predviđaju se čak do 50.000 kuna. Staž osiguranja koji je odlučan za izračun visine mirovine bi se trebao temeljiti na sustavu plaćenih doprinosa. Iz toga iščitavam da bi trebao biti priznat staž za stvarno uplaćene doprinose. Nisam sigurna da će tako biti obzirom da odredba upućuje na provedbe i propis koji će donijeti ministar i što će tamo regulirati to ćemo tek vidjeti. Kada je riječ o invalidnosti tu se donose novine i mijenjaju definicije. Više nemamo opću nesposobnost za rad, profesionalnu nesposobnost nego imamo nove pojmove: smanjena radna sposobnost, djelomični gubitak radne sposobnosti, potpuni gubitak radne sposobnosti, privremene invalidske mirovine koje će se isplaćivati invalidima za vrijeme zaposlenosti. Uvode se obvezni kontrolni pregledi što može biti dobro za suzbijanje lažnih invalida. Ostavlja se i dalje poseban režim za osobe koje rade na štetnim poslovima kao i za zanimanja kod kojih dolazi do pada psihofizičkih sposobnosti (npr. balerine, policajci, slijepe osobe). Oni ostaju u jednom posebnom sustavu. Tu je i smanjenje povlaštenih mirovina ili kako kaže kolega Gotovac mirovine koje se isplaćuju po posebnim propisima. Tu imamo dvije novine. Dolazi do njihova smanjenja na način da se oni preračunavaju putem faktora za preračun, vrlo komplicirano u Zakonu postavljeno. Dolazi do različitog usklađivanja mirovina. Ide se na to da se utvrdi koji iznos mirovine biste imali po općem sustavu, a koji iznos mirovine imate dodatno. Mislim da se zakonodavac odlučio na jedno neprecizno rješenje između tih faktora sve preračunavati umjesto da je stvarno utvrdio koliki je iznos mirovine koji bi imali prema općem sustavu. Dolazimo do važnih dijelova reforme. To su mjere koje su usmjerene na povećanje iznosa mirovine i na kasniji odlazak u mirovinu. Na njim ću se posebno osvrnuti pa ćete vidjeti kako su zapravo suprotne prvom cilju koji je Vlada postavila za cilj mirovinskog sustava. Novina je institut minimalne mirovine. Više nećemo imati najniže mirovine. Ona će se izračunavati tako da će za svaku godinu mirovinsko staža će iznositi 100% aktualne vrijednosti. Aktualna vrijednost mirovine je vrijednost mirovine za 1 osobni bod. To praktično znači da sve osobe koje su primale plaću manju od prosječne plaće u Republici Hrvatskoj će imati mirovinu kao da su primale prosječnu plaću što znači snažnu redistribuciju sustava unutar generacijske solidarnosti. Time će se potaknuti samo doprinosna evazija jer vam se više neće isplatiti plaćati plaću između minimalne i prosječne plaće u Republici Hrvatskoj. Nemate nikakve koristi u mirovinskom sustavu uzimajući u obzir poreznu politiku i represiju i presiju. Zapravo i poslodavcu i radniku će se isplatiti više da isplati dio plaće na ruku. Praktičan je problem što ćemo u isplati imati tri režima: Minimalne mirovine po starom Zakonu do 1998., najnižu mirovinu po sadašnjem propisu koja je i sada na snazi i novu

minimalnu mirovinu po novom prijedlogu zakona. Druga mjera koja je usmjerena na povećanje mirovine je promjena osnovne mirovine. Mijenja se formula za izračun na način da se uvodi faktor osnovne mirovine gdje bi se opći osobni bodovi preračunavali. Uvodi se odnos između stope doprinosa za I. stup u odnosu na ukupni doprinos za mirovinsko osiguranje. S obzirom da je sada taj odnos 0,75, jer 15% plaćamo u I. stup, a ukupno stopa doprinosa za mirovinsko osiguranje iznosi 20% ako dobro iščitavam prijedlog zakona onda bi zapravo mirovina iz pravog stupa za osobe koje su osigurane paralelno u I. i II. stupu iznosila 75% mirovine onih osoba koje ostvaruju mirovinu samo u I. stupu. To je neka mjera koja ide prema ispravljanju nejednakosti među umirovljenicima s istim godinama mirovinskog staža i plaćama ovisno o tome da li su u jednom ili drugom sustavu. Ona je usmjerena na povećanje iznosa mirovine, ali vjerojatno će imati za posljedicu povećanje rashoda za I. mirovinski stup u odnosu na ono što je izvorno zamišljeno reformom prema kojoj su projekcije bile rađene. Veselim se toj mjeri makar ne znam koliko će se dugo takve mirovine moći isplaćivati. Treća mjera usmjerena na povećanje iznosa mirovine je usklađivanje mirovine. Sada se mirovine usklađuju dva puta godišnje s stopom promjene indeksa potrošačkih cijena i promjenama u bruto plaćama. Indeksacija mirovina, usklađivanje mirovina javilo se je 70-ih godina prošlog stoljeća. Tek tada. Cijeli niz godina prije toga nije se provodilo usklađivanje. 70-ih godina došlo do velike inflacije i u Sjedinjenim Američkim Državama i u drugim državama svijeta koje nisu imale model indeksacije mirovina. Iza indeksacije mirovina stoji ideja da kupovna moć za prvotno utvrđen iznos mirovine ne opada kako umirovljenik ide prema kraju svog života i da za isti novac koji je na početku utvrđen uvijek može kupiti istu količinu dobara. S obzirom na tu izvornu ideju trebalo bi usklađivati mirovine samo s promjenama u indeksu potrošačkih cijena. Mi smo se odlučili tijekom reforme 1998. godine na fiksni omjer. Znači da se uzima jedno i drugo u omjeru 50:50%. U uvjetima kada plaće rastu više od cijena, u pravilu je to u dobrim godinama tako onda znači da bi vi sve ono što bi se više uprihodilo u mirovinskom sustavu koristite za troškove umirovljenika. Ne koristite za neka druga ulaganja. Taj dio transferirate umirovljenicima. Vlada je sada predložila promjenjiv omjer. Ili 30:70 ili 50:50 ili 70:30 ovisno o tome koji je udio stope potrošačkih cijena u zbroju stopa promjene indeksa potrošačkih cijena i bruto plaća zaposlenih u RH.. To praktično znači da će uvijek mirovine rasti i više nikada neće padati u budućnosti. Ako više rastu plaće od cijena usklađuje se mirovina više s plaćama. Ako rastu više potrošačke cijene tada se mirovine u omjeru od 70% usklađuju sa promjenama u cijenama. To znači dodatno povećanje rashoda i narušavanje održivosti mirovinskog sustava. Dolazimo do ove značajne mjere kasnijeg odlaska u mirovinu o kojoj se puno raspravlja u medijima. Da vidimo prvo prijedlog mjera. Imamo prvo prijedlog povećanja životne dobi. Sa 65 na 67 za starosnu odnosno sa 60 na 62 za prijevremenu starosnu mirovinu. Da bi se stimulirao kasniji odlazak u mirovinu povećan je i polazni faktor. To je faktor koji je relevantan koliko dugo ćete koristiti mirovinu i ako imate 41 godinu staža onda će vam mirovina biti veća za 20,4% ako odlazite 5 godina kasnije u mirovinu. Neki ovdje u publici znam da se tome vesele. Moći ćete čak nastaviti raditi do polovice punog radnog vremena i umirovit se. Primat ćete punu mirovinu i još ćete primati plaću za polovicu punog radnog vremena. To su sve mjere usmjerene za kasniji odlazak u mirovinu. Međutim, stvarnost je da sam prijedlog Zakona o mirovinskom osiguranju, ali i niz drugih zakona sadrži protumjere za tu stimulaciju kasnijeg odlaska u mirovinu. Ovo podizanje dobnih granica događa se tek od 2038. godine. Tada će prema projekcijama stanovništva udio osoba starijih od 65 u stanovništvu između 14 i 64 biti čak 40%. Do tada imamo prijelazna razdoblja. Predlagatelj zakona smanjuje tzv. penalizaciju, taj polazni faktor za raniji odlazak u mirovinu. Pogrešno ga je vezao uz godine mirovinskog

staža. Zašto? Ako imate osobu koja odlazi u mirovinu sa 65 godina i osobu koja odlazi u mirovinu sa 70 godina i pod uvjetom da imaju iste godine mirovinskog staža i da su cijelo vrijeme primale isti iznos plaće i da su svi ulazni parametri isti onda osoba koja je stara 65 godina njezino očekivano trajanje života će prema sadašnjim projekcijama biti 17 godina. Za osobu koja odlazi u mirovinu sa 70 godina očekivano trajanje života će biti 13 godina. Znači ako je npr. mirovina tim osobama određena u iznosu od 4.000 kuna i to pomnožimo sa 17 godina ispada 816.000 kuna da košta mirovinski sustav umirovljenika koji je otišao u mirovinu sa 65 godina. Ako je otišao sa 70 godina onda košta 624.000 kuna. To znači da je povećanje troškova mirovinskog sustava za osobu koja ranije odlazi u mirovinu 30% veća od onoga koji je otišao 5 godina kasnije. Zato polazni faktor služi umanjenju iznosa mirovine s obzirom na očekivano razdoblje korištenja mirovine. Zakonodavac je prije nekoliko godina vezao iznos polaznog faktora pogrešno za mirovinski staž. Mi se ne osiguravamo u mirovinskom sustavu za rad nego za rizik starosti. To koliko dugo smo radili i koliko smo doprinosili očituje se u visini izračuna mirovine po mirovinskoj formuli. Taj polazni faktor je projekcija za očekivano razdoblje korištenja mirovine ako ranije idete u mirovinu. Ovaj prijedlog zakona to dodatno komplicira na način da kaže svi vi koji imate 41 godinu mirovinskog staža možete ići sa 60 godina u mirovinu i nećete imati nikakvo umanjenje mirovine. Ti će nas koštati više od ovih 30% ako uzmete u obzir njihovo trajanje života i rješenje dobne granice. Daljnje protumjere sadržane u drugim propisima koji postoje su zato što smo mi i dalje ostali na sustavu 65 godina. Zakon o radu kada ga je profesor Potočnjak izvorno pisao je imao postavljenu dobnu granicu za prestanak radnog odnosa na 65 godina. Pet godina više nego što je bio uvjet za odlazak u mirovinu. Sada nam u Zakonu o radu ostaje dobna granica niža nego što su uvjeti za starosnu mirovinu. To znači da nijedan poslodavac neće htjeti dalje zadržati takvog starije radnik kad pridodamo kakve su odredbe propisane u Zakonu o obveznom zdravstvenom osiguranju, da naknada plaće za vrijeme bolovanja ide u potpunosti na teret poslodavca za starije radnike i još neke druge mjere. U zakonima koji reguliraju osnovno i srednje školstvo, visoko obrazovanje, znanost, čak i Zakon o zdravstvenoj zaštiti, za liječnike koji obavljaju poslove u privatnoj praksi. Svi su oni podešeni na 65 godina. Sa 65 godina dolazi do automatskog prestanka radnog odnosa sa nekim izuzecima. Vidimo da država zapravo ne stimulira kasniji odlazak u mirovinu. Kao prvi cilj Vlada je navela fiskalnu konsolidaciju sustava. Da li ove reformske mjere uistinu tome doprinose? Sama Vlada u prijedlogu zakona kaže da sve ove mjere usmjerene na smanjenje prihoda ili rashoda. Kad vi to zbrojite onda vam ispada da je ušteda za 2014. godinu samo 64 milijuna kuna, a deficit je preko 15 milijardi, a za 2015. ušteda je 115. milijuna kuna. Znači da uopće ne možemo govoriti o fiskalnoj konsolidaciji. Osim toga nedostaju dugoročne projekcije. Možda su ih i radili, ali ih nisu iskazali u prijedlogu zakona. Mislim da nije procijenjen utjecaj nove formule za usklađivanje mirovina. Isto tako mislim da je precijenjena u ovim projekcijama procjena prihoda od poticaja za ostanak u svijetu rada. Tog poticaja koliko se za sada vidi nema. Veliki je jaz između ciljeva i reformskih mjera. Ako nema fiskalne konsolidacije onda je upitno da li ove primjerenije mirovine koliko dugo će uopće biti održive srednjoročno i dugoročno. Mislim da ove nove mirovinske formule donose nove nepravедnosti. Danas mi je kolegica profesorica Grgurev poslala ovu karikaturu iz Felixa: Nadam se da nitko neće doživljavati ove reforme s podizanjem dobne granice kao mjere „Umri muški“. Felix pita – kako se zove ona reforma koja propisuje da idemo u penziju sa 67 godina – Umri muški. Vjerujte mi. Nećete umrijeti do tih godina. Čak i kada se dobna granica povisi na 67 godina. Mislim da će tada biti već kasno. Trebat će dići dob za umirovljenje na 70 godina. Naime, prema projekcijama Državnog zavoda za statistiku 2038. će otprilike u

dobi od 65 žene živjeti još 20 godina, a muškarci 16,33 godine. Dakle, još uvijek ćete prema ovim projekcijama uživati dovoljno dugo u mirovini. Samo glede iznosa mirovine je pitanje hoćemo li ju dobivati. Dugovječnost i radna aktivnost jest izazov i za državu i za poslodavca i za pojedinca. Za pojedinca jer on mora biti odgovoran i mora snositi odgovornost za svoju životnu i radnu čilost. Tu cijeli zdravstveni sustav mora biti usmjeren na preventivne mjere od samih početaka. Dakle, ne specijalne mjere za starije stanovništvo već posebna edukacija i intervencija od najmlađih dana i vođenje ispravnih zdravstvenih navika i svega. Izazov je za poslodavca kako iskoristiti potencijal starijih radnika. Stariji radnici imaju određene prednosti u odnosu na mlađe radnike. Imaju određeno iskustvo, saznanja, možda su sporiji, možda nisu vični novim tehnologijama. U tom smislu treba zakonodavni okvir pomoći poslodavcu da može fleksibilnom organizacijom posla ostaviti starije radnike i dalje zaposlene. Izazovi su veliki pred državom. Država je dužna stvoriti sigurno okruženje i poslovno i životno. To mi sada nemamo. Mi imamo s jedne strane stare propise koji izazivaju ogromnu pravnu nesigurnost koja nikako ne potiče investicijsku klimu. Nema uopće osnova za otvaranje novih radnih mjesta. Država bi trebala nastojati ugraditi jedan novi vrijednosni sustav rada da se rad isplati i da od svoga rada mogu živjeti. To nećemo imati dok god imamo velika porezna opterećenja i dok imamo sve zakone usmjerene prema destimuliranju bilo kakvog rada, bilo u radnom odnosu bilo dodatno. Tu moramo potpuno promijeniti organizaciju rada i svijest o ulozi rada i odgovornosti pojedinca za posao koji obavlja. Imam osjećaj da se ti zakoni pišu samo da nešto mijenjamo, a ne da znamo točno što želimo postići i onda prilagodimo mjere tom svom cilju. To predstavlja izazov i za zdravstveni sustav koji sam spomenula. Trebalo bi promijeniti pružanje zdravstvenih usluga. Možda organizirati dvije smjene. Naše bolnice su doslovno neiskorištene. One rade pretrage u jutarnjim satima u popodnevnim satima aparati zjape prazni. Vi kao starija osoba ako želite otići na kontrolni pregled morate uzeti bolovanje za taj dan. Znači to je sve nepovoljno za poslodavca. Mi naš cijeli sklop moramo u potpunosti promijeniti. Postoji i jedna interna opasnost za mirovinski sustav, naime opasnost od polarizacije radnika na one fizičke koji rade teške fizičke poslove ili sami imaju fizičke nedostatke i sve ostale visoko obrazovane. Osim tih izazova za državu, poslodavca i pojedinca ova dugovječnost i aktivacija radne aktivnosti nudi neke nove mogućnosti. Npr. za poljoprivrednu industriju razvijanje ekološke proizvodnje zdrave hrane sve u svrhu bolje životne i radne čilosti. Isto tako izazovi su pred bankarskim sektorom u obliku tzv. obrnutih hipoteka, kada starija osoba na osnovi nekretnine u svojem vlasništvu dobiva iznos kredita u novcu. Zapravo se aktivira pasivna imovina, stanovi u kojima ljudi živi. Dakle, na osnovu tog mrtvog kapitala uzimate kredit od banaka i odobravaju vam se određena sredstva, a kako starite tako se smanjuje vaš udio u vlasništvu. U svakom slučaju puno je izazova pred nama. Hvala vam na pažnji i još jednom podsjećam da je zlatno doba mirovinskih sustava završilo i da moramo potpuno promijeniti svoja očekivanja od mirovinskih sustava. Nastojte živjeti što zdravije, radite duže, štedite što više i bit ćete kao ova gospođa na slici.

J. Barbić:

Najprije najljepša hvala našoj uvodničarki na jako lijepom izlaganju ove izuzetno složene materije. Mislim da smo dobili uvid u ono što se sprema i kako će nakon reforme izgledati naš mirovinski sustav. Ovo će izlaganje sigurno izazvati burnu raspravu. Ono je dobar uvod u nju. Sada ste vi, sudionici Tribine, na redu s pitanjima i razmišljanjima o mirovinskom sustavu i promjenama koje se u njemu spremaju. Radite dulje, štedite više i da budete svi čili kao ova gospođa pokazana na slajdu koja vježba žestoko u ne baš mladim godinama. Njoj je više od 67 godina. Izuzetak je akademik Vladimir Ibler s kojim sam bio danas i koji sjajno izgleda u svojoj 101. godini. Dao je

zanimljiv intervju za novine. On tako razložno i svježe raspravlja vrlo ozbiljne stvari da je to nevjerojatno. Rekao mi je da piše članak za Akademijin časopis Rad. Vidite kako dugogodišnji umirovljenik koji prima mirovinu već više od 30 godina može biti u dobroj kondiciji.

I. Vukorepa: On je dobar primjer i šteta što je toliko dugo u mirovini. On je neiskorišten radni potencijal.

J. Barbić: Po onome što pokazuje akademik Ibler bi mogao i dalje biti aktivni profesor. Možda s malo smanjenom satnicom, ali bi sasvim uredno obavljao taj posao. Zato ne treba čuditi da se predlažu kasnije godine za umirovljenje.

Ž. Šemper: Danas smo imali Odbor pa smo raspravljali. Htio bih dati primjer. Ne sviđa mi se ovo sa 65 godina. Zato što Zakon kaže da radni vijek traje do 65 godina. Imam dvoje poznatih: Jedna je učiteljica. Radila je 44 godine i ima 64 godine života. Prema ovom zakonu nema starosnu mirovinu. Moj kolega sudac radio je do 69 godine s isto toliko staža i dobio bonus od 16%. HSU je predložio bonus za svaki mjesec staža nakon 41. godine staža, tako da ga mogu ostvariti i oni koji su u svijet rada ušli s 18 ili 19 godina. Nadam se radi pravednost da se trebamo ugledati na Sloveniju. Kažu, nemojmo se ugledati na Sloveniju. Oni sada loše stoje. Međutim, mi smo predložili bonus za svaki mjesec nakon 61. godine. Mislim da je to daleko pravednije i ravnomjernije podijeli li se tako nego kad netko s 44 godine dobije bonus, a netko s 44 ne dobije bonus. Zavisu kada je počeo raditi.

I. Vukorepa: Nažalost, ne mogu se složiti s Vašim stavom....Mirovinski staž je već ukalkuliran u iznos mirovine putem osobnih bodova. Osobni bodovi se računaju kao prosječni vrijednosni bod. Prosječni vrijednosni bodovi množe se s mirovinskim stažem i s polaznim faktorom. Dakle, tu se vidi koliko dugo i koliko puno je osoba doprinosila. Ovaj polazni faktor, povećanje ili smanjenje su samo s obzirom na to koliko dugo ću ja koristiti mirovinu u odnosu na standardu dob za umirovljenje. Ako je sada dobna granica 65 godina onda odstupanja od toga da li ja idem ranije ili kasnije. Dakle, koliko košta mirovinski sustav – osoba koja se umirovi sa 65 godina u odnosu na istu osobu istih razdoblja štednje, istih iznosa plaće. To je samo faktor podešavanja za očekivani broj godina korištenja mirovine ako odstupate od normalne dobi za umirovljenje. Dakle, gospođa učiteljica s 64 godine meni je žao da ne može dalje ostati u radnom odnosu. Zato što prema Zakonu o osnovnom i srednje školstvu automatski dolazi do prekida radnog odnosa do 65 godina. Trebalo bi u svim tim zakonima pomaknuti granice na gore. Zašto uopće limitirati pojedince s automatskim prestankom radnog odnosa? Mislim da bi bilo primjerenije napraviti individualnu procjenu da li su oni uistinu sposobni obavljati poslove ili ne, alito sada već zadire u potrebne izmjene i samog radnog zakonodavstva.

G. Bežovan: Kolegice, očekivao sam da ćete se malo više osvrnuti na mogućnosti mirovinskog sustava II. stupa. Sada krenimo od ovih banalnih činjenica. Imamo ministra koji vjeruje da će mirovine rasti i rasti. Nadalje, imali smo Vladu koja ranije zamrznuła mirovine 2010. radi mjera štednje. To su bile mjere štednje koje je prakticirao najveći broj europskoj zemalja. Zbog čega nije dobro da sada mirovine rastu? Budući ste pokazali kakav imamo manjak u financiranju mirovina koje jednim dijelom namirujemo iz proračuna. Znači iz poreza koji plaćamo svi mi skupa. Imao kategoriju onih koji su u mirovini i ostvarili socijalno pravo i to se socijalno pravo povećava. Imamo s druge

strane građane koji ostaju nezaposleni i koji su kao nezaposleni građani bez socijalnih prava. Novac koji se troši je i novac nezaposlenih. Pitanje je, ne bi li se trebao taj novac koji se troši za povećavanje mirovina, a ne pripada mirovinskom sustavu trebao trošiti za zapošljavanje mladih ljudi kako bi se povećao broj zaposlenih i time održivost sustava? Ako pet godina BDP pada u zemlji, a mirovine se dijele po načelu solidarnosti i uzajamnosti. Što je solidarnost i uzajamnost, i zašto mirovine rastu? Druga je činjenica od koje ste vješto pobjegli, a čini mi se ključna za raspraviti u ovoj zemlji je problem drugog stupa. Vidite li Vi da ćemo problem II. stupa riješiti kako ga je riješila i Argentina? Mi sigurno nemamo kapaciteta da to riješimo kao što su to riješili Mađari, ali u tom slučaju ja bih se ugledao u Poljake. Poljska je jedna od najstabilnijih zemalja. Oni su uvidjeli gdje su napravili promašaj i da je zapravo izdvajanje u II. stup tranzicijski trošak i da se snažno povećavao obračunski manjak te da je za 1/3 povećavao proračunski manjak. Ministar kaže da će povećavati izdvajanja u II. stup. Meni se čini u ovom momentu da je jedini izgled da se spasi budućnost ove zemlje, barem srednjoročno, ukidanja II. stupa koji je neodrživ. 30% kapitala kojeg smo mi uložili u dionice ne vrijedi onoliko koliko se iskazuje da vrijedi. 2008. godine naše je tržište kapitala krahiralo i ono se više nije oporavilo. Tih 70% koje se uložilo u dionice države. Zašto bi država sama sebi posuđivala novac kroz obveznice? Kakav je to racio? To je ono što Svjetska banka promiče kao neoliberalni koncept, Washingtonski dogovor, a ga je prodala latinoameričkim zemljama. Česi su rekli pa to je to casino ekonomija. Novac sam ne može stvoriti novac. Imali smo ideju da ćemo izdvajanjem naših doprinosa kao II. stup razviti tržište kapitala. Vidite kao smo ga razvili? Sve je krahiralo. Pitam je li nama izgledan argentinski scenarij?

I. Vukorepa: Profesore Bežovan, ne znam kakav nam je scenarij izgledan. Ja ne bih ukidala II. mirovinski stup. Ne mislim da II. mirovinski stup ostvaruje manje prinose nego što se ostvaruje povrat na doprinose u proračunski potpomognut sustav I. mirovinskog stupa.

G. Bežovan: Ne možete financirati tranzicijski trošak.

I. Vukorepa: Tranzicijski trošak je bio poznat otpočetka. Znači imate u I. stupu manje za onih 5% koje sada izdvajamo u obveznu individualnu kapitaliziranu štednju. Tih 5% nedostaje I. stupu. Koliko mi je znano ideja je bila da se taj novac iz II. stupa investira u domaće gospodarstvo, a on se zapravo ulagao većim dijelom u državne obveznice jer je tako zakon nalagao. Time je država sredstvima iz II. mirovinskog stupa ponovno financirala tranzicijski trošak jer se zaduživala kod građana odnosno mirovinskih fondova.

Ž. Potočnjak: Malo ću se osvrnuti na sudbinu II. stupa. Prije petnaestak godina slušao sam jedno predavanje Petera Deimonda o ekonomiji sustava socijalne sigurnosti. On je 2010. dobio Nobelovu nagradu za ekonomiju. U svezi s tim pitanjem strukture mirovinskih sustava tvrdio je da je potpuno svejedno da li imate jedan stup, dva stupa, da li te stupove financirate tekućim pokrićem ili kapitalno. Bitno je kako ste podesili parametre tih sustava. Naime, problem je što novac stvara samo aktivna generacija i samo iz tog novca se financiraju mirovine umirovljenika. To možete raditi kroz sustav tekućeg ili kroz sustav kapitalnog pokrića. Tu nema neke bitne razlike. Glavni je problem imate li dovoljno aktivnih osiguranika koji vam mogu stvoriti dovoljno novca da biste na prihvatljivoj razini financirali mirovine. Ono što je po meni jako bitno jeste li dobro podesili parametre sustava. Glavi prijedlozi ove najnovije reforme sadržane u nacrtu novog Zakona o mirovinskom osiguranju pokazuju da mi ne znamo podesiti parametre sustava. Mi ih podešavamo na način kako to politici u nekom trenutku odgovara.

Posljednji lokalni izbori su prvi izbori u proteklih dvadeset godina prije kojih nije došlo do politički uvjetovanih promjena mirovinskog sustava. Inače pred svake izbore je dolazilo do promjena mirovinskog sustava. Mislim i da su promjene koje se sada predlažu uvjetovane pripremama za slijedeće izbore. Naime, dobar dio tih promjena će stupiti na snagu tek početkom 2015. godine. Dakle, pred izbore. Zato mi se čini da i ovu reformu treba gledati samo kao političku manipulaciju mirovinskim sustavom. Iza nje ne nalazim nikakve ozbiljne ideje o reformi mirovinskog sustava. Dobro ste rekli da se sustav skoro raspada. Istovremeno u sustavu koji se raspada umjesto da se traži kako uštedjeti predlagači Zakona nastoje za određene kategorije ostvariti povećanje mirovina. Dat ću dva primjera lošeg podešavanja parametara mirovinskog sustava.

Prvi primjer je zakonsko uređenje minimalne mirovine. Dakle, imami smo minimalnu mirovinu pa smo ju preimenovali u najnižu pa sada opet istom institutu ponovno mijenjamo ime u minimalna mirovina. Mi smo do sada imali da je granica siromaštva u mirovinsko sustavu bila podešena vrlo visoko na oko 75% od prosječne bruto plaće. Svi koji su bili ispod 75% prosječne bruto plaće dobivali su određeni dodatak kroz minimalnu mirovinu. Tvrdio sam da je to nerealno visoko postavljena granica siromaštva. Meni se čini da 75% od prosječne plaće nije dobro postavljena granica siromaštva u mirovinskom sustavu. Inače odvrćate ljude o rada i potičete evaziju pri uplati doprinosa. Tko će plaćati doprinose ako je do 75% posve svejedno na koju osnovicu ste plaćali doprinose. Pogledajte što se sada radi. Nešto za što je teorija rekla da je visokih 75%, Vlada još diže za nekoliko postotaka. Pri tome iako to dizanje i neće biti značajnije čini se to na vrlo netransparentan način. Naime, na određivanje te granice utječe dodatak, a koji uopće nije predviđen Zakonom o mirovinskom osiguranju, nego posebnim zakonom. Taj dodatak uopće ne vidite u općoj formuli za izračun mirovina koja je sadržana u Zakonu o mirovinskom osiguranju. Postoji li bilo kakvo opravdanje za takav pristup? Što Vlada želi time postići? Pri tome to povećanje neće primjenjivati na sve umirovljenike, nego samo na one koji će u mirovinu ići nakon 1. siječnja 2014. godine. Dakle, to će biti jedan relativno mali broj novih umirovljenika. Time osim što će se dodatno opteretiti mirovinski sustav uvesti će se nova nepravda jer će postojati ljudi koji iz istog sustava uz zadovoljenje istih uvjeta ostvaruju pravo na najnižu, odnosno minimalnu mirovinu u različitim iznosima. Dakle, stvara se tenzija koju će netko u nekom trenutku morati riješiti – vjerojatno izjednačavanjem najnižih mirovina s onim povoljnijim minimalnim mirovinama. Takva razlika u visini mirovina teško se može opravdati i otvara prostor za novu intervenciju Ustavnog suda u mirovinski sustav. To je jedan opasan nedostatak u mirovinskom sustavu. U mirovinskom sustavu kada se nešto mijenja onda treba predvidjeti kakve će to posljedice imati za desetak godina unaprijed.

Dalje, druga manipulacija sustavom učinjena je pri određivanju visine osnovne mirovine. Podizanjem visine osnovne mirovine dovest će od povećanja ukupnih mirovina iz I. i II. stupa. Time će se II. stup u ukupnosti učiniti atraktivnijim, a time će se povećati i atraktivnost postojećeg dvostupnog obveznog mirovinskog osiguranja. Ide se za time da se mirovine iz dva stupa učine atraktivnijima. Pri tome još uvijek nemamo nikakvu predodžbu o tome kako će II. stup stvarno funkcionirati. II. stup je trebao početi isplaćivati mirovine oko 2010. godine. Međutim, tada je Vlada rekla da to nije zgodno jer će ljudi vidjeti kakve će male mirovine imati i svima su omogućili povratak u I. stup. Sada se povećava osnovna mirovina koja je do sada bila na razini od oko 50% prosječne mirovine za jednu godinu mirovinskog staža, a sada se diže na 75%. Dakle, za oko 25% više. Prema tome opet se stvaraju dodatni dugoročni rashodi. Pri tome se

za to eventualno može naći opravdanje u činjenici da smo do sada imali ni sa čime opravdanu razliku između mirovina ostvarenih samo iz I. stupa i onih ostvarenih iz oba stupa. Naime, oni koji su bili osigurani u oba stupa nisu imali pravo na dodatak od 27%. Na taj će se način vjerojatno otkloniti ta razlika. Međutim, pri tome se istodobno i bez bilo kakvih rasprava mijenja koncepcija osnovne mirovine. Ta je mirovina prema početnoj zamisli trebala biti element solidarnosti i distribucije u mirovinskom sustavu jer je trebala biti jednaka za sve osobe s istim mirovinskim stažem. Sada u cijelosti prelazimo na određivanje osnovne mirovine na temelju vlastitih plaća i vlastitih doprinosa. Socijalni element kod osnovne mirovine koji je trebao osigurati da se iz drugog stupa ostvari mirovina na temelju individualne štednje, a iz I. stupa na temelju solidarnosti - sada se potpuno uklanja.

Jedina prava ušteda koja će proizaći iz donošenja novog Zakona o mirovinskom osiguranju je smanjivanje mirovina koje su određene prema posebnim propisima, tzv. povlaštenih mirovina. Međutim i to se provodi na, po meni, vrlo netransparentan način. Nije jasno po kojim kriterijima će se razdvojiti dio mirovine koji je ostvaren prema općim, od onog dijela koji je ostvaren prema posebnim propisima. Radi se o relativno radikalnom zahvatu, ali koji se ne provodi na transparentan način. Npr. za saborske zastupnike utvrdit će se da ima samo 45% njihove mirovine pripada kao dio mirovine ostvaren prema općim propisima, a ostatak će se smatrati mirovinom ostvarenom prema posebnom propisu. Taj dio mirovine neće se usklađivati ili će se usklađivati pod daleko nepovoljnijim uvjetima nego što se usklađuju ostale mirovine. S tim u svezi javljaju se dva problema. Prvo, zašto se za svakog umirovljenika pojedinačno ne utvrdi koji dio je dio njegove „zarađene“ mirovine, a koji dio je dio posebnih pogodnosti, već se to radi na skupnoj razini. Drugo je pitanje kriterija po kojima su utvrđeni koeficijenti koji će se primjenjivati na pojedine skupine. Je li to opet učinjeno na temelju političke procjene tko je „nepodoban“ pa mu stoga treba najviše i smanjiti mirovinu. Promjenama u svezi mirovina ostvarenih pod posebnim uvjetima ostvarit će se određene uštede, ali postoji i mogućnost da će u svezi s kriterijima razgraničenja „zarađenog“ i „nezarađenog“ dijela nastati veliki problemi, a možda i nove nepravde.

Da zaključim, mislim da ove velike rasprave o I., II. III. stup uopće nisu važne. Važno je kako su podešeni parametri svakog od tih podsustava. Pri tome još uvijek ne znamo gotovo ništa o funkcioniranju II. stupa u našim uvjetima. Nisu poznati parametri po kojima će se određivati mirovine iz tog stupa. To ćemo nažalost saznati tek za 7 ili 8 godina kad krenu isplate mirovina iz II. stupa. Kada promatramo Zakon o mirovinskom osiguranju i u njemu određene parametre koji su važni za odnos s II. stupom onda mi se čini da, nažalost, nisu ozbiljno podešeni parametri koji bi osiguravali da taj sustav bude dugoročno održiv i pravedan.

G. Bežovan: Mi po prilici znamo što se dogodilo s II. stupom. Znamo koliko su vrijedile dionice 2007. godine. Znamo kako te dionice danas kotiraju. Najbolje dionice u Hrvatskoj su izgubile gotovo pola na vrijednosti. Fondovi odlučuju po nalogu banaka, a ne nas koji tamo ulažemo svoje novce. Imamo iskustvo Amerike. Njihovi su fondovi izgubili sada u krizi 35-50%. Australski fondovi koje kriza gotovo nije okrnula izgubili su u prosjeku 15-30%. Znači njihovim su umirovljenicima toliko smanjene mirovine. To su realni pokazatelji što se događa s II. stupom. Mi u II. stupu nemamo ono što smo rekli da imamo. Mi svake godine izdvajamo u II. stup. Sad će prijeći 5 milijardi kuna. S takvim gospodarenjem našom imovinom cijelu zemlju dovodimo u jako ozbiljnu neizvjesnost, zapravo guramo ju u provaliju.

I. Vukorepa: Nisam se još osvrnula na II. mirovinski stup individualizirane štednje. Profesore Bežovan naš problem II. mirovinskog stupa kada bi ga išli podržavati je velik. Većina imovine zapravo je u obveznicama. To ništa ne vrijedi. Država ništa novaca neće dobiti a mi pojedinci ćemo puno izgubiti. Mirovinski fondovi su razdoblja dugoročne štednje. Kratkoročne fluktuacije su mi nezanimljive ako ću raditi do 70 godina. Tko zna što ću ja još na tržištu ostvariti idućih 40 godina. Morate znati da prinos mirovinskog fonda nije isto što i prinos na individualnom računu. Prinos mirovinskog fonda je samo pokazatelj uspješnosti rada mirovinskog fonda i taj prinos se iskazuje relevantnim kada bi bila jednokratna uplata, ali naše uplate u mirovinski fond nisu jednake. Svaki mjesec uplaćujemo jednom ili više puta ako osobe dobivaju plaću dva puta mjesečno. Od prinosa mirovinskog fonda trebamo razlikovati prinos na individualnom osobnom računu, koji se iskazuje veličinom zvanom anualizirani ekvivalentni prinos. On je u pravilu nešto drugačiji nego ovi prinosi mirovinskih fondova. Ako ste više zainteresirani o ovim veličinama koristim priliku da obznanim objavu svoje knjige *Mirovinski sustavi* koju sam napisala prošle godine. Tamo ima puno objašnjavanja tih pokazatelja. Kada govorimo o samim mirovinskim fondovima....vidite u tablici da su u nekim razdobljima imali velike prinose u nekima male. Najlošija je bila 2009. godina. Prošla godina je bila dobra, a godina prije toga, 2011 je isto bila loša. Neki fondovi su imali negativni prinos. Međutim, kada gledate prosječne godišnje prinose od početka, od 2002. do 2012. godine onda oni ne posluju toliko loše. Oni posluju s 5,49% prinosa. Kada umanjite 5,5% za prosječnu inflaciju od 2,5% godišnje još uvijek ostvaruju prinose od 2,5% što nije toliko loše, pogotovo kada usporedite sa stanjem u I. mirovinskom stupu. Budućnost II. mirovinskog stupa leži u tome u što se mirovina ulaže. Ako se stalno ulaže u obveznice to onda nema nikakve razlike od I. mirovinskog stupa. Ako se ulaže šire, dakle, u druga gospodarska u svijetu. Zemlje Brazil ili Rusija, Kina, Indija, Južnoafrička Republika. Tamo gdje je dobra stopa nataliteta. Gospodarstva koja su u rastu tu možemo ostvariti pomak od naše loše demografske situacije. I I. II. stup su osjetljivi na demografske promjene. Mislim da je I. stup odmah osjetljiv na demografske promjene i ekonomske šokove. Čim imate produženje očekivanog trajanja života vi imate povećane troškove mirovinskog sustava ili imate manji broj osoba koje doprinose u sustav jer je slab natalitet. Možda ta ekonomska osjetljivost u I. stupu nije tako jako izražena premda zasigurno postoji. Naime, uslijed gospodarskih šokova dolazi do velike nezaposlenosti i pada plaća, pa se smanjuje i iznos prikupljenih doprinosa. II. stup je puno osjetljiviji na ekonomske šokove, npr. kada se mijenjaju cijene dionica. Dugoročno je on izdržljiviji i otporniji na demografske promjene. Međutim, niti jedan sustav nije otporan na to.

G. Bežovan: Ne možete platiti vi tranzicijski trošak. Vi ste uzeli novac iz I. stupa države da bi namirili novac II. stup. Država se zadužuje vani kakao bi pokrila taj manjak.

I. Vukorepa: Problem je što država nije dobro uložila novce.

G. Bežovan: U ovakvim okolnostima ne možete provesti tu reformu jer ne možete platiti tranzicijski trošak i zato ga zemlje Europske unije nisu primjenjivale.

I. Vukorepa: Zemlje Europske unije su imale privatne sustave.

G. Bežovan: To je drugi par postola. Ove zemlje nisu destabilizirale svoj sustav. One su ostale na svom sustavu. Mi imamo problema sa starošću stanovništva i mi uvodimo doprinose za skrb u starosti. Sada je u Njemačkoj bila velika rasprava kada se stvarala koalicijska

vlada jer su socijaldemokrati tražili da se izdvoje dodatna sredstva jer je stanovništvo ostarijelo. Nema tko o njima brinuti jer su troškovi života i liječenja veliki kod onih starijih od 70 godina. Ono što se događa i što su napravile zrele europske države nije ni izdaleka usporedivo s ovim neredom kakav mi imamo.

I. Vukorepa: Većina Europskih zemalja nije promjenila sustave, ali neke ipak jesu. Npr. Švedska je. Njemačka je isto privatizirala, ali uvela dobrovoljni sustav. Zašto smo mi bili prisiljeni profesor Potočnjak će to bolje objasniti. Zbog niza gluposti koje smo prethodno napravili u sustavu. Ovo je grafikon koji sam radila u svom doktorskom istraživanju. Sada sam ga dopunila najnovijim podacima iz popisa stanovništva iz 2011. koji pokazuje ovaj omjer ovisnosti starijeg stanovništva. Udio starijih od 65 u stanovništvu u dobi od 15 do 64 u odnosu na sistemski omjer ovisnosti umirovljenika u odnosu na osiguranike. Vidite da je tu sve do 80-ih godina otprilike bilo 2 do 3 puta veći razmak između grafa. Znači sada se višestruko taj jaz povećao. Sada imamo jako puno osoba u mirovini. Zašto imamo puno osoba u mirovini? Tamo 80-ih godina kada je trebalo razmišljati o održivosti I. mirovinskog stupa i kada je počeo padat ovaj omjer sa 3:1. tadašnji zakonodavac je spustio dobnu granicu za odlazak u mirovinu. Kasnije su dodatno uvedene neke promjene u sustavu. Kad je došao rat i druge tranzicijske promjene u gospodarstvu svi su tražili pribežište u mirovinskom sustavu. Uslijed toga imali smo neodrživ mirovinski sustav. Jedini način je bio da se dio sustava racionalizira. Možemo sada raspravljati da li je to bilo dobro ili ne, ali vraćanje na staro mislim da nam uopće neće pomoći.

G. Bežovan: Zašto Poljacima pomaže?

I. Vukorepa: Ne pomaže. Dosta tih država je smanjilo doprinose. Poljaci ukidaju. Neki ukidaju, ali većina ih je drastično smanjila doprinose na 1 ili 2% pa ih sada opet podižu na 4,5 do 6%.

V. Gotovac: Imam više komentara na pitanje. Ono što je zanimljivo u vezi mirovinskog sustava jest to što se radi o jednom socijalnom sustavu koji je promjenjiv i od trenutka promjene vide se trendovi i rezultati toga što se čini odnosno što se učinilo. U tom smislu naši potezi u posljednjih desetak godina u pogledu mirovinskog sustava jasno pokazuju što mi, ustvari, činimo. Mi ne poboljšavamo već kvarimo, čak i onda kada se poduzela velika reformrska mjera, mi se vraćamo unazad. A zamislite, situacija u drugim socijalnim sustavima još je gora. Zdravstvo – tu nismo napravili upravo ništa! Sustav socijalne skrbi razvija se tako da se svake dvije-tri godine neki novi ministar prisjeti i primjeni normativna rješenja i praksu koja datiraju iz neke prethodne, možda i davne, vlade u kojoj je on ili netko drugi blizak njegovoj političkoj opciji bio ministar te se stalno vraćamo unazad, vrtimo u krug. Sustav znanosti i obrazovanja – ponovno ništa. Jedini sustav u kojem smo nešto poduzeli, ozbiljno i promišljeno, sada zapravo kontinuirano upropaštavamo – mirovinski sustav. Promjene u socijalnoj državi danas, u ovim teškim okolnostima o kojima je bilo govora, nalikuju po prilici kao da netko pakao pokušava reformirati na način da postane lijepa i ugodna kazneno-popravna institucija. To je nemoguće, a mi i postignuto obezvređujemo i uništavamo. Potom se valja vratiti na politiku. Politika, u velikoj mjeri, ima degutantni pristup: ideologija se u nas svodi na nuđenje, prodavanje, ceremonije, procedure, nešto banalno što se prikazuje kao epohalan događaj. A u stvarnosti nitko se nije ideološki odredio prema socijalnoj državi u kojoj živimo, njenim institucijama. Stoga se i pitanje socijaldemokratske opcije danas banalizira na način da se podrazumijeva da ta vlast za svog mandata ima nekome, sindikatima, radnicima, umirovljenicima, nešto dati. Uopće se ne postavlja pitanje kakva

će socijalna država biti. A sve govori u prilog tome da nismo sposobni održavati socijalnu državu i davati još. Doista se pitam, ne gdje će biti mirovinski sustav, nego gdje će biti socijalna država za 5, 10, 15, 20 godina. A tada ćemo, sa sve skupom naših lijepih želja, napraviti posljednji pozdrav socijalnoj državi, socijalnom zdravstvu, socijalnim mirovinama.

Ž. Potočnjak: Malo prije pokazani grafikon meni je najdraži dio doktorata docentice Vukorepe. Zašto? Zato jer crna linija pokazuje utjecaj demografije, a plava linija pokazuje utjecaj politike. Na demografiju ne možemo značajnije utjecati, ali na sam sustav, njegovo kreiranje, njegov rad možemo. Možemo donositi mjere koje mogu mijenjati odnose u sustavu. Mi smo 1998. odlučili da od 1.1. 1999. postupno za pet godina podignemo dob za stjecanje prava na starosnu i prijevremenu starosnu mirovinu. Izbacili smo staž kao jedini uvjet za stjecanje tih mirovina, a sada se u novi Zakon ponovno vraća pravo na stjecanje mirovine po kriteriju tzv. „punog“ mirovinskog staža. Po meni nema nikakvog opravdanja da je staž jedini kriterij za stjecanje prava na mirovinu. Staž je faktor koji utječe na visinu mirovine i treba ga propisivati samo kao minimalni uvjet za njezino stjecanje.

Kada općenito gledam na probleme našeg mirovinskog sustava onda mi se čini da je njegov glavni problem kontradiktorno djelovanje različitih elemenata. S jedne strane hoćemo poticati osiguranike da više i duže rade, a onda uvedemo najnižu ili sada minimalnu mirovinu koja i onima koji su imali velike plaće i onima koji su imali male plaće te razmjerno tome plaćali doprinose, osigurava istu visinu mirovine ovisno samo o stažu. To su kontradiktorni elementi u okviru istog sustava. Pri tome je I. stup mirovinskog osiguranja izuzetno podoban za političko manipuliranje. Kod II. stupa imate imovinu koja pripada članovima fonda, tom imovinom upravljaju fond menadžeri – najčešće u vlasništvu velikih banaka, pa su tu političke manipulacije teže. Problem je što se politika počinje baviti i s II. stupom. Ako politika počne utjecati na investicijsku politiku fond menadžera onda od svega toga neće biti nikakvog učinka. Sama nacionalizacija, podržavljenje, II. stupa imala bi samo kratkoročni učinak smanjenja javnog duga. On ne bi više bio 200 milijardi nego bi bio oko 170 milijardi. To je taj eksplicitni javi dug. Međutim, istodobno bi se povećao tzv. implicitni dug. Država bi na sebe preuzela obvezu isplate mirovina, a to je tada implicitni javni dug. Mi bi implicitni dug vjerojatno povećali ne za 30 milijardi nego za nešto veći iznos. Naime, kada ljudima uzimate realan novac vi im morate obećati nekakvu bolju mirovinu u budućnosti. Kad su u pitanju povećanja mi možemo obećati što god hoćemo, jer su i prije kod nas postojala takva obećanja. Tako je prije reforme iz 1998. postojalo obećanje da će onaj tko bude radio 40 godina imati mirovinu u visini 85% od prosječne mjesečne plaće u za njega najpovoljnijih deset godina. Već 10 do 15 godina prije toga svi oni koji nešto znaju o mirovinskom sustavu znali su da je to posve nerealno obećanje, ali nezavisno od toga i dalje smo imali takvo obećanje. I. stup je izuzetno pogodan za takve političke manipulacije. II. stup je nešto malo otporniji na političke manipulacije. Kod nas uvijek postoji mogućnost da će se razviti neka nova metoda manipulacije primjenljive i na drugi stup. To je isto moguće. Mi smo jako kreativni u tom pogledu pa se bojim da bi se i to moglo dogoditi. Umjesto javnog duga koji je sada u državnim obveznicima moglo bi se rasknjižiti nekakvih 30 milijardi i naša bi država mogla reći da joj je javni dug mani za tih 30 milijardi jer smo taj dug rasknjižili iz pasive, ali će za najmanje toliko, a vjerojatno i za puno više, porasti implicitni dug koji prebacujemo na buduće generacije. Najznačajniji učinak reforme iz 1998. godine bilo je, po mojem mišljenju, smanjenje implicitnog duga s oko 3,5 BDP na 2,5 BDP. Nažalost, promjene koje su učinjene nakon 1999. godine ponovno su povećale implicitni dug na oko 2,9 BDP. Mi obećanjima

i političkim manipulacijama dižemo taj dug. Dogodit će se to da će doći MMF i Europska komisija početkom sljedeće godine i rješavat će se problemi. Kako će se oni rješavati? Nažalost bojim se da će se problemi kratkoročno opet rješavati slanjem ljudi u mirovinu – takve najavi već postoje. Mi ćemo iduću godinu imati još gore stanje. Sustav će doći do raspada i onda će se ići s linearnim kresanjem mirovina ili će smanjenje ovisiti o visini mirovine. U stvarnosti ćemo sve više odstupati od osnovnog Bismarckovog modela starosnih mirovina i sve više prelaziti na univerzalni sustav u kojem je mirovina neka vrsta socijalnog davanja. Mirovine će postati ono što je socijalna skrb u zemljama anglosaksonskog tipa. Mirovine neće više ovisiti o prethodnom radu nego će biti socijala za elementarno zadovoljenje osnovnih životnih potreba. Promjene koje se predviđaju uglavnom nas, po mojem mišljenju, dugoročno vode u tom smjeru.

Slavica Lovrin: direktor OPKS-a:

Uglavnom ste govorili o I. i II stupu. Htjela sam čuti više o III. stupu. Koja je tu perspektiva i što možemo od njega očekivati?

I. Vukorepa: III. stup je naš oslonac. To je jedini naš oslonac ako ne budu pokrenute neke značajnije reforme. Mislim da će to uvijek opstati. To je ta individualna štednja kojom izdvajate iz svojih sadašnjih davanja za buduće potrebe i to će vam osigurati dodatan izvor dohotka u starosti. Kod III. stupa je problem što je tamo dobna granica do umirovljenja postavljena jako nisko. Na 50. Vi već možete povući sredstva s 50 godina života. Znači da vi nećete ni doživjeti starost s tim novcem. U prijedlogu zakona nije uzeto u obzir povećanje očekivanog trajanja života pa da se i tamo dobna granica iz tih dobrovoljnih sustava povisi. O tome bi zakonodavac isto trebao voditi računa. Jesam za taj oblik štednje samo ne znam koliko Hrvati imaju novaca za takve štednje. Jako ih mali broj štedi. Ako ste uzeli kredit za stan automatski ste morali uzeti kod banke životno osiguranje. Vi već na taj način štedite za starost. Kad napunite 60 godina dobit ćete neki iznos novca van. To ćete vjerojatno brzo potrošiti. Ići ćete na neki put, ili obnoviti stan, kupiti novi auto i onda ćete opet ostati bez novca. U sustavima individualne štednje kada imate jednokratne isplate iz sustava ili djelomična povlačenja novca iz sustava. Tu jako dolazi do izražaja taj rizik dugovječnosti. On se prevladava s doživotnim isplatama mirovine. Vi ga u III. stupu nemate. Ako bi se išlo na ukidanje II. stupa onda potpuno treba promijeniti režim isplate mirovina da bi služili svrsi osiguranja za starost.

G. Bežovan: Mi smo jedna od rijetkih zemalja koja ne afirmira III. stup. To je jedna prilično nerazumna činjenica. To je čisti socijalni transfer. Socijalni transfer je održiv ako doprinosi smanjenju nejednakosti u društvu, a to povećava nejednakosti u društvu. Zašto bi država premirala III. stup, zašto pomaže bogate građane? Drugo, nas je već jednom država zakinula što je ukinula porezne poticaje za štednju u III. stupu kao dominantan oblik prakse poticaja takvih sustava u svijetu. Ukinula je pravo onima koji imaju životna osiguranja. Na neki način to su isti institut. Uvela je pravo da tvrtke mogu osiguravati svoje povlaštene zaposlenike, njima uplaćivati. II. stup je vaše vlasništvo. On ne može izdržati ozbiljnu analizu utemeljenu na načelima svrhovitosti i pravednosti.

I. Vukorepa: Slažem se da bi bilo bolje poticati štednju u II: stupu putem poreznih olakšica....Svi dodatni troškovi u bilo kakve sustave mislim da više nemaju smisla. Mislim da bi poreske olakšice trebale biti usmjerene i u ostale socijalne sustave. To bi olakšalo stvaranje novih radnih mjesta i novih investicija. Ne samo strane investicije, već svakog pojedinca koji želi, hoće i može raditi i da se njegov rad uistinu isplati. Tako ćemo

osigurati kakvu takvu sigurnost sebi i onim prethodnim generacijama. Dok ne riješimo osnovna pitanja mirovinski sustav nema nikakve šanse preživjeti. Moramo riješiti uplate u sustav, a uplate dolaze iz svijeta rada. Rad bi nam trebao biti radost.

Ž. Šemper: Hrvatska ima koeficijent 3,5 što znači, da 1 umirovljenik dolazi na 3,5 stanovnika. U Hrvatskoj ima 4,3 milijuna stanovnika i 1,22 milijuna umirovljenika. Isti omjer ima i Danska: 5,3 milijuna stanovnika i 1,5 milijuna umirovljenika. Na novoj generaciji hrvatskih umirovljenika državni proračun uštedi 3,5 milijardi kuna. Pitam gospodina Potočnjaka, koji je bio član radne skupine za izradu ZOMO-a 1998. godine, da li je odredba o obračunskom razdoblju bila u skladu s Ustavom RH? U izračun mirovine u 1999. godini ulazilo je 10 najpovoljnijih godina mirovinskog staža, a 2009. godine cijeli radni vijek. Zbog toga je za isti staž, istu plaću i isti broj godina, razlika u mirovini bila je i do 500 kuna. Rezultat te nepravde je 2007. godine Zakon o dodatku od 4-27% koji je međusobno ujednačio mirovine novih umirovljenika i posredno, djelomično smanjio razlike do mirovina starih umirovljenika

S. Pastorčić: Nije li sada nerealno u ovoj situaciji uz ovoliki broj nezaposlenih mladih ljudi povećavati dobnu granicu na 67 godina bez obzira na rok primjene 2038. godina.

I. Vukorepa: Sva istraživanja pokazuju da mladi radnici nisu zamjena za starije radnike. Oni uopće nisu međusobna konkurencija. Potpuno druge potrebe ima tržište rada. Nećemo time što ćemo poslati sve ove od 65 godina u mirovinu riješiti problem nezaposlenosti mladih. To smo radili i devedesetih pa se uslijed toga nije povećala zaposlenost. Vi kad nekoga stavite u svijet mirovine teško ga više izvadite van. Recimo ako primete invalidsku mirovinu, i ako ste zaposleni primete 50% iznosa mirovine. Sada će ovi stariji radnici koji se umirove i s polovicom radnog vremena nastave raditi imati 100% iznos mirovine. Nikom se više neće isplatiti ostati samo u radnom odnosu. Svi će umirovljenici iskoristiti priliku i otići u mirovinu i onda još paralelno raditi. Time opet povećavamo trošak sustavu umjesto da smo te osobe ako su sposobne raditi ostanu u svijetu rada i doprinose u mirovinski sustav. Možda će i takvi umirovljenici-radnici čak i spustiti cijenu rada mlađim radnicima je riječ o istom poslu.

E. Zdravec: Diskretno sam zamoljen da sugeriram da nastavimo rad na drugoj lokaciji.

J. Barbić: To je jako dobar prijedlog. Izvukli ste me iz nevolja. Nisam znao kao zaustaviti ovako burnu raspravu koja se oteгла, jer bi to bila šteta. No, kako smo predvidjeli da se nakon Tribine nađemo na domjenku u restoranu u zgradi Muzeja za umjetnost i obrt, tamo možemo u ugodnoj atmosferi nastaviti s raspravom. Nisam stručnjak za mirovine, ali znam zlatno pravilo da u rizični kapital, a to su svakako dionice o kojima je govorio kolega Bežovan, smijete uložiti onaj postotak svoje imovine koliko vam godina preostaje do sto godina. Naime, dok ste mladi možete lakše nadoknaditi štetu nastalu nastupanjem rizika i popraviti učinjen krivi izbor ulaganja. Sa sto godina više nemate pravo na grešku.

Pozivam vas da se pljeskom odužimo našoj uvodničarki na tako lijepom izlaganju koje nas je potaklo na vrlo živu i sadržajnu raspravu. Raspravu možemo nastaviti u restoranu. Vidimo se na narednoj tribini u prosincu kada ćemo se baviti reformom zdravstvenog sustava.

Tribina Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu
i
Kluba pravnika grada Zagreba

BILTEN BR. 101

Voditelj Tribine i urednik
Akademik Jakša Barbić

Sadržaj:

**Autorizirano izlaganje uvodničara
doc. dr. sc. Viktora Gotovca,
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu**

Tema 181. tribine

**ZDRAVSTVENO OSIGURANJE U REPUBLICI
HRVATSKOJ IZMEĐU TROŠKOVA I
ZDRAVLJA – STANJE I BUDUĆNOST**

Zagreb, 10. prosinca 2013.

KLUB PRAVNIKA GRADA ZAGREBA

181. TRIBINA – 10. PROSINCA 2013.

ZDRAVSTVENO OSIGURANJE U REPUBLICI HRVATSKOJ IZMEĐU TROŠKOVA I ZDRAVLJA – STANJE I BUDUĆNOST

J. Barbić: Kolegice i kolege, dobro došli na 181. tribinu našeg Kluba i Fakulteta. Današnjom tribinom zaključujemo ciklus rasprava o reformi radnog i socijalnog prava. To je posljednja tribina s tog područja na kojoj je uvodničar kolega Viktor Gotovac koji je, podsjećam vas, bio i prvi uvodničar kad smo govorili o reformi radnog prava. Današnja tribina nosi naslov *Zdravstveno osiguranje u Republici Hrvatskoj između troškova i zdravlja – stanje i budućnost*. Znakovito je da sam pri ulazu u zgradu sreo sadašnjeg dekana i bivšu dekanicu Medicinskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i rekao im o čemu ćemo danas govoriti.

Mislim da je tema jako dobro postavljena. Zdravlje i zaštita zdravlja zahtijevaju svugdje u svijetu jako velike troškove, ne samo kod nas. Zato je tema jako dobra – govorimo o zdravstvenom osiguranju između troškova i zdravlja. Tu su te dvije ključne stvari. Morate činiti sve što je moguće da održavate ljude zdravima, a troškovi toga su sve veći. Zdravstveno osiguranje postoji zbog toga da se omogući nastojanje oko održavanja zdravlja, a pitanje je kakve su mogućnosti da se to financira. Kako će to izgledati u budućnosti, to ćemo tek vidjeti. Sadašnje stanje nam je poznato.

S nama je zbog toga kolega Viktor Gotovac. Neću vam ga predstavljati, svi ga dobro poznate. Na prethodnoj tribini bio je uvodničar. Sada ćemo ga zamoliti da nam kaže što će biti s našim zdravljem u usporedbi s troškovima i u čemu je problem. Kolega Gotovac, izvolite.

V. Gotovac: Dobra večer uz ispriku što sam „okupirao“ u posljednje vrijeme ovu tribinu. Ova tema, osim što je tema mog doktorata, veseli me slijedom jedne priče kojom ću započeti. Moj prijatelj Predrag Bejaković ispričao mi je tu priču. Dakle, hoda on jednoga dana Trgom maršala Tita i zaustavlja se uz njega kombi. Otvaraju se vrata i vozač mu kaže: „Želite li biti ministar zdravlja? On gleda i ništa mu nije jasno. Ovaj opet ponavlja: „Želite li biti ministar zdravlja, da ili ne?“ Predrag zastane, malo razmišlja kako se on bavi javnim financijama, bavi se i zdravstvenim osiguranjem i zdravstvom i, evo sada mu se zapravo pruža prava prilika za nešto napraviti. Stoga on pristane, na što ga vozač pozove da sjedne u kombi. On sjedne i vidi unutra cijelu prošlu Vladu pa bude začuđen. Kada je to vozač vidio on zaključuje: „A to, da, ma vozim cijelu Vladu u Remetinec samo mi je još ministar zdravlja falio.“ Tu, naravno, Predragu krene neugoda i strah, pokušava izaći iz kombija, otvoriti vrata, ali uzalud, ne uspijeva. Ipak, u tom se času probudi, jer to je cijelo vrijeme bio samo san. Eto, i ova priča pokazuje kako bi kod nas svi voljeli biti ministri. Pogotovo ministri zdravstva. Pa i kad idu u Remetinec. Svi mi to čak i sanjamo. Ministri zdravlja raspolažu velikim svotama novca i značajnim utjecajem. Biti liječnik, uopće, danas znači biti netko tko mnogima može pomoći i ima priličan utjecaj. Biti ministar zdravlja znači imati još mnogo veći utjecaj. Zapravo, mnogo je bolje biti liječnik, čak i ako niste ministar zdravlja, no biti nastavnik na fakultetu. Uvijek će vas netko trebati kad se bavite medicinom. Prvo, krenimo s pitanjem što je danas zdravstveno osiguranje. Kada promislimo što je nama zdravstveno osiguranje prije svega ćemo govoriti o lijekovima, zahvatima, uslugama, a zapravo će vrlo rijetki odmah

imati asocijaciju koja uistinu ima izravne veze sa zdravstvenim osiguranjem. Promišljat će o elementima zdravstvenog sustava različitim od zdravstvenog osiguranja. A zapravo govorimo o pravu, da li imamo pravo ili ne, pravo na zdravstvenu zaštitu i novčane naknade. Čak i kada promišljamo o pravu govorit ćemo o „interesantnijim“ temama, čak će nam se i troškovi servirati kao nešto popularno jer svi znaju i vole govoriti o novcima. A nećemo razmišljati o nečemu što uistinu stoji iza zdravstva. To ostaje zapostavljeno. Čak i kada se razgovara o nekim ozbiljnim zdravstvenim temama malo se spominje zdravstveno osiguranje. Ne znam jeste li vidjeli, ali u novinama se pojavljuju oglasi Ministarstva zdravlja kojim se poziva da zajedno mijenjamo zdravstvene sustave. Zamislite, pozivamo ljude da sudjeluju u promjeni zdravstvenog osiguranja. A što oni o tome znaju? Što oni o tome mogu znati i zaključivati? Zdravstveno osiguranje je to koje financira zdravstveni sustav. Zdravstveno osiguranje nije čarobni štapić za rješenje svih vaših problema, zdravstvenih ili nezdravstvenih. Gotovo sve resurse što ih u zdravstvu koristimo financira se kroz zdravstveno osiguranje. I dok je zdravstvo i zdravlje vrlo glamurozno, svi bi se bavili zdravstvom, svi bi otvarali bolničke odjele, operacijske dvorane, ambulante i poliklinike, zdravstvenim osiguranjem u Hrvatskoj već se dugo vremena nitko niti ne pokušava baviti. To je samo sredstvo kroz koje prolazi novac i taj se prolaz urušava. To je sumorna priča, vrlo tužna, a vidjet ćete i zašto. Zašto Amerika koja najviše izdvaja za zdravstveno osiguranje ima izuzetno loše zdravstvo? Znatno lošije od Kube. Po pokazateljima lošija je i od Hrvatske, a ulažu jako puno novca. Lošija od Njemačke. Odgovor je upravo u onome što se sustavno trudimo graditi, u socijalnom zdravstvenom osiguranju. Mi tu imamo neku kvalitetu, koliko god s njom bili nezadovoljni. Trošimo bitno manje novaca od Amerikanaca, koji troše uistinu mnogo, a nemaju tu uslugu. Odgovor je u tome što privatna inicijativa slabo uspijeva jer prosječni kupac police zdravstvenog osiguranja lošije poznaje zdravstveni sustav nego što je to prosječni korisnik u Hrvatskoj, kojeg se ni ne pita nego se za njega sustavno ipak bolje odlučuje no kada on odlučuje o samom sebi. A danas mi guramo u smjeru koji je zapravo suprotan smjeru tih naših postignuća.

Sadržaj ovog predavanja bit će ponešto i o zdravstvenoj politici. Općenito ima mnogo natuknica. Kroz neke od njih ću samo prošetati, neke i preskočiti. Čini mi se da je ključno na kraju definirati kakvi su financijski pokazatelji. Informacije o tome kada i kako ćemo dobiti neku konkretnu zdravstvenu uslugu i kako ćemo ju dobiti ja, zapravo, nemam. To je područje za liječnike. Tu leži i rizik o kojem jako malo znamo ili pojma nemamo, još jedan korak koji nas može dodatno financijski oslabiti. Svi koji su zadnjih nekoliko godina bili kod liječnika znaju da naše zdravstvo postaje sve nepristupačnije. Ne samo zbog aktualnog štrajka, nego zbog činjenice da su ulazni troškovi veliki. Svi znamo što je zdravlje. Ne bih ulazio u definicije. No, postavimo si pitanje, ako je to jedno od najvažnijih stvari o kojima govorimo, a svi govorimo da je zdravlje najbitnija stvar - nije to ni novac, ni uspjeh, zdravlje je najvažnije – tada si samo moramo postaviti pitanje koliko smo u njega spremni investirati. Zapravo malo. Malo nas plaća neke privatne oblike osiguranja, malo nas pazi na alkohol i cigarete. Mi to što je ključna vrijednost ne vrednujemo na pravi način. Zdravstvenu politiku ne može se promatrati izvan konteksta socijalne države u kojoj živimo. Zdravstveno politiku ne možemo promatrati izvan afirmacije Zakona o radu i mirovinskog osiguranja. Sve su to faktori koji doprinose održivosti jednog društva u kakvom živimo i u kakvom smo navikli živjeti i u kakvom bismo željeli i nadalje živjeti. Zdravstvo utječe na kvalitetu života i bitno utječe na rad jer održava radnu sposobnost. Potom dalje akumulira davanja u mirovinski sustav i zdravstveni sustav. To je upravo jedan začarani krug u državi o kojem svi rijetko razmišljaju. Mi to imamo u našem Ustavu, ali i to, kao i većina stvari u Ustavu,

izgledaju kao fraze. Fraze kada se ispunjavaju izgledaju sasvim drugačije. To je onda nešto sasvim drugo od onoga što očekujemo da u Ustavu piše.

Mi imamo sustav socijalnog osiguranja. To nije jedini sustav. Tri su ključna sustava. Jedan je kontinentalni europski, socijalni. Postoji sustav koji je atlantski prema tradiciji Beveridgea. Imamo i liberalno-tržišni sustav. Podjela u Europi bila bi između ovdje crvenog, atlantskog, koji potječe na nacionalno davanje i sustav, ovdje označen plavom bojom, socijalnog osiguranja. Tu ima i drugih boja. Vidite, u sredini Švicarska, koju svi cijenimo kao državu s ponajboljim zdravstvenim osiguranjem na svijetu - iako po procjenama Svjetske zdravstvene organizacije to nije Švicarska već Francuska koja daje optimalna prava za ono što se u sustav ulaže bez obzira što je taj sustav pod utjecajem velikih mijena i problema – ta je Švicarska liberalno-tržišnog sustava, slično kao i Sjedinjene Američke Države. U Švicarskoj država subvencionira građane da ulažu u privatno zdravstvo i privatna osiguranja i da tamo ostvaruju prava u privatnom zdravstvenom sustavu. Zbog toga je Švicarska u socijalnom kontekstu izdvojena. Sve ove države pripadaju pod neki vid socijalnog prava. U svakom sustavu tri su aktera koji su ključni. Među njima postoje različiti odnosi. Postoji, s jedne strane, odnos financiranja koji se bazira na odnosu između osiguranika koji su istovremeno i korisnici te nositelja putem kojeg se sustav financira. Potom imamo odnos plaćanja, odnos koji postoji između nositelja i onog tko je pružatelj usluge. Konačno, imamo odnos koji proizlazi iz same usluge, on postoji između onoga tko uslugu pruža i korisnika, u konačnici. To postoji u svakom sustavu. Zdravstveno osiguranje, u biti, dotiče sva tri sustava iako ono što njegova bit zapravo jest leži u financiranju i plaćanju. Konačno, to je izvor zdravstvenog sustava.

Sustav davanja u Hrvatskoj je posve odvojen od toga kome mi svoje doprinose plaćamo. Mi po svoja prava ne trebamo ići kroz zdravstveno osiguranje osim ako se nešto posebno mora odobriti ili ako idemo na liječenje u inozemstvo. Mi, zapravo, idemo liječnicima zaboravljajući da temelj ili financijska osnova onog zbog čega možemo otići liječnicima leži sasvim izvan zdravstvene ustanove, leži u ustanovi koja osigurava protok novca i financiranje. Tu je, također, veliki problem - bitan problem jest da je to u okviru naših javnih službi. I to kao jedini sustav u javnim službama u kojem postoji još jedan „korak“, jer javne se službe zasnivaju na tome da financiranje plaća ide putem Državnog proračuna te se „disperzira“ radnicima. Ovdje imamo još jednu interpoliranu pravnu osobu, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje. Zato kada se pregovara o kolektivnim ugovorima u javnim sustavima, kada u zdravstvu netko pregovara hoće li se dati veća božićnica ili ne, to zapravo nije klasični odnos države koja prosljeđuje prava radnicima. Dodatno, tu se interpolira činjenica javnog sustava koji se financira iz drugih izvora, iako dobar dio sredstava dolazi iz Državnog proračuna. Svakako komplicirana situacija. Dosta je izvora koji ovo uređuju. Ključni je izvor zakon – Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju iako postoje i drugi izvori, postoje podzakonski i strukovni akti koji to uređuju.

Krenimo u povijest. Svi se sjećamo ili svi pričaju o zdravstvu koje je kod nas bilo vrhunsko. To je zapravo varka, ono nikada nije bilo vrhunsko, samo je pristup pravima bio ponešto bolji, zato što je tada taj korporativistički odnos države, koji stoji iza svakog socijalnog sustava, bio izraženiji i snažniji no što je danas. Hrvatska je nakon Njemačke bila druga država svijeta koja je imala uvedeno socijalno zdravstveno osiguranje naprosto stoga što su austrijski dijelovi tadašnje Habsburške monarhije bili drugi koji su uveli socijalno zdravstveno osiguranje. Naše ustanove socijalnog mirovinskog i

zdravstvenog osiguranja bile su i nositelji u bivšoj Jugoslaviji, mi imamo sjajnu povijest i povijest koja u ne tako davnom vremenu ide drugim tijekom. Osamdeset godina mi se upuštamo u zdravstvenu utopiju, u čemu nastavljamo i danas. Kada se neko pitanje kod nas uređuje, uređuju se zapravo prava. Ne reguliraju se obveze i ne osvješčuju se ljudi na trošak, koštanje samih prava. Zato je kod nas kod umirovljenika sasvim normalno da oni smatraju da ne bi trebali plaćati zdravstveno osiguranje. Upravo suprotno, oni su najveći korisnici prava socijalnog zdravstvenog osiguranja i u tom pogledu trebali bi barem na neki način participirati u tom sustavu. Prelazimo u sustav slobodne demokratske Hrvatske. Godine 1993. dobivamo prvi zakon koji u biti nije mogao mnogo toga promijeniti, ali imamo reformu u četiri koraka. Reformu koja kreće od primarne zdravstvene zaštite, koje je vrlo administrativno provedena na način da su liječnici primarne zdravstvene zaštite „potjerani“ u kvazi-privatni sustav administrativnom odlukom da više neće biti zaposleni u javnom sustavu, kao javni službenici. Tako je privatizacija provedena na način da su oni postali privatni pružatelji HZZO-u.

Nadalje i zdravstvenim je ustanovama titular prebačen na gradove, županije. I tako je privatizacija provedena kao samo pojmovna privatizacija. Potom ulazimo 2000. godine u dogovor sa Svjetskom bankom koji je ponajviše urodio time da su neki ljudi dobili dobre honorare, a nisu napravili gotovo ništa. Tu se samo nastavlja tradicija pisanja novih i novijih zakona i ne rađenja ničega. Obilježje našeg sustava jest baš pisanje brojnih strategija, svakih nekoliko godina dobijemo novu strategiju. Tako danas imamo strategiju zdravstvenog osiguranja koju su, zamislite, napisali liječnici. A kazao sam da su oni u sasvim drugom segmentu, u dijelu u kojem se pružaju usluge korisnicima, a ne u odnosu povezanim sa financiranjem. 2008. godine - nova reforma. Tada se širila baza sustava, da se zahvati umirovljenike i neke druge kategorije i da se od njih pokuša financirati sustav. To je nastojanje dalo vrlo loš rezultat jer je prvim zahvatom došao veći iznos novca u dopunsko zdravstveno osiguranje, a svaki naš sustav kada dobije neke novce jedne godine očekuje da će jednako tako rasta biti i nadalje te se počinje sve više trošiti. Zatim tu je bio jedan set ideja kako upravljati zdravstvenom uslugom, kako na neki način determinirati nabavu na centralnom mjestu, kako plaćati za usluge u zdravstvu. Da bih vam pokazao kako je ta reforma implementirana reći ću sljedeće, jedan dobar dio hrvatskih bolnica u svojim proračunima dobiva manje novaca no što je iznos plaća njihovih radnika. To znači da je upravljanje troškovima putem plaćanja određenih dijagnostičkih ili terapijskih zahvata zapravo bespredmetno. Zapravo, novac će se potrošiti samom činjenicom što bolnice imaju liječnike, a ne što pružaju određene usluge te ne bi mogle pružati više ili na neki način štedjeti.

Organizacijska rješenja, kao i uvijek, jesu onaj set pitanja gdje uvijek nešto mijenjamo zato da bi opravdali samu reformu. Izmjestili smo hitnu medicinsku pomoć, a sasvim je svejedno gdje je hitna medicinska pomoć ako ona ima funkciju. Danas, pak, ne možemo u te ustanove hitne medicinske pomoći koje se nalaze izvan centara ili bogatijih područja privući liječnike jer oni tamo ne žele doći raditi. Onda smo izmislili da bi jednako dobru uslugu mogli pružiti i medicinski tehničari, a ne samo liječnici. Ono čime smo se nekada dičili da u hitnoj medicinskoj pomoći kod nas uvijek dolazi liječnik sada više nije uvijek tako, što je bitno narušilo ono što u konačnici dobivamo. 2012. godine dolazimo do toga da se nakon svih reformi u sustavu vrlo brzo utvrđuje deficit. A nova se reforma provodi time što ćete u uvjetima izraženog deficita smanjiti doprinose. Zdravstvo je onaj prostor gdje bi sasvim opravdano ljudima mogli reći - želite li bolju zdravstvenu zaštitu morat ćete plaćati više, ne samo zato što jako puno trošimo nego novo zdravstvo, novi lijekovi, sve više koštaju. Duže živimo, veća je učestalost bolesti i

naprosto želimo liječiti ona stanja i one bolesti koje prije kada smo kraće živjeli i kad smo bili naviknuti na slabiju kvalitetu života nisu predstavljali takav problem. Ipak, prvi korak koji smo mi poduzeli jest da smo rekli da ćemo smanjiti troškove rada pa smo s doprinosa od 15% otišli na 13%, ovo u isto vrijeme kada je procjena deficita u zdravstvu između sedam i osam milijardi kuna. To je prvi korak. Sve to je, naravno, uz novo zakonodavstvo, novo zakonodavstvo koje se u velikoj mjeri svelo na prepisivanje dotadašnjih stanja u novom zakonu. Tako smo pokušali isključiti studente koji nisu više redovni studenti, ali smo od toga vrlo brzo odustali. Naravno, ono što naši političari ne znaju jest da se nije dobro „igrati“ sa socijalnom zdravstvenim osiguranjem jer je to pitanje koje odmah daje rezultate i odmah poziva na odgovornost. Tu je razlika od mirovinskog sustava gdje možete mirne duše, ako ste političar, reći i učiniti što hoćete jer ključni će se ishodi pojaviti s odgodom, nakon deset ili petnaest godina, kada ti ljudi pod tim uvjetima ostvaruju neka prava. A tada je taj političar tko zna gdje. Ovdje su rezultati odmah vidljivi. Naši političari koji misle da mogu demagoški nešto obećavati ili činiti vrlo brzo se opeku, ali to se stalno ponavlja. Tako se i aktualni ministar opekao. Mislio je uzeti neke novce studentima, a nije shvatio da će se rezultat dogoditi odmah na kraju akademske godine. Dogodio se i sada se brzo mijenja zakon, u roku od tri do četiri mjeseca od primjene zakona.

Zamislite, nadalje, državu u kojoj kolektivni ugovor predstavlja akt – sredstvo reforme zato što je prethodni ministar potpisao kolektivni ugovor čiji dodatak na postojeća prava ide do vrijednosti oko 850.000.000 kuna - netko je u situaciji potpune katastrofe dugovanog deficita od svojih sedam, osam milijardi kuna dodatno natovarao godišnje 850.000.000 kuna, što se učinilo naknadama za rad u dežurstvu i pripravnosti. Ipak, je to, valja milošću Božjom, sud u Zagrebu utvrdio ništetnim pa smo se vratili na početnu poziciju. No, kolektivnim ugovorom koji je potpisan prije dva tjedna dobili smo 280.000.000 kuna novog troška. To nije 850.000.000 kuna, ali mnogo jest, zar ne? Obrazloženje na Vladi je – uštedjet ćemo to negdje drugdje u sustavu. U sustavu u kojem zadnjih 100 godina, nikada, nitko nije ništa uštedio. U sustavu u kojem kada smo se opredijelili da ćemo plaćati dijagnostiku i terapiju u bolnicama zapravo smo dali manje novaca no što je pripadalo same plaće. To je samo nominalna štednje, ona vrsta štednje koja dovede do toga da svake dvije, tri godine morate sanirati zdravstvo jer vam fali novca, imate kritični deficit. Jedina reforma socijalnog zdravstva kod nas stalno se svodi na to da ubacite novac kojim ćete sanirati prethodne deficite, a potom će netko ponovno trošiti ono što nema i raditi nove gluposti. Time mi zapostavljamo taj sustav koji pokriva cijelo stanovništvo jer 99,9% stanovništva kod nas jest u obveznom sustavu. Imamo široki zahvat sustava. Slično kao u mirovinskom sustavu, ovdje 4.000.000 potroši nešto što zaradi 1.500.000 ljudi. Ovo su okvirni brojevi. U takvoj situaciji troškovi rastu nevjerovatnom brzinom. Imate lijekove koji po jednoj terapiji koštaju preko 100.000 kuna. Kada govorimo o socijalnom zdravstvu govorimo o sustavu obveznog zdravstvenog osiguranja. Ono pokriva i profesionalne i neprofesionalne rizike. Uz to imamo dobrovoljno zdravstveno osiguranje sa tri segmenta dopunskim, dodatnim i nadomjesnim. Dopunsko je ono osiguranje kada nećemo platiti iz sudjelovanje u troškovima zdravstvene zaštite iz džepa. Dodatno je ono osiguranje koje nas ovlašćuje na neku nezdravstvenu uslugu u iznosi preko onog iz obveznog osiguranja, ono je zdravstveno osiguranje sa svim što je element privatne odluke. Privatno zdravstveno osiguranje pokriva samo strance koju su u Hrvatskoj, koji nisu na nekoj drugoj osnovi obvezno osigurani. Obvezno zdravstveno osiguranje je socijalno osiguranje, ono tu potpada po svim svojim načelima, dok kod dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja bitno prevladava snažan utjecaj privatnih interesa i načela

privatnog osiguranja, ali uz održanje socijalne svrhe te je i ono *de facto* jedan dio socijalnog sustava, posebno kada se radi o nadomještaju plaćanja samih radnika kod dopunskog zdravstvenog osiguranja.

Odnos osiguranika i nositelja osiguranja, odnosno ključni odnos zdravstvenog osiguranja, jest kod nas je pomalo različit od onoga u Njemačkoj. U Njemačkoj ima oko 800 osiguravatelja socijalnog zdravstvenog osiguranja, ovisno o tome kod kojeg ste poslodavca ili kako ćete izabrati osigurati se kod nekog osiguravatelja. Kod nas je još uvijek samo jedan osiguravatelj. On počiva na izrazitom utjecaju etatizma u kojem kod nas država ima nadzor nad svime te da je to sustav iz kojeg nema izlaska. U nekim državama postoji sustav da oni s visokim dohocima koji najviše plaćaju zapravo izlaze iz tih sustava. Mi, dakle, imamo jedan jedinstven sustav koji omogućuje da se doprinosi uplaćuju do određene razine, a preko toga ne. U pogledu odnosa osiguranika i pružatelja usluga tu nam se usluga čini besplatnom jer u dijelu do 80% plaća osiguranja, a osiguranici plaćaju samo 20%. Nositelj je Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje i kroz njega se ostvaruju načela socijalnog zdravstvenog osiguranja. Širok je zahvat osiguranih osoba - članovi osiguranikove obitelji i druge osigurane osobe. Rizici su profesionalne ili neprofesionalne prirode - bolest i ozljeda. Na neki način imamo materinstvo izvučeno i stavljeno u sasvim drugačiji demografski sustav, kroz poseban zakon o roditeljskim potporama koji to financira iz Državnog proračuna, pa nema nikakvog dodira s doprinosima. Sustavi socijalnog zdravstvenog osiguranja danas su u velikom dijelu financirani i proračunski, čime se pokrivaju deficiti. U Belgiji je iz doprinosa financirano manje od 50%. Dakle, iz socijalnog zdravstvenog osiguranja imamo zdravstvenu zaštitu, pravo na novčane naknade. Znamo da danas participiramo u dobrom dijelu usluga s 20% izravno ili putem nekog dopunskog zdravstvenog osiguranja. Kada to uspoređujemo s vremenom „socijalne utopije“ danas tih 20% uplaćujemo sami. Naravno, pitanje je što smo napravili s tih 20%, s tih 20% u sustavu smo se samo navikli da imamo sve više novca koji ćemo sve više i više trošiti - netko nam „da“ 20% jednokratno i mi sada, kao narkoman“, očekujemo stalno takva „davanja“ i „poklone“ u sustavu. To osobno sudjelovanje u troškovima najviše ide do 60% osnovice po jednom računu. Tako da se ne morate bojati ako idete u bolnicu da će vas dočekati račun od 30 ili 40 tisuća kuna, jer on je maksimiran, platit ćete po jednom računu do 2.000 kuna. Liste lijekova isto su nešto što element ozdravljenja sustava, kao element konkurencije farmaceuta. Imamo osnovnu listu lijekova koju zakon kao da identificira panacejom jer se radi o lijekovima za liječenje svih bolesti, mediko-ekonomski najisplativijim. Studenti na ispitima obično odgovaraju kao da je to jedan lijek, a jedan jedini lijek koji liječi sve bolesti, kako je to prof.dr.sc. Dujšin predavao je ilovača na Mirogoju, samo ona liječi sve bolesti. Ovdje se radi o onim lijekovima koje nazivamo genericima, jeftinijim vrstama lijekova. Kada najjeftiniji generik uđe na tržište on zapravo diktira cijenu svih istovrsnih lijekova. Dopunska lista lijekova - tu se nalaze „brendirani“ lijekovi ili lijekovi izvornici. To su oni lijekovi koji ni po čemu ne bi trebali biti bolji. Tako je to, naravno, napravljeno zato da se snižavaju cijene. Velike su investicije u farmaceutskoj industriji i u nas ima nekoliko proizvođača. No većina njih u Hrvatskoj svoje lijekove uvoze iz Indije, a u Hrvatskoj ih u najboljem slučaju prepakiravaju. Velik je udio troškova u zdravstvenom osiguranju onaj udjela zbog korištenja prava na bolovanje. Ono često nastupa i u slučaju otkaza, često su i poslodavci sretni da su im radnici duže od 42 dana na bolovanju jer tada teret financiranja prelazi na osiguranje.

Vrlo je velik iznos onog što se dobiva prihodima ponajprije iz Državnog proračuna jer se tim prihodima svakih nekoliko godina kod nas vrši ono što se naziva reforma, a u

stvarnosti sanacija zdravstva. Mi ništa ne reformiramo već samo jednokratno ubacujemo novce u sustav i nastavljamo na isti način. Na rashodovnoj strani imamo troškove zdravstvene zaštite i naknade plaća zbog bolovanja, i ono što je trošak samog sustava. Postoje odvojeni poslovni fondovi kojima djeluje Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje. Sam Zavod nešto je o čemu se dugo vremena razgovara - treba li nam ili ne. Na primjer, mi sada imamo isti Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje danas kao što je bio kada je doprinos bio 15%. Vjerojatno bi bio isti Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje kad bi doprinos bio nekih 6,7 ili 8% o čemu se razgovaralo. Isti broj ljudi. Postavlja se pitanje treba li takva administracija danas kada je informatizacija sveprisutna i kada kroz taj sustav prolazi sve manje novaca. To je razlog, sjećate se na karti puno mješovitih država plave i crvene boje koje su odlučile zbog jeftinoće preći na proračunski sustav financiranja jer to smanjuje troškove te administracije unutar socijalnog osiguranja.

Kada govorimo o dobrovoljnom zdravstvenom osiguranju: dopunsko, dodatno i privatno nosi i njihove značajke. Dopunsko osiguranje što svatko od nas ima jer je svatko od nas utvrdio da je jeftinije imati dopunsko zdravstveno osiguranje nego plaćati troškove kada dođete u bolnicu. Činjenica da kod tog dobrovoljnog osiguranja nešto ne valja. Što ne valja? Ne valja to što ono predstavlja dio obveznog sustava. Zašto? Zato što Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje kao pružatelj dopunskog zdravstvenog osiguranja paušalno posve neovisno utvrđuje iznos koji se plaća za dopunsko zdravstveno osiguranje. Što su učinili naši političari? Oni su rekli – fali nam novca, od sada plaćamo samo 80%, a 20% ne. Onda su rekli da kod nadomještanja ovih preostalih 20% dopunskim zdravstvenim osiguranjem nema baš nikakve veze s bitnim elementima koji bi utjecali na iznos police osiguranja. Administrativno je određen neki iznos koji bi zahvatio veće financiranje jednokratno. Država je rekla – uzet ćemo novce jer će ljudima biti jeftinije to platiti nego 20% zdravstvene zaštite kada dođu kod liječnika. Time što se administrativno djelovalo u područje onoga što predstavlja privatno u osiguranju onemogućeni su svi privatni pružatelji izvan Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje u pogledu ovog osiguranja. Kada idete na Internet stranice naših privatnih osiguravajućih društava vidjet ćete da vam oni nude dopunsko zdravstveno osiguranje koje zapravo nije dopunsko zdravstveno osiguranje nego dodatno zdravstveno osiguranje. Oni će vam ponuditi dva pregleda godišnje, recimo sistematski pregled i 1.000 ili 2.000 kuna prava na povrat troškova sudjelovanja koju u godinu dana potrošite. Vi nećete imati ono što vam se daje u dopunskom zdravstvenom osiguranju jer tu privatni osiguravatelj ne može konkurirati. Dobit ćete paket koji vam se tu čini i više nego dopunsko zdravstveno, a garantira 1.000 ili 2.000 troška koje ćete moći potrošiti. Samo zato što niti jedan akter koji postoji na tržištu ne može „parirati“ tome što plaća iz uplaćenih premija Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje. Postavlja se, stoga, pitanje da li bi dopunsko zdravstveno osiguranje trebalo biti u rukama Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje. Logika bi bila u tome da ono u cijelosti bude odgovornost pojedinca, da se država brine samo za onih 80%, a da ovisno o tome kako se u životu ponašaju rješavamo policu rješavamo s privatnim zdravstvenim osiguranjem. Tada bismo dobili puno izravniju vezu naših ponašanja i onog što troši naše zdravstveno osiguranje. Kod nas političari opet imaju svoje kratkovidne poruke pa kako su vidjeli da mogu nuditi prava iz dopunskog zdravstvenog osiguranja, prije godinu dana uključili su Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje i u dodatno zdravstveno osiguranja. Sada Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje konkurrira sam sebi, zamislite Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje sam uvodi nadstandard svojoj ulozi. Vi biste mogli sa Hrvatskim zavodom za zdravstveno osiguranje ugovoriti apartman u istoj onoj bolnici

koju oni sami financiraju. Tu je potpuna konfuzija privatnog i javnog ne samo na razini pružatelja usluga nego i onoga koji vas osigurava. Ono što je privatna domena podržava država jer se političarima čini da je to dobro. Pogledajte koliko su troškovi svog ovog sustava. Oni su nešto manji od mirovinskog sustava. Vidjet ćete koliko se BDP-a troši. Trošak se vrti negdje oko 10% BDP-a u godini. Financiranje troška ide prije svega od strane centralne države. To je taj socijalni moment koji obilježava sve socijalne sustave u većoj ili manjoj mjeri.

Vidjet ćete da je malo drukčiji raspored po državama ovisno o tome tko što plaća. U svima država podupire neku socijalnu inicijativu. Čak i u Sjedinjenim Američkim Državama i Švicarskoj veliki udio pokriva država. U Americi, gdje je sve privatno, država toliko mnogo plaća da bi država, da ima osiguranje, mnogo bolje prošla. Svi troškovi američke države idu putem privatnih pružatelja i to je dokaz suboptimalnosti sustava kojem mi danas stremimo – sasvim privatnom. Oni danas, kada žele neke kategorije – a to su mladi, nezaposleni, oni s dohotkom ispod određene razine - kada ih oni osiguravaju ne osiguravaju ih kroz socijalno osiguranje, već plaćajući premije- Tako za npr. osobu stariju od 65 vrlo skupo osiguravaju jer je tu mnogo veći rizik nego kod mladih. Prosječan godišnji rast troškova, nešto što nije samo prisutno u Hrvatskoj, gdje imamo velik rast troškova svake godine. Troškovi rastu jer društvo stari. Rastu i zato što želimo veću kvalitetu života i zato što su lijekovi sve skuplji. Više ne rješavate neke bolesti koje su praktički iskorijenjene, rješavate ona stanja koja su rijetka. Pogledajte nas. Imamo solidnu strukturu zdravstvenog sustava. Jedini je problem što u to nije uključeno periodičko saniranje koje se odvija svakih nekoliko godina i kada se dodatno novac ubacuje. Naša zdravstvena zaštita je neusporedivo jeftinija od država u regiji što bi nas moglo učiniti solidnim poligonom gdje bi ljudi kod nas dolazili po određene zdravstvene usluge jer je to jeftinije nego u njihovim državama. U uvjetima kada je naš sustav neefikasan to bi za nas moglo značiti preveliki trošak, a ne potencijal zarade. Vidjet ćete da kod nas veliki dio snosi država, 85% troškova dolazi od središnje države, a privatna zdravstvena potrošnja na bilo koji način, uključeno i 20%. To pokazuje da smo spremni malo investirati u vlastito zdravlje. To je silno velika vrijednost i važna za sve nas. Prosječan rast troškova godišnje jest oko 10%, zamislite čak i u krizi nama troškovi zdravstva rastu. 280.000.000 koji se javljaju kroz kolektivni ugovor pojavit će se kao rast. Evo grafikon da vidite i troškove zdravstvene zaštite koji su znatno veći od naknada iako oni nekako balansirano stoje. Stvar bi bila ponešto drugačija kada bi se doista primijenilo plaćanje po dijagnostici i terapiji, kako je kod nas bilo zamišljeno. Fiksiranost ovih troškova proizlazi iz toga što su to zapravo troškovi izražavanja hladnog pogona kroz plaće i zapravo oni se troše ne po dijagnostici i terapiji koju rade nego pokrivajući plaće svojih zaposlenih. Vidimo da su smanjeni troškovi lijekova na recept. Rastu neki drugi troškovi. To je odgovor na pitanje zašto se želi izdvajanje svih nezdravstvenih usluga. Dopunsko zdravstveno osiguranje u jednom času pokazuje bitan rast prihoda. 2009. godine se zahvatilo tih 20%, 2008. godine je bila reforma. Prve godine smo bili izbalansirani jer nismo znali koliki će biti prihod, a kolika potrošnja i nismo bili preagresivni u potrošnji. Već sljedeće godine mi imamo situaciju da su rashodi veći. Jer onaj prethodni rast zapravo se nastavio u trošenju liječenja. Liječnici su skloni tome. Njihova je profesionalna „deformacija“ da oni svakog žele izliječiti. Znam da sam to nehumano rekao, ali nažalost jedan sustav siromašne države kakva je Hrvatska teško to može izdržati. Teško je imati sve odjele.

Želimo imati vrhunsko zdravstvo i umjesto da se opredijelimo za nešto što možemo financirati, a ovo drugo pokušavamo zajedno s drugima u regiji, a ne natjecati se u

svemu sa svima. Jednokratno, kad dobijemo novce slijedeće smo godine u sve većoj potrošnji, dolazimo do deficita, deficita kojeg ne možemo točno izraziti. On nije samo ono što se izražava kroz Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje nego i kroz dugove bolnica. Dugovi bolnica su oni što nitko nikada ne spominje nego samo onda kada dođe voda do grla, samo onda kada se imenuje sanacijski upravitelj. Činjenica tog velikog deficita kod nas ne sprječava i dalje razbacivanje troškovima. Činjenica da smo uštedjeli, kad ste krenuli s 850.000.000 koje ste imali u obvezi, netko smatra da je pad na 280.000.000 kuna ušteda. U biti nije jer je to još uvijek nešto što se ne može financirati. Većina država je ograničila troškove u zdravstvu i općenito troškove socijalne države. Kod nas se to nije dogodilo. Kod nas taj skok 2008. i 2009. godine koji se nastavlja na 2010. godinu i dalje dovodi do toga da mi ništa ne ograničavamo čak ni onda kada smo u krizi. Zato što je politička demagogija kod nas sveprisutna i zato što se to nitko kod nas ne usudi reći. Nitko nije spreman postaviti se prema štrajku liječnika i onda se on okončava nečim što je radna obveza i ustavno-pravno propituje. Kod nas nema dugoročnog planiranja u zdravstvu pogotovo. To je samo sustav pokrivanja troškova i sve to u uvjetima sve dužeg i dužeg života i incidencije sve drugačijih oboljenja. Kod nas populacija starija od 65 godina gotovo pravocrtno raste. To su dodatni troškovi koji su sve veći i sve ozbiljniji. Postoje novi rizici koje ne možemo više promišljati onako kako smo ih promišljali šezdesetih i sedamdesetih. Danas, kod palijativne skrbi i uvođenja sasvim novih instrumenata koji pokrivaju, mi tu radimo jako malo. To znaju svi koji imaju starijeg člana svoje obitelji. Najčešće kada idu na godišnji odmor pokušavaju ih „strpati“ u bolnicu preko nekog poznatog liječnika – daj ga primi na dva tjedna dok se ne vratim s godišnjeg. Koje su naše mogućnosti? Najlakše bi bilo povećati doprinose, ali povećanje doprinosa bio bi upitno odgovoran potez. Ključno je kontrolirati troškove, ali budite vi ti koji će nekome reći da on ne može dobiti liječenje u Hrvatskoj, a da mu država neće pokriti odlazak na liječenje u inozemstvo, jer novaca nema. To naprosto kod nas nije moguće. Partikularno se to kod nas rješava ovim akcijama kojih je sve više da se uplati za nečije liječenje. To sigurno nije sustavno i na tome se ne može bazirati sustav, posebno ne javni. Možda bi rješenje bilo dijelom i privatno zdravstveno osiguranje, ali ne u cijelosti. Mislim da bi trebali krenuti od svojih obaveza i priznati koliko dugova mi proizvodimo. Mislim da jedan dio privatne inicijative treba moći ući u sustav. To je svakako ovo privatizirano u primarnoj zdravstvenoj zaštiti.

Također, mi danas vidimo da se razvijaju i privatne bolnice. Država bi trebala razmišljati da bolnice i daje pod privatno upravljanje. Onom koji će gledati da nešto upravlja, ali da smanji troškove, a ne ovo privatno politizirano upravljanje putem entiteta koji su zapravo politička podjela Republike Hrvatske. Trebalo bi izračunati, a to se ponajviše tiče Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje s koliko bismo trebali sudjelovati da bismo bili odgovorni prema samima sebi i svome zdravlju. Treba uvesti odgovornosti i prema svim onim lošim navikama koje u našem društvu postoje i koje treba provjeriti da vidimo koliko sami utječemo na svoje zdravstveno stanje. Trebalo bi mnogo toga. To se i sada pokušava i zaziva, ali rekao bih na posve administrativni način. Treba mnogo veću mjeru odlučivanja ili provođenja zdravstvene zaštite spustiti na primarnu razinu. Naravno da treba iskoristiti liječnike primarne zdravstvene zaštite kao liječnike, a ne kao administratore. Trebalo bi standardizirati te minimalne financijske standarde u okviru decentralizacije da vidimo tko, što i kako pokriva. Vidjet ćete da je kod nas veliki nesraz zbog toga kako je raspoređena zdravstvena zaštita. Tu treba procjenjivati elemente decentralizacije. Kod nas na četrdeset kilometara imate dvije i više bolnica što zasigurno nije potrebno. Hrvatska je toliko mala država da biste mogli imati zdravstvo centralizirano u četiri, pet većih gradova u Hrvatskoj i da možete imati pristup bolji i

jeftiniji helikopterom nego da gradite bolnicu tamo gdje ne treba. U Izraelu postoji grad koji ima oko 150.000 stanovnika, a nema bolnicu. Njima se isplati helikopterom transportirati trudnice na porod u Tel Aviv. Po tim kriterijima bi četiri grada trebala imati bolnicu. Ono što je silno bitno jest da bolnicama upravljaju stručnjaci, a danas to nije tako - vode ih liječnici. U pravilu upravljački nestručan kadar, a ne menadžeri, ekonomisti, pravnici. Oni su samo sredstvo transmisije i oni ne dobiju novac kojim upravljaju. Oni dobiju samo novac koji periodički svaki mjesec moraju uplaćivati svojim liječnicima na račune. Pitanje privlačenja medicinskih djelatnika na slabije razvijena područja - imamo bolnice u manjim mjestima u kojima nitko ne želi raditi. Čak i tamo gdje biste mogli pružiti zdravstvenu zaštitu nedostaju liječnici jer oni kad specijaliziraju za neko manje mjesto odlaze dalje. Velik je broj mogućnosti što se može napraviti. Neki su faktori silno opasni. Svakoga dana sve više očekujemo. Na svakim izborima koji su kod nas silno često političari će obećavati bolje lijekove, bolje bolnice, bolju zdravstvenu zaštitu ne razmišljajući da to odmah stvara očekivanja, a da u našoj državi, nažalost, ta očekivanja postaju stvarnost. To ne zato što nije dobro ljudima davati prava nego zato jer su ta prava silno skupa da bi se političari s njima „igrali“. S druge strane gotovo sve postaje moguće. Ako imate dosta novaca danas se gotovo sve bolesti mogu izliječiti. To ne možete pokrivati s 13% doprinosa koji se vrlo često kod naših poslodavaca obračunavaju na minimalnu plaću. Nejasna koncepcija sustava i loše pravno uređenje - to je ono što nas uvijek prati. Zdravlje koje nam je toliko bitno zapravo nismo spremni platiti. Razmišljamo da privatizacija jest i nije rješenje. Ne bi smjelo biti rješenje ako se bavimo socijalnim pravom, ali uključiti pravu privatnu inicijativu koja će odmjeravati troškove na pravi način, dobro procijeniti što je povoljnije to je nešto o čemu sigurno treba voditi računa.

Financiranje porezima kroz proračun može smanjiti nepotreban ulazak u administracije u Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje jer ona nije elastična. Kad smanjujete doprinose broj zaposlenih uvijek ostaje isti. Liste čekanja koje se pojavljuju kao problem u biti sve više postaju rješenje. Za vrijeme ovog štrajka velike su uštede. Uštede na siromašnima nisu ostvarili svoja prava, a oni koji imaju novca u štrajku odlaze u privatni sustav. To je zapravo ušteda. Cinično, ali jest. Danas ne možete imati zdravstvenu zaštitu nigdje u svijetu da bilo gdje i bilo tko bilo koju dijagnostiku ili bilo koju terapiju može dobiti odmah. Sudjelovanje u troškovima, vjerojatno bi bilo bolje da mi podmirujemo troškove pa da nam se onda vraćaju. Tada bismo doista znali koliko zdravstvo košta. Ovako s ovim karticama koje su administrativno-politički izmišljene mi zapravo uopće ne shvaćamo. Rekli su da će uvođenjem sudjelovanja u troškovima maknuti starije osobe da ne provode dane čekajući u ordinacijama liječnika. Ljudi neće trošiti novac sami od sebe. Jedini je problem što čovjek ne zna što mu je ako se loše osjeća i zato ide kod liječnika. Onda tu kategoriju koja je po svemu najveći potrošač zapravo oslobađate ili ima dajete subvencionirane troškove zdravstvene zaštite. To nije pravi pristup razmišljanju da shvatimo koliko su troškovi u zdravstvu visoki. Sve ono što se naziva reformom samo je jednokratno trošenje novaca. Jedan istraživač je rekao da je uvijek kriva reforma, i to ona posljednja koja nije uspjela. A to je sustav u kojem mi živimo. Volim paradigme: vozim se autoputom iz Karlovca prema Zagrebu i kada se penjete na jedan nadvožnjak vidite novu bolnicu koja već trideset godina zjapi prazna. Ljudi odlaze u bolnice u kojima nemaju uvjete, a ova nedovršena bolnica je zapuštena potpuno i pokazuje naš jasan odnos prema javnom zdravstvu. Vrlo brzo nakon toga vidite Arenu koja je izgrađena za godinu i pol dana, a koja neizmjereno više troši nego što bi koštala bolnica u kojoj bi bio bolji pristup javnom zdravstvu. Toliko. Hvala.

J. Barbić: Zahvaljujem kolegi Gotovcu na ovom lijepom pregledu. Upoznao nas je s ne baš bajnim stanjem kao i s perspektivom. Tu smo gdje smo. Kolega Gotovac nas je uveo u temu, izvolite s vašim razmišljanjima i pitanjima.

B. Sedak-Benčić:

Vi ste izlaganje započeli jednom anegdotom, a ja bih svoje pitanje započeo citatom jednog našeg društvenog kroničara koji kaže: „Grčka tragedija je nastala na mitovima, a hrvatska tragedija nastaje na mitu i korupciji.“ Moje je pitanje u kojoj mjeri mito i korupcija opterećuju troškove javnog zdravstva i time evidentno pridonose bankrotu njegovog financiranja, jer ja za sustav koji svoje dospjele obveze podmiruje u zakašnjenju od 400 do 600 dana i za posljedice koje takova nelikvidnost prenosi na društvo neovisno o znanstveno priznatim kriterijima na mogu maći drugi naziv nego bankrot.

V. Gotovac:

To je dobro pitanje. Zdravstvo kod nas uvijek je pri ocjenjivanju korupcije dosta visoko pozicionirano. Sve je više privatnih pružatelja koji omogućavaju kompletnu, možda bolju i bržu uslugu, pa nije potrebno nikoga podmićivati. Mnogima je to način da kažu „to je način izlaska iz krize - sve platite privatnom sektoru pa ćete dobiti optimalne rezultate“. To je samo djelomično točno jer privatni sektor se ne prilagođava, jer ne mora nužno ista pravila primjenjivati. Kada sam pisao doktorat dosta me zanimalo kako izgledaju javne nabave koje su se tada još provodile po našim bolnicama. Nevjerojatno je kada vidite da su neke zagrebačke bolnice raspisivale javne nabave i za dosta velike količine janjetine - radilo se o količinama znatnim za najkvalitetniju janjetinu. Nekako baš ne vjerujem da je sve to završilo u obrocima pacijenata. Mislim da to jasno pokazuje da je to sustav netransparentnog trošenja. Sigurno je da postoji sustav netransparentnog plaćanja za neke usluge. O tome se malo govori, samo se šuška. Kada u tome sudjelujete nije vam cilj da o tome govorite. Ta korupcija koja sigurno postoji u različitim segmentima zdravstva dovodi u pitanje i sam pristup sustavu. Zalaganje za socijalnu državu u takvim uvjetima je varljivo zato što ona ipak ima ograničenja prema onima koji su najsiromašniji. To je veliki problem. Mislim da dio tog problema bi se mogao riješiti pravilnim upravljanjem i iniciranjem onoga što daje dobre rezultate. Jedna prava privatna struktura, a da bolnica bude javna. Na neki način privatno-javno partnerstvo gdje netko za neku naknadu upravlja bolnicama moglo bi dati dobre rezultate. Tada se ne bi moglo administrativno upravljati. Da netko kaže u svakoj bolnici mora biti toliko i toliko doktora, toliko i toliko medicinskih sestara, toliko i toliko pravnika, toliko i toliko čistačica i sve ćemo raditi tako i tako. Onda ne biste mogli već spominjanog djeda smjestiti u bolnicu na dva tjedna da to netko plati dok ste vi na godišnjem odmoru. U jednom je času bio vidljiv pozitivan pomak, na Rebru je bolnički hotel koji je vrlo dobro zamišljen, ali loše posluje kao bolnički hotel. Zašto? Zato jer naši ljudi odsjedaju kod svoje rodbine, a oni koji koriste usluge će ih jednostavnije dobiti smještajući se u istoj bolnici nego da si plati smještaj u hotelu, a da pohađa samo usluge u toj bolnici. To je netransparentan sustav. Zašto mi njime ne možemo upravljati čak i kada bismo imali ove dobro obrazovane upravljače? Kada malo bolje pogledate vidite da se kupuje janjetina. Afera da smo kupili određenu dijagnostiku koju nijedna država svijeta nema na taj broj bolesnika prođe za par dana. Nekih drugih stvari nam istovremeno fali. Naravno da to ukazuje da postoje veze i poznanstva koje dovode do određenih ishoda.

B. Sedak-Benčić:

Upravo na tragu Vašeg odgovora spomenuo bih bivšeg direktora Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje, poznatog liječnika koji je u nekoliko intervjuja izjavljivao da se

istovjetna skupocjena medicinska oprema u sustavu privatnog vlasništva nabavlja 30% jeftinije nego u sustavu javnog vlasništva. To je rekao je i nedugo poslije toga postao je član nadzornog odbora najvećeg hrvatskog trgovca tom opremom i osnivač nove političke stranke. Da li je to put i način na koji se može izaći iz krize? Da li multinacionalne farmaceutske kompanije putem svojih tzv. narančastih kartica doprinose suzbijanju korupcije u hrvatskom zdravstvu kada pacijentima koji kupe ili na drugi način nabave njihov lijek koji se nalazi na osnovnoj ili dopunskoj listi lijekova HZZO-a subvencioniraju određeni novčani iznos mimo javno utvrđenih kriterija i dali je prihvatljiv njihov argument da takve kartice sprečavaju korupciju među zdravstvenim radnicima (liječnicima i farmaceutima) u postupku propisivanja i izdavanja lijekova – sitna korupcija. Što se događa s osobnim podacima pacijenata koji su zaštićeni posebnim zakonima, a koje podatke te kompanije dobivaju putem tih kartica za sada šute svi oni koji bi o tome morali javno nešto reći a pri tome posebno mislim na Ministarstvo zdravlja i Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, a zabrinjava i činjenica su po tom pitanju nešto počeli poduzimati jedino trgovci i već spomenuti prepakiravači indijskih lijekova i to jedino zbog zaštite svojih trgovačkih interesa.

V. Gotovac: Kad ste već spomenuli tehnologiju u zdravstvu. Zašto ćete uvijek dobiti bolju dijagnostiku kod privatnika. Zato jer privatnik koristi svoju dijagnostiku od rano ujutro do kasno navečer. Ako ćete platiti i po noći. Naša dijagnostika se iskorištava u jednoj smjeni. To znači da ona puno duže traje pa je nakon nekog vremena zastarjela, a zapravo nije eksploatirana. Ona se redovito mora održavati. Što je stroj stariji veći su troškovi redovitog održavanja što će biti skuplje nego privatniku koji će ga otpisati, kupiti novi koji troši manje, dalje bolje rezultate i s kojim će privući dobar dio ljudi. Kod nas nema liječnika koji bi mogli upravljati time u tri smjene. U biti ima liječnika, no jedini je problem što oni nisu svi u istoj bolnici. U realnoj situaciji tri bi bolnice bile u jednoj i svatko bi radio u svojoj smjeni i odrađivao stvar. Kod nas pacijenti koji su bolnički idu na pretrage preko dana. Nigdje u svijetu bolnički pacijenti ne idu na pretrage preko dana. Oni idu po noći. Nije on došao u bolnicu uživati, on se došao liječiti. To što on tu noć neće spavati, nažalost, to je posljedica s ciljem njegovog bržeg ozdravljenja. To su male stvari. Spomenite vi našim liječnicima da neće dežurati nego da će raditi smjenski. To je vrlo težak problem koji nema nikakve veze niti sa znanosti niti sa strukom, niti logikom. Samo isključivo s našim navikama i s pristupom poslu koji je istu danas kakav je bio nekada davno.

J. Barbić: Jedan od ranijih ministara zdravstva objasnio mi je dok je bio u mandatu da je htio vidjeti kako se kreću troškovi bolnica. Bolnicama je poslao obrazac u koji su ravnatelji mjesečno upisivali troškove po pojedinim stavkama. Zapamtio sam jedan zanimljiv podatak. Troškovi za hranu (zapravo samo za nabavku materijala) kod svih su se kretali između 29 do 31 kune po pacijent/danu. Jedna bolnica uporno je iskazivala trošak od oko 60 kuna po pacijent/danu. Iz toga je mnogo toga vidljivo. Osim toga veliki je problem u tome što kada dobrog liječnika postavite za ravnatelja, izgubili ste dobrog liječnika a u pravilu dobili lošeg ravnatelja, ako taj nema managorskog znanja i iskustva, a obično nema. U tome imamo veliki problem. Upravitelj mora biti manager, to je managorski a ne medicinski posao. Ako liječnik ima i managorska znanja to je odlično, to se obično dodatno studira na američkim medicinskim fakultetima. Takvi se liječnici lakše prekvalificiraju s medicinskog u managorsko zvanje u zdravstvu.

B. Sedak-Benčić:

O tome koliko su liječnici uspješni menadžeri i tko sve u hrvatskim uvjetima može biti uspješan menadžer govori činjenica da jednu od najvećih privatnih ustanova za medicinsku dijagnostiku trenutno vodi ili je donedavno vodio bivši taksista ili ugostitelj, čija je genijalnost uglavnom proizlazila iz "jako dobrog ugovora s Hrvatskim zavodom za zdravstveno osiguranje".

J. Barbić:

Znate u čemu je stvar? Treba poći od toga da u bolnici postoje dva segmenta. Jedno je medicinska struka i razumljivo je da nećete postaviti ekonomistu da se bavi medicinskom strukom, za njega je da se bavi managementom u medicini. Taj ne mora imati medicinsko obrazovanje osim onog na enciklopedijskoj razini, ali mora imati ekipu, druge ljude koji će se baviti medicinom, a to su liječnici i osobe odgovarajućih drugih medicinskih znanja. Hoće li se u tome racionalno postupati, to je posao managera koji mora poštovati mišljenje medicinske struke kada je riječ o pitanjima što spadaju u tu struku. Tako je to svugdje u svijetu. Nećete vidjeti sveučilišnog profesora, istaknutog kliničara da postane ravnatelj, tj. manager, osim ako se dodatno obučiti da bude manager.

V. Gotovac:

Naravno, to je zato jer plaće liječnika u svijetu su puno veće. On kao liječnik zarađuje više nego što bi zaradio kao menadžer. Izgubiti dobrog liječnika je preskupo u odnosu na dobiti pa i najboljeg ravnatelja.

J. Barbić:

Zato je danas najveći otpor Obaminoj zdravstvenoj reformi upravo među liječnicima. U Americi se plaća po obavljenom medicinskom zahvatu ili radnji a najveći dio ljudi ima neko osiguranje. Plaća se po ustaljenim tarifama. Uobičajeno je da se ne plaćaju puni iznosi ali je taj posao još uvijek dobro plaćen. Ako će država doći u situaciju da nešto plaća velikom broju do sada neosiguranih osoba, sigurno će smanjiti iznose koje tako financira a za time će se onda povesti i druga osiguranja, što znači da će se liječnicima smanjiti prihodi.

Ž. Potočnjak: Općenito predviđam prilično lošu sliku svih naših socijalnih sustava. Jedna od elemenata je kako su postavljeni. Uništavaju volju za radom u našoj zemlji uopće mogućnost da se ozbiljno radi. Pogledajte što radimo 2008. 2010. godine u zdravstvu. U početku podižemo veliki rast. Umjesto da pokušavamo zaštedjeti novac da poteknemo konkurentnost i zaštitimo postojeća radna mjesta ili dobijemo nova mi dio usmjeravamo u zdravstvo. Slično se događa i s mirovinskim osiguranjem. Isto su postavljeni odnosi u socijalnim osiguranjima. Isto se događa i s mirovinskim osiguranjem. To će biti tipično prociklički djelovati. Svjetska banka je napravila analize. Ne da nam pomogne izaći iz krize nego kada se nađemo ponovo u krizi on će nas poticati da što duže ostanemo u krizi. Tako se ponaša naš zdravstveni sustav i bez nekakvih ozbiljnih promjena u tom sustavu. Mi nećemo nikako moći riješiti temeljni problem, a to je da očekujemo da 1.400.000 ljudi hrani ovaj ostatak radno aktivnog stanovništva. Po tome smo totalno zatvorena ekonomija koja nema apsolutno nikakvu konkurentnost prema vani ne samu uvjetima europskog nego i svjetskog sustava.

V. Gotovac: Jedini koji tvrde da to nije tako su oni koji o tome odlučuju. Svi drugi su toga svjesni. U zdravstvu je doista tako jer je nepojmljivo da bi odlučivao bilo tko drugi nego oni. Nemojmo zaboraviti da se u zdravstvu kod nas vrlo često ima takve prakse. I odjeli se otvaraju da bi netko na temelju toga izgradio sebi budućnost i spominjao se kao neki veliki inovator. Kupuju se strojeve samo zato da bi završili neka svoja istraživanja.

Sasvim krivi razlog pa potrošnja ne dovodi do društveno-prihvatljivih rezultata. Kada bismo mi uz ovu potrošnju imali najbolje zdravstvo na svijetu i bili spremni i sposobni to financirati mislim da bi svatko rekao da je to zdrava odluka. No kod nas kad se nešto dogodi očekujete s obzirom na troškove dobiti sjajnu uslugu, ali ni u jednom našem socijalnom sustavu nije tako: plaćamo mnogo, a dobijemo jako malo.

J. Marin:

Čini mi se iz izlaganja kolege Gotovca da je stvar u tome da ne postoji odgovarajuće ulaganje u obvezno zdravstveno osiguranje niti je ono transparentno, odnosno nemamo točnih saznanja o tome za što ta sredstva izdvajamo. Može biti interesantan podatak da za dopunsko osiguranje HZZO godišnje ubire po osiguraniku 600 do 700 kuna. Taj iznos dosta je značajan. Ono što mene zanima vezano je za privatna osiguranja, pod kojim mislim da osiguranja koja pružaju osiguravateljska trgovačka društva. Pitao bih kolegu Gotovca bi li taj novac koji se svake dvije tri godine upumpava u Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, a to znači da je sustav samo po sebi neodrživ, bilo korisnije utrošiti na drugi način tako da se potiče stanovništvo na ugovaranje tih drugih usluga na tržištu osiguranja, koje nude tzv. privatni osiguratelji, koje mi imamo, a koje bi rasteretile sustav HZZO-a? Vi ste spomenuli dodatno i dopunsko osiguranje. Bi li umjesto spomenutog „upumpavanja novaca“ bilo korisnije dati neke porezne olakšice ili na drugi način potaknuti ljude da sklapaju police dopuskog i dodatnog osiguranja kod osiguratelja trgovačkih društava? Ako odem kod osiguravatelja trgovačkog društva sklopiti ugovor koji se nudi na tržištu, mogu jednom policom osiguranja u dobrome dijelu riješiti ne samo zdravstveno nego i životno osiguranje. Nažalost, postali smo svjedoci da, kada se netko razboli, skupljamo sredstva za liječenje preko medija raznim humanitarnim akcijama. Kao što ste rekli, to nije sustav. Mi imamo osiguranje od teških bolesti kod kojega za premiju, tj. cijenu od cca tisuću eura godišnje, u slučaju dijagnoze teške bolesti možemo imati 20.000 ili 25.000 eura gotovine na računu na ime isplaćene osigurnine. Možemo se time liječiti ovdje ili vani, službeno ili alternativno ili otići na Havaje, odluka je na nama. Umjesto suradnje javnog sustava zdravstva i privatnih zdravstvenih osiguratelja, što mi imamo? Imamo u ovom trenutku rat između Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje i privatnih osiguratelja koji se ne tako davno očitovao i kroz ustavne sporove koje su imali jedni protiv drugih, a nema razloga za to. Ima toliko prostora da država uspostavi suradnju s osiguravajućim društvima koji pružaju i usluge zdravstvenog osiguranja. Zašto moramo povećati ulogu privatnih osiguratelja? Zato što je taj sustav održiv. Zato što u tom sustavu postoji nadzorno tijelo (HANFA) ovdje u Zagrebu, (a i Bruxelles) koje to kontrolira. Tom sustavu puno više vjerujem nego ovomu javnom koji je netransparentan. U ovom trenutku na području dopuskog zdravstvenog osiguranja onaj tko radi *dumping* je HZZO. To radi na način koji ste sami spomenuli - cijena dopuskog osiguranja od 70 kuna određuje se netržišno, administrativno.. Za razliku od toga osiguravateljska trgovačka društva moraju svoju cijenu itekako tržišno utemeljiti, vodeći računa o točno određenim pričuvama koje moraju za to imati. Ako to nemaju oduzet će im se licenca. To se HZZO-u neće događati jer je cijena formirana po političkom administrativnom ključu. Kako su privatni osiguratelji tome doskočili? Pa jedino kako su mogli - kroz paket osiguranja i taj gubitak koji mogu imati kroz uslugu dopuskog osiguranja, jer ne mogu premijom od 70 kuna na zakonit način konkurirati HZZO-u, pokušaju upaketirati s drugim dodatnim zdravstvenim osiguranjima kako bi cijeli paket bio održiv a poslovanje zakonito. Moje je, dakle, pitanje da li ste za tu suradnjoprivatnog i javnog zdravstvenog osiguranja na puno višoj razini; i drugo, možda je nužan drugačiji plasman proračunskih sredstava za zdravstvo? Police zdravstvenog osiguranja kod osiguratelja trgovačkih društava čine samo 2,3% od svih policica osiguranja u RH, a od automobilske odgovornosti 66%. Znači

spremni smo platiti drugome što moramo i što je obvezno, jer želimo voziti automobile, ali za svoje zdravlje nismo spremni na odgovarajuća izdvajanja jer mislimo da iz drugih, javnih izvora imamo ono što ustvari nemamo. Ljude treba informirati i motivirati o mogućnostima zdravstvenog osiguranja koje tržište, a ne samo HZZO, nudi. Čak i kod teških bolesti, vidjeli smo na televiziji, rijetko koji liječnik se usudi potpisati da pacijent mora u inozemstvo na liječenje. Neke se bolesti kod nas ne liječe jer je tako mali broj oboljelih od tih bolesti da se javnom sustavu ne isplati educirati ljude niti kupiti sredstva i opremu da se oni liječe jer to strahovito puno košta. Zato je te pacijente jeftinije poslati izvan Hrvatske na liječenje. Problem je samo što, i kad se to odobri, procedura je često preduga. Samo trebamo dati liječniku ovlast da to može, ako je to u skladu s pravilima profesije, mirne duše potpisati i/ili prepustiti i takve stvari privatnom osiguranju.

V. Gotovac: Puno je pitanja, ne znam da li ću dovoljno dobro odgovoriti na sve. Da, mislim da je jedan od velikih problema u hrvatskom zdravstvenom sustavu taj *mix* privatnog i javnog. U jednom dijelu to se očituje kroz korupciju. To je privatna intervencija u javni sustav. Mislim da je pogrešna politika da HZZO ima uopće bilo kakvu ulogu u dobrovoljnim osiguranjima. Mislim da bi dobrovoljna osiguranja trebala biti isključiva domena privatnog na tržištu, a da država sredstvima socijalne skrbi pomaže onima koji su potrebiti i koji ne mogu sami to financirati. Da sam ministar svoj prvi korak uputio bih u tom smjeru, a ne u suprotnom smjeru da renacionaliziram dobrovoljno zdravstveno osiguranje. Sigurno HZZO tu griješi. Zašto se to događa? Zato što političari kod nas svoj uspjeh grade na obećanjima, a ne na tome da doista realno vode politiku. Oni obećaju, nude i stvaraju potreb. Kao što se danas za lijekovima stvara potreba za njihovo korištenje, tako naši političari daju čarobne parole koje netko drugi za njih mora ostvariti. Doista mislim da je u zdravstvu razdoblje socijalizma učinilo veliko zlo. Dalo nam je lažni osjećaj sigurnosti, a zapravo u cijelosti narušilo odnose u zdravstvu. Mi danas s tim raspadom socijalnog osiguranja koje smo imali prije II. svjetskog rata vidimo ovaj proces reprivatizacije gdje se orijentiramo prema njemačkim rješenjima. Kada netko pita zašto 42 dana pa s poslodavca plaćanje bolovanja prelazi na HZZO odgovor je vrlo jasan – prepisali smo od Nijemaca. Nema nekog logičnog objašnjenja. Njemačko socijalno osiguranje počiva na konkurenciji. I na privatnim fondovima, i na privatnim bolnicama. Kod nas je HZZO paradržavni sustav. Istovremeno bolnice su u fiktivno privatiziranoj poziciji jer su u rukama onih koji s njima ne znaju što bi. Pitajte Grad Karlovac što njima znači bolnica u Karlovcu. Ništa. Da se njima tamo što pokvari nemaju kune da poprave. Moraju tražiti Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje da im daju novce za održavanje. Jedan bi bio problem riješen subvencioniranjem po švicarskom modelu. Problem je taj što privatnu uslugu koriste oni koji ionako plaćaju javnu. Kod nas ta podjela društva na jedna dio bogatih, a velik dio siromašnih, gubitak srednjeg sloja, gubitak onih koji racionalno procjenjuju svoje mogućnosti, taj bi proces učinili neuspješnim. Kao u mnogo slučajeva do sada, kao i s III. mirovinskim stupom mi bismo zapravo stimulirali odnosno subvencionirali bogatiji dio društva. Ili najbogatiji dio srednje klase, oni koji su izuzetno bogati ne bi bili skloni tome, oni imaju novca da sve sami plate. Bogatiji dio srednje klase je onaj koji bi tu tražio za sebe sigurnost. Svakako država nema sposobnost da financira njih, a i ove najsiromašnije pa bi najsiromašniji vjerojatno ostali sa strane. Treba graditi razumijevanje da je zdravstvo naša odgovornost. Treba graditi razumijevanje da smo sami za njega odgovorni. Prije nekoliko godina je bilo ozbiljno nastojanje da se zabrani pušenje u kafićima. Te ideje više nema. Nama je prednost pred zdravstvom bila ideja da više novca ubiremo od industrije duhana i kafića u kojima je veća potrošnja. Još ima aspekata tog javnog i privatnog. Ideja da naši liječnici koji ujutro rade u javnom sustavu popodne rade u

privatnom sustavu. Na dan kada je počeo štrajk odgovor našeg ministarstva je bio da više ne dozvoljava liječnicima iz javnog sustava da rade u privatnim. S konsternacijom je nazvala supruga jednog vlasnika koji ima privatnu zdravstvenu ustanovu i rekla: „Što oni nama rade, ne daju nam doktore koji ujutro rade u bolnicama.“ To znači da privatni sektor ne razvija neke nove liječnike. Ti liječnici ni ne rade za plaću, oni su za puno manje iznose spremni raditi u privatnom sustavu jer njima je sigurnost u javnom. Da li je o tome ikada itko kod nas progovorio? Da, postoji gospodin koji danas ne živi tako dobro kao prije jer je ostao bez ugovora za dijagnostiku na kojoj je zaradio bolnicu u Dubravi. Takvi dobro plivaju. Loše plivaju siromašni koji trebaju usluge u zdravstvu. Bilo je nekih prijedloga da se države podijele tko će razvijati koji dio medicine između tri države. To su činili čak i Crnogorci. Oni su bili svjesni da imaju problem s kardiovaskularnim bolestima. To su si ostavili. Za sve ostalo jeftinije je doznati novac u Srbiju i da njihovi bolesnici idu na liječenje u Srbiju. Mi to nismo napravili sa Slovencima. Niti svi možemo sve, a nemamo ni novaca da ljude šaljemo na operacije van. Potpuna konfuzija.

E. Zdravec: Naš predavač govorio je o „pumpanju novaca“ u sustav zdravstvenog osiguranja. Na državnom nivou dešava se identična stvar. Naravno, u državni proračun ne „pumpamo novac“ svake 2-3 godine, nego više puta u jednoj godini. Svakih nekoliko mjeseci „pumpamo novac“ u sustav koji je potpuno krahirao. Koliko je taj sustav zapravo krahirao može se vidjeti iz jednog podatka koji je objavljen u emisiji za selo prije par dana u prvom programu Radio Zagreba. Vijest koja je objavljena na mene je djelovala kao najava katastrofe. Vijest je, za ne vjerovati, glasila kako slijedi: Hrvatska je veći uvoznik svinja i svinjskog mesa od cijele Europske unije. Drugim riječima, mi uvozimo više svinja i svinjskog mesa, nego što uvozi cijela Europska unija. Inače, mi smo na karti Europe statistička greška. Hrvatska predstavlja jedva 1% stanovništva EU, a uvozi svinja i svinjskog mesa više nego cijela EU. Vaše predavanje koje ste održali na temu stanja u zdravstvenom osiguranju u RH dalo je neobično preciznu dijagnozu stanja na području zdravstvenog osiguranja. To stanje može se nažalost preslikati i na sva ostala područja Lijepa Naše. Vaše predavanje završili ste s pitanjem što učiniti kako bi se stanje poboljšalo. Meni se čini da državam treba upravljati kao jednim malo većim gradom. Recimo, Milano ima desetak puta veći nacionalni dohodak nego cijela Republika Hrvatska. Milano nema niti jednog ministra, nema predsjednika Vlade, nema brojnu birokraciju koju mi imamo. Milano ima samo gradsku upravu, i to je sve. Milano neobično uspješno posluje. Kada bismo primjer Milana trebali slijediti u RH značilo bi da bi kod nas trebalo ukinuti politiku. A naša politika, bilo crna, bilo crvena, ima izgleda zajednički osjećaj i jedno zajedničko pravilo ponašanja, a to je osjećaj onipotencije „politika sve može“. Politika se pouzdaje u to da je onipotentna, da sve može reformirati, pa naravno na tragu takvog ponašanja u svaku predizbornu kampanju ulazi s brojnim obećanjima, najvjerojatnije vjerujući da to sve mogu i ostvariti. Istovremeno politika kod nas misli da će stalnim promjenama zakona nešto učiniti. Takva ideja je naravno kontraproduktivna. Rezultata takvog ponašanja naše politike, naravno takve neuspješne politike je među ostalim i činjenica da uvozimo više svinja nego cijela EU zajedno. Skoro pa da je riječ o nevjerojatnom podatku kada se uzme u obzir da smo mi seljačka zemlja. Inače, recimo SR Njemačka ne samo da u cijelosti zadovoljava svoje potrebe za svinjskim mesom, nego dapače 10% svoje proizvodnje izvozi. A riječ je o najjačoj industrijskoj zemlji u Europi.

J. Barbić: Samo nešto na temu da se državom mora upravljati kao s poduzećem. Bivši predsjednik SAD Ronald Reagan u povijesti će ostati zabilježen kao veliki američki

predsjednik. On sam nije baš bio velik. Velik je bio po tome što je imao izvrsnu ekipu stručnjaka koja je sve pripremala. Po tome je bio poznat. Bio je glumac i nije mu bilo teško prenijeti drugima pa i javnosti ono što bi mu pripremili. Kad je formirao prvu Vladu i imenovao ministra financija koji je prije toga bio financijski direktor ogromne multinacionalne kompanije sa sjedištem u SAD, novinari su pitali novog ministra kako će voditi državu kad nikada nije radio u državnom aparatu. Odgovor je bio: "Gospodo, voditi financije SAD je kao voditi financije kompanije iz koje dolazim, samo što je to veće od te kompanije." Princip rada je isti. Tako bi trebalo biti i u našem zdravstvenom sustavu, ali i u cijeloj državi, rekli bi u Dalmaciji "dajte dite materi".

V. Gotovac: Nastavio bih političkim polemičkim tonom. Znate li da u Hrvatskoj postoji nešto što se zove Agencija za plaćanje u poljoprivredi? Vjerojatno pretpostavljate koliko tamo ljudi radi. Od šesto mjesta zaposleno je četiristo i nešto. Dakle, četiristo i nešto ljudi vrši plaćanja u poljoprivredi. Drugi po popularnosti čovjek u Hrvatskoj je čovjek koji je najviše neuspjao, a to je Linić. Njemu barem honoriramo to što pokušava. Drugi nisu ni pokušavali pa ni ne uspijevaju. Sve to ima i u zdravstvu. Samo to u zdravstvu je manje vidljivo. Zamislite neki liječnici nisu htjeli otići sa Šalate, jer su tamo blizu teniski tereni pa su otišli odigrati tenis dok su bili u dežurstvu. Ne bi čovjek vjerovao da je to faktor u zdravstvu, ali nažalost jest. Još bih rekao naša država je uspjela sama sebe dokinuti.

J. Barbić: Kolegice i kolege, mislim da smo sada pri kraju današnje tribine. Molim vas da se pljeskom odužimo našem uvodničaru koji nas je tako uspješno uveo u raspravu o ovom važnom društvenom pitanju. S današnjom tribinom zaključujemo seriju tribina o radnom i socijalnom pravu. Mislim da smo taj posao zaslugom naših izvrsnih uvodničara dobro obavili. Možda ćemo se za koju godinu opet s time pozabaviti.

Zahvaljujem kolegi Gotovcu i svima vama koji ste danas bili s nama i devet puta ove godine uredno posjećivali naše tribine. Želim vam sretan Božić i ugodne blagdane kao i dobru iduću godinu koliko to ona u ovim uvjetima može biti takvom, ali dobrih želja nikada ne manjka. Nadam se da ćemo ubrzo dobiti Godišnjak s objavljenim biltenima sa svih ovogodišnjih tribina. Vidimo se u drugoj polovici siječnja. Hvala vam lijepa.