

Nacrt
Prijedlog Zakona broj _____

**KONAČNI PRIJEDLOG ZAKONA O ODGOVORNOSTI ZA ŠTETU NASTALU
USLIJED TERORISTIČKIH AKATA I JAVNIH DEMONSTRACIJA**

Zagreb, lipanj 2003. g.

KONAČNI PRIJEDLOG ZAKONA O ODGOVORNOSTI ZA ŠTETU NASTALU USLIJED TERORISTIČKIH AKATA I JAVNIH DEMONSTRACIJA

Članak 1.

(1) Ovim se Zakonom uređuje odgovornost za štetu počinjenu aktima terora i drugim aktima nasilja poduzetim s ciljem teškog narušavanja javnog reda zastrašivanjem i izazivanjem osjećaja nesigurnosti građana te uslijed demonstracija i drugih oblika masovnog izražavanja raspoloženja na javnim mjestima (u daljnjem tekstu: šteta).

(2) U smislu ovoga Zakona terorističkim aktom smatra se osobito akt nasilja izvršen u pravilu iz političkih pobuda s ciljem izazivanja straha, užasa i osjećaja osobne nesigurnosti građana.

1. Odgovornost za štetu

Članak 2.

Za štetu iz članka 1. ovoga Zakona odgovara Republika Hrvatska na načelima društvene solidarnosti, ravnomjernog snošenja javnog tereta te pravičnog i brzog obeštećenja.

Članak 3.

Obveza naknade štete po ovom Zakonu postoji neovisno o tome je li štetnik utvrđen, kazнено progonjen ili oglašen krivim.

Članak 4.

Oštećenicima u smislu ovoga Zakona smatraju se osobe kojima je šteta nanesena kao i osobe kojima je šteta uzrokovana sprječavanjem štetne radnje ili pružanjem pomoći žrtvama.

Članak 5.

(1) Pravo na naknadu štete nemaju oštećenici koji su uzrokovali štetu sudjelovanjem u organiziranju, izvršenju, poticanju, pomaganju ili pripremanju štetne radnje, oštećenici koji su neovisno o konkretnoj štetnoj radnji pripadnici terorističke organizacije, odnosno skupine koja je uzrokovala štetu, niti osobe koje su neopravdano uskratile obavijesti važne za sprječavanje i uhićenje počinitelja.

(2) Osobe koje su po službenoj ili radnoj dužnosti sudjelovale u sprječavanju ili otklanjanju posljedica štetne radnje, ako im je šteta nastala uslijed sprječavanja ili otklanjanja štetne radnje, imaju pravo na naknadu štete po općim propisima.

Članak 6.

Opći propisi obveznog prava o odgovornosti za štetu primijenit će se ako nisu u suprotnosti s odredbama i ciljem ovoga Zakona.

Članak 7.

(1) Oštećenik ima pravo samo na naknadu one štete koja je posljedica smrti, tjelesne povrede ili oštećenja zdravlja.

(2) Oštećenik ima pravo na naknadu 60 % iznosa utvrđene štete, s tim da mu ukupna šteta ne može biti naknađena u iznosu većem od 350.000,00 kuna.

(3) Isplatom naknade štete iz stavka 2. ovoga članka prelaze na Republiku Hrvatsku, po samom zakonu, do visine isplaćene naknade sva oštećenikova prava prema štetniku ili Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje.

(4) Materijalna šteta nadoknađuje se u obliku obnove oštećenih ili uništenih materijalnih dobara sukladno posebnom propisu.

Članak 8.

(1) Zahtjev za naknadu štete oštećenik podnosi Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske.

(2) Izvansudska nagodba o naknadi štete sklopljena između Državnog odvjetništva Republike Hrvatske i oštećenika ima snagu ovršne isprave.

(3) Ako ne prihvati ponudu Državnog odvjetništva Republike Hrvatske za sklapanje izvansudske nagodbe, odnosno ako Državno odvjetništvo Republike Hrvatske u roku od 60 dana ne odluči o podnesenom zahtjevu, oštećenik može svoje pravo na naknadu ostvarivati u postupku pred nadležnim sudom.

(4) Sudski postupci radi ostvarivanja naknade štete su žurni.

2. Prijelazne i završne odredbe

Članak 9.

Sudski postupci radi naknade štete prekinuti stupanjem na snagu Zakona o izmjeni Zakona o obveznim odnosima ("Narodne novine", broj 7/96.) nastavit će se po odredbama ovoga Zakona.

Članak 10.

(1) Ako je zastarijevanje naknade štete počelo teći prije 3. veljače 1996., ono nastavlja teći nakon stupanja na snagu ovoga Zakona, a vrijeme koje je isteklo prije zaustavljanja računa se u zakonom određeni rok za zastaru.

(2) Ako je šteta nastala nakon 3. veljače 1996. zastarijevanje počinje teći od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.

Članak 11.

Ovaj Zakon stupa na snagu osmoga dana od dana objave u "Narodnim novinama".

KONAČNI PRIJEDLOG ZAKONA O ODGOVORNOSTI ZA ŠTETU NASTALU USLIJED TERORISTIČKIH AKATA I JAVNIH DEMONSTRACIJA

I. OCJENA STANJA I OSNOVNA PITANJA KOJA SE TREBAJU UREDITI ZAKONOM TE POSLJEDICE KOJE ĆE DONOŠENJEM ZAKONA PROISTEĆI

Člankom 1. Zakona o izmjeni Zakona o obveznim odnosima ("Narodne novine", 7/96.) brisan je članak 180. Zakona o obveznim odnosima. Člankom 2. stavkom 1. toga Zakona propisano je da se postupci za naknadu štete pokrenuti po odredbama članka 180. Zakona o obveznim odnosima prekidaju, a stavkom 2. istoga članka propisano je da će se oni nastaviti nakon što se donese poseban propis kojim će se urediti odgovornost za štetu nastalu uslijed terorističkih akata.

U razdoblju od 01. 10. 1978. (stupanja na snagu Zakona o obveznim odnosima objavljenog u "Službenom listu" tadašnje SFRJ broj 29/78.) do 31. 12. 1980. na snazi je bila odredba članka 180. Zakona o obveznim odnosima kojom je bilo propisano da za štetu nastalu smrću ili tjelesnom povredom uslijed akata nasilja ili terora te prilikom javnih demonstracija i manifestacija odgovara društveno-politička zajednica čiji su organi po važećim propisima bili dužni spriječiti takvu štetu.

Ova je odredba bila izmijenjena i dopunjena člankom 2. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o obveznim odnosima ("Službeni list" broj 39/85. i 46/85.) na način da je odgovornost za štetu (osim do tada propisane odgovornosti za štetu nastalu smrću ili tjelesnom povredom) proširena i na štetu nastalu oštećenjem odnosno uništenjem imovine fizičke osobe. Taj je Zakon stupio na snagu 3. kolovoza 1985. godine, s time da se prema članku 7. toga Zakona odredba članka 2. (kojom je izmijenjen i dopunjen članak 180. Zakona o obveznim odnosima) primjenjivala i na naknadu štete nastale od 01. 01. 1981. godine, tj. prije njegova stupanja na snagu.

Dakle, u vrijeme donošenja Zakona o izmjeni Zakona o obveznim odnosima ("Narodne novine", 7/96.) kojim je brisan članak 180. Zakona o obveznim odnosima stavkom 1. toga članka bilo je propisano da za štetu nastalu smrću, tjelesnom povredom ili oštećenjem odnosno uništenjem imovine fizičke osobe uslijed akata nasilja ili terora te prilikom javnih demonstracija i manifestacija odgovara društveno-politička zajednica čiji su organi po važećim propisima bili dužni spriječiti takvu štetu. Stavkom 2. istoga članka bilo je propisano da organizatori, sudionici, podstrekači i pomagači u aktima nasilja ili terora, javnim demonstracijama i manifestacijama koje su usmjerene na podriivanje ustavom utvrđenog društvenog uređenja nemaju pravo na naknadu štete po toj osnovi. Prema stavcima 3. i 4. toga članka društveno-politička zajednica imala je pravo i obvezu zahtijevati naknadu isplaćenog iznosa od osobe koja je štetu uzrokovala, a to je pravo zastarijevalo u rokovima propisanim za zastaru potraživanja naknade štete.

S obzirom da je brisanjem članka 180. Zakona o obveznim odnosima nastala pravna praznina, potrebno je donijeti poseban propis kojim će se urediti odgovornost za štetu nastalu uslijed terorističkih akata. Zbog prekida postupaka pokrenutih na temelju te odredbe, oštećenici su se obraćali Europskom sudu za ljudska prava. Tako je u predmetu Kutić protiv Republike Hrvatske (zahtjev broj 48778/99) taj sud 1. ožujka 2002. donio presudu kojom je

utvrdio da je došlo do povrede Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u vezi s pravom podnositelja zahtjeva na pristup sudu jer smatra "da dugo razdoblje tijekom kojega je oštećenicima slijedom zakonodavnih mjera onemogućeno rješavanje njihovih građanskih tužbi u postupku pred domaćim sudovima predstavlja povredu članka 6. stavka 1. Konvencije". Tom presudom, koja je postala konačna 1. lipnja 2002. obvezana je Republika Hrvatska oštećenicima platiti deset tisuća eura na ime nematerijalne štete. Međutim, isplatom dosuđene naknade Republika Hrvatska neće u potpunosti ispuniti svoju obvezu prema članku 46. stavku 1. Konvencije, već treba na temelju te presude provesti određene mjere zakonodavne prirode - potrebno je osigurati mogućnost (pravo na pristup sudu) da se u Republici Hrvatskoj odlučuje o pitanju naknade šteta uzrokovanih terorističkim aktima i time, između ostaloga, omogućiti okončanje već pokrenutih postupaka.

Kako se agresija na Republiku Hrvatsku najočitije manifestirala u vidu umišljajnih fizičkih napada na život i tjelesni (te psihički) integritet ljudi kao i uništavanje, oštećivanje te oduzimanje imovine fizičkih i pravnih osoba valja naglasiti da svi okvirno navedeni akti nasilja (štetne radnje) kojima se uzrokuju različite vrste materijalnih i nematerijalnih šteta ne predstavljaju u pravnom smislu ratne štete samom činjenicom što su počinjene u vremenskom i prostornom kontekstu ratnog stanja.

Budući da su se u Republici Hrvatskoj u istom vremenskom razdoblju javljale i ratne štete i štete nastale terorističkim aktima često su se pojavljivale poteškoće u razlikovanju ratnih šteta od šteta počinjenih terorističkim aktom. Stoga treba naglasiti da se jedna te ista šteta uzrokovana nasiljem kao svojom bitnom odrednicom (npr. oštećenje ili uništenje kuće uslijed podmetnute eksplozivne naprave, palež, pljačka i sl.) može trojako pravno kvalificirati odnosno može imati pravni karakter:

a) klasičnog građanskog (civilnog) imovinskog delikta - kao štetne radnje koja se može počinuti različitim sredstvima (uključivo vatrenim oružjem, eksplozivnim sredstvima itd.) te iz različitih pobuda (osveta, utjerivanje dugova, mafijaški obračun i sl.) u vrijeme mira ali i za trajanja ratnog stanja. Na odgovornost za ovu vrstu šteta primjenjuju se opća pravila obveznog prava o deliktnoj odgovornosti štetnika odnosno odgovorne osobe, a naknada se određuje i dosuđuje za sve vidove i za ukupni obujam štete (tzv. integralna naknada) bez ograničenja.

b) specifičnog građansko pravnog delikta - uobičajeno označenog kao akt terorizma ili nasilja, te nasilja u svezi s javnim demonstracijama i manifestacijama, koji akti također mogu biti počinjeni i u vrijeme rata, a da pri tome ne poprimaju karakter ratne štete. U pogledu ovih šteta, odgovornost je propisana specijalnim odredbama koje pripadaju kompleksu građanskog odštetnog prava, bilo kao sastavni dio zakona koji uređuju materiju opće odštetne odgovornosti, bilo u formi posebnog zakona. Za ove vrste šteta uobičajen je režim objektivne odgovornosti države, a naknađuju se samo štete zbog smrti odnosno povrede tijela i zdravlja građana do određenog limitiranog iznosa, na principima pravičnosti i solidarnosti.

c) ratne štete u pravom smislu riječi - kao štete u izravnoj uzročnoj vezi s ratnim činom koje se uobičajeno objašnjavaju posljedicom izvanrednog događaja (više sile) a ne lošeg funkcioniranja vojnoobrambenog sustava države, zbog čega vrijedi temeljno pravilo neodgovornosti države za ratnu štetu, sasvim neovisno o tome je li štetu počinila tuđa ili vlastita vojska. Bez posebnih propisa internog prava koji se u toj materiji mogu (ali i ne moraju) donijeti, odgovornost države za ovu vrstu štete ne proizlazi ni iz općih načela građanskog odnosno upravnog prava, a niti iz međunarodnog prava odnosno općih principa pravnog poretka.

Iz naprijed navedenoga proizlazi da svi opisani slučajevi šteta imaju osnovnu sličnost u prirodi štetne radnje koja se svodi na nasilje, ali se vrlo značajno razlikuju u pogledu dodatnih elemenata kao što su npr. oblik i karakteristike nasilja, sredstava izvršenja štetne radnje, motiva i ciljeva nanošenja štete, vremena i mjesta počinjenja te općeg konteksta prilika i događaja u kojima su štetne radnje počinjene. To se značajno pravno reflektira na temeljno pitanje režima odštetne odgovornosti - pretpostavke odgovornosti, razloge oslobođenja od odgovornosti, obujma, oblika i visine odštete, odgovorne osobe i sl.

Upravo stoga, zbog postojeće pravne praznine, u interesu pravne sigurnosti i zaštite prava oštećenika neophodno je na normativnom planu precizno urediti osnovna pitanja u svezi s ovom materijom.

Iz relevantnih međunarodnih dokumenata - Deklaracije Ujedinjenih naroda o osnovnim načelima sudbenosti prema žrtvama zločina i zlouporabe vlasti, prihvaćena od Glavne skupštine Ujedinjenih naroda rezolucijom 40/34. od 29. studenoga 1985. (Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power) i Europske konvencije o obeštećenju žrtava nasilja Vijeća Europe od 24. studenoga 1983. (European Convention on the Compensation of Victims of Violent Crimes), izviru osnovna načela normativnog uređenja ove materije, i to:

1. žrtve terorističkih ili s njima izjednačenih akata nasilja imaju temeljno pravo na brzo i pravično obeštećenje od države na čijem je području štetna radnja počinjena,

2. odgovornost države je objektivna - bez obzira na krivnju, s time da država ovdje ne odgovara zbog protupravnosti vezane uz propust u sprječavanju štetne radnje, nego na principima solidarnosti, pravičnosti i ravnomjernog snošenja javnog tereta,

3. naknađuju se samo pretrpljene štete zbog smrti i tjelesnih povreda (odnosno narušavanja fizičkog ili psihičkog integriteta oštećenika) te obeštećenje ima za cilj nadoknaditi štete zbog izgubljene zarade, troškova liječenja, troškova pogreba i izgubljenog uzdržavanja a potom i izravno neimovinske štete - fizički bolovi, strah, duševni bolovi zbog umanjenja životne aktivnosti, zbog nagrđenja i sl.,

4. isključena je naknada za štete na imovini,

5. odštetna odgovornost je ograničena ne samo u pogledu obujma šteta koje se naknađuju nego je i visina nadoknade kvantitativno ograničena (limitirana) stanovitim propisanim apsolutnim iznosima ili pak utvrđenim maksimalnim brojem prosječnih mjesečnih plaća u državi po jednom štetnom događaju ili po jednom oštećeniku,

6. država nakon izvršene isplate naknade ima pravo na subrogaciju u prava oštećenika prema trećima,

7. visina odštete može biti ovisna o imovnom stanju oštećenika te njegovu ponašanju u vrijeme počinjenja štetne radnje a posebice može biti i sama naknada uskraćena ako bi njezina isplata bila suprotna javnom poretku, razlozima morala ili osjećaju pravde.

U svrhu definiranja akata terora valja naglasiti da su njihova osnovna obilježja:

- primjena nasilja i ostalih postupaka praćenih u pravilu okrutnostima i svirepošću a sve u namjeri izazivanja straha, užasa i osjećaja osobne nesigurnosti građana,

- političke pobude, odnosno politička pozadina i to naročito kod pojedinačno izvršenog akta nasilja.

Uz navedena dva konstitutivna obilježja akata terora fakultativno - kao obilježja dopunske naravi, pojavljuju se i sljedeće karakteristike:

- vrlo često nasumce odabiranje žrtve,
- vrlo često izvršenje u ime i po nalogu neke terorističke organizacije.

U pogledu štetnih radnji i šteta počinjenih nasiljem u svezi s javnim demonstracijama i manifestacijama, za napomenuti je da manifestacija predstavlja javni masovni nastup zbog izražavanja stanovitog odobravanja, solidarnosti i prosvjeda, dok demonstracija predstavlja javno izražavanje stanovitog društvenog raspoloženja, zahtjeva i pretežno negodovanja političke naravi putem priređivanja javnih skupova, povorki i slično. Bitno obilježje i jedna od pretpostavki odgovornosti države za štetu nastalu prilikom demonstracija i manifestacija je njihovo odvijanje na javnim mjestima - trgovima, ulicama i sl., a takav zahtjev proizlazi i iz činjenice da su demonstracije događaji koje država drži pod svojim nadzorom. Osobito je značajno da se štetama od manifestacija i demonstracija mogu smatrati samo one štete koje su prouzročene djelovanjem mase njihovih sudionika dakle koje su u uskoj uzročnoj vezi s njima.

Slijedom navedenoga predloženim se Zakonom uređuje odgovornost za štetu počinjenu aktima terora i drugim aktima nasilja poduzetim s ciljem teškog narušavanja javnog reda zastrašivanjem i izazivanjem osjećaja nesigurnosti građana, te uslijed demonstracija i drugih oblika masovnog izražavanja raspoloženja na javnim mjestima na način da za tu štetu odgovara Republika Hrvatska na načelima društvene solidarnosti, ravnopravnog snošenja javnog tereta te pravičnog i brzog obeštećenja. Oštećenik bi imao pravo samo na naknadu štete koja je posljedica smrti, tjelesne povrede ili oštećenja zdravlja i to do 60 % iznosa utvrđene štete, s tim da mu ukupna šteta ne može biti naknađena u iznosu većem od 350.000,00 kuna. Ovakvo je rješenje u skladu s naprijed navedenim međunarodnim dokumentima i opredjeljenjima zapadnoeuropskih zemalja pri naknadi štete nastale uslijed terorističkih akata. Materijalna šteta nastala do 3. veljače 1996. godine nadoknađuje se u obliku obnove oštećenih ili uništenih materijalnih dobara sukladno posebnom propisu.

II. OBRAZLOŽENJE POJEDINIH ODREDBA KONAČNOG PRIJEDLOGA ZAKONA O ODGOVORNOSTI ZA ŠTETU NASTALU USLIJED TERORISTIČKIH AKATA I JAVNIH DEMONSTRACIJA

Članak 1.

Stavkom 1. ovoga članka određuje se predmet ovoga Zakona - njime se uređuje odgovornost za štetu počinjenu aktima terora i drugim aktima nasilja poduzetim s ciljem teškog narušavanja javnog reda zastrašivanjem i izazivanjem osjećaja nesigurnosti građana te uslijed demonstracija i drugih oblika masovnog izražavanja raspoloženja na javnim mjestima.

Također je stavkom 2. za potrebe ovoga Zakona definiran teroristički akt.

Članak 2.

Sukladno odrednicama i načelima koja izvire iz relevantnih međunarodnih dokumenata - Deklaracije Ujedinjenih naroda o osnovnim načelima sudbenosti prema žrtvama zločina i zlouporabe vlasti, prihvaćena od Glavne skupštine Ujedinjenih naroda rezolucijom 40/34. od 29. studenoga 1985. (Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power) i Europske konvencije o obeštećenju žrtava nasilja Vijeća Europe od 24. studenoga 1983. (European Convention on the Compensation of Victims of Violent Crimes), člankom 2. predloženoga Zakona propisuje se da za štetu iz članka 1. odgovara Republika Hrvatska na načelima društvene solidarnosti, ravnomjernog snošenja javnog tereta te pravičnog i brzog obeštećenja. Odgovornost države je objektivna - bez obzira na krivnju, s time da država ovdje ne odgovara zbog protupravnosti vezane uz propust u sprječavanju štetne radnje, nego na principima solidarnosti, pravičnosti i ravnomjernog snošenja javnog tereta.

Članak 3.

Ovom se odredbom propisuje da obveza naknade štete postoji neovisno o tome je li štetnik utvrđen, kazneno progonjen ili oглаšen krivim. Takvo je rješenje sadržano i u članku 2. stavku 2. spomenute Konvencije.

Članak 4.

Člankom 4. predloženoga Zakona propisuje se tko se smatra oštećenima u smislu ovoga Zakona - to su osobe kojima je šteta nanesena kao i osobe kojima je šteta uzrokovana sprječavanjem štetne radnje ili pružanjem pomoći žrtvama.

Članak 5.

Tko nema pravo na naknadu štete prema odredbama ovoga Zakona propisano je člankom 5. predloženoga Zakona - ovakva su rješenja sadržana i u članku 8. naprijed navedene Konvencije.

Članak 6. (7.)

Prema članku 6. predloženoga Zakona supsidijarno će se (ako nisu u suprotnosti s odredbama i ciljem ovoga Zakona) primijeniti opći propisi obveznog prava o odgovornosti za štetu.

Članak 7. (8.)

Stavkom 1. članka 7. predloženoga Zakona propisuje se ograničenje odštetne odgovornosti u pogledu obujma šteta koje se naknađuju - Republika Hrvatska je dužna oštećeniku naknaditi samo onu štetu koja je posljedica smrti, tjelesne povrede ili oštećenja zdravlja (odnosno narušavanja fizičkog ili psihičkog integriteta oštećenika) - obeštećenje ima za cilj nadoknaditi štete zbog izgubljene zarade, troškova liječenja, troškova pogreba i izgubljenog uzdržavanja a potom i izravno neimovinske štete - fizički bolovi, strah, duševni bolovi zbog umanjenja životne aktivnosti, zbog nagrđenja i sl.

Stavkom 2. ovoga članka propisuje se i kvantitativno ograničenje visine nadoknade štete - oštećenik ima pravo na naknadu 60 % iznosa utvrđene štete, s tim da mu ukupna šteta ne može biti naknađena u iznosu većem od 350.000,00 kuna. Mogućnost kvantitativnog ograničenja naknade štete predviđena je i člankom 5. naprijed navedene Konvencije.

Stavkom 3. propisuje se da država nakon izvršene isplate naknade ima pravo na subrogaciju u prava oštećenika prema trećima (prema štetniku ili Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje).

Stavkom 4. propisuje se da se materijalna šteta nadoknađuje u obliku obnove oštećenih ili uništenih materijalnih dobara sukladno posebnom propisu (Zakonu o obnovi).

Članak 8. (10.)

Zahtjev za naknadu štete oštećenik treba podnijeti Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske. Ako su ispunjene pretpostavke propisane stavkom 2. ovoga članka izvansudska nagodba o naknadi štete sklopljena između Državnog odvjetništva Republike Hrvatske i oštećenika ima snagu ovršne isprave.

Ako ne prihvati ponudu za sklapanje izvansudske nagodbe ili ako se u roku od 60 dana ne odluči o podnesenom zahtjevu, oštećenik može svoje pravo na naknadu ostvarivati u postupku pred nadležnim sudom. Također se propisuje da su sudski postupci radi ostvarivanja naknade štete žurni.

Članak 9. (11.)

Predloženom odredbom članka 9. propisuje se da će se sudski postupci radi naknade štete prekinuti stupanjem na snagu Zakona o izmjeni Zakona o obveznim odnosima ("Narodne novine", broj 7/96.) nastaviti po odredbama ovoga Zakona.

Članak 10. (12.)

Ovim se odredbama propisuje zastoj zastarijevanja u slučajevima kada je šteta

nastala prije stupanja na snagu ovoga Zakona. Time se omogućava ostvarivanje prava onim oštećenima koji nisu sudskim putem zahtijevali naknadu štete nastale prije 3. veljače 1996. godine ako zastara do tada nije nastupila, a i onima kojima je šteta nastala nakon toga datuma, ali zbog postojanja pravne praznine nisu mogli ostvariti svoja prava.

Članak 11. (13)

Propisuje se da ovaj Zakon stupa na snagu osmoga dana od dana objave u "Narodnim novinama".

III. OCJENA SREDSTAVA POTREBNIH ZA PROVOĐENJE ZAKONA

Provedba ovoga Zakona zahtijevat će dodatna sredstva koja će trebati osigurati u državnom proračunu Republike Hrvatske. Međutim, visinu ovih sredstava nije moguće predvidjeti, jer se radi o izvanugovornoj odgovornosti Republike Hrvatske za štetu počinjenu aktima terora, javnim manifestacijama i demonstracijama i to samo za štetu koja je posljedica smrti, tjelesne povrede i oštećenja zdravlja, za koju je visina nadoknade predloženim Zakonom kvantitativno ograničen. Stoga će se tek u postupku utvrđivanja štete, odnosno njezina naknađivanja moći utvrditi radi li se doista o šteti počinjenoj tim radnjama, a potom i visina nadoknade te štete.

Od sudova su pribavljeni podaci o utuženim iznosima naknade štete u postupcima prekinutima na temelju članka 2. stavka 1. Zakona o izmjeni Zakona o obveznim odnosima («Narodne novine» broj: 7/96.), koji su prikazani u tablici kako slijedi:

Postupci prekinuti na temelju članka 2. stavka 1. Zakona o izmjeni Zakona o obveznim odnosima («Narodne novine», broj 7/96.)

Broj postupaka	Utruženi iznos
381	134.368.801,19 KN
	2.843.920,03 DEM
	8,650.094.000,00 HRD
	5,632.402.000,00 din

Međutim, ovi iznosi predstavljaju samo utužene iznose glavnice za sve oblike šteta - kako štete na imovini tako i štete koja su posljedica smrti, tjelesne povrede i oštećenja zdravlja - navedene u tužbenim zahtjevima za naknadu štete za koje tužitelji tvrde da se radi o šteti uzrokovanoj terorističkim aktima. Da li Republika Hrvatska odgovara za utuženu štetu utvrditi će se, primjenom predloženoga Zakona, u sudskom postupku, pa će stoga ukupne obveze Republike Hrvatske za naknadu ovih šteta ovisiti o ishodu pokrenutih sudskih postupaka jer se predloženim Zakonom nadoknađuju samo štete koje su posljedica smrti, tjelesne povrede i oštećenja zdravlja i u ograničenoj visini.

IV. RAZLIKE IZMEĐU RJEŠENJA U KONAČNOM PRIJEDLOGU ZAKONA U ODNOSU NA PRIJEDLOG ZAKONA

U Konačnom prijedlogu zakona o odgovornosti za štetu nastalu uslijed terorističkih akata i javnih demonstracija nakon rasprave u Hrvatskom saboru izvršene su odgovarajuće izmjene i dopune u odnosu na Prijedlog zakona, kako slijedi:

Članak 1.

Prihvaćene su primjedbe Odbora za ljudska prava i prava nacionalnih manjina i Kluba zastupnika HDZ-a te je ovaj članak dopunjen

stavkom 2. kojim se, za potrebe primjene ovoga Zakona, definira teroristički akt.

Članak 5.

Na prijedlog Odbora za pravosuđe doraden je stavak 2. ovoga članka na način da je propisano da osobe koje su po službenoj ili radnoj dužnosti sudjelovale u sprječavanju ili otklanjanju posljedica štetne radnje, ako im je šteta nastala uslijed sprječavanja ili otklanjanja štetne radnje, imaju pravo na naknadu štete po općim propisima.

Stavak 3. ovoga članka brisan je jer je ocijenjeno da bi njegovom primjenom mogla nastati različita tumačenja u praksi, a time i neravnopravnost oštećenika.

Članak 6.

Prihvaćen je prijedlog Ministarstva za europske integracije, te je članak 6. Prijedloga zakona, kojim je bilo predloženo rješenje da strane osobe imaju pravo na naknadu štete pod uvjetom uzajamnosti, brisan. Navedeno iz razloga jer je ta odredba u suprotnosti sa člankom 3. Deklaracije UN-a, člankom 3. Europske konvencije te Europskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda koja u članku 6. stavku 1. izričito koristi termin "svatko".

Članak 7. (8.)

S obzirom da je prihvaćen je prijedlog Udruženja osiguravatelja Hrvatske gospodarske komore i Kluba zastupnika IDS-a da se briše članak 9. Prijedloga zakona (kojim je predloženo rješenje prema kojem osiguratelji ne smiju iz kruga osiguranih rizika isključiti štete iz članka 1. ovoga Zakona), trebalo je i u stavku 3. ovoga članka brisati riječ: «osiguratelju». Naime, ocijenjeno je da bi takvo propisivanje bilo u nesuglasju s načelom poduzetničke i tržišne slobode i jamstvom jednakopravnog položaja svih poduzetnika na tržištu propisanim člankom 49. stavcima 1. i 2. Ustava Republike Hrvatske («Narodne novine» broj 41/01. – pročišćeni tekst).

Nadalje, na prijedlog Ureda zastupnika Vlade Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava u Strasbourgu i Ureda za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske ovaj članak dopunjen je stavkom 4. kojim se propisuje da se materijalna šteta nastala do 3. veljače 1996. godine (do brisanja članka 180. Zakona o obveznim odnosima) nadoknađuje u obliku obnove oštećenih ili uništenih materijalnih dobara sukladno posebnom propisu – Zakonu o obnovi.

Članak 9. (11.)

Odredba ovoga članka nomotehnički je uređena.

V. PRIMJEDBE S RASPRAVE U HRVATSKOM SABORU NA PRIJEDLOG ZAKONA O ODGOVORNOSTI ZA ŠTETU NASTALU USLIJED TERORISTIČKIH AKATA I JAVNIH DEMONSTRACIJA KOJE PREDLAGATELJ NIJE PRIHVATIO

Prosudjujući raspravu, primjedbe i prijedloge radnih tijela i zastupnika Hrvatskog sabora, o Prijedlogu zakona o odgovornosti Republike Hrvatske za štetu nastalu uslijed terorističkih akata i javnih demonstracija, dio primjedaba, prijedloga i mišljenja prihvaćen je i ugrađen u Konačni prijedlog zakona.

Međutim, dio primjedaba, prijedloga i mišljenja nije prihvaćen iz sljedećih razloga:

Općenite primjedbe

Nije prihvaćena primjedba Odbora za ljudska prava i prava nacionalnih manjina da iz predloženog Zakona nije jasno da li se on odnosi samo na pokrenute postupke koji su prekinuti temeljem Zakona o izmjeni Zakona o obveznim odnosima («Narodne novine» broj 7/96.) ili stupanjem na snagu predloženog Zakona mogu pokrenuti postupke i osobe koje to do sada nisu učinile. Naime, predloženi Zakon odnosi se i na pokrenute pa prekinute postupke i na moguće nove postupke, koji mogu biti pokrenuti ako su ispunjene zakonom propisane pretpostavke. Člankom 10. stavkom 1. propisuje se da ako je zastarijevanje naknade štete počelo teći prije 3. veljače 1996., ono nastavlja teći nakon stupanja na snagu ovoga Zakona, a vrijeme koje je isteklo prije zaustavljanja računa se u zakonom određeni rok za zastaru, dok se stavkom 2. istog članka propisuje da ako je šteta nastala nakon 3. veljače 1996. zastarijevanje počinje teći od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.

Nije prihvaćen prijedlog Kluba zastupnika IDS-a da se pitanje odgovornosti za ove štete, za štete nastale u bivšoj SFRJ za koju je odgovarala bivša SFRJ te za štete uzrokovane od pripadnika hrvatskih oružanih i redarstvenih snaga tijekom Domovinskog rata uredi jednim zakonom a ne s tri posebna zakona. Naime, iako sva tri Zakona uređuju izvanugovornu odgovornost Republike Hrvatske za štetu, u suštini se odgovornost Republike Hrvatske temelji na različitim, specifičnim pretpostavkama nastanka štete. Osim toga i člankom 2. Zakona o dopunama Zakona o obveznim odnosima («Narodne novine» broj 129/99.) propisano je da će se odgovornost Republike Hrvatske za štetu u ovim slučajevima urediti posebnim zakonima, pa je stoga predlagatelj pri izradi ovih propisa pošao od volje zakonodavca.

Članak 1.

Primjedba Odbora za ljudska prava i nacionalne manjine da nije jasno definirano što je akt terora odnosno što je ratna akcija i šteta nastala kao posljedica takve akcije, a što je šteta nastala samovoljom i nasiljem pojedinca, nije prihvaćena. Naime, predmet ovoga zakona nisu ratne štete te stoga one u ovom Zakonu nisu definirane, dok je u odnosu na razlikovanje terorističkog akta i akta nasilja pojedinca potrebno istaknuti da akt nasilja pojedinca može, ali i ne mora biti teroristički akt, pa to stoga treba procijeniti imajući u vidu okolnosti pojedinog slučaja, odnosno to nije moguće zakonom na taksativni način urediti. Sam teroristički čin ostvaruje se u biti izvršenjem kaznenog djela (npr. napadom na život osobe koji može uzrokovati smrt, napadom na fizički integritet osobe, otmicom ili uzimanjem talaca, itd.), kojem upravo namjera daje terorističku kvalifikaciju.

Nije prihvaćen prijedlog Kluba zastupnika HDZ-a da u Zakonu o obveznim odnosima postoji i odgovornost organizatora demonstracija i manifestacija te da stoga treba

razlučiti koja je odgovornost organizatora demonstracija a koja je odgovornost države. Navedeno iz razloga jer se ovim Zakonom uređuje odgovornost Republike Hrvatske za navedenu štetu, dok će se na odgovornost organizatora demonstracija i manifestacija primijeniti opći propisi o odgovornosti za štetu. Stoga je i člankom 7. stavkom 3. predloženoga Zakona propisano da isplatom naknade štete na Republiku Hrvatsku po samom zakonu, do visine isplaćene naknade, prelaze sva oštećenikova prava prema štetniku ili Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje.

Primjedba Kluba zastupnika nacionalnih manjina da je neuobičajeno da se istim zakonom uređuje odgovornost za štete nastale uslijed terorističkih akata i javnih demonstracija, te da bi odgovornost za štete nastale uslijed terorističkih akata trebalo urediti nekim drugim zakonom nije prihvaćena, jer se pri normiranju ovih pitanja pošlo od činjenice da je članak 180. Zakona o obveznim odnosima, koji je brisan 1996. godine uređivao i odgovornost za štetu uslijed terorističkih akata i odgovornost za štetu nastalu uslijed javnih demonstracija ili manifestacija, te da je svrsishodnije donošenje jednog zakona za obje vrste šteta nego dva zakona za te štete.

Članak 2.

Prijedlog Kluba zastupnika HDZ-a da bi trebalo ustanoviti poseban Fond za obeštećenje žrtava koji bi imao svojstvo pravne osobe i iz kojega bi se štete nadoknađivale, te da bi se takvim rješenjem navedeni Zakon uskladio s Europskom konvencijom o obeštećenju žrtava nasilja Vijeća Europe, nije prihvaćen. Iako je osnivanje Fonda bilo predviđeno ranijim Nacrtom prijedloga ovoga zakona, od tog se rješenja odustalo s obzirom da bi osnivanje i poslovanje takvoga Fonda iziskivalo dodatne troškove, a i Fond bi se financirao iz sredstava državnog proračuna. Kako je pitanje da li će se ove štete isplaćivati iz Fonda ili direktno iz državnog proračuna stvar opredjeljenja, ocijenjeno je da je radi smanjenja troškova prihvatljivije rješenje prema kojem bi se te štete isplaćivale direktno iz državnog proračuna. Isto tako, napominje se da Europska konvencija o obeštećenju žrtava nasilja ne sadrži odredbe o takvim fondovima, dok Deklaracija Ujedinjenih naroda o osnovnim načelima sudbenosti prema žrtvama zločina i zlouporabe vlasti potiče (dakle preporučuje, a ne nalaže) utvrđivanje, jačanje i proširivanje nacionalnog fonda za naknadu štete žrtvama.

Članak 4.

Primjedba Odbora za ljudska prava i prava nacionalnih manjina da je dvojbeno tko se ima smatrati oštećenikom po ovom zakonu, nije prihvaćena iz razloga što je ovim člankom jasno propisano da se oštećenicima u smislu toga Zakona smatraju osobe kojima je šteta nanesena i osobe kojima je šteta uzrokovana sprječavanjem štetne radnje ili pružanjem pomoći žrtvama. Ovu odredbu potrebno je povezati i s odredbom članka 7. koja propisuje da oštećenik ima pravo samo na naknadu one štete koja je posljedica smrti, tjelesne povrede ili oštećenja zdravlja, te s odredbom članka 5. koji određuje krug oštećenika koji po ovom Zakonu nemaju pravo na naknadu štete.

Članak 5.

Primjedbe i prijedlog Kluba zastupnika HDZ-a i Kluba zastupnika HB-a da se pravo na naknadu štete uskrati sudionicima, podstrekačima i pomagačima u aktima nasilja i terora nije utemeljen, jer su te osobe obuhvaćene stavkom 1. ovoga članka kojim je propisano

da nemaju pravo na naknadu štete.

U vezi s primjedbom Kluba zastupnika HSS-a na stavak 3. ovoga članka upućujemo na obrazloženje uz članak 5. stavak 3. u Razlikama između rješenja u Konačnom prijedlogu zakona u odnosu na Prijedloga zakona.

Članak 7. (8.)

Primjedbe Kluba zastupnika LIBRA-e da je upitno ograničavanje visine naknade štete na 60% utvrđenog iznosa, s time da ukupna šteta ne može biti naknađena u iznosu većem od 350.000,00 kuna te Kluba zastupnika IDS-a da je limitiranje odgovornosti protivno načelima naknade štete, nisu prihvaćene, jer je predloženo rješenje u skladu sa člankom 5. Europske konvencije o obeštećenju žrtava nasilja, kojim je propisana mogućnost određivanja maksimuma naknade štete.

Prijedlog Kluba zastupnika HB-a da se poveća najveći mogući iznos za naknadu štete nije prihvaćen, jer država u ovim slučajevima ne odgovara na temelju krivnje nego na načelima društvene solidarnosti, ravnomjernog snošenja javnog tereta te pravičnog i brzog obeštećenja. Isto tako, primjedba da bi odredbe o određivanju visine odštete trebalo doraditi, jer se postavljaju pitanja na koji način objektivno odrediti visinu odštete, nije prihvaćena jer je člankom 6. predloženog Zakona propisano da će se primijeniti opći propisi obveznog prava o odgovornosti za štetu (ako nisu u suprotnosti s odredbama i ciljem ovoga Zakona), pa će se stoga primjenom tih propisa (općih i ovog posebnog) i procjenom relevantnih okolnosti u svakom pojedinom slučaju odrediti naknada.

Članak 9. (11.)

Primjedbe Odbora za pravosuđe, Kluba zastupnika IDS-a, Kluba zastupnika HSS-a, Kluba zastupnika HDZ-a, Kluba zastupnika LIBRA-e, Klub zastupnika nacionalnih manjina te zastupnika Stjepana Henezija da bi za sudske postupke prekinute stupanjem na snagu Zakona o izmjeni Zakona o obveznim odnosima («Narodne novine», broj 7/96.) trebalo propisati da će se oštećenicima omogućiti ostvarivanje prava u opsegu koji je predviđao brisani članak 180. Zakona o obveznim odnosima nisu prihvaćene. S obzirom da bi se prema odredbi članka 9. sudski postupci prekinuti stupanjem na snagu Zakona o izmjeni Zakona o obveznim odnosima («Narodne novine», broj 7/96.) nastavili po odredbama predloženoga Zakona, retroaktivno bi se primjenjivale samo odredbe članka 7. ovoga Zakona kojima je propisano ograničenje odštetne odgovornosti koje je u skladu s rješenjima iz naprijed citiranih međunarodnih dokumenata. Kako je cilj ovoga Zakona pravično i brzo obeštećenje od države, a njezina odgovornost objektivna – bez obzira na krivnju, te se temelji na principima solidarnosti, pravičnosti i ravnomjernog snošenja javnog tereta, te kako je člankom 2. stavkom 2. Zakona o izmjeni Zakona o obveznim odnosima («Narodne novine» broj 7/96.) propisano da će se postupci prekinuti tim Zakonom nastaviti nakon što se donese poseban propis kojim će se urediti odgovornost za štetu nastalu uslijed terorističkih akata, ocijenjeno je da bi bilo u suprotnosti s ustavnim načelom jednakosti pred zakonom stvarati dvije kategorije oštećenika s različitim pravom na naknadu štete. Dakle, volja zakonodavca pri donošenju propisa kojim je brisan članak 180. Zakona o obveznim odnosima i načelo jednakosti pred zakonom ocijenjeni su osobito opravdanim razlozima, u smislu stavka 5. članka 89. Ustava Republike Hrvatske («Narodne novine» broj 41/01. – pročišćeni tekst) za povratno djelovanje članaka 8. i 11. ovoga Zakona. Osim toga, materijalna šteta nastala do 3. veljače 1996. godine nadoknađuje se u obliku obnove oštećenih ili uništenih materijalnih

dobara sukladno posebnom propisu.

Članak 10. (12.)

Prijedlog Kluba zastupnika HNS-a, PGS-a i SBHS-a da zastarni rokovi za sve štete počinju teći od donošenja ovoga Zakona i primjedba Odbora za ljudska prava i prava nacionalnih manjina da će zbog načina određivanja zastarnih rokova velik broj oštećenika biti onemogućen u ostvarivanju prava na naknadu štete, nisu prihvaćeni. To stoga što je članak 180. Zakona o obveznim odnosima brisan danom stupanja na snagu Zakona o izmjeni Zakona o obveznim odnosima («Narodne novine» broj 7/96.), dakle 3. veljače 1996. godine, pa su stoga osobe koje su prije stupanja na snagu toga Zakona pretrpjele štetu imale mogućnost u propisanim zastarnim rokovima pokrenuti postupak za naknadu štete. Stavkom 1. ovoga članka zastarni rok koji je počeo teći prije 3. veljače 1996. godine nastavlja teći, a vrijeme koje je isteklo prije zaustavljanja računa se u zakonom određeni rok za zastaru. Za osobe kojima je šteta nastala nakon 3. veljače 1996. godine propisuje se da zastarijevanje počinje teći danom stupanja na snagu ovoga Zakona. Zbog navedenih razloga (različite pravne pozicije navedenih osoba) ocijenjeno je da nije potrebno propisivati da za sve štete zastarni rok počinje teći od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.