

Odgovornost Republike Hrvatske za štetu prouzročenu terorističkim aktom

Bukovac Puvača, Maja

Source / Izvornik: **Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 2006, 27., 267 - 306**

Journal article, Published version

Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:118:568964>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2025-01-18**

PRAVI

Pravni fakultet Faculty of Law



Sveučilište u Rijeci
University of Rijeka

Repository / Repozitorij:

[Repository of the University of Rijeka, Faculty of Law](#)
[- Repository University of Rijeka, Faculty of Law](#)

uniri DIGITALNA
KNJIŽNICA


DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJI

ODGOVORNOST REPUBLIKE HRVATSKE ZA ŠTETU PROUZROČENU TERORISTIČKIM AKTOM

Mr. sc. Maja Bukovac Puvača,
znanstvena novakinja
Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci

UDK: 347.512.3:347.193](497.5)
Ur.: 4. siječnja 2006.
Pr.: 20. siječnja 2006.
Izvorni znanstveni članak

U radu se obrađuje pitanje odgovornosti Republike Hrvatske za štetu prouzročenu terorističkim aktom i daje pregled međunarodnih dokumenata i rješenja u poredbenom pravu i pravu Europske unije, koja pitanje naknade štete žrtvama nasilja ne izdvajaju kao poseban slučaj odgovornosti države za štetu. Daje se pregled osnovnih pitanja obuhvaćenih sustavima državnih naknada žrtvama nasilja u članicama Europske unije i naglašavaju problemi koji iz njihovih različitosti proizlaze. Upozorava se na nedostatke trenutno važećeg uređenja u Republici Hrvatskoj i na potrebu usklađenja s pravom Europske unije.

Ključne riječi: *odgovornost države za štetu, državne naknade, društvena solidarnost.*

1. Uvod

Pitanje građanskopravne odgovornosti države za štete od terorističkih akata u našem je pravu već duže vrijeme vrlo aktualno. Razlog je tome činjenica da je čl. 180. bivšeg Zakona o obveznim odnosima¹ (dalje: bivši ZOO) sve do 1996. godine bila propisana objektivna odgovornost Republike Hrvatske² za te štete, da je nakon toga, brisanjem navedenog članka,³ sedam

¹ NN 53/91., 73/91., 3/94., 7/96., 112/99.

² Odnosno, do 1991. godine, društveno-političke zajednice. Nakon preuzimanja bivšeg ZOO-a (Zakon o preuzimanju Zakona o obveznim odnosima, NN 53/91.) bez posebne redakcije čl. 180., u pravnoj je teoriji i sudskoj praksi nesporno to da je društveno-politička zajednica iz čl. 180. Republika Hrvatska.

³ Zakonom o izmjeni Zakona o obveznim odnosima (NN 7/96.) brisan je čl. 180. bivšeg ZOO-a i propisano je da se postupci za naknadu štete pokrenuti po odredbama članka 180.

i pol godina postojala pravna praznina i da je Zakonom o odgovornosti za štetu nastalu uslijed terorističkih akata i javnih demonstracija⁴ (dalje: ZOTA) ponovo propisana objektivna odgovornost države, s vrlo značajnim ograničenjima.

Budući da je čl. 180. bivšeg ZOO-a dok je bio na snazi doživio i jednu izmjenu, pregled odgovornosti društveno-političke zajednice, odnosno Republike Hrvatske, za štete od terorističkih akata prije donošenja ZOTA obuhvaća tri razdoblja: prvo od 1. listopada 1978. do 31. prosinca 1980.,⁵ drugo od 1. siječnja 1981. do 2. veljače 1996.,⁶ te treće (razdoblje pravne praznine) od 3. veljače 1996. do 31. srpnja 2003.⁷ Odgovornost prema

prekidaju i da će se nastaviti nakon što se donese poseban propis kojim će se urediti odgovornost za štetu nastalu uslijed terorističkih akata.

⁴ NN 117/03.

⁵ Prije donošenja ZOO-a odgovornost za štetu nastalu zbog terorističkih akata nije bila posebno regulirana propisima iz područja građanskog prava. Ni pravna znanost, ni sudska praksa, nisu se tim problemom do tada šire bavile, kako kod nas, tako ni u svijetu. Od stupanja na snagu bivšeg ZOO-a 1. listopada 1978., pa do 31. prosinca 1980. za štetu nastalu smrću ili tjelesnom povredom uslijed terorističkog akta odgovarala je, temeljem čl. 180. bivšeg ZOO-a, društveno-politička zajednica čiji su organi bili dužni spriječiti takvu štetu: "*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.*" U navedenom su razdoblju, dakle, odgovornošću iz čl. 180. bile obuhvaćene isključivo štete nastale smrću ili tjelesnom ozljedom, iako je bilo i prijedloga da se obuhvate i štete na materijalnim dobrima. Više vidi: PETRIĆ, SILVIJA, *Odgovornost države za štete od terorističkih akata, s osvrtom na presudu Europskog suda za ljudska prava br. 48778/99, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 24., br. 1., 2003., str. 163. i dalje.*

⁶ Člankom 2. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o obveznim odnosima ("Službeni list" SFRJ broj 39/85. i 46/85.), odgovornost iz čl. 180. proširena je i na štete na materijalnim dobrima. Neposredni povod navedenim izmjenama i dopunama i razlog njihovog povratnog djelovanja - na štete nastale od 1. siječnja 1981., bile su demonstracije na području SAP Kosova 1981. godine i njima pričinjena šteta. Više vidi: PETRIĆ, op. cit., str. 167.-168. Nakon preuzimanja bivšeg ZOO-a tekst članka 180. nije mijenjan, tako da je sve do njegova brisanja 1996. godine glasilo: "*(1) 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.*

(2) Organizatori, sudionici, podstrekači i pomagači u aktima nasilja ili terora, javnim demonstracijama i manifestacijama koje su usmjerene na podrivanje ustavom utvrđenog društvenog uređenja, nemaju pravo na naknadu štete po toj osnovi.

(3) Društveno-politička zajednica ima pravo i obvezu zahtijevati naknadu isplaćenog iznosa od osobe koja je štetu uzrokovala.

(4) To pravo zastarijeva u rokovima propisanim za zastaru potraživanja naknade štete."

⁷ Iako je Zakonom o dopunama Zakona o obveznim odnosima (NN 112/99.), Vlada obvezana najkasnije u roku od 6 mjeseci od njegova stupanja na snagu podnijeti radi donošenja poseban zakon o odgovornosti Republike Hrvatske za štetu nastalu uslijed terorističkih akata, razdoblje pravne praznine trajalo je 7 godina, 5 mjeseci i 25 dana. Tijekom tog razdoblja neki su oštećenici pokušavali iskoristiti put pravne zaštite u Republici Hrvatskoj podnošenjem ustavnih tužbi i prijedloga za ocjenu ustavnosti Zakona o izmjeni ZOO-a, a neki su podizali i tužbe protiv Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava u Strasbourgu, zbog povrede prava na pravično suđenje priznatog čl. 6. st. 1. Europske konvencije za zaštitu

čl. 180. bivšeg ZOO-a, iako je bila teorijski relativno detaljno obrađena, nije u praksi doživjela širu primjenu i sve do Domovinskog rata nije do punog izražaja došao problem razgraničenja njome obuhvaćenih šteta od šteta prouzročenih drugim deliktima nasilja. U teoriji je upozoravano na neodređenost formulacije “akti nasilja ili terora” i prevladalo je mišljenje da treba prihvatiti njezino restriktivno tumačenje, tj. da država ne odgovara za svako nasilje, već samo ono povezano s terorom,⁸ koje je prihvatila i sudska praksa.⁹ Nije bilo sporno da se radi o objektivnoj odgovornosti države, iako se ona opravdavala različitim razlozima.¹⁰ Ta je odgovornost bila primarna i

ljudskih prava i temeljnih sloboda, koja je dio pravnog poretka Republike Hrvatske (Zakon o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Protokola br. 1., 4., 6. i 11. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (NN Međunarodni ugovori, br. 18/1997.)). U svezi s tim postupcima Europski sud je donio presude u precedentno važnim predmetima Kutnić (Presuda br. 48778/99, od 1. ožujka 2002. O predmetu Kutnić protiv Hrvatske opširnije vidi: PETRIĆ, op. cit., str. 174.-189. i POTOČNJAK, ŽELJKO, Pravo na sud, pristup sudu i suđenje u razumnom roku u slučaju intervencije zakonodavca u sudske postupke u tijeku, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 25., br. 2., 2004., str. 834.-836.) i Kastelic (Presuda br. 60533/00, od 10. srpnja 2003. godine. O predmetu Kastelic protiv Hrvatske opširnije vidi: POTOČNJAK, op. cit., str. 834.-836.) u kojima je utvrdio povredu prava na pristup sudu, koje je dio prava na pravično suđenje, te je tužiteljima dosudio naknadu nematerijalne štete zbog navedene povrede. Hrvatski prijevodi presuda u kojima je tužena Republika Hrvatska dostupni su na Web stranicama Vlade Republike Hrvatske: <http://www.vlada.hr>.

⁸ KLARIĆ, PETAR, *Odštetno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2003., str. 320.; MIJAČIĆ-CVETANOVIĆ, MIRSA, *Odgovornost društveno-političke zajednice za štetu nastalu usled terorističkih akata, javnih demonstracija ili manifestacija*, Zbornik Pravnog fakulteta u Nišu, XXV., 1985., str. 120.; NIKOLIĆ, ĐORĐE, *Posebna odgovornost za štetu od terorističkih akata, javnih demonstracija ili manifestacija*, *Zakon o obligacionim odnosima, 1978.-1988.*, Knjiga o desetogodišnjici, Časopis za pravnu teoriju i praksu, Pravni život, I tom, Beograd, 1988., str. 613.; PETRIĆ, op. cit., str. 165.; TOMIĆ, ZORAN, *Odgovornost usled terorističkih akata, javnih demonstracija ili manifestacija*, *Pravni život*, br. 8.-9., 1982., str. 876.

⁹ “*Akt nasilja ne može se smatrati aktom nasilja ili terora u smislu odredbe čl. 180. ZOO-a iz kojega bi proizlazila posebna odgovornost društveno-političke zajednice.*” VSH, Rev-433/89, od 19. srpnja 1989., PSP-49., 1991., br. 46.; “*...svaki akt nasilja koji se dogodi na javnom mjestu, ne može se smatrati aktom nasilja ili terora u smislu čl. 180. ZOO iz kojeg bi proizlazila odgovornost države, ranije društveno-političke zajednice.*” VSRH, Rev 790/1996-2, od 24. ožujka 1999., <http://sudskapraksa.vsrh.hr>.

¹⁰ Za pravno-političku osnovu navedene odgovornosti neki su isticali da se “sastoji u činjenici stvaranja izvanrednih okolnosti u kojima lako i često dolazi do povećane opasnosti usmrćenja ili nanošenja tjelesnih povreda građanima, koja povećana opasnost nužno povlači za sobom objektivnu odgovornost bez obzira na krivnju...” (VIZNER, BORIS, *Komentar Zakona o obveznim (obligacionim) odnosima*, Knjiga 2., Zagreb, 1978., str. 814.), odnosno da je to sam stvoreni rizik ili uzročnost (CRNIĆ, IVICA, *Odgovornost društveno-političke zajednice i organizacije koja obavlja poslove od javnog (općeg) interesa; Odgovornost pravne osobe za štetu koju uzrokuje njezin organ; Odgovornost organizacije udruženog rada i drugih pravnih osoba trećem*, *Naša zakonitost*, god. XLI, br. 9.-10., 1987., str. 1090.). Ova su se mišljenja opravdano osporavala činjenicom da država (odgovorna društveno-politička zajednica) ne obavlja opasnu djelatnost u obliku terorističkog akta, demonstracija ili manifestacija (NIKOLIĆ, op. cit., str. 615.). Odgovornost koja postoji na osnovi same činjenice da je šteta prouzročena, neki su nazivali odgovornošću na temelju snošenja rizika. Država se jednostavno ne može osloboditi odgovornosti dokazom da je poduzela sve mjere da se šteta izbjegne, niti dokaz oštećenika da nije poduzela nikakve ili dovoljne mjere, ne dovodi državu u gori položaj (JAKAŠA, BRANKO,

neposredna – država je odgovarala bez obzira jesu li počinitelji bili poznati, dostupni tijelima gonjenja, odgovorni za delikt i u mogućnosti naknaditi štetu. Iako bivši ZOO to nije izričito propisivao, u pravnoj je teoriji bio prihvaćen stav da je odgovornost države i štetnika oštećeniku solidarna.¹¹ Država je odgovarala samo za štete koje su pretrpjele fizičke osobe, a osim što je u prvom razdoblju bila obuhvaćena samo šteta nastala smrću ili tjelesnom povredom, nikakvo drugo posebno pravilo o vrsti štete i opsegu njezine naknade nije bilo propisano i primjenjivala su se opća pravila odštetnog prava, tj. bile su priznate sve vrste šteta u punom opsegu.

Donošenjem ZOTA popunjena je pravna praznina i omogućen nastavak prekinutih postupaka,¹² a njegove se odredbe primjenjuju povratno.¹³ ZOTA je, čak i ako se zanemare apsurdne posljedice do kojih dovodi njegova povratna primjena,¹⁴ zakon čija bi izuzetno loša redakcija i niz nelogičnosti

Nekoliko pitanja temelja vanugovorne odgovornosti u Zakonu o obveznim odnosima, Naša zakonitost, br. 6., 1979., op. cit., str. 85.). Bilo je i mišljenja da je, iako je odgovornost države objektivna, njezina osnova apsolutno pretpostavljena krivnja, odnosno apsolutno pretpostavljena "službena greška" njezinih organa (RADIŠIĆ, J., *Obligaciono pravo, opšti deo*, Beograd, 1979., str. 218., cit. prema NIKOLIĆ, op. cit., str. 615.; TOMIĆ, Z., *Odgovornost društveno-političke zajednice za štetu prouzrokovanu prilikom javnih manifestacija u pravu SFRJ*, Beograd, 1982., str. 115., cit. prema NIKOLIĆ, op. cit., str. 615.). Kao opravdanje objektivne odgovornosti isticala su se i načela pravičnosti (štetna radnja kojom je oštećeniku nanesena šteta u biti je usmjerena na zajednicu, pa je pravično da teret štete snosi ta zajednica a ne samo individualna žrtva) i solidarnosti (NIKOLIĆ, op. cit., str. 615.; MIJAČIĆ-CVETANOVIĆ, op. cit., str. 124.).

¹¹ CRNIĆ, op. cit., str. 1090.; JAKAŠA, op. cit., str. 85.; NIKOLIĆ, op. cit., str. 616.; PETRIĆ, op. cit., str. 170.

¹² Prema od sudova pribavljenim podacima o broju postupaka i utuženim iznosima naknade štete u postupcima prekinutim na temelju čl. 2. st. 1. Zakona o izmjeni ZOO-a, ukupno je prekinut 381 postupak, a utuženo je: 134.368.801,19 kn, 2.843.920,03 DEM, 8,650.094.000,00 HRD i 5,632.402.000,00 din. Vidi Konačan prijedlog ZOTA, Ocjena sredstava potrebnih za provođenje zakona.

¹³ Pitanje povratne primjene je prvenstveno ustavnopravni problem i njime se u ovom radu nećemo detaljnije baviti. Napominjemo samo da je donošenje ZOTA bilo razlog obustave postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakona o izmjeni ZOO-a Odluka broj: U-I-73/1996; U-I-1343/1997, (...), U-I-20/2002, od 17. prosinca 2003. (neobjavljeno), cit. prema Izdvojenom mišljenju sutkinje Agate Račan uz Odluku Ustavnog suda U-III-829/2002, od 24. ožujka 2004. (NN 44/04.).

Volja zakonodavca (koji je pri donošenju propisa kojim je brisan čl. 180. propisao da će se prekinuti postupci nastaviti nakon što se donese poseban propis) i načelo jednakosti pred zakonom ocjenjeni su kao "osobito opravdani razlozi" u smislu st. 5. čl. 89. Ustava RH, za povratno djelovanje odredbi ZOTA. (Vidi Konačni prijedlog ZOTA, V. Primjedbe s rasprave u Hrvatskom Saboru na Prijedlog ZOTA koje predlagatelj nije prihvatio). Ukoliko je volja zakonodavca zaista "osobito opravdan razlog" i zakonodavac može osigurati povratnu primjenu pozivanjem na to da će određene odnose urediti novim propisom, moramo se zapitati postoji li uopće u našem pravu zabrana povratne primjene propisa.

¹⁴ Vrhovni sud u nastavljenim postupcima mora prihvaćati revizije Republike Hrvatske i preinačavati nižestupanjske presude jer je ostvaren revizijski razlog pogrešne primjene materijalnog prava - primjene čl. 180. bivšeg ZOO-a, koji je u vrijeme nastanka štete i donošenja nižestupanjskih presuda bio na snazi i koji se jedino i mogao primijeniti! (Vidi npr. VSRH, Rev, 1007/03-2, od 3. prosinca 2003. i VSRH, Rev-928/04-2, od 12. srpnja 2005. godine,

sadržanih u njegovim odredbama mogle izazivati ozbiljne probleme u primjeni. U ovom ćemo radu navesti najizraženije probleme u tom smislu, ali samo u mjeri nužnoj da osvijetle osnovna pitanja kojima se bavimo, a to su - propisuje li ZOTA uopće građanskopravnu odgovornost Republike Hrvatske i je li izdvajanje tog posebnog slučaja odgovornosti države primjeren i učinkovit način rješavanja pitanja naknade njime obuhvaćenih šteta? ZOTA bi, prema obrazloženju njegova predlagatelja, trebao biti propis kojim je pitanje odgovornosti države za štetu prouzročenu terorističkim aktom uređeno u skladu s međunarodno prihvaćenim načelima i rješenjima poredbenog prava. Međutim, međunarodni dokumenti na koje se predlagatelj poziva uopće se ne odnose na odgovornost države, a ni poredbenopravni sustavi pitanje odgovornosti za navedenu štetu ne izdvajaju iz općeg režima odgovornosti države, što nas je navelo na istraživanje navedenih pitanja.

2. Deklaracija Ujedinjenih naroda o osnovnim načelima pravednosti prema žrtvama zločina i zlorabe vlasti i Europska konvencija o obeštećenju žrtava nasilja

Predlagatelj ZOTA se uz Konačni prijedlog toga zakona pozvao na Deklaraciju Ujedinjenih naroda o osnovnim načelima pravednosti prema žrtvama zločina i zlorabe vlasti¹⁵ i Europsku konvenciju o obeštećenju žrtava nasilja,¹⁶ kao međunarodne dokumente u kojima su sadržana načela uređenja odgovornosti države za štetu prouzročenu terorističkim aktima. Deklaracijom su definirane žrtve zločina¹⁷ i izražena potreba da, kada naknadu štete¹⁸ nije moguće u potpunosti naplatiti od štetnika ili iz

<http://sudskapraksa.vsrh.hr>). Tome treba dodati činjenicu da tužitelji moraju snositi troškove tih postupaka jer nisu uspjeli u sporu (a uspjeh im je onemogućio sam tuženik ukinuvši vlastitu odgovornost!). U nekim su postupcima ti troškovi mnogostruko viši od iznosa naknade za nematerijalnu štetu koju Ustavni sud dosuđuje zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku izvršenog brisanjem čl. 180. i dugogodišnjom pravnom prazninom koja je slijedila.

¹⁵ *Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power*, tekst dostupan na: <http://www.hri.ca/uninfo/treaties/49.shtml>, dalje: Deklaracija. Deklaraciju je prihvatila Glavna skupština Ujedinjenih naroda Rezolucijom 40/34, od 29. studenog 1985. Deklaracije UN-a nemaju pravno obvezujući karakter za vlade, ali imaju težinu općeprihvaćenih mišljenja i moralnog autoriteta svjetske zajednice i važan su međunarodnopravni instrument jer se usvajaju konsenzusom i sadrže zajedničke standarde država članica.

¹⁶ *European Convention on the Compensation of Victims of Violent Crimes*, tekst dostupan na: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/116.htm>, dalje: Konvencija. Republika Hrvatska nije potpisnica Konvencije. Status Konvencije vidi na: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/searchsig.asp?NT=116&CM=&DF=>.

¹⁷ To su osobe koje su individualno ili kolektivno pretrpjele štetu, uključujući fizičke ili psihičke ozljede, duševne boli, ekonomski gubitak ili bitnu povredu svojih temeljnih prava djelovanjem ili propustom koji predstavlja kršenje kaznenog prava države članice, uključujući propise o zabrani zlorabe vlasti (točka 1. Deklaracije).

¹⁸ Deklaracija spominje novčanu naknadu za pretrpljene teže tjelesne ozljede i narušavanje fizičkog ili mentalnog zdravlja, za same žrtve i novčanu naknadu obitelji žrtve, posebno

drugih izvora, država nastoji osigurati žrtvi tu naknadu i potreba poticanja osnivanja, jačanja i širenja državnih fondova za naknade žrtvama.¹⁹

Konvenciju je Vijeće Europe usvojilo 24. studenog 1983. godine.²⁰ Njezinu usvajanju prethodio je dugogodišnji rad na pronalaženju minimalnih zajedničkih načela naknade štete žrtvama nasilja, s posebnim naglaskom na naknadu iz državnih fondova.²¹ U Obrazloženju Konvencije ističe se da iako žrtve nasilja imaju pravo i mogućnost naknaditi štetu koju su pretrpjele uslijed akta nasilja od štetnika, to najčešće ostaje samo teorijska mogućnost i stvarna naknada je rijetkost, jer je počinitelj obično nepoznat, nedostupan ili nema sredstava iz kojih bi se žrtva naknadila.²²

Pri donošenju Konvencije iznosili su se različiti argumenti kojim se opravdavalo uključivanje države u naknađivanje štete. Prema jednoj teoriji (*teorija državne odgovornosti za kazneno djelo*) država je obvezna kompenzirati žrtvu jer je propustila spriječiti to djelo, a zbog zabrane samopomoći obvezna je zaštititi žrtvu. Ova je teorija odbačena i prihvaćena je teorija prema kojoj se državna intervencija temelji na *društvenoj solidarnosti i pravičnosti* prema žrtvama nasilja koje su pretrpjele tjelesne ozljede ili narušenje zdravlja i članovima obitelji osoba umrlih kao žrtve nasilja. Smatralo se nužnim uvesti i razviti sustave za naknadu štete tim žrtvama, posebno u slučajevima kada štetnik nije otkriven ili je bez imovine. Konvencijom je utvrđen minimum odredbi²³ na tom polju i države su preuzele obvezu poduzeti nužne korake za djelotvorno provođenje njome određenih načela (čl. 1. Konvencije).

uzdržavanim članovima, koja je uslijed takvog zločina umrla ili postala tjelesno ili mentalno nesposobna.

¹⁹ Točke 12. i 13. Deklaracije.

²⁰ Stupila je na snagu 1. veljače 1988. godine.

²¹ Šezdesetih godina prošlog stoljeća u nekim se državama članicama Vijeća Europe počinju osnivati sustavi naknade štete iz državnih fondova kada naknada nije dostupna iz drugih izvora a, u skladu s tim razvojem, pitanje naknade štete žrtvama nasilja postaje dio radnog programa Europskog odbora za kaznenopravne probleme 1970. godine. Vijeće ministara Vijeća Europe usvojilo je 1977. godine Rezoluciju (77) 27, o naknadi štete žrtvama nasilja, kojom je dana preporuka državama da osiguraju državnu naknadu žrtvama nasilja i osobama koje su žrtve uzdržavale, u slučajevima kada se naknada ne može osigurati na drugi način. U idućih je nekoliko godina vođeno, između ostalog, i navedenom Rezolucijom, niz država članica uvelo sustave državne naknade ili izmijenilo postojeće propise o toj materiji. Ubrzo se došlo do zaključka da i stranci koji se kreću između država članica, posebno radnici – migranti, također trebaju biti zaštićeni, te da bi stoga bilo potrebno doraditi načela iz Rezolucije i usvojiti akt koji bi imao obvezujuću snagu. Tako je, na temelju Rezolucije, započeo rad na Konvenciji.

²² Obrazloženje, Uvod, točka 1.

²³ Budući da su neke države već imale razvijene sustave naknada, Vijeće je odlučilo propisati minimalne odredbe, a ne model-zakon, jer bi njegova rigidnost mogla odvratiti neke države članice od ratificiranja Konvencije. Obrazloženje, Komentar uz čl. 1., točke 12. i 13.

Kada naknadu štete nije u potpunosti moguće ostvariti iz drugih izvora,²⁴ država treba sudjelovati u obeštećenju onih koji su pretrpjeli teške tjelesne ozljede ili narušenje zdravlja neposredno u vezi s namjernim aktom nasilja i osoba koje su bile uzdržavane²⁵ od osoba koje su umrle kao žrtve nasilja. U navedenim slučajevima naknada treba biti dana čak i ukoliko štetnik ne može biti procesuiran ili kažnjen (čl. 2. Konvencije).²⁶ Država na čijem je području kazneno djelo počinjeno treba platiti naknadu štete državljanima stranaka Konvencije te državljanima svih članica Vijeća Europe koji imaju stalno boravište²⁷ u državi na čijem je teritoriju nasilje počinjeno (čl. 3. Konvencije).²⁸

Naknada štete, ovisno o konkretnom slučaju, treba obuhvatiti barem: gubitak zarade, medicinske troškove, bolničke troškove, troškove pogreba, te, u odnosu na člana obitelji, gubitak uzdržavanja (čl. 4. Konvencije).²⁹

²⁴ Načelo supsidijarne primjene, u svom najstrožem obliku, znači da je državna naknada shvaćena kao krajnja mogućnost, da žrtva prije toga treba iscrpiti sve druge moguće izvore naknade (počinitelj, osiguranje...), prije no što se obrati državi. Budući da se radi o minimumu, ništa ne sprječava velikodušnije sustave naknade. Prema Konvenciji, država bi trebala isplaćivati naknadu samo u slučaju da ona nije u potpunosti dostupna iz drugih izvora (štetnik, socijalno osiguranje), ali to ne znači da država ne može dati naknadu unaprijed, pa se kasnije regresirati od štetnika ili zahtijevati povrat od žrtve. Komentar uz čl. 2., točke 14. i 15.

Načelo supsidijarnosti samo po sebi nije sporno, ali njegova stroga primjena može dovesti do toga da je žrtva u biti u boljoj poziciji ukoliko štetnik ostane nepoznat nego kada je poznat. Naime, ukoliko je poznat, a načelo supsidijarnosti se vrlo strogo primjenjuje, žrtva je dužna čekati rezultat kaznenog postupka i odluku o njegovoj odgovornosti za štetu, bez obzira hoće li ovrha biti uspješna.

²⁵ Na državama strankama Konvencije je da definiraju pojam "uzdržavane osobe", a prema zahtjevima domaćeg prava (djeca, bračni drug...). Obrazloženje, Komentar uz čl. 2., točka 20.

²⁶ Da bi se naknada mogla naplatiti iz državnog fonda, napad treba imati određene karakteristike: mora biti namjeran, nasilan i u neposrednoj vezi s ozbiljnom tjelesnom povredom ili oštećenjem zdravlja. Ovlaštenike prava na naknadu može se podijeliti u tri osnovne grupe: neposredne žrtve, posredne žrtve (uzdržavane osobe) i treću grupu koju čine slučajne žrtve i pomagači. Konvencija se odnosi samo na namjerne napade budući da su oni posebno ozbiljni i mnogo su manje šanse za naknađivanje njima pričinjene štete od naknade štete prouzročene nehajnim kaznenim djelima (kajih većinu predstavljaju prometne ozljede u pravilu pokriveno drugim sustavima naknade - privatnim osiguranjem, socijalnim osiguranjem). Napad ne mora biti tjelesni, naknada može biti priznata i u slučaju psihološkog nasilja (npr. ozbiljna prijetnja) koje je prouzročilo ozbiljnu povredu ili smrt. Obrazloženje, Komentar uz čl. 2., točke 16., 17. i 18.

²⁷ Koncept trajnog boravišta mora biti konstruiran u svjetlu Rezolucije (72) 1 Vijeća ministara o standardizaciji pravnih koncepata prebivališta (*domicile*) i boravišta (*residence*). Obrazloženje, Komentar uz čl. 3., točka 25. i 26.

²⁸ Čl. 3. regulira međunarodne aspekte naknade štete žrtvama nasilnih kaznenih djela. Poput Rezolucije (77) 27 prije nje, Konvencija priznaje načelo "teritorijalnosti" – naknadu plaća država na čijem je području napad izvršen. Konvencija ne predviđa naknadu državljanima koji su bili žrtve nasilja u inozemstvu, ali ništa ne sprečava države stranke da priznaju i načelo državljanstva u određenim slučajevima. Obrazloženje, Komentar uz čl. 3., točke 22. i 23.

²⁹ Čl. 4. propisuje minimum gubitaka za koje država treba platiti naknadu. Iznose naknade treba izračunati država koja je plaća prema skalama koje se redovito primjenjuju u socijalnom osiguranju, privatnom osiguranju ili uobičajenoj praksi prema pravilima građanskog prava. Obrazloženje, Komentar uz čl. 4., točka 28.

Sustav naknade štete može, ukoliko je to nužno, postaviti za svaki ili neke od elemenata naknade, minimum ispod i maksimum iznad kojeg se naknada neće isplaćivati (čl. 5. Konvencije)³⁰ te odrediti rok unutar kojeg svaki zahtjev za naknadu može biti postavljen (čl. 6. Konvencije).³¹

Naknada može biti umanjena ili odbijena na račun financijske situacije podnositelja zahtjeva (čl. 7. Konvencije),³² ponašanja žrtve ili podnositelja zahtjeva prije, za vrijeme ili nakon nasilnog akta ili u odnosu na ozljedu ili smrt, umiješanosti žrtve ili podnositelja zahtjeva u organizirani kriminal ili članstva u organizaciji koja se koristi aktima nasilja,³³ te ukoliko bi njezina dodjela, odnosno dodjela punog iznosa bila suprotna osjećaju pravde ili javnom poretku (*ordre public*)³⁴ (čl. 8. Konvencije).³⁵

Da bi se spriječilo dvostruko obeštećenje, država ili nadležna vlast može oduzeti od naknade ili tražiti povrat svakog iznosa primljenog zbog ozljede ili smrti od štetnika, socijalnog osiguranja ili osiguranja ili iz bilo kojeg drugog izvora (čl. 9. Konvencije).³⁶ Država ili nadležna vlast ima pravo

³⁰ Čl. 5. dopušta postavljanje gornjih i donjih granica iznosa naknade. Gornje su ponekad nužne zbog ograničenosti iznosa kojima raspolažu državni fondovi, dok su donje izraz načela *de minimis non curat praetor*. Očito je da Konvencija nije mogla postaviti čvrsta kvantitativna ograničenja, budući da raspoloživa sredstva i životni standard variraju od države do države. Te razlike utječu na to da iznosi priznatih naknada značajno variraju od države do države. *Obrazloženje, Komentar uz čl. 5., točke 29. i 30.*

³¹ Zahtjev za naknadu štete treba postaviti žrtva, odnosno u slučaju njezine smrti uzdržavani član, u za to od strane svake države propisanom, uobičajenom roku. Zahtjev treba bit postavljen što je moguće prije, tako da se žrtvi može pružiti pomoć, te da šteta može biti utvrđena bez nepotrebnih poteškoća. *Obrazloženje, Komentar uz čl. 6., točka 31.*

³² Uzimanje financijske situacije oštećenika u obzir opravdavalo se time što je naknada iz državnog fonda akt solidarnosti (ne mora biti nužna žrtvi ili njezinim sljednicima), pa se državu ne može optužiti za diskriminaciju određenog dijela populacije. No, isticano je da se ne smije onemogućiti naknadu u slučajevima kada oštećenik nema financijskih teškoća, te da ova odredba Konvencije ne sprečava državu da daje naknade bez obzira na financijsku situaciju oštećenika. *Obrazloženje, Komentar uz čl. 7., točka 32.*

³³ Kada žrtva pripada kriminalnom svijetu, može se smatrati da se odriče simpatija ili solidarnosti društva u cjelini. Može se odbiti naknada čak i ako zločin kojim joj je počinjena šteta nema neposredne veze sa žrtvinim kriminalnim aktivnostima. *Obrazloženje, Komentar uz čl. 8., točke 34.a. i 35.b.*

³⁴ Države koje uvode sustave naknade obično žele zadržati određeni stupanj diskrecije da mogu naknadu odbiti u određenim slučajevima kada bi gesta solidarnosti bila suprotna osjećajima ili interesima javnosti ili bi bila suprotna osnovnim pravnim načelima te države. *Obrazloženje, Komentar uz čl. 8., točka 36.c.*

³⁵ Čl. 8. ostavlja državama mogućnost smanjenja ili odbijanja naknade u slučaju da je žrtva pridonijela nastanku štete. Uz neprikladno ponašanje u vezi sa zločinom ili pretrpljenom štetom, i odbijanje prijave djela policiji ili suradnje s policijom također može biti temelj za smanjenje ili odbijanje naknade. Pravila o mogućnosti odbijanja ili smanjenja naknade vrijede ne samo u odnosu na žrtvu osobno, već i za njezine sljednike. *Obrazloženje, Komentar uz čl. 8., točke 34.a. i 37.*

³⁶ Čl. 9. Konvencije omogućava izbjegavanje dvostruke (višestruk) naknade – naknada već primljena od štetnika ili iz drugih sredstava može biti odbijena od iznosa plativog iz državnog fonda. Na državama strankama je da odrede koji će se iznosi tako odbijati. Država ima pravo na povrat isplaćenog (npr. ukoliko je žrtva primila naknadu od države dok je bio

subrogacije u prava oštećenika prema trećima, u visini plaćene naknade (čl. 10. Konvencije). Stranke Konvencije moraju osigurati dostupnost informacija o sustavu naknade potencijalnim podnositeljima zahtjeva (čl. 11. Konvencije).^{37, 38}

Konvencijom su, dakle, države stranke preuzele obvezu osigurati u svojim sustavima provođenje njome određenih načela koja žrtvama osiguravaju minimum zaštite. Ona se ne temelji na odgovornosti države zbog nesprečavanja štetne radnje, već na solidarnosti čitave zajednice sa žrtvama, pa se njome određena načela i ne mogu smatrati načelima uređenja odgovornosti države. To, naravno, ne znači da države ne mogu preuzeti takvu odgovornost, ali niti jedna stranka Konvencije nije preuzetu obvezu ispunila u okviru odštetnog prava. Njihova se eventualna odgovornost u konkretnom slučaju procjenjuje prema općem režimu odgovornosti države, a solidarnost sa žrtvama izražena je kroz sustave naknada koji se temelje na posebnim propisima koji su, iako se često oslanjaju na njegova pravila (u određivanju vrsta štete, načina utvrđivanja njezine visine i sl.), izvan odštetnog prava.

3. Smjernica Vijeća 2004/80 o naknadi štete žrtvama zločina

I na nivou Europske unije razmatrano je pitanje naknade štete žrtvama kaznenih djela. Iako su prve inicijative, zaključci i aktivnosti na utvrđivanju minimalnih standarda koji bi trebali o tom pitanju vrijediti na području Unije prethodili terorističkim napadima u SAD-u 11. rujna 2001. i u Madridu 11. ožujka 2004. godine,³⁹ oba su snažno utjecala na ubrzanje navedenih

u tijeku postupak za naknadu od štetnika ili osiguratelja ili je štetnik, u vrijeme naknađivanja iz državnog fonda bio nepoznat, kasnije uhićen, osuđen i platio je punu ili dio naknade žrtvi). Očiti problem predstavlja obavještanje nadležnog tijela o kasnije primljenim naknadama. U nekim državama sudovi informiraju tijela o naknadama dosuđenim žrtvama. Obrazloženje, Komentar uz čl. 9., točka 38.-40.

³⁷ Glavna odgovornost za informiranje žrtava o njihovom pravu na naknadu treba ležati na tijelima koja se njima bave neposredno nakon napada (policija, bolnice, istražni sudac, državno odvjetništvo, itd.). Informacije, posebno objavljene od strane nadležnih tijela, moraju biti dostupne u tim ustanovama koje bi ih trebale dijeliti. Javni bi mediji također trebali pomoći u objavljivanju. Obrazloženje, Komentar uz čl. 11., točka 42.

³⁸ Odredbe drugog dijela Konvencije odnose se na međunarodnu suradnju u pitanjima uređenim Konvencijom (čl. 12.) i obavještanje Europskog odbora za kaznenopravne probleme Vijeća Europe o primjeni Konvencije i zakonima i provedbenim propisima koji se tiču pitanja uređenih Konvencijom (čl. 13.). Svaka država stranka Konvencije mora ustanoviti središnje tijelo koje će primati zahtjeve za međunarodnu suradnju i po njima postupati i o tome obavijestiti depozitara Konvencije. Treći dio Konvencije (čl. 14.-20.) čine uobičajene završne odredbe europskih konvencija: potpisivanje, ratifikacija, deponiranje, stupanje na snagu, otkazivanje itd.

³⁹ Prema Planu djelovanja Vijeća i Komisije o tome kako najbolje implementirati odredbe Amsterdamskog ugovora u područje slobode, sigurnosti i pravde, iz 1998. godine, između mjera koje bi trebalo poduzeti u roku od pet godina od dana stupanja na snagu Ugovora, navedeno

aktivnosti. *Green paper*⁴⁰ iz rujna 2001. godine daje pregled temeljnih pitanja naknade štete žrtvama kaznenih djela, do tada poduzetih mjera i inicijativa, pregled sustava naknada u državama članicama i problema koji iz njihovih različitosti proizlaze. Budući da sustavi državnih naknada ne postoje u svim državama članicama, te da između postojećih sustava postoje značajne razlike, položaj oštećenika ovisi o tome gdje on ima prebivalište i u kojoj mu je državi članici šteta nanesena. Ovisno o kombinaciji navedenih momenata, on može imati pravo na naknadu pune štete od države, a i ostati bez ikakve naknade.

Neke od najizraženijih razlika u postojećim sustavima državnih naknada jesu: načelo supsidijarnosti državne naknade neke države propisuju u najstrožem obliku, dok ga neke uopće ne primjenjuju;⁴¹ neke države ne prave razliku između namjernih i nenamjernih kaznenih djela;⁴² različit je položaj slučajnih žrtava i pomagača;⁴³ u nekim državama postoji i mogućnost naknađivanja štete pretrpljene u inozemstvu;⁴⁴ sve države priznaju naknadu zbog trajne nesposobnosti, ali je teško utvrditi uključuje li ona i nematerijalnu štetu;⁴⁵ nematerijalna šteta općenito je u sustave naknada

je i pitanje potpore žrtvama putem komparativnog istraživanja sustava naknada i procjena mogućnosti poduzimanja aktivnosti unutar Europske unije (Action Plan, 03.12.1998., OJ C 019, 23.01.1999., točka 51.c). U točki 32. Zaključka Vijeća iz 1999. godine, navodi se da moraju biti propisani minimalni standardi zaštite žrtava zločina, a posebno glede žrtvina pristupa sudu i njezina prava na naknadu štete, uključujući pravne troškove, te da treba usvojiti nacionalne programe financiranja državnih i ne-državnih mjera za pomoć i zaštitu žrtava. Sjednica Vijeća održana 15. i 16. listopada 1999. u Tampere, (Tampere European Council, Presidency Conclusions).

⁴⁰ *Green paper Compensation to crime victims COM (2001), 536 final, 28.09.2001.* (dalje: *Green paper*).

⁴¹ U najstrožem obliku ono je propisano u Luxemburgu, Nizozemskoj, Portugalu i Švedskoj. Nešto manje strogo načelo supsidijarnosti primjenjuje se u Belgiji, Danskoj i Finskoj, gdje se od žrtve traži da u razumnoj mjeri iscrpi druge izvore, a uopće ga ne primjenjuju Austrija, Velika Britanija i Irska, gdje žrtva može izabrati kome će se obratiti za naknadu. *Green paper*, str. 16.

⁴² Razliku ne prave Danska, Finska, Francuska, Irska, Velika Britanija i Švedska, a štete nastale u prometu isključuju sve osim Švedske. *Ibid.*, str. 12.

⁴³ Neke države sustavom naknade uz neposredne i posredne žrtve obuhvaćaju samo slučajne žrtve (Austrija), neke samo pomagače (Irska, Portugal, Velika Britanija), a većina i jedne i druge (Belgija, Danska, Finska, Francuska, Njemačka, Švedska). *Loc. cit.*

⁴⁴ To su npr. Austrija, Danska, Finska, Francuska, Luxemburg, Portugal i Švedska. Za to se uglavnom traži ispunjenje brojnih dodatnih pretpostavki, uključujući onu da žrtva prvo mora zatražiti naknadu u državi u kojoj je štetu pretrpjela. *Loc. cit.*

⁴⁵ Neke države izričito propisuju da daju naknadu za pretpostavljene buduće gubitke u zaradi (ili potencijalni gubitak zarade) kao i nematerijalnu naknadu koja nije povezana s nekim posebnim troškom, ali je uračunata s obzirom na težinu nesposobnosti. Ovaj nematerijalni dio ponekad se izračunava na način da uključuje u sebi i naknadu za estetske zahvate, dok se u drugim sustavima ta naknada posebno naknađuje. Austrija, Irska, Nizozemska i Portugal vezuju svoju naknadu za troškove koje žrtva pretrpi. Daju naknadu za budući gubitak zarade ili sposobnosti zarađivanja. Uz to, Irska i Portugal naknađuju buduće medicinske i druge troškove koji mogu slijediti, a Nizozemska još i troškove vezane za pomoć kod kuće i rehabilitaciju. Austrija također priznaje troškove medicinske njege ukoliko žrtva treba pomoć za obavljanje

uvrštena kroz vrlo različite termine i jako je teško usporediti opseg njezine pokrivenosti.⁴⁶

U nekim pitanjima sustavi državnih naknada imaju načelno jednak pristup: većina država naknadu priznaje svim žrtvama nasilja na njihovom teritoriju (uključujući i državljane država izvan Europske unije);⁴⁷ medicinske troškove⁴⁸ i gubitak zarade⁴⁹ naknađuju sve države, priznaju naknadu uzdržavanim osobama za izgubljeno uzdržavanje ili financijsku pomoć i, u razumnim granicama, pokrivaju troškove pogreba.⁵⁰ Iako nisu predviđeni Konvencijom, većina država priznaje neke oblike naknade štete na imovini.⁵¹

Utvrđivanje visine naknade neke su države vezale za pravila odštetnog prava, pa se ona može zahtijevati za iste vrste šteta i pri utvrđivanju gubitaka slijede se opća pravila odštetnog prava. Neke države priznaju punu naknadu, jednaku onoj koju bi prema pravilima odštetnog prava bilo

osnovnih životnih aktivnosti. U nekim je državama (Belgiji, Danskoj, Finskoj, Luxemburgu i Švedskoj) nematerijalna šteta dodana ili uključena u naknadu za stvarni gubitak zarade i troškove koje je žrtva pretrpjela. Određivanje se temelji na ustanovljenom stupnju nesposobnosti ponekad izraženom u postotku, kada povećanje stupnja povećava i iznos naknade. Francuski sustav pokriva materijalne gubitke i nematerijalnu štetu, ali se određivanje temelji na izgubljenju budućoj zaradi i jednak stupanj nesposobnosti će dovesti do različitih iznosa naknada između osoba različitih godina i različitog prethodnog zaposlenja. *Ibid.*, str. 13.-14.

⁴⁶ Bol i patnju kao poseban oblik nematerijalne štete priznaju Belgija, Danska, Finska, Francuska, Velika Britanija, Luxemburg i Švedska. Neke od navedenih država priznaju i dodatnu naknadu za moralnu štetu zbog povrede osobnog integriteta. Moralna se šteta utvrđuje po objektivnijim kriterijima, dok se naknada za bol i patnju utvrđuje prema subjektivnom kriteriju na temelju povreda koje žrtva pretrpi. *Ibid.*, str. 14.-15.

⁴⁷ Neke (Francuska, Njemačka, Luxemburg i Španjolska) postavljaju dodatne uvjete da bi naknadu priznale i državljanima država izvan Unije: ili da imaju trajno boravište ili da su iz država s kojima u pitanju te naknade postoji reciprocitet. Bez obzira na reciprocitet, Luxemburg naknadu daje i državljanima članica Vijeća Europe. Od Austrije naknadu, osim državljana članica Unije, mogu dobiti jedino državljani članica EEA (*European Economic Area*). *Ibid.*, str. 12.

⁴⁸ Većina država priznaje i troškove prijevoza žrtve u i iz bolnice, dok neke (Danska, Švedska), priznaju troškove prijevoza (Švedska i izgubljenu zaradu) i rodbini koja posjećuje žrtvu u bolnici. *Ibid.*, str. 13.

⁴⁹ Velika Britanija temelji naknadu na tarifama koje se izračunavaju tako da uključuju izgubljenu zaradu s mogućnošću dodatne naknade za dugotrajne ozljede. I Nizozemska koristi tarife, dok se Španjolska ne poziva na gubitak zarade, ali priznaje pomoć po danu do oporavka. *Loc. cit.*

⁵⁰ *Ibid.*, str. 13.-14.

⁵¹ Treba razlikovati štetu na imovini oštećenoj u vezi s nasilnim djelom i naknadu štete za ukradenu imovinu. Kada je žrtva napadnuta ili pokradena, sve države (osim Španjolske i Luxemburga) daju naknadu za predmete oštećene tijekom napada, uništenu odjeću, slomljene naočale i medicinska pomagala. Danska pokriva i mobilne telefone i nakit. Kada je riječ o ukradenim predmetima, ukoliko ne postoji veza s nasilnim napadom, jedino Danska, Finska, Francuska i Švedska nude naknadu za takav gubitak, s tim da je potrebno da taj gubitak prouzroči izuzetno veliku financijsku teškoću žrtvi. Neke od njih (Danska, Finska i Švedska) naknadom pokrivaju ukradene predmete i ukoliko je djelo izvršila osuđena osoba tijekom bijega iz zatvora ili institucije. *Ibid.*, str. 13.

moguće ostvariti građanskom tužbom,⁵² dok drugi sustavi djeluju na *ex gratia* temeljima i dodjeljuju “pravičnu i primjerenu”, a ne punu naknadu.⁵³ Gotovo sve države imaju utvrđene maksimalne iznose, ili po pojedinačnoj žrtvi ili po određenim osnovama.⁵⁴

Za podnošenje zahtjeva za naknadu propisani su vrlo različiti rokovi.⁵⁵ Gotovo sve države zahtijevaju da je kazneno djelo prijavljeno istražnim organima, a ponekad je to izraženo kao općenitija obveza žrtve na suradnju s vlastima.⁵⁶ Uzimanje u obzir financijske situacije žrtve prihvaćeno je samo u državama koje priznaju “pravičnu i primjerenu” naknadu. Svi sustavi predviđaju neke temelje za odbijanje zahtjeva za naknadu.^{57, 58} U državama sa sustavima naknada iz fondova često se dolazilo do zaključka da se oni relativno rijetko koriste.⁵⁹

Ovako različit položaj oštećenika nije zadovoljavajući s obzirom na cilj izgradnje Europske unije kao područja slobode, sigurnosti i pravde za svih.⁶⁰ Utvrđena je potreba određivanja minimalnih standarda⁶¹ naknade na području Unije, koji ne bi smjeli služiti kao opravdanje za snižavanje

⁵² To su Danska, Finska, Francuska, Luxemburg, Švedska. Ibid., str. 16.

⁵³ Belgija, Irska, Nizozemska, Portugal i Španjolska ne nude punu, već “pravičnu i primjerenu” naknadu. Austrija i Njemačka priznaju različite oblike naknade materijalne štete, ali ne i nematerijalnu koja je priznata odštetnim pravom. Loc. cit.

⁵⁴ Ibid., str. 15.

⁵⁵ Irska ima propisan najkraći rok – 3 mjeseca od izvršenja kaznenog djela, dok je najduži rok žrtvama ostavila Finska – 10 godina. U nekim državama taj rok ne teče od trenutka pokretanja do okončanja kaznenog postupka; ili počinje teći tek po njegovu okončanju; ili se u njegovu određivanju kombiniraju oba momenta – izvršenje djela i okončanje kaznenog postupka. Ibid., str. 17.

⁵⁶ Ibid., str. 17.

⁵⁷ Kada je žrtva djelomično pridonijela nastanku štete (ponašanje u vezi s kaznenim djelom), članstvo u nezakonitim kriminalnim organizacijama, raniji kazneni dosje, veza s počiniteljem kaznenog djela, opće pozivanje na javni poredak ili nepravičnost. Ibid., str. 15.

⁵⁸ Uzimanje u obzir žrtvina ponašanja koje nije u vezi sa samom štetnom radnjom nije temelj umanjena ni odbijanja naknade štete u odštetnom pravu, pa se opravdano postavlja pitanje pravičnosti odbijanja zahtjeva za naknadu štete osobama koje su bile uključene u kriminalne aktivnosti, pogotovo kada se radi o osobama koje to više nisu. Vrlo nepreciznim i neodređenim kriterijem za odbijanje zahtjeva smatra se i onaj kada je naknada suprotna javnom poretku, jer ostavlja prevelik stupanj diskrecije u sustavu naknade. Ibid., str. 30.

⁵⁹ To je, uglavnom, bila posljedica neznanja za njihovo postojanje. Posljednjih se godina, međutim, na tom planu dosta izmijenilo. Broj podnesenih zahtjeva još uvijek značajno varira od države do države. Podaci za 2000. godinu pokazuju da je najmanje zahtjeva bilo u Luxemburgu (16), a najviše u Velikoj Britaniji (78 165), a ukupno isplaćeni iznos naknade u navedenim je državama bio 42.000,00 odnosno 340.926.000,00 eura. Po broju zaprimljenih zahtjeva i isplaćenih iznosa naknade za Velikom Britanijom slijede Francuska (13 353 zahtjeva, isplaćeno 147.550.000,00 eura) i Njemačka (9 787 zahtjeva, isplaćeno 106.694.000,00 eura). Vidi *ibid.*, str. 18.

⁶⁰ *Green paper*, str. 19.

⁶¹ Razmatranja o tome što bi imali pokrivati minimalni standardi vidi: *Green paper*, str. 21.-30.

standarda u postojećoj praksi pojedinih zemalja. U Prijedlogu Smjernice⁶² se kao cilj navelo ustanovljavanje minimalnog standarda naknade žrtvama kaznenih djela⁶³ i omogućavanje naknade u prekograničnim situacijama. Međutim, uskoro je postalo jasno da će se o minimalnom standardu teško postići suglasnost,⁶⁴ pa Smjernica Vijeća 2004/80 o naknadi štete žrtvama

⁶² *Proposal for a Council Directive on compensation to crime victims*, OJ 2003 C 045 E, 25.02.2003.

⁶³ Čl. 4. Prijedloga nosio je naslov "Načela određivanja iznosa naknade" i određivao da naknada treba obuhvaćati materijalnu i nematerijalnu štetu koja je nastala kao neposredna posljedica tjelesne ozljede koju je žrtva pretrpjela ili, u odnosu na bliske srodnike ili potomke, smrti žrtve (st. 1.). Nadalje, prema st. 2., iznos naknade trebao bi biti određen: a) od slučaja do slučaja, s tim da ne bi smio značajnije odstupati od onog kojeg se može očekivati da bude dosuđen u skladu s građanskim pravom države odgovorne za plaćanje naknade; b) prema unaprijed određenim tarifama za čitavu naknadu ili pojedine ili sve oblike gubitaka koje naknada uključuje. Ove tarife morale bi odražavati prosječan iznos koji može biti dosuđen u sličnim slučajevima, u skladu s građanskim pravom države odgovorne za plaćanje naknade. Kao oblik derogiranja st. 2. državama članicama bilo bi dopušteno propisivanje maksimalnog iznosa ukupne naknade po jednom podnositelju, ali ne manjeg od 60.000 eura, te mogućnost ograničenja naknade za izgublenu zaradu ili gubitak uzdržavanja, na temelju financijske situacije podnositelja na maksimalni iznos definiran od strane država članica (st. 3.).

Prijedlogom je bila predviđena i mogućnost plaćanja naknade prije donošenja odluke, kada za to ima opravdanih razloga, uz pravo na povrat kada se za to ostvare pretpostavke (čl. 5.), mogućnost isključivanja naknade u slučaju manjih povreda (čl. 6.), ponašanje podnositelja zahtjeva u neposrednoj vezi sa kaznenim djelom kao temelj umanjena ili odbijanja zahtjeva za naknadu (čl. 7.), uvjetovanje naknade time da je podnositelj učinio razuman napor da bi ishodio i izvršio presudu ili odluku o naknadi protiv štetnika, u iznimke u određenim slučajevima (kada je vjerojatno da štetnik neće moći ispuniti, u cijelosti ili djelomično presudu ili odluku kojom je šteta dosuđena žrtvi, kada podnositelj nije u mogućnosti ishoditi presudu ili odluku o naknadi protiv štetnika unutar dvije godine od kada je kazneno djelo počinjeno, na temelju činjenice da policijska istraga ili kazneni postupak povodom tog kaznenog djela nisu završeni u tom roku; kada je podnositelj bio suočen s preprekama u ishođenju presude jer nije mogao podnijeti građanskopravni zahtjev za naknadu štete protiv štetnika u državi svog prebivališta)(čl. 8.).

Pravila o uračunavanju naknada dobivenih iz drugih izvora i subrogaciji država članica ili nadležnih tijela bila su sadržana u čl. 9. i 10. Prijedloga.

Čl. 11. Prijedloga predviđao je mogućnost da država članica naknadu uvjetuje činjenicom da je podnositelj zahtjeva kazneno djelo prijavio nadležnom tijelu u državi u kojoj je ono počinjeno, u određenom roku, ne kraćem od 7 dana od njegova izvršenja, uz izuzetke u slučaju kada žrtva ima za to valjani razlog. Prema čl. 12. Prijedloga naknada ne bi smjela biti uvjetovana time da je počinitelj identificiran ili uspješno procesuiran, ali se može propisati suspendiranje donošenja odluke o zahtjevu do završetka policijske istrage ili kaznenog postupka ukoliko je suspenzija nužna da se ustanovi da li su pretrpljene ozljede prouzročene namjernim kaznenim djelom i ukoliko ne da povod nepotrebnom kašnjenju ili financijskim teškoćama podnositelja. Rok za podnošenje zahtjeva može biti propisan, ali ne smije biti kraći od dvije godine od završetka policijske istrage ili kaznenog postupka, prema tome što bude kasnije, a ukoliko ne budu pokrenuti, od izvršenja djela. Izuzetke bi trebalo priznati u slučajevima kada se od podnositelja razumno nije moglo očekivati da podnese zahtjev u propisanom roku (čl. 13.).

⁶⁴ Uskoro se počinje razmatrati pet mogućih rješenja za minimalne standarde: usvajanje smjernice prema prvotnom prijedlogu (smjernica koja će sadržavati i minimalne standarde i pravila o pristupu naknadi u prekograničnim situacijama); usvajanje modela smjernice kao pravne pomoći (smjernica samo za prekogranične situacije, koja sadrži isključivo postupovne odredbe); usvajanje smjernice o naknadi u prekograničnim situacijama dopunjene odredbama koje će garantirati da svaka država članica ima sustav naknađivanja; usvajanje smjernice

zločina,⁶⁵ konačno usvojena 29. travnja 2004. godine,⁶⁶ (dalje: Smjernica) ne sadrži te odredbe.

Smjernica uspostavlja sustav kooperacije za omogućavanje pristupa naknadi žrtvama nasilja u prekograničnim situacijama, koji treba djelovati na temelju sustava naknade žrtvama namjernih nasilnih kaznenih djela država članica, počinjenih na njihovim teritorijima. Naknadu mora platiti članica na čijem je teritoriju kazneno djelo izvršeno, ali žrtvi mora biti omogućeno, s minimalnim administrativnim formalnostima, podnošenje zahtjeva za naknadu ovlaštenom tijelu u državi njenog redovitog boravišta.⁶⁷ Članice imaju obvezu podnositelja zahtjeva što bolje informirati o pravu na naknadu i omogućiti mu brzo i jednostavno ostvarenje tog prava.⁶⁸ Smjernica sadrži detaljna pravila o mogućem saslušanju podnositelja zahtjeva ili drugih osoba, o jeziku na kojem se prenose informacije, jeziku teksta odluke o naknadi i izvješća o saslušanju i zabranjuje terećenje podnositelja zahtjeva troškovima za usluge asistirajućeg tijela, ovjeravanje dokumenata ili slične formalnosti.⁶⁹

Drugi dio Smjernice nosi naziv "Nacionalni sustavi" i određuje da njome propisana pravila o pristupu naknadi u prekograničnim situacijama trebaju djelovati na temelju nacionalnih sustava državnih naknada, a da sve članice trebaju osigurati da njihova nacionalna pravila predviđaju postojanje takvih sustava naknade žrtvama nasilnih namjernih kaznenih djela počinjenih na njihovom teritoriju koji će garantirati pravičnu i primjerenu naknadu žrtvama (čl. 12).

o pristupu naknadi u prekograničnim slučajevima i rezolucije o minimalnim standardima, te usvajanje smjernice i odluka s obzirom na Konvenciju Vijeća Europe 1983. (smjernica bi sadržavala postupovne odredbe o pristupu u prekograničnim slučajevima, a u isto vrijeme članice bi usvojile Odluku o potpisivanju i ratifikaciji ili pristupu Konvenciji), Vidi: 5678/04, 30.01.2004., Predsjedništvo – Odboru za građanskopravna pitanja.

⁶⁵ *Council Directive 2004/80 EC of 29 April 2004 relating to compensation to crime victims*, OJ L 261, 06.08.2004.

⁶⁶ Stupila na snagu 26.08.2004.

⁶⁷ Države članice moraju osigurati da kada nasilno namjerno kazneno djelo bude izvršeno u državi članici različitoj od države članice u kojoj žrtva ima redovito boravište, podnositelj zahtjeva ima pravo podnijeti zahtjev ovlaštenom tijelu u ovoj drugoj državi (čl. 1.). Naknada treba biti plaćena od nadležnog tijela države članice na čijem je teritoriju kazneno djelo izvršeno (čl. 2.). Države članice moraju ustanoviti ili odrediti jedno ili više tijela ili drugih organa kojima se zahtjevi podnose (asistirajuće tijelo), te onih koji odlučuju o naknadi (tijelo koje odlučuje), s tim da trebaju nastojati zadržati minimum administrativnih formalnosti koje će se zahtijevati od podnositelja zahtjeva za naknadu (čl. 3.).

⁶⁸ Države članice moraju osigurati da potencijalni podnositelji zahtjeva za naknadu imaju pristup bitnim informacijama o mogućnostima prijave za naknadu svim sredstvima koje države stranke smatraju primjerenim (čl. 4.). U čl. 5.-8. Smjernica precizira obveze asistirajućeg tijela i tijela koje o zahtjevu odlučuje prije no odluka bude donesena.

⁶⁹ Čl. 9.-11. Smjernice

Treći dio Smjernice sadrži implementirajuće odredbe.⁷⁰ Rok za donošenje zakona, propisa i upravnih mjera nužnih za usklađivanje sa Smjernicom bio je 1. siječnja 2006., osim za osnivanje nacionalnih sustava naknade, za što je rok bio 1. srpnja 2005. (čl. 18. st. 1.).⁷¹

Republici Hrvatskoj, dakle, u postupku usklađivanja propisa s pravom Europske unije predstoji i obveza osnivanja sustava naknade štete žrtvama namjernih kaznenih djela nasilja izvršenih na njezinom teritoriju i mehanizama za suradnju u prekograničnim situacijama. Do usvajanja minimalnog standarda na području Unije minimum zaštite koji taj sustav mora žrtvama pružiti nije određen, ali on ne bi smio bitno odstupati od onog koji određuje Konvencija, jer je većina postojećih nacionalnih sustava "velikodušnija" prema žrtvama i treba očekivati da će na području Unije vrijediti, ako ne viši, ono barem standard jednak onom iz Konvencije.

4. Neka poredbenopravna rješenja problema naknade štete žrtvama terorističkih akata

4.1. Općenito

Navedeni se dokumenti i minimalni standard zaštite odnose na sve žrtve namjernih kaznenih djela nasilja, u koje, naravno, ulaze i žrtve terorističkih akata. Problem naknade štete žrtvama terorističkih napada posebno je rješavan u propisima i sudskoj praksi država u kojima terorizam i organizirani kriminal već desetljećima predstavljaju posebno izražen sigurnosni problem. Zbog specifičnosti prihvaćenih rješenja kao primjere navodimo Italiju, Francusku i Španjolsku.

4.2. Italija

Čl. 1. talijanskog Zakona o javnoj sigurnosti⁷² propisuje da tijela javne sigurnosti paze na održavanje javnog reda i sigurnosti građana, a moguća odgovornost države u svakom se slučaju utvrđuje s obzirom na konkretne

⁷⁰ Čl. 13.-21. Smjernice. Smjernica ne sprečava države članice sve dok su takve odredbe s njom u skladu, da uvedu ili zadrže povoljnije odredbe u korist žrtava ili bilo koje druge osobe pogođene kaznenim djelom; da uvedu ili zadrže odredbe u svrhu naknađivanja štete žrtvama kaznenih djela počinjenih izvan njihova teritorija, ili bilo kojoj drugoj osobi pogođenoj tim kaznenim djelom, a pod uvjetima određenim od države članice u tu svrhu (čl. 17.).

⁷¹ Državama je ostavljena mogućnost propisivanja da se nužne mjere za usklađivanje trebaju primijeniti samo na one podnositelje čije ozljede budu posljedice kaznenih djela počinjenih nakon 30. lipnja 2005. (čl. 18. st. 2.)

⁷² *Regio Decreto 18.6.1931., no. 773., cit. prema ZACCARIA, ALESSIO, BISAZZA, GIOVANNI, Liability for Acts of Terrorism Under Italian Law, u: Terrorism, Tort Law and Insurance, A Comparative Survey, Springer-Verlag, Wien, 2004., str. 68.*

okolnosti slučaja. Službenik javne sigurnosti koji propusti, namjerno ili grubom nepažnjom, povjereno mu vođenje brige o sigurnosti građana može se smatrati odgovornim za štetu koja bude prouzročena terorističkim aktom, a nastanak koje se može pripisati propustu u njegovu djelovanju. Zahtjev za naknadu štete može biti upućen neposredno i državnoj upravi, koja nakon što naknadi štetu oštećenom, ima pravo regresa prema državnom službeniku.⁷³

Porast broja terorističkih akata i jačanje organiziranog kriminala dovelo je do progresivnog uvođenja sustava javnih naknada – državnih donacija.⁷⁴ Zakoni koji čine ovaj sustav jesu: Zakon od 13. kolovoza 1980., br. 466;⁷⁵ Zakon od 20. listopada 1990., br. 302;⁷⁶ Zakon od 23. studenog 1998., br. 407⁷⁷ i Zakon od 3. kolovoza 2004., br. 206.⁷⁸ Sudska praksa je za ove propise potvrdila da su oni oblik javnog obeštećenja kojem je *ratio* temeljno pravo na društvenu solidarnost izraženo u čl. 2. Ustava.⁷⁹ Odredbe tih zakona sudska praksa tumači kao izraz nacionalne solidarnosti,⁸⁰ a kao

⁷³ ZACCARIA/BISAZZA, op. cit., str. 68.

⁷⁴ One su prvo bile namijenjene pripadnicima sigurnosnih snaga koji su bili žrtve na dužnosti, a kasnije je njihova isplata proširena u korist članova pravosuđa i građana koji su ozbiljno i trajno nesposobni zbog posljedica povreda prouzročenih terorističkom ili mafijaškom radnjom. Ibid., str. 57.

⁷⁵ *Legge 13 agosto 1980, n. 466*, G.U. n. 230, od 22.08.1980. Dalje: Zakon 466/1980. Ovaj zakon propisuje pravo na naknadu u korist sudaca, snaga javnog reda, civilnog osoblja koje je dio državne administracije zatvora i vatrogasaca koji su, dok su bili na dužnosti, kao neposredan rezultat povreda nanesenih kao posljedica terorističkih ili kriminalnih radnji ili na javnoj dužnosti, pretrpjeli trajnu nesposobnost od najmanje 18 posto radne sposobnosti ili takvu da je, u svakom slučaju, izazvala kraj zaposlenja (tzv. žrtve dužnosti).

⁷⁶ *Legge 20 ottobre 1990, n. 302*, G.U. n. 250, od 25.10.1990. Dalje: Zakon 302/1990. Ovaj zakon u čl. 1. za svakoga tko pretrpi trajnu nesposobnost, kao rezultat povreda koje su posljedica terorističkih napada ili rušenja demokratskog poretka izvršenog na državnom teritoriju predviđa naknadu ovisno o postotku utvrđene radne nesposobnosti. Kada se trajna nesposobnost odnosi na najmanje dvije trećine radne sposobnosti, žrtva, umjesto jednokratne donacije može izabrati doživotnu anuitetnu isplatu.

⁷⁷ *Legge 23 novembre 1998, n. 407*, G.U. n. 277, od 26.11.1998. Dalje: Zakon 407/1998. Isti događaji koji daju pravo na naknadu prema navedenim zakonima, prema Zakonu 407/1998 (nove norme u korist žrtava terorizma i organiziranog kriminala) svakome tko pretrpi trajni invaliditet u najmanje četvrtini radne sposobnosti, daju pravo na dodatnu naknadu u obliku doživotne isplate u mjesečnim anuitetima.

⁷⁸ *Legge 3 agosto 2004, n. 206*, G.U. n. 187, od 11.08.2004. Dalje: Zakon 206/2004. On osim povećanja iznosa ranije navedenim zakonima priznatih naknada predviđa i neke druge povlastice u korist žrtava: psihološku pomoć žrtvama i njihovim obiteljima na trošak države, oslobođenje od svih taksi i pristojbi na dokumente i postupak ostvarenja njime propisanih prava, oslobođenje naknade od direktnih i indirektnih poreza, a mirovine od poreza na dobit, oslobođenje žrtava i obitelji od participacije za sanitarne i farmaceutske usluge, država snosi trošak zastupanja žrtava u kaznenim, građanskim i upravnim postupcima.

⁷⁹ *Costituzione della Repubblica Italiana, Art. 2: "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali, ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale."*

⁸⁰ Vidi odluke: *La Corte Suprema di Cassazione, sez. III civile, br. 632 od 30.01.1990. godine: "...Non può farsi ricorso al principio della compensazione del lucro con il danno,*

njihov cilj uvođenje oblika doprinosa zajednice u slučaju štete građanima slučajno upletenim u epizode organiziranog kriminala, borba protiv kojeg i njegovo suzbijanje predstavlja jednu od temeljnih zadaća države.⁸¹

Kada žrtva od posljedica pretrpljenih ozljeda umre, pravo prelazi na članove njezine obitelji. Za odnos između navedenog sustava javnih naknada i sustava građanskopravne odgovornosti za štetu nanесenu žrtvi ili njezinoj rodbini, navodi se da nije potpuno jasan.⁸² Prema većini sudskih odluka, posebna naknada prema Zakonu 466/1980 u korist žrtava dužnosti (ili članova obitelji) ne može smanjiti iznos koji duguje onaj koji je proузročio (ili pomogao) štetni događaj, budući da se propisani iznos daje iz solidarnosti i samo je prigodan, te nije uzročno povezan s nezakonitim štetnim događajem.⁸³ Posljedica isključenja lanca uzročnosti između naknade dodijeljene na temelju Zakona 466/1980 i odštetnog sustava koji propisuje

in relazione alla speciale elargizione suddetta: lo spirito informatore della provvidenza va rinvenuto nella solidarietà nazionale... ”;

Corte dei Conti, sez. I, br. 146 od 25.05.1992. godine: ” Il potere discrezionale conferito al giudice dall’art. 1226 c.c. di liquidare il danno in via equitativa è subordinato alla condizione che sia impossibile o molto difficile provare il danno nel suo preciso ammontare, così come il potere sindacatorio del giudice contabile può svolgere una funzione integrativa e giammai sostitutiva del procuratore generale ai fini di provare il fondamento del danno stesso; e, pertanto, è nullo l’atto di citazione che faccia riferimento ad una somma determinata a titolo meramente indicativo e provvisorio, con la richiesta di una determinazione in via equitativa (fattispecie di risarcimento delle somme corrisposte a carico del fondo per l’erogazione delle pensioni a favore dei familiari delle vittime del dovere). ”;

Corte dei Conti, br. 876/A od 15.04.1993. godine: “La speciale elargizione prevista dalla l. 13 agosto 1980 n. 466 a favore dei congiunti delle “vittime del dovere”, è intesa a corrispondere ad esigenze specifiche di solidarietà che si pongono al di fuori del meccanismo tipico dell’illecito, per cui non costituisce danno risarcibile da parte del dipendente l’erogazione di somme che rinvenga in essa il proprio titolo. ” Izvor: Juris data, Giuffrè Editore.

⁸¹ *Consiglio di Stato, sez. IV, odluke od 14.05.1999. godine, br. 845: “ La “ratio” delle disposizioni normative della l. 20 ottobre 1990 n. 302 va ravvisata nell’intenzione del legislatore di attribuire il beneficio a chiunque si fosse trovato inconsapevolmente coinvolto o ai familiari di chi avesse addirittura perso la vita in occasione di episodi malavitosi cui era totalmente estraneo, introducendo una forma di partecipazione della collettività nel caso di pregiudizi in danno di soggetti che fossero stati accidentalmente coinvolti in episodi riflettenti la criminalità organizzata la cui lotta rappresenta uno dei fini precipui dello Stato. ”*

i br. 846: “La l. 20 ottobre 1990 n. 302 ha come obiettivo di introdurre una forma di partecipazione della collettività ai soggetti che siano accidentalmente coinvolti in episodi di criminalità organizzata, la cui lotta e repressione costituiscono uno dei fini precipui dello Stato. ” Izvor: Juris data, Giuffrè Editore.

⁸² ZACCARIA/BISAZZA, op. cit., str. 58.

⁸³ *Cassazione civile, sez. III, br. 632 od 30.01.1990. godine: “La speciale elargizione prevista dalla l. 13 agosto 1980, n. 466 –che sia stata erogata a favore dei prossimi congiunti di una vittima del dovere (nella specie uccisa in occasione d’una rivolta di detenuti) – non può essere portata in diminuzione della somma dovuta agli stessi a titolo di risarcimento del danno dalla Amministrazione dello Stato, in concreto riconosciuta aver concorso a causare l’evento dannoso, dovendosi escludere una cosiddetta compensatio lucri cum damno, giacché la speciale elargizione corrisposta per motivi di solidarietà trova solo occasione, ma non dipendenza genetica o causale, nel fatto illecito dannoso, che ha reso attuale una delle ipotesi previste dalla legge per l’erogazione di quell’indennizzo.”;*

Codice civile, mogla bi biti nemogućnost države da se od štetnika regresira za iznos isplaćen žrtvi. Međutim, u nekoliko sudskih odluka o ovom pitanju odlučeno je da pod pretpostavkom isplate posebne naknade propisane Zakonom 466/1980, javna uprava može ostvariti pravo na regres podnošenjem građanske tužbe u kaznenom postupku protiv optužene osobe.⁸⁴

Za razliku od Zakona 466/1980 koji ne spominje to pitanje, Zakon 302/1990 ponavlja načelo da je dodijeljena naknada neovisna o pravu na naknadu štete ozlijeđenog subjekta ili drugih korisnika prema onima koji su odgovorni za štetni događaj, te propisuje da ukoliko je ovlašteniku prava na javnu naknadu već dosuđena naknada štete, odgovarajući iznos mora biti odbijen od iznosa javne naknade, dok, ukoliko naknada još nije dosuđena, država može, za odgovarajući iznos javne naknade, stupiti u prava ovlaštenika prema odgovornima.⁸⁵

4.3. Francuska

U Francuskoj je jako teško učiniti državu odgovornom za povredu obveze održavanja sigurnosti na javnim mjestima. Mora se dokazati gruba nepažnja (*faute lourde*). Mnogo je slučajeva (svi se odnose na tužbe koje su podigla osiguravajuća društva) u kojima je odlučeno da osim ukoliko izričito nije zakonom propisano, država ne može biti odgovorna za terorističke akte počinjene na teritoriju Francuske.⁸⁶ Tako se npr. činjenica da država ne uspijeva smanjiti broj terorističkih napada na Korzici ne može smatrati grubom nepažnjom koja bi povlačila za sobom odgovornost države,⁸⁷ nedovoljan broj pripadnika policije nije temelj za tužbu, niti je to činjenica da zaštitna ograda nije bila dovoljno visoka.⁸⁸

Cassazione civile, sez. III, br. 8772 od 12.08.1991. godine: "Le speciali elargizioni previste dalla l.13 agosto 1980 n. 466, a favore di categorie di dipendenti pubblici e di cittadini vittime del dovere o di azioni terroristiche, non riducono il credito di indennità, a norma dell'art. 2045 c.c., nel caso di danno cagionato in stat odi necessità." Izvor: Juris data, Giuffrè Editore.

⁸⁴ *Corte d'Assise di Roma, Ordinanze, 07.03.1983. godine: "Nell'ipotesi di erogazione da parte del ministero dell'interno, a seguito dei fatti di terrorismo, della speciale elargizione prevista dalla l. 13 agosto 1980 n 466 e successive modifiche, è ammissibile la costituzione di parte civile di detta amministrazione dello Stato finalizzata ad ottenere la condanna degli imputati al rimborso della somma erogata."*;

Cassazione penale, sez. I, od 14.05.1980. godine: "Qualora un appartenente alle forze di polizia resti vittima del dovere in conseguenza di un reato l'autore di questo è obbligato tanto al risarcimento del danno direttamente subito dai superstiti per effetto della morte del loro congiunto quanto al rimborso all'amministrazione dell'interno della somma erogata per legge ai familiari della vittima." Izvor: Juris data, Giuffrè Editore.

⁸⁵ ZACCARIA/BISAZZA, op. cit., str. 59.

⁸⁶ MORÉTEAU, OLIVIER, LAFAY, FABIEN, *Liability for Acts of Terrorism Under French Law, u: Terrorism, Tort Law and Insurance, A Comparative Survey*, Springer-Verlag, Wien, 2004., str. 42.

⁸⁷ *Cour administrative d'appel Marseille*, 5. srpanj 2001., no. 98MA01316, cit. prema loc. cit., bilj. 61.

⁸⁸ *Cour administrative d'appel Marseille*, 23. studeni 2000., cit. prema loc. cit., bilj. 62.

U posljednja dva desetljeća u Francuskoj su učestali teroristički napadi, što je potaklo rješavanje pitanja omogućavanja prikladne naknade žrtvama.⁸⁹ Poseban fond osnovan je 1986. godine, a sustav je unaprijeđen Zakonom od 6. srpnja 1990. Sada se zove Fond za naknadu štete žrtvama terorističkih akata i drugih napada.⁹⁰ Sredstva u Fondu dolaze iz poreza na premije osiguranja plaćene osiguravajućim društvima za osiguranje štete na imovini.⁹¹

Fond predviđa potpunu naknadu za fizičke ozljede, bol i patnju i svaki gubitak koji iz toga proizađe, ali ne pokriva štetu na stvarima.⁹² U slučaju smrti žrtvinoj se obitelj naknađuje ekonomski gubitak. Naknada uključuje pokriće svih medicinskih troškova, kao i sve dodatne troškove za medicinska pomagala i posebnu opremu, troškove njege i pomoći u kućanskim poslovima, uz dodatna prava iz socijalnog osiguranja (žrtvama terorizma priznat je status civilnih žrtava rata sa svim pravima i pogodnostima koje taj status donosi, što uključuje potpuno besplatnu medicinsku zaštitu i mirovinu).⁹³

U roku od tri mjeseca od primitka zahtjeva, Fond mora ponuditi određenu naknadu. Kada žrtva prihvati ponudu, ona je obvezujuća i ima snagu ovršne isprave. Isplata se vrši ubrzo nakon toga, ali može biti izvršena i isplata akontacije koja pokriva postojeće troškove, i to ne kasnije od mjesec dana nakon primanja prijave. Ukoliko žrtva odbije ponuđenu naknadu, u roku od petnaest dana treba poslati obrazac i može pokrenuti postupak pred građanskim sudom. Subrogacijom žrtvin zahtjev u potpunosti prelazi na Fond. Naknada od Fonda, međutim, ne iscrpljuje sve žrtvine zahtjeve. Ona može pokrenuti i postupak protiv odgovorne osobe da bi ostvarila veći iznos naknade, što je izuzetak od općeg pravila da nagodba isključuje sve naknadne zahtjeve.⁹⁴

⁸⁹ MORÉTEAU/LAFAY, op. cit., str. 29.

⁹⁰ *Fonds de Garantie des Victimes des Actes de terrorisme et d'autres Infractions*, dalje: Fond. Fondom upravlja odbor od 13 članova koji se imenuju na vrijeme od 3 godine. Ministar gospodarstva i financija imenuje predsjednika odbora. Fond je prvo naknađivao štetu svim francuskim državljanima koji su bili žrtve terorističkih napada na području Francuske ili u inozemstvu, te stranim državljanima koji su žrtve terorističkih napada na području Francuske. 1991. godine polje naknađivanja prošireno je i na naknadu žrtvama ozbiljnih napada (*infractions graves*) i, kasnije, žrtvama prometnih nezgoda koje su se dogodile u inozemstvu. *Ibid.*, str. 31.

⁹¹ *Loc. cit.*

⁹² U odnosu na štetu na stvarima, sve osobe koje žive u unajmljenim stambenim prostorima moraju potpisati osiguranje koje se zove *multirisque habitation*, a koje pokriva većinu rizika za zgradu, njezine dijelove i posljedice štetnih radnji izvršenih od strane osiguranog i njegove obitelji. Vlasnici kuća i stanova također potpisuju takvo osiguranje, posebno ako je nekretnina pod hipotekom. Pokriće rizika povezanih s terorističkim aktom obvezno je po zakonu, ali osoba koja sudjeluje u njemu nije ovlaštena na naknadu. Može se koristiti i posebna osiguranja (osiguranja posebnih slučajeva) ili auto osiguranje (u odgovarajućim slučajevima, naravno). *Ibid.*, str. 33.

⁹³ *Ibid.*, str. 31.-32.

⁹⁴ *Ibid.*, str. 32.-33.

Zbog učinkovitosti Fonda broj slučajeva koji su došli pred sudove nije velik. Ipak, zanimljivi su slučajevi u kojima su žrtve nakon što su primile, navodno, punu naknadu od Fonda, pred građanskim sudom zatražile naknadu štete od terorista. 1992. godine *Cour d'assises spéciale* u Parizu osudio je na doživotni zatvor člana terorističke grupe *Action Directe*, neposredno umiješanog u bombaški napad na središnju policijsku stanicu u Parizu, u srpnju 1986. godine. Žrtve su primile naknadu od tada novoosnovanog Fonda. Bez obzira na to, neke od njih postavile su građanskopravne zahtjeve u postupku pred kaznenim sudom, koji je bio mnogo velikodušniji od Fonda i dosudio im više iznose naknade. I Fond je sudjelovao u postupku da bi se regresirao za iznos isplaćen žrtvama. U građanskopravnom dijelu presude sud je odbio zahtjeve Fonda za regresom u odnosu na one žrtve kojima je Fond isplatio naknadu a one nisu postavile građanskopravne zahtjeve u tom postupku. Fond se žalio Vrhovnom sudu (*Cour de cassation*), koji je u odluci od 10. listopada 1993. odlučio da je Fond bio ovlašten na regres putem građanske tužbe i za one žrtve koje nisu pokrenule građanske postupke, jer zakonom zagantirana subrogacija Fondu stvara samostalno pravo na tužbu. U tom je dijelu presuda mijenjana. Drugi žalbeni zahtjev Fonda, kojim se protivio nalogu suda o neuzimanju u obzir nagodbe, odbijen je. Sud je zauzeo mišljenje da dosuđivanje viših naknada onim žrtvama koje su istaknule građanskopravne zahtjeve pred kaznenim sudom ne pogoršava položaj Fonda, budući da iznos koji je viši od onog iz nagodbe ide u korist žrtvama, bez nanošenja štete Fondu.⁹⁵

4.4. Španjolska

Za svaku štetu koja proizađe iz redovitog ili izvanrednog djelovanja javnih službi u španjolskom je pravu propisana objektivna odgovornost državnih tijela.⁹⁶ Da bi ustanovio odgovornost državnih tijela, tužitelj mora

⁹⁵ Ova je presuda izazvala zanimljivo pitanje koje se tiče pravne prirode nagodbe zaključene između žrtve i Fonda. Ta nagodba ima snagu ovršne presude. Kao takva, gasi žrtvino pravo na tužbu, budući da je njezina svrha dodjeljivanje pune naknade žrtvi. Međutim, francusko pravo smatra nagodbe vrstom, posebnom kategorijom ugovora, pa se primjenjuje i načelo relativnog djelovanja ugovora (*effet relatif du contrat*). Nagodbe su, ipak, obvezujuće i za treće strane. Prema stajalištu Vrhovnog suda, učinak nagodbe ograničen je na njezine stranke, odnosno Fond i žrtve. Ona gasi pravo na bilo koji zahtjev žrtve prema Fondu, ali ne i zahtjev koji žrtva ima prema štetniku, koji nije stranka sporazuma. Ovo potiče novo pitanje – je li kazneni sud, kada odlučuje o građanskopravnom zahtjevu, vezan nagodbom? Loc. cit.

⁹⁶ Čl. 106. st. 2. Ustava Španjolske: “*Pojedinci, u skladu sa zakonom predviđenim uvjetima, imaju pravo na naknadu svake štete koju bi pretrpjeli u bilo kojem svomu dobru ili pravu, osim u slučaju više sile, pod uvjetom da ta šteta proizlazi iz funkcioniranja javnih službi.*” Prijevod: Bradarić, Ivan, *Vladavina prava*, br. 5., 1999., str. 175.-227.

Zakon o pravnom položaju državne uprave i općem upravnom postupku (*Ley de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento administrativo común*, BOE 285., 27.11.1992., dalje: LRJAP), čl. 139., *Principios de la responsabilidad*: “1. *Los particulares*

dokazati uzročnu povezanost između radnje javne službe i pretrpljene štete. Kao razlog oslobođenja od odgovornosti priznata je viša sila.⁹⁷ Međutim, namjerna radnja treće osobe (pa tako ni teroristički akt) ne predstavlja automatski višu silu. Odgovornost države ne može biti ustanovljena na temelju same činjenice što njezine snage nisu spriječile teroristički akt, budući da je nepredvidiv, a u većini slučajeva čak i kada je predvidiv, nije ga moguće spriječiti. Pravna znanost naglašava da minimalni stupanj djelotvornosti koja se od policijskih snaga može zahtijevati, ne dopušta pristup da je do svakog terorističkog napada došlo zbog propusta u njihovu djelovanju (država će biti odgovorna i morati naknaditi štetu jedino ukoliko se, uzevši u obzir okolnosti slučaja, može smatrati da je teroristički napad ili njegove posljedice bilo moguće izbjeći).⁹⁸

Pitanje državnih naknada žrtvama terorizma u Španjolskoj je trenutno regulirano čl. 93. Zakona 13/1996 od 30. prosinca 1996., o financijskim, upravnim i socijalnim mjerama, prema kojem se šteta od tjelesnih ozljeda i šteta na imovini prouzročena kaznenim djelima terorizma ili prigodom njihova izvršenja osobama koje za njih nisu odgovorne, naknađuje od države u opsegu i unutar pretpostavki propisanih posebnim propisima.⁹⁹ Razradu navedenog pravila sadrži Pravilnik o pomoći i naknadi žrtvama terorističkih zločina (*Reglamento de ayudas y resarcimientos a las víctimas de delitos de terrorismo*,¹⁰⁰ dalje: RAVT). U čl. 1.2. RAVT propisuje da će žrtve dobiti

tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor; siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

2. En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.

3. Las Administraciones públicas indemnizarán a los particulares por la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos y que éstos no tengan el deber jurídico de soportar; cuando así se establezcan en los propios actos legislativos y en los términos que especifiquen dichos actos.

4. La responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia se regirá por la Ley Orgánica del Poder Judicial."

⁹⁷ Čl. 106. st. 2. Ustava Španjolske; čl. 141.1. LRJAP: "Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. No serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos."

⁹⁸ MARTÍN-CASALS, MIQUEL, RIBOT, JORDI, *Liability for Acts of Terrorism Under Spanish Law*, u: *Terrorism, Tort Law and Insurance, A Comparative Survey*, Springer-Verlag, Wien, 2004., str. 106.-107.

⁹⁹ Španjolska je prvi put preuzela obvezu naknaditi štetu žrtvama naoružanih bandi i terorističkih grupa 19. siječnja 1979. godine Kraljevskim dekretom o zaštiti sigurnosti građana koji je dopunjen 1982. godine i dalje mijenjan s ciljem povećanja zaštite žrtava terorističkih napada.

¹⁰⁰ *Real Decreto 288/2003*, BOE 65., 17.03.2003.

naknadu od države za: osobne ozljede (tjelesne i duševne), i medicinske troškove; štetu na imovini prouzročenoj na redovnom mjestu stanovanja¹⁰¹ fizičke osobe, trgovačkim i industrijskim postrojenjima i političkim strankama, trgovačkim asocijacijama i sjedištima društvenih organizacija; troškove privremenog smještaja dok se ne izvrši popravak mjesta stanovanja; štetu na privatnim vozilima kao i štetu na vozilima namijenjenim kopnenom prijevozu osoba i dobara, osim onih koja su u javnom vlasništvu.¹⁰² Različiti "naslovi" oštećenja stvari naknadivi su, za razliku od osobnih povreda, jedino ako nisu pokriveni privatnim osiguranjem ili Konzorcijem za naknadu osiguranja ili kada su samo djelomično pokriveni.¹⁰³

Dio pravne znanosti smatra da navedena prava korespondiraju obvezi države da štiti mir i javnu sigurnost ili da su barem sredstvo preraspodjele rizika koji proizlazi iz postojanja naoružanih grupa suprotstavljenih državi.¹⁰⁴ Ali, bez obzira na to, sudska je praksa zauzela vrlo jasan stav da ova obveza naknade proizlazi iz pravne obveze države koja ima posebnu prirodu i koju država nameće samoj sebi kao izraz solidarnosti sa žrtvama.¹⁰⁵ Očito se ne identificira ni s odgovornošću javnih tijela ni sa zaštitom koju nudi socijalno osiguranje. Uz prava i naknadu predviđenu ovim zakonom, svaka trajna nesposobnost ili smrt prouzročena terorističkim napadom daje pravo na izvanrednu mirovinu.¹⁰⁶

Uz navedeno, Zakon o solidarnosti sa žrtvama terorizma (*Ley 32/1999, de 8 de octubre, de solidaridad con las víctimas del terrorismo*,¹⁰⁷ dalje: LSVT) propisuje pravo žrtava terorizma da od države dobiju isplatu iznosa dosuđene naknade koju im počinitelj terorističkog akta i druge odgovorne osobe trebaju platiti za prouzročenu štetu. Prema čl. 2.1. žrtve terorizma ili radnje izvršene od strane jedne ili više osoba koje pripadaju naoružanoj bandi ili grupi koja je djelovala s ciljem ozbiljnog poremećaja mira i javne sigurnosti ovlaštene su dobiti naknadu posebne prirode od države koja će isplatiti odgovarajuću dosuđenu naknadu na ime odštetne odgovornosti

¹⁰¹ Ako nije uobičajeno mjesto stanovanja naknadije se 50% štete na imovini, a do maksimalnog iznosa od 90.151,82 eura. (čl. 24.1. RAVT: "*En las viviendas habituales de las personas físicas serán objeto de resarcimiento los daños sufridos en la estructura, instalaciones y mobiliario, pertenencias y enseres, que resulte necesario reponer para que aquéllas recuperen sus condiciones anteriores de habitabilidad, excluyendo los elementos de carácter suntuario. En las viviendas que no tengan el carácter de residencia habitual el resarcimiento comprenderá el 50 por 100 de los daños, con el límite de 90.151,82 euros.*")

¹⁰² čl. 29. I RAVT traži da vozila budu osigurana, barem kroz obvezno osiguranje prema Zakonu o cestovnom prometu. MARTÍN-CASALS/RIBOT, op. cit., str. 93.-94.

¹⁰³ Čl. 3., 24.3, 27. i 28. RAVT.

¹⁰⁴ Vidi literaturu citiranu kod MARTÍN-CASALS/RIBOT, op. cit., str. 94., bilj. 29. i 30.

¹⁰⁵ Vidi sudsku praksu i literaturu citiranu kod loc. cit., bilj. 31.

¹⁰⁶ Loc. cit.

¹⁰⁷ BOE 242., 09.10.1999. Mijenjan je 2000. godine Zakonom 14/2000 od 29. prosinca (BOE 313., 30.12.2000.) i 2003. godine Zakonom 2/2003 od 12. ožujka (BOE 62., 13.03.2003.)

prema odredbama toga zakona.¹⁰⁸ Njegove su odredbe razrađene u provedbenim propisima.¹⁰⁹ Temelj obveze države na isplatu ne nalazi se u supsidijarnoj odgovornosti države (to izričito isključuje čl. 2.3., LSVT¹¹⁰), nego u načelu solidarnosti prema žrtvama i, u ovom slučaju, zaštite od insolventnosti osoba koje su odgovorne za prouzročenu štetu. Ima svoj temelj u ideji da država sebe postavlja kao jamca dosuđenih naknada koje bi žrtve trebale dobiti. Za razliku od drugih ranije spomenutih naknada, žrtve će primiti naknadu prema ovom zakonu samo ukoliko je štetnik nije platio (čl. 9.1., LSVT) i ako prije isplate prenesu na državu svoj zahtjev prema štetniku (čl. 8.2., LSVT i čl. 5.2. b i 9., RSVT). Naknadiva je jedino materijalna šteta zbog tjelesnih ili psihičkih ozljeda koje je žrtva pretrpjela (čl. 2.1., LSVT) ukoliko je teroristički napad izvršen u periodu od 1. siječnja 1968. do njegova stupanja na snagu.¹¹¹ Šteta na imovini i nematerijalna šteta koju žrtva pretrpi uslijed terorističkih napada, nisu naknadive prema ovom zakonu čak ni kad su pravomoćno dosuđene (čl. 2.2., RSVT). Država je obvezana platiti iznose štete dosuđene presudom, valorizirane prema indexu stalne vrijednosti peseta u 1999. godini (čl. 12., RSVT), a najmanje one koje su zakonom određene kao minimum za određene vrste povreda.^{112, 113}

I u slučaju osobne povrede i u slučaju oštećenja materijalnih dobara, prava i iznosi naknade kompatibilni su sa zahtjevima koje žrtva terorističkog napada može postaviti prema državnoj upravi ukoliko za napad, osim

¹⁰⁸ Čl. 2.1., LSVT: *“Las víctimas de actos de terrorismo o de hechos perpetrados por persona o personas integradas en bandas o grupos armados o que actuaran con la finalidad de alterar gravemente la paz y seguridad ciudadana tendrán derecho a ser resarcidas por el Estado, que asumirá con carácter extraordinario el abono de las correspondientes indemnizaciones, en concepto de responsabilidad civil y de acuerdo con las previsiones de la presente Ley.”*

¹⁰⁹ RD 1912/1999, de 17 de diciembre, que aprueba el Reglamento de ejecución de la LSVT (BOE 305., 22.12.1999.), dalje: RSVT i RD 1974/1999, de 23 de diciembre, que aprueba el Reglamento de la Real Orden de Reconocimiento Civil a las Víctimas del Terrorismo (BOE 307., 24.12.1999.).

¹¹⁰ Čl. 2.3., LSVT: *“Las indemnizaciones otorgadas al amparo de esta disposición se concederán por una sola vez y no implican la asunción por el Estado de responsabilidad subsidiaria alguna.”*

¹¹¹ Do 9. listopada 1999. (čl. 2.2. LSVT). Ovaj se rok sukcesivno mijenjao ovisno o prekidima primirja s organizacijom ETA.

¹¹² U Aneksu II LSVT sadrži tablicu minimalnih iznosa naknade za smrt i pojedine vrste ozljeda. Za smrt to je iznos od 138.232,78 eura, dok iznosi za povrede ovise o njihovoj težini i trajnosti.

¹¹³ S obzirom da su žrtvi dostupni različiti zahtjevi, potrebno je naglasiti neke od razlika u pravima koja sadrže. Za osobne ozljede, uz vrlo specifične izuzetke, primjenjuje se načelo potpune naknade. Dakle, žrtva može ostvariti oba prava – pravo koje predviđa RAVT i naknadu na ime štetnikove odgovornosti kako je propisuje LSVT. Jedino dopunska prava namijenjena pokriću troškova poput medicinske njege, proteza ili operacija ovise o činjenici da “nisu pokrivena bilo javnim bilo privatnim sustavom osiguranja” i u tom slučaju, prije prijave za naknadu prema LSVT-u, ona treba biti zahtijevana prema RAVT-u. Izvanredna mirovina zbog terorističkog akta nije kompatibilna s redovnom mirovinom socijalnog osiguranja koja može isti ovlaštenik tražiti povodom istog štetnog događaja. MARTÍN-CASALS/RIBOT, op. cit., str. 96.

odštetne odgovornosti počinitelja, postoji i odgovornost tijela državne uprave prema odredbama LRJAP. Smatra se da je to u skladu s pravilima o pravima žrtava terorističkih akata, i to pravna znanost podržava.¹¹⁴

Španjolska sudska praksa koja se odnosi na pitanje odštetne odgovornosti u slučaju terorističkog akta ograničena je na presude u kojima su španjolski sudovi državna tijela oglasili odgovornima jer nisu poduzeli mjere potrebne za sprječavanje samog terorističkog akta ili su pri tom nanijela štetu građanima.¹¹⁵ Polazno mišljenje u ovoj sudskoj praksi je da obveza garancije javne sigurnosti ne pretvara državu u jamca za svaku štetu koja proizađe iz terorističkog akta i koju građani mogu pretrpjeti. Namjerna radnja terorista, u načelu, prekida eventualnu kauzalnu vezu između pretrpljene štete i djelovanja javnih službi poput policije. STS od 26. rujna 2000. (RJ 2000/8024) je vrlo znakovita odluka u tom pogledu.¹¹⁶ Vrhovni sud presudio je da “čak i kada se priznaje objektivna odgovornost države, nužno je da postoji uzročna veza između štetne posljedice i radnje državnog tijela.” Iako nije smatrao nužnom i isključivost i neposrednost, zauzeo je stav da se “ne implicira da u svakom slučaju država mora biti osiguratelj za štetu u svakom štetnom događaju koji proizađe iz kaznenih aktivnosti. Ukoliko do njih dođe, a nisu povezane s abnormalnim djelovanjem državnih tijela, prekida se kauzalna veza koja je pretpostavka za ustanovljavanje odštetne odgovornosti države.”¹¹⁷

Vrhovni je sud odbio dosuditi iznos od preko 3 milijuna eura koje je zahtijevao vlasnik broda pod francuskom zastavom potopljenog u terorističkom napadu dok je bio u doku u luci *Pasajes* (STS od 15. studenog 1985., RJ 1985/5587). Odlučio je da se šteta ne može pripisati državnim tijelima jer “treba racionalno shvatiti da priroda terorističkog napada koja je prouzročila štetu, manifestiranjem razornih sredstava poput onih s posebno usavršenim elementima razornosti, prelazi opseg redovnog djelovanja upravnog nadzora i sigurnosti u upravljanju lukom.” Štoviše, način izvršenja napada (ronioci su pričvrstili eksploziv u trup broda) “nužno prelazi uobičajeni nadzor koji se može tražiti od straže zadužene za nadzor lučkih postrojenja.”¹¹⁸

¹¹⁴ Ibid., str. 96.-97.

¹¹⁵ Ibid., str. 97.

¹¹⁶ Tužitelj je podigao tužbu protiv Španjolske zahtijevajući naknadu u iznosu preko 48.000 eura za štetu prouzročenu robi u njegovu vlasništvu u slučaju terorističkog napada na prostore porezne službe za kupce smještene u luci u Barceloni. U svojoj žalbi Vrhovnom sudu tužitelj navodi da odredbe koje se tiču objektivne odgovornosti državnih tijela nisu primijenjene u tom slučaju.

¹¹⁷ Ibid., str. 107.

¹¹⁸ U tom slučaju Vrhovni sud nije spomenuo eventualnu objektivnu odgovornost državnih tijela zaduženih za luku i svoju je pažnju usredotočio na pitanje razgraničavanja opsega funkcija nadzora i sigurnosnih dužnosti državnih tijela zaduženih za luku unutar lučkih postrojenja, u koje brodovi koji su na doku moraju biti uključeni da bi bili zaštićeni od mogućih štetnih radnji trećih osoba. Loc. cit.

Sudovi su povremeno zauzimali stajalište da je, pod danim okolnostima, stvarna mogućnost sprječavanja ili smanjivanja štete postojala i zbog toga državna tijela, bez obzira na odgovornost počinitelja i njegovih pomagača, također postaju neposredno odgovornima prema žrtvama. To je slučaj u odlukama Vrhovnog suda u kojima je temelj za odlučivanje u korist tužitelja bila pasivnost policije kada je trebala djelovati ili je već djelovala u odnosu na terorističku prijetnju.¹¹⁹

5. Odgovornost Republike Hrvatske za štetu prouzročenu terorističkim aktom

5.1. Polje primjene ZOTA

Velik problem kod primjene ZOTA moglo bi predstavljati određivanje polja njegove primjene. Ono je propisano čl. 1. koji glasi:

¹¹⁹ U STS 3a, od 27. prosinca 1988. godine (RJ 1988/9706) roditelji su podigli tužbu protiv Ministarstva unutarnjih poslova zahtijevajući naknadu u iznosu od 132.222 eura. U postupku je dokazano da je u noći između 25. i 26. lipnja 1982. godine, u vrijeme terorističke kampanje organizacije ETA protiv instaliranja nuklearnog pogona u Lemóniz koji je u vlasništvu električne kompanije IBERDUERO, sumnjivi paket smješten ispred ureda te kompanije (Rentería). Lokalna policija, smatrajući da bi mogao sadržavati eksploziv, pozvala je službu za deaktiviranje nacionalne policije, osigurala mjesto i nadgledala ga čitavu noć. Budući da se pozvana služba nije pojavljivala, usprkos ponovljenim pozivima, lokalna je policija odlučila prekinuti mjere u ranim jutarnjim satima. Nekoliko sati kasnije sin tužitelja je ugledao paket i udario ga, zbog čega je došlo do eksplozije. Vrhovni sud je odlučio da je država neposredno odgovorna za štetu budući da je jasno da sigurnosne snage države (nacionalne policije), koje su imale na raspolaganju tehnička sredstva za sprečavanje tog kaznenog djela, usprkos tome što su bile upozorene na vrijeme, nisu djelovale onako kako se od njih redovito može očekivati.

Presude STS 3a, od 31. siječnja 1996. godine (RJ 1966/474) i STS 3a, od 18. srpnja 1997. godine (RJ 1997/6083) odnose se na dvije tužbe za naknadu štete podignute protiv Ministarstva unutarnjih poslova od strane žrtava terorističkog napada koji je ETA počinila 1987. godine u Barceloni u trgovačkom centru Hipercor. Suprotno tvrdnji države da je šteta bila nepredvidiva i neizbježiva, Vrhovni je sud potvrdio stajalište žalbenog suda i odlučio protiv države, s obzirom da policija nije primjereno reagirala na upozorenje da je postavljena bomba i da je propustila sigurnosne mjere potrebne za sprečavanje masakra, budući da je posumnjala u uvjerljivost upozorenja.

Odluka STS 3a, od 27. ožujka 1998. (RJ 1998/2942) odnosi se na slučaj poštanskog službenika koji je ozlijeđen u eksploziji pisma-bombe adresiranog na Glavnu komisiju Svjetske izložbe u Sevilji. Vrhovni sud je odlučio da je država bila nemarna jer nije imala tehničku opremu za provjeru sigurnosti i otkrivanje eksplozivnih naprava u sjedištu Izložbe. Ove su mjere bile potrebne jer su i Olimpijske igre u Barceloni 1992. godine i Seviljska Svjetska izložbe bile poznate kao mete terorističkih grupa i zbog toga su javni službenici trebali predvidjeti takav napad.

Ova posljednja odluka razlikuje se od stajališta zauzetog u STS od 3. lipnja 1985. godine koje je državu oslobodilo odgovornosti kada je bomba eksplodirala u sjedištu satiričkog magazina "El Papsu". Usprkos činjenici da je napad uslijedio kratko nakon što je bila prekinuta policijska zaštita uspostavljena nakon prijetnji desničarskih skupina, Vrhovni sud je smatrao da "se čini očitim da takva posebna zaštita privatnih prostora ne može biti održavana neograničeno dugo ukoliko se uzme u obzir ograničenje dostupnih ljudskih resursa" i da je nakon povlačenja policijske zaštite tužitelj trebao usvojiti mjere samo-zaštite da bi spriječio nastanak štete. Ibid., str. 98.-99.

“(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.”*

Ova odredba ostavlja mogućnost vrlo širokog tumačenja polja primjene ZOTA, što je s pozicije oštećenih osoba, naravno, dobro, ali sudska praksa, vjerojatno, neće ići u tom smjeru. Naprotiv, čini nam se vjerojatnijim da bi se prisutne nepreciznosti zakonskih odredbi u slučaju dvojbi mogle tumačiti na štetu oštećenika, a da bi se državu što je moguće manje opteretilo odgovornošću.¹²⁰ Osim štete prouzročene štetnim radnjama iz čl. 1. st. 1., ZOTA se primjenjuje, odnosno Republika Hrvatska naknađuje i štetu prouzročenu sprečavanjem tih štetnih radnji i pružanjem pomoći žrtvama.¹²¹

Formulacija “akti terora i drugi akti nasilja...” ipak je napredak u odnosu na nepreciznost koju je sadržavao čl. 180. bivšeg ZOO-a (“akata nasilja ili terora”), jer bi iz nje trebalo biti jasno da su osim terorističkih akata obuhvaćeni i neki drugi akti nasilja. Međutim, budući da i ti drugi akti za cilj moraju imati teško narušavanje javnog reda zastrašivanjem i izazivanjem nesigurnosti građana, teško da se aktima nasilja s takvim ciljem i može oduzeti karakter terorističkog akta. ZOTA se primjenjuje i na štetu nastalu demonstracijama i drugim oblicima masovnog izražavanja raspoloženja na javnim mjestima. Opravdano se postavlja pitanje je li putem “*drugih oblika masovnog izražavanja raspoloženja na javnim mjestima*” ostavljen prostor za primjenu toga zakona i na slučajeve koji nisu sami po sebi ni teror, niti su nasilje niti demonstracije, kao što su to različite proslave, politička, sportska, estradna okupljanja i sl.¹²² Nažalost, to ni iz dostupnih materijala s rasprave koja je prethodila njegovu donošenju, niti iz obrazloženja pojedinih njegovih odredbi nije potpuno jasno.¹²³ Iako bi na

¹²⁰ Tome u prilog govori i dosadašnja sudska praksa.

¹²¹ Čl. 4. ZOTA.

¹²² PEZO, IVICA, *Novo zakonodavstvo o odgovornosti Republike Hrvatske za štetu*, Hrvatska pravna revija, god. IV., br. 1., 2004., str. 10.

¹²³ Predlagatelj napominje da “*manifestacija predstavlja javni masovni nastup zbog izražavanja stanovitog odobravanja, solidarnosti, 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 – trgovinama, 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.”*

temelju čl. 1. st. 1. ZOTA bilo moguće braniti čak i stav da su odgovornošću države obuhvaćeni svi oblici masovnog izražavanja raspoloženja na javnim mjestima, nismo sigurni da će je sudska praksa tako tumačiti.¹²⁴

Prijedlog ZOTA iz siječnja 2003. g. sadržavao je u čl. 1. samo prvi stavak, a prihvaćanjem primjedbi o nužnosti definiranja terorističkog akta¹²⁵ za potrebe njegove primjene, dopunjen je stavkom 2., prema kojem se terorističkim aktom smatra “*osobito akt nasilja izvršen u pravilu iz političkih pobuda s ciljem izazivanja straha, užasa i osjećaja osobne nesigurnosti građana*”.¹²⁶ Budući da se terorističkim aktom smatra “*osobito akt nasilja*”, znači li to da postoje i teroristički akti koji nisu akti nasilja a Republika Hrvatska odgovara za njima prouzročenu štetu? Budući da oštećenik ima pravo samo na naknadu štete koja je posljedica smrti, tjelesne povrede ili oštećenja zdravlja,¹²⁷ “*osobito*”, iako odredbu čini nepreciznom, u praksi ne bi trebalo stvarati posebne probleme, jer će do takvih posljedica dovesti upravo akti nasilja. Međutim, ukoliko se terorističkim aktom smatraju (osobito) akti nasilja izvršeni “*u pravilu iz političkih pobuda*”, znači li to da postoje i teroristički akti koji nisu izvršeni iz političkih pobuda? I sam

Konačni prijedlog ZOTA, I. Ocjena stanja i osnovna pitanja koja se trebaju urediti zakonom te posljedice koje će donošenjem zakona proisteći.

¹²⁴ Niz je drugih pitanja koja se mogu javiti kao sporna: što se smatra masovnim – tj. koliko je minimalno sudionika potrebno; je li nasilje na javnim mjestima povodom sportskih manifestacija također obuhvaćeno navedenom odredbom; mogu li se različiti objekti (dvorane, sportski tereni i sl.) u vlasništvu fizičkih ili pravnih osoba privatnog prava smatrati javnim mjestima; hoće li se odredba primjenjivati i na izvorno mirne manifestacije (npr. kulturne priredbe) koje se pretvore u demonstracije i rezultiraju nasiljem; je li odredba, s obzirom na kontekst u kojem se javlja, u biti primjenjiva samo na izražavanje neraspoloženja (tako PEZO, loc. cit.), za što smatramo da nema dovoljno opravdanja, jer je za zaštitu oštećenika sasvim svejedno kojeg je karaktera bilo raspoloženje koje se izražavalo, a i pitanje je koliko se precizno može razlučiti raspoloženje i neraspoloženje. Itd.

¹²⁵ U čl. 1. st. 1. ZOTA govori o aktima terora, a u st. 2. terorističkim aktima. Očito je da se koriste kao sinonimi, pogotovo stoga što st. 2. ima svrhu definirati pojam akta terora iz st. 1., ali bi, baš zato, logičnije i preciznije bilo u oba stavka koristiti isti izraz. Čini nam se da, iako je i samom nazivu teroristički akt moguće naći prigovore, budući da je bio korišten i u ZOO-u, bolje koristiti samo njega. Akt terora čini nam se širim pojmom, jer se njime, barem u svakodnevnom govoru, označavaju razne vrste i oblici štetnih djelovanja, šikaniranja, zloraba prava i sl.

¹²⁶ Uz Konačni se prijedlog, u svrhu definiranja akata terora naglašavaju 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.”* Konačni prijedlog ZOTA, I. Ocjena stanja i osnovna pitanja koja se trebaju urediti zakonom te posljedice koje će donošenjem zakona proisteći.

¹²⁷ Čl. 7. st. 1. ZOTA. Naime, smrt, tjelesna povreda ili oštećenje zdravlja, javit će se kao posljedica nekog akta nasilja.

pojam *političkih* pobuda može izazvati probleme u primjeni ZOTA, jer ga taj zakon nije definirao, pa je na Državnom odvjetništvu i sudskoj praksi da određene pobude kvalificiraju kao političke.¹²⁸

Stavak 2. čl. 1. koji je trebao olakšati primjenu ZOTA i dati definiciju terorističkog akta, ne samo da to nije učinio nego je, smatramo, još i proširio mogućnosti različitog tumačenja pojma terorističkog akta.¹²⁹ Stoga ne vjerujemo da će se u našem pravu uskoro moći jasno i precizno odrediti za koje to akte nasilja, odnosno njima prouzročenu štetu Republika Hrvatska odgovara na temelju ZOTA. Gotovo je sigurno da namjera zakonodavca nije bila propisati tu odgovornost za svako nasilje na javnom mjestu, iako to iz same odredbe ne proizlazi. Sudska bi praksa morala dati velik doprinos pri definiranju terorističkog akta za potrebe primjene ZOTA, tumačenjem vrlo neprecizne i u nekim elementima kontradiktorne i nelogične definicije. Zanimljivo je, međutim, kako se sudovi nakon stupanja na snagu ZOTA, kada više ne moraju odlučivati o odgovornosti Republike Hrvatske za štetu na materijalnim dobrima, već samo odbiti tužbene zahtjeve, više ne ustručavaju neke štetne radnje označiti kao terorističke akte. Tako se za štetu prouzročenu miniranjem od strane nepoznatog počinitelja kaže da "...

¹²⁸ Mora li ta pobuda biti izražena kroz program i način djelovanja određene organizacije, grupe ljudi ili i pobuda pojedinca može biti politička? Je li sama netrpeljivost i mržnja prema ljudima određenih osobina, karakteristika ili opredjeljenja politička pobuda ili "obična" pobuda za nasilje?

¹²⁹ Obilježja koja bi akt nasilja morao imati da bi država odgovarala za njime prouzročenu štetu sadržan je u st. 1. (cilj teškog narušavanja javnog reda zastrašivanjem i izazivanjem osjećaja nesigurnosti građana), a u st. 2. čl. 1. ZOTA navedena su obilježja terorističkog akta (političke pobude s ciljem izazivanja straha, užasa i osjećaja osobne nesigurnosti građana). Pitanje je odnosi li se cilj naveden u st. 1. i na terorističke akte i na druge akte nasilja, ili samo na druge akte nasilja. Koja je u biti razlika između "zastrašivanja i izazivanja osjećaja nesigurnosti građana" (st. 1.) i "izazivanja straha, užasa i osjećaja osobne nesigurnosti građana" (st. 2.)? Nikakva. Teško narušavanje javnog reda iz st. 1. ne spominje se kao obilježje terorističkog akta u st. 2., pa ispada da ga teroristički akt ni ne mora izazvati, odnosno imati cilj izazvati, što, naravno, nije točno. Naime, ukoliko je st. 2. dodan da bi definirao teroristički akt (samo spomenut u st. 1.), dovoljna su mu obilježja iz te definicije. Prema tom pristupu bi samo drugi akti nasilja morali biti poduzeti "s ciljem teškog narušavanja javnog reda zastrašivanjem i izazivanjem osjećaja nesigurnosti građana", dok bi teroristički akti bili akti nasilja izvršeni "u pravilu iz političkih pobuda s ciljem izazivanja straha, užasa i osjećaja osobne nesigurnosti građana" (ne bi, dakle, morali imati za cilj i teško narušavanje javnog reda) što je pravno neprihvatljivo. Čini se da je, ipak, ovakav sadržaj čl. 1., rezultat brzine i nedovoljne pažnje predlagatelja zakona. Dodavanje st. 2., kojim je definiran teroristički akt izvršeno je najvjerojatnije bez namjere da mu se oduzmu obilježja iz stavka 1., pa je i preklapanje dijela obilježja samo posljedica toga. S obzirom na to, ipak bi volju zakonodavca trebalo protumačiti na način da su u st. 1. dana "opća" obilježja i terorističkog akta i drugog akta nasilja, a da st. 2. sadrži posebno obilježje terorističkog akta (političke pobude).

Nasilje na javnim mjestima, bez obzira na pobudu iz koje je izvršeno, kod većine ljudi izaziva strah, užas i osjećaj osobne nesigurnosti. U konkretnom slučaju, a posebno kada se radi o slučajnim žrtvama, za njih je nebitno je li štetna radnja izvršena iz političkih pobuda ili nije, pa je nužno jasno određenje koji su to "drugi akti nasilja" iz čl. 1. st. 1. ZOTA obuhvaćeni odgovornošću države.

*predmetna šteta predstavlja materijalnu štetu nastalu uslijed terorističkog akta,*¹³⁰ postavljanje eksplozivne naprave od strane nepoznatog počinitelja je “...*nesporna činjenica da je šteta prouzročena terorističkim aktom*”,¹³¹ “*u postupku je utvrđeno da tužitelj potražuje nadoknadu štete za uništenu obiteljsku kuću uslijed terorističkog akta, a što inače nije ni sporno.*”¹³² i sl.¹³³

Kvalificiranje pojedine štetne radnje kao terorističkog akta zaslužuje posebnu obradu, budući da je povezano i s problemom definiranja kaznenog djela terorizma, te niz drugih pitanja izvan odštetnog prava. Ovdje je navedeno samo u cilju ukazivanja na problem postojanja posebnog slučaja odgovornosti države u kojem nije jasno koje su štetne radnje njime obuhvaćene, koji je postojao u vrijeme primjene čl. 180. bivšeg ZOO-a, a nije otklonjen ni donošenjem ZOTA.

5.2. *Odgovornost Republike Hrvatske prema ZOTA*

Prema ZOTA, Republika Hrvatska odgovara “*na načelima društvene solidarnosti, ravnomjernog snošenja javnog tereta te pravičnog i brzog obeštećenja*” (čl. 2. ZOTA).¹³⁴ Kako treba tumačiti odnos između odgovornosti države i navedenih načela i što znači odgovarati na tim načelima? Navedena načela mogu biti samo razlozi ustanovljenja i opravdanja odgovornosti koju propisuje ZOTA, ono što se smatra izvanpravnim ili pravopolitičkim osnovama, koje s obzirom na porijeklo mogu biti moralne, političke, društveno-ekonomske, sociološke i druge.¹³⁵ Ona, kao pravopolitičke osnove, nisu i ne mogu biti osnove konkretnih obveznopravnih odnosa odgovornosti države za štetu, već eventualno samog instituta odgovornosti za štetu iz ZOTA.

Zato se za odgovornost “*na načelima društvene solidarnosti, ravnomjernog snošenja javnog tereta te pravičnog i brzog obeštećenja*” opravdano postavlja pitanje radi li se uopće o odgovornosti za štetu na strani države ili je ZOTA zakon koji oštećenima pruža određena prava koja u biti spadaju u socijalnu kategoriju, odnosno nije li riječ o zakonskoj obvezi države *sui generis*?¹³⁶ U obrazloženju čl. 2. ZOTA govori se o odgovornosti države koja

¹³⁰ VSRH, Rev 155/05-2, od 16. ožujka 2005., <http://sudskapraksa.vsrh.hr>.

¹³¹ VSRH, Rev 358/05-2, od 18. svibnja 2005., <http://sudskapraksa.vsrh.hr>.

¹³² VSRH, Rev 905/04-2, od 4. studenog 2004., <http://sudskapraksa.vsrh.hr>.

¹³³ Postavljanje eksploziva od strane nepoznatog počinitelja u ranijoj je sudskoj praksi uglavnom kvalificirano kao pojedinačni akt nasilja ili ratna šteta, te je odgovornost Republike Hrvatske otklanjana.

¹³⁴ Čl. 2. ZOTA: “*Za štetu iz članka 1. ovoga Zakona odgovara Republika Hrvatska na načelima društvene solidarnosti, ravnomjernog snošenja javnog tereta te pravičnog i brzog obeštećenja.*”

¹³⁵ KLARIĆ, op. cit., str. 168.

¹³⁶ ZRILIĆ, ZRINKO, *Odgovornost Republike Hrvatske za štetu nastalu uslijed ratnih i terorističkih djelovanja te za štetu za koju je odgovarala bivša SFRJ*, Godišnjak 11, XIX.

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 ravnopravnog snošenja javnog tereta.”¹³⁷ Ovo je pravno konfuzno i nelogično obrazloženje, jer bez protupravnosti nema ni pravnog odnosa odgovornosti, a ako je odgovornost objektivna, nužno se radi o odgovornosti za štetnu radnju. Ako se, pak, radi o obeštećenju na načelu socijalne solidarnosti, onda uopće ne možemo govoriti o odgovornosti, pa ne treba ni raspravljati o vrsti te odgovornosti. Izgleda da ni sam naš zakonodavac nije bio siguran što propisuje – socijalna prava koja proizlaze iz posebne zakonske obveze *sui generis* prirode ili odgovornost.

U prilog tezi da se ipak radi o odgovornosti Republike Hrvatske govori činjenica da je brisanjem čl. 180. bivšeg ZOO-a preuzeta i obveza donošenja propisa o odgovornosti.¹³⁸ ZOTA i u svom nazivu i u tekstu članka uvijek govori o odgovornosti, a poziva se i na primjenu općih propisa o odgovornosti, pa su to dodatni argumenti da se radi o odgovornosti države za štetu. Međutim, prema čl. 180. bivšeg ZOO-a, država je odgovarala zbog propusta dužne radnje (sprečavanja štete od strane nadležnih organa). Bez obzira na to što je pravna teorija tražeći odgovor na pitanje zašto država (društveno-politička zajednica) odgovara za štetu prouzročenu terorističkim aktom, odnosno koji razlozi opravdavaju izdvajanje te štete iz općeg sustava odgovornosti i propisivanje objektivne odgovornosti države, između ostalog navodila i načela solidarnosti i pravičnosti, nije bilo spora o tome da se radi o objektivnoj odgovornosti države.

Neprirodna kombinacija solidarnosti i odgovornosti posljedica je već navedenog uzora u dokumentima koji uopće ne uređuju odgovornost. Država ne mora preuzeti odgovornost da bi izrazila solidarnost sa žrtvama. Odgovornost države i solidarnost se ne isključuju, ali se ne mogu kombinirati na način na koji je to učinio naš zakonodavac – država je, navodno, odgovorna, ali samo zato što je solidarna, pa može svoju odgovornost maksimalno ograničiti.

5.3. Šteta i opseg njezine naknade

5.3.1. Šteta koja je posljedica smrti, tjelesne povrede ili oštećenja zdravlja

Naknađuje se samo šteta “koja je posljedica smrti, tjelesne povrede ili oštećenja zdravlja” (7. st. 1. ZOTA). Država je preuzela obvezu naknade

Savjetovanje Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse, Organizator, Zagreb, 2004., str. 16.

¹³⁷ Konačni prijedlog ZOTA, II. Obrazloženje pojedinih odredaba Konačnog prijedloga ZOTA, Članak 2.

¹³⁸ “Postupci iz stavka 1. ovoga članka nastavit će se nakon što se donese propis kojim će se urediti odgovornost za štetu nastalu uslijed terorističkih akata.” (čl. 2. st. 2. Zakona o izmjeni ZOO-a).

samo tzv. šteta na osobama. Šteta koja nastaje kao posljedica smrti, tjelesne povrede ili oštećenja zdravlja, može biti kako materijalna (troškovi liječenja, troškovi pogreba, umanjenje zarade, gubitak uzdržavanja...), tako i nematerijalna (strah i bol, povreda prava osobnosti). Budući da ZOTA u čl. 8. propisuje da se “materijalne štete nastale uslijed uzroka navedenih u ovom Zakonu nadoknađuju na teritoriju cijele Republike Hrvatske u obliku obnove oštećenih ili uništenih materijalnih dobara sukladno odredbama Zakona o obnovi”, postavlja se pitanje je li materijalna šteta nastala kao posljedica smrti, tjelesne povrede ili oštećenja zdravlja tom odredbom isključena iz naknađivanja od strane države. Na te oblike materijalne štete nije moguće primijeniti Zakon o obnovi,¹³⁹ a opći propisi obveznog prava o odgovornosti za štetu mogu se primijeniti ako nisu u suprotnosti s odredbama i ciljem ZOTA (čl. 6. ZOTA).

Ispravno je, smatramo, navedenu nejasnu odredbu tumačiti na način da je u čl. 8. ZOTA zakonodavac pod materijalnim štetama mislio samo na štete na materijalnim dobrima. Materijalne štete koje su posljedica smrti, tjelesne povrede ili oštećenja zdravlja, ulaze u pojam štete iz čl. 7. st. 1., a na njih treba primijeniti odredbe ZOO-a. Svako bi drugačije tumačenje bilo na štetu oštećenika i suprotno izričitoj odredbi ZOTA. Radi se, dakle, ne o razlikovanju vrsta šteta, već o razlikovanju objekata štetne radnje – stvari i materijalnih dobara s jedne strane i života, tijela i prava osobnosti s druge strane. Da je intencija zakonodavca bila propisivanje odgovornosti samo za nematerijalnu štetu nastalu kao posljedicu smrti, tjelesne povrede ili oštećenja zdravlja, nužno bi bilo u čl. 7. st. 1. umjesto “štete”, navesti “nematerijalne štete”.¹⁴⁰

Vrhovni sud, međutim, u svojim odlukama donesenim nakon stupanja na snagu ZOTA za štete na osobama koristi termin nematerijalne štete, a za štete na materijalnim dobrima materijalne štete: “*Naime, prema odredbi čl. 7. st. 1. Zakona o odgovornosti za štetu nastalu uslijed terorističkih akata i javnih demonstracija (“Narodne novine”, broj 117/03) oštećenik ima pravo samo na naknadu one štete koja je posljedica smrti, tjelesne povrede ili oštećenja zdravlja (naknadu nematerijalne štete). Materijalna šteta nastala kao posljedica terorističkih akata i javnih demonstracija naknađuje se u obliku obnove oštećenih ili uništenih materijalnih dobara sukladno*

¹³⁹ NN 24/96., 54/96., 87/96., 57/00.

¹⁴⁰ I iz obrazloženja uz čl. 7. jasno je da i materijalne štete ulaze u pojam štete iz čl. 7. st. 1.: “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.” Prvenstveno je, dakle, cilj naknada upravo materijalne štete, a potom i izravne neimovinske štete.

Zakonu o obnovi ("Narodne novine", broj 24/96, 54/96, 87/96, 57/00)."¹⁴¹ I pored lošeg izražavanja zakonodavca, trebalo bi biti jasno o čemu se radi i izbjegavati daljnje korištenje izraza nematerijalna šteta za štete koje su posljedica smrti, tjelesne povrede ili oštećenja zdravlja.

Pravo oštećenika na naknadu štete zbog smrti, tjelesne povrede ili oštećenja zdravlja ograničeno je na 60% iznosa utvrđene štete, a ukupna šteta mu ne može biti naknađena u iznosu većem od 350.000,00 kuna (čl. 7. st. 2. ZOTA). Iako su na ovo ograničavanje upućivani prigovori da je protivno načelima naknade štete, ti prigovori nisu prihvaćeni s obrazloženjem da Konvencija propisuje mogućnost ograničenja.¹⁴² Primjedba da bi odredbe o određivanju visine odštete trebalo doraditi, jer se postavljaju pitanja kako objektivno odrediti visinu odštete, nije prihvaćena uz obrazloženje da će se primjenom općih propisa obveznog prava o odgovornosti za štetu (ako nisu u suprotnosti s odredbama i ciljem toga zakona) i uz procjenu relevantnih okolnosti u svakom pojedinom slučaju odrediti naknada.¹⁴³

Jesu li predložena ograničenja postavljena prenisko ili ne, pitanje je, naravno, procjene realnih mogućnosti države. S gledišta žrtve ona se uvijek mogu činiti preniskim, a za državu ipak predstavljati značajan financijski teret. Budući da čl. 180. bivšeg ZOO-a nije propisivao nikakva ograničenja, objektivno ovo predstavlja značajno smanjenje prava žrtve prema državi, posebno s obzirom na njegovu povratnu primjenu. Opravdanost ograničenja za primjenu na odnose nastale nakon stupanja na snagu ZOTA, lakše je braniti. Međutim, ograničenje po postotku iznosa utvrđene štete, za razliku od drugih vrsti ograničenja (po oštećeniku, po događaju, po pojedinom naslovu naknade i sl.), strano je ne samo našem odštetnom pravu, već i odštetnom pravu uopće. Navedeno ograničenje, ipak, a posebno način na koji se ono opravdava, ponovo navodi na pitanje radi li se u ZOTA uopće o odgovornosti države?

Bez obzira na ograničenje, ukoliko žrtve terorističkih akata ubuduće ne budu imale samo "golo zakonsko pravo", koje neće moći i ostvariti već će im tih 60% iznosa pretrpljene štete država zaista brzo priznati i isplatiti, i to će biti značajan pomak u odnosu na dosadašnju praksu. Isplatom naknade na Republiku Hrvatsku prelaze *ex lege*, do visine isplaćene naknade, sva prava

¹⁴¹ VSRH, Rev 905/04-2, od 4. studenog 2004. Vidi i: VSRH, Rev 276/04-2, od 8. travnja 2004., VSRH, Rev 928/04-2, od 12. srpnja 2005., VSRH, Rev 155/05-2, od 16. ožujka 2005., VSRH, Rev 358/05-2, od 18. svibnja 2005., VSRH, Rev 617/04-2, od 21. travnja 2005., VSRH, Rev 596/04-2, od 2. ožujka 2005., VSRH, Rev 860/04-2, od 3. studenog 2004. Sve objavljene na <http://sudskapraksa.vsrh.hr>.

¹⁴² Općenito se na Konvenciju pozivalo za opravdanje ograničenja ili isključenja prava oštećenika. Nije se, međutim, uzelo u obzir to da se Konvencija odnosi ne samo na štete prouzročene terorističkim aktima, već i drugim namjernim aktima nasilja. Posebno je pitanje i priroda naknade – ako je ona socijalno pravo, izraz solidarnosti države, jasno je da se može ograničiti, a pitanje ograničenja visine naknade odgovorne osobe sasvim je drugi problem.

¹⁴³ Konačni prijedlog ZOTA, V. Primjedbe s rasprave u Hrvatskom Saboru na Prijedlog ZOTA koje predlagatelj nije prihvatio, Članak 7.(8.)

oštećenika prema štetniku, ili Hrvatskom fondu za zdravstveno osiguranje (čl. 7. st. 3. ZOTA).¹⁴⁴

5.3.2. Šteta na materijalnim dobrima

Konačnim je prijedlogom zakona, u odnosu na Prijedlog, dodana nova odredba o naknadi "materijalne" štete (štete na materijalnim dobrima).¹⁴⁵ "Materijalne štete nastale uslijed uzroka navedenih u ovom Zakonu nadoknađuju se na teritoriju cijele Republike Hrvatske u obliku obnove oštećenih ili uništenih materijalnih dobara sukladno odredbama Zakona o obnovi." (čl. 8. ZOTA). Postavlja se pitanje opravdanosti spominjanja naknade štete prema Zakonu o obnovi, jer cilj i smisao Zakona o obnovi nije bilo obvezivanje države na obnovu s temelja odgovornosti za ratnu štetu ili štetu prouzročenu terorističkim aktom, već pomoć države građanima da oštećene objekte dovedu u stanje prikladno za korištenje. Pravo na obnovu ne temelji se na odgovornosti države, niti se ostvaruje na načelima naknade štete.¹⁴⁶ Štete na materijalnim dobrima se, dakle, ne naknađuju po načelu odgovornosti za štetu, već se popravljaju primjenom Zakona o obnovi, država za njih nije odgovorna, već ih samo popravljaju, na jednak način i temeljem jednakih pravila, kao i ratne štete na tim dobrima. Navedenom se odredbom direktno upućuje na primjenu Zakon o obnovi, a time isključuje primjena ne samo odredbi ZOTA, već i općih propisa o odgovornosti, za razliku od šteta na osobama na koje se, ukoliko nisu u suprotnosti s odredbama i ciljem ZOTA, primjenjuju opća pravila odštetnog prava (čl. 6. ZOTA).

¹⁴⁴ U odnosu na tekst Prijedloga zakona, u Konačnom su prijedlogu brisani osiguratelji, jer je brisan i čl. 9. Prijedloga - o zabrani osigurateljima da iz osiguranih rizika isključe štete čiju naknadu zakon regulira.

¹⁴⁵ U Konačnom prijedlogu ZOTA kao čl. 7. st. 4., a u ZOTA, uz određene dopune, to je čl. 8.

¹⁴⁶ Iz čl. 8. ZOTA bi ipak proizlazilo da je intencija zakonodavca bila naknada štete, ali putem primjene zakona koji nema veze s naknadom štete. Budući da odredba čl. 8. spada u one dodane u Konačnom prijedlogu, a mijenjane pred samo donošenje ZOTA (sve do tada, predlagatelj je jasno iskazivao stav (u Prijedlogu zakona) da Republika Hrvatska neće preuzeti odgovornost za štetu na materijalnim dobrima. Međutim, na prijedlog Ureda zastupnika Vlade Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava u Strasbourgu i Ureda za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske dodana je odredba o naknadi u obliku obnove), teško da je dovoljno pažnje posvećeno pitanju koliko je upućivanje na Zakon o obnovi zaista dobro i u praksi jednostavno primjenjivo rješenje. Upućivanje na Zakon o obnovi dovodi nužno i do pitanja odgovara li država uopće za štete na materijalnim dobrima prouzročene terorističkim aktima (jer za štete koje se naknađuju Zakonom o obnovi ne odgovara). Ako se materijalno dobro dovodi do stanja prikladnog za život, boravak odnosno korištenje, moguće je da obnovom šteta bude nadoknađena samo djelomično ili uopće ne (ako oštećenje prouzročeno terorističkim aktom nije to dobro toliko oštetilo da ono nije više bilo prikladno za korištenje), ali i da bude obnovom dovedeno u bolje stanje no što je bilo prije oštećenja terorističkim aktom (npr. uništena nedovršena gradnja). S obzirom da država ne odgovara do pune naknade, niti je korisnik obnove dužan državi prema pravilima o stjecanju bez osnove vratiti iznos za koji je obnovljeno dobro dobilo na vrijednosti u odnosu na stanje koje je prethodilo oštećenju, zaključuje se da iako ZOTA izričito spominje naknađivanje, kod Zakona o obnovi nema govora o primjeni instituta naknade štete. Tako i ZRILIĆ, op. cit., str. 15.

Primjena Zakona o obnovi na štete nastale dok je na snazi bio čl. 180. bivšeg ZOO-a može u praksi izazvati niz problema: vremensko ograničenje primjene toga zakona,¹⁴⁷ kvalifikacije štetne radnje kao terorističkog akta od strane upravnih tijela,¹⁴⁸ odnos objekata obnove i objekata oštećenih ili

¹⁴⁷ Potrebno je upozoriti na činjenicu da odredba čl. 8. ZOTA nema nikakvog izričitog ograničenja primjene u smislu vremena nastanka štete na materijalnim dobrima. U Obrazloženju konačnog prijedloga ZOTA navedeno je da je "ovaj članak dopunjen 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." Jasno je da je intencija bila da se obuhvate samo štete nastale do 3. veljače 1996. godine, ali taj datum nije ušao u tekst zakona, pa "naknađivanje" nije ograničeno na štete nastale do toga dana. Članak 8. kaže "materijalne štete nastale uslijed uzroka navedenih u ovom Zakonu", a to su uzroci tj. štetne radnje iz čl. 1. toga zakona koji također ne specificira vrijeme nastanka tih štetnih radnji, pa ni iz te odredbe ne proizlazi da se čl. 8. ne primjenjuje na štetne radnje nastale nakon 3. veljače 1996., odnosno i buduće takve radnje.

Očito je da je odgovor o vremenskom ograničenju nastanka šteta na materijalnim dobrima koje će se naknađivati nužno potražiti u Zakonu o obnovi. Taj zakon u čl. 1. propisuje da se njime uređuje obnova uništenih ili oštećenih materijalnih dobara koja su bila izložena razornim djelovanjima i posljedicama tih djelovanja od početka velikosrpske agresije, pa tijekom Domovinskog rata, do završetka mirne reintegracije. Čl. 9. Zakona o obnovi propisuje da se ratna uništenja ili oštećenja materijalnih dobara u smislu toga zakona priznaju prema Zakonu o utvrđivanju ratne štete (NN 61/91., 70/91., dalje ZURŠ) i mjerilu nadležne županijske komisije za popis i procjenu ratne štete. U tom bi smislu, dakle, rok za nastanak štete – kako ratne tako i one prouzročene terorističkim aktom, bio onaj koji određuje ZURŠ, a to je od 15. kolovoza 1990. do prestanka neprijateljstva. Međutim, kako je Zakon o odgovornosti Republike Hrvatske za štetu uzrokovanu od pripadnika hrvatskih oružanih i redarstvenih snaga tijekom domovinskog rata (NN 117/03.) u čl. 3. st. 2. uz presumpciju ratne štete naveo period od 17. kolovoza 1990. do 30. lipnja 1996. godine, i to je mogući datum do kojeg bi se oštećenima čija su materijalna dobra oštećena u terorističkom aktu moglo priznati pravo na naknadu (prema Zakonu o obnovi). Međutim, kako je brisanjem čl. 180. bivšeg ZOO-a ukinuta i pravna osnova odgovornosti Republike Hrvatske za te štete, moguće je i tumačenje da će se Zakon o obnovi zaista i primjenjivati samo na popravljane šteta prouzročenih terorističkim aktom do tog ukidanja, 3. veljače 1996. Ali, budući da za te štete Republika Hrvatska ionako ne odgovara, već ih samo popravljiva, vezivanje za trenutak do kad je odgovarala nije potpuno opravdano. U svakom slučaju, smatramo da bi donošenje izričite odredbe u tom smislu bilo nužno.

¹⁴⁸ Upravna tijela, ocjenjujući dokaze izvedene u upravnom postupku, trebaju odlučiti radi li se o šteti nastaloj uslijed terorističkog akta. U svrhu primjene Zakona o obnovi, nema više potrebe razlikovanja ratne štete i štete prouzročene terorističkim aktom. Pitanje je hoće li se onim osobama čiji su zahtjevi za obnovu odbijeni zbog činjenice da se prije stupanja na snagu ZOTA Zakon o obnovi nije primjenjivao na štete nastale terorističkim aktom, priznati pravo da se o njihovim zahtjevima ponovo odlučuje i je li time što su odbijeni iz tog razloga riješeno prethodno pitanje – da se radi o terorističkom aktu. Upravni sud Republike Hrvatske u Us-8026/97, od 27.09.2000.: "*Šteta koja je nastala na objektu zbog terorističkog čina nije ratna šteta (čl. 4. st. 1.)*." (IO 2000/146/1z., cit. prema ZRILIĆ, op. cit., str. 18.); "*Ukoliko je šteta na objektu nastala uslijed terorističkog čina, objekt ne podliježe obnovi sukladno Zakonu o obnovi, iako je oštećenje na objektu utvrđeno i zapisnikom o očevidu Komisije za procjenu ratne štete*." (Upravni sud Hrvatske, Us-2300/1999, od 18. travnja 2001., Zbornik odluka 1977-2002, Narodne novine d.d., Zagreb, 2002., str. 650.-651.). S obzirom na to da o naknadi štete nastaloj jednom te istom štetnom radnjom, kojom je prouzročena i šteta na osobi i šteta na materijalnim dobrima, trebaju odlučivati i sudovi (odnosno prethodno Državno odvjetništvo) i upravna tijela u upravnom postupku, moguće je da jedna ta ista štetna radnja bude od njih različito

uništenih terorističkim aktom,¹⁴⁹ primjerenost primjene nekih pretpostavki prava na obnovu kod naknade štete prouzročene terorističkim aktom,¹⁵⁰ pitanje imaju li i pravne osobe pravo na “naknađivanje” prema Zakonu o obnovi¹⁵¹ itd. Problem je to što većina odredbi Zakona o obnovi po svojoj prirodi ni smislu nisu (odnosno ne bi trebale biti) primjenjive na štetu prouzročenu terorističkim aktom, pa je nužno da se o tim pitanjima zakonodavac izjasni.

5.4. Oštećenici, štetnik i odgovorna osoba

Oštećenicima se smatraju “osobe kojima je šteta nanesena kao i osobe kojima je šteta uzrokovana sprječavanjem štetne radnje ili pružanjem pomoći

kvalificirana. Koje je to tijelo čija je ocjena radi li se o terorističkom aktu ili ne, mjerodavn(ij)a? Da li činjenica da je, npr. Državno odvjetništvo zaključilo nagodbu s oštećenikom za štetu koja je posljedica smrti, tjelesne povrede ili oštećenja zdravlja, znači i da je time riješeno prethodno pitanje radi li se o terorističkom aktu pa upravno tijelo to niti ne treba ocjenjivati? Što kada sudski postupak i upravni postupak budu vođeni istovremeno i u upravnom bude priznato pravo na obnovu, a u sudskom oštećenik odbijen s tužbenim zahtjevom?

¹⁴⁹ Materijalna dobra fizičkih osoba uništena ili oštećena terorističkim aktom, trebala bi ulaziti u pojam objekta obnove, pa je samo za oštećenike koji su štetu pretrpjeli na stambenim i gospodarskim zgradama jasno da imaju pravo na obnovu prema Zakonu o obnovi, a za oštećenike kojima je terorističkim aktom uništeno materijalno dobro koje nije navedeno u citiranoj odredbi jasno da pravo na obnovu nemaju. Moguće je da se kao sporno javi pitanje gospodarstva kao objekta obnove pri naknadi štete prouzročene terorističkim aktom. Što se pod gospodarstvom smatra, navedeno je primjerice, a između ostalog tu je i obrt. Kako je među objektima terorističkih akata bilo i ugostiteljskih objekata, restorana, a moguće i vozila korištenih u obavljanju obrtničke djelatnosti, biti će zanimljivo vidjeti hoće li se, u kojem opsegu i na koji način takve štete popravljati.

¹⁵⁰ Pravo na obnovu pod uvjetima iz Zakona o obnovi imaju vlasnici, suvlasnici stambenih zgrada, te zaštićeni najamoprincipi u stanovima u tim zgradama i vlasnici drugih uništenih ili oštećenih materijalnih dobara koji su državljani Republike Hrvatske te osobe koje su 1991. imale prebivalište u Republici Hrvatskoj (čl. 4.). Ograničavanje prava na obnovu državljanstvom, odnosno prebivalištem oštećenika ne bi se trebalo primjenjivati kada je u pitanju naknada štete prouzročene terorističkim aktom. To ne samo da nije u skladu s ranijim uređenjem prema kojem su i stranci imali pravo na naknadu štete, već ni sa međunarodnim pravilima o tom pitanju.

¹⁵¹ Budući da pravo na obnovu imaju i pravne osobe sa sjedištem u Republici Hrvatskoj (čl. 4. st. 2.), a da prema čl. 180. bivšeg ZOO-a nisu imale pravo na naknadu štete prouzročene terorističkim aktima, može se postaviti pitanje jesu li primjenom Zakona o obnovi na te štete dobile i pravo na obnovu koje prije donošenja ZOTA nisu imale. Intencija zakonodavca pri donošenju ZOTA sigurno nije bila proširiti popravlanje štete i na one koje ranije nisu bile obuhvaćene odgovornošću države. Ali, budući da ZOTA ne isključuje primjenu Zakona o obnovi na štete koje su uslijed u njemu navedenih uzroka pretrpjele pravne osobe, ne postoji opravdanje za njihovo isključenje. Biti će u svakom slučaju zanimljivo vidjeti što će o tom problemu reći sudska praksa. S obzirom na navedeno nepostojanje izričitih ograničenja u smislu perioda nastanka šteta i samih oštećenika kojima se šteta na materijalnim dobrima popravljaju primjenom Zakona o obnovi, jezičnim tumačenjem navedenih odredbi, dolazimo do zaključka da bi šteta nastalu terorističkim aktom izvršenim i nakon ukidanja odgovornosti Republike Hrvatske, uključujući i buduće takve akte, Republika Hrvatska trebala popravljati svim fizičkim i pravnim osobama.

žrtvama” (čl. 4. ZOTA).¹⁵² Oštećenici koji su sudjelovali 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 ili koji su neopravdano uskratili obavijesti važne za sprečavanje i uhićenje počinitelja nemaju pravo na naknadu štete (čl. 5. st. 1. ZOTA).¹⁵³

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 (čl. 5. st. 2. ZOTA).¹⁵⁴

¹⁵² Iako koristi različite termine pri definiranju oštećenika: “hanesena” i “uzrokovana”, time se ne naglašava neka razlika među tim oštećenicima, niti se krug oštećenika sužava – to su sve osobe koje kao oštećenike definira ZOA, osim onih kojima je čl. 5. st. 1. ZOA isključio pravo na naknadu. Navedenim je čl. 4. odgovornost države osim za slučajeve iz čl. 1. ZOA proširena i na štete koje oštećenici pretrpe uslijed radnji sprečavanja štetne radnje ili pružanja pomoći žrtvama. Time bi država trebala biti onemogućena u uspješnom pozivanju na prouzročenje štete u stanju nužde. Tako i ZRILIĆ, op. cit., str. 20.

¹⁵³ Ovakvo određenje osoba koje su oštećene, ali nemaju pravo na naknadu, moglo bi u primjeni zakona također izazvati poteškoća zbog upotrebe pojmova koji nisu definirani i pitanje je tko i u kojem ih postupku može definirati. Tako se postavlja pitanje što je to teroristička organizacija, odnosno skupina? Može li to Državno odvjetništvo samo prosuđivati ili će o tome odluku morati donijeti sud? Potreba za posebnom odlukom u tom smislu, naravno, onemogućava ostvarenje jednog od načela naknade prema ZOA – brzo obeštećenje. Ništa lakše za utvrditi nije niti činjenicu je li neka osoba opravdano ili neopravdano uskratila obavijest koja je važna za sprječavanje i uhićenje počinitelja. Da bi se moglo utvrditi navedene činjenice – prethodno bi bilo potrebno utvrditi tko je štetnik i proglasiti ga krivim, a što je u koliziji s odredbom da je pravo na naknadu neovisno o tome da li je štetnik utvrđen, kazneno proganjen ili oglašen krivim (čl. 3. ZOTA). Vidi: BUTOROVIĆ, DARKO, *Odgovornost za štetu Republike Hrvatske uzrokovanu terorističkim aktima i demonstracijama, nastalu od pripadnika hrvatskih oružanih i redarstvenih snaga tijekom Domovinskog rata, nastalu u bivšoj SFRJ za koju je odgovarala SFRJ, de lege ferenda*, Informator, br. 5104., od 05.02.2003., str. 8.

Prijedlog zakona propisivao je i da pravo na naknadu štete ne postoji ni ako “osobito opravdani razlozi” ukazuju da bi njezino davanje bilo u “očitoj suprotnosti s načelima morala ili pravičnosti” (čl. 5. st. 3. Prijedloga Zakona). Moramo priznati da nije bilo jasno koji bi to osobito opravdani razlozi činili naknadu štete žrtvi terorističkog akta nemoralnom ili nepravičnom. Ukoliko, naime, isključimo sve oštećenike navedene u prethodna dva stavka, ne nalazimo još neke posebne razloge koji bi dodatno opravdavali isključenje prava na naknadu. U obrazloženju navedene odredbe pozivalo se na čl. 8. st. 2. i 3. Konvencije. Iako Konvencija spominje mogućnost smanjenja ili odbijanja naknade ukoliko bi to bilo suprotno osjećaju pravednosti ili javnom poretku (*ordre public*) (čl. 8. st. 3. Konvencije), ovako široko postavljena i neprecizna odredba nije najbolje rješenje. Ta je odredba Konvencije oštro kritizirana i pri donošenju Smjernice. Treba, dakle, svakako pozdraviti brisanje tog stavka iz Konačnog prijedloga i ZOA. Isto vrijedi i za odredbu prema kojoj bi strane osobe imale pravo na naknadu štete pod uvjetom uzajamnosti (čl. 6. Prijedloga Zakona), također brisanu u Konačnom prijedlogu, a na prijedlog Ministarstva za europske integracije, iz razloga što je njegova odredba u suprotnosti s čl. 3. Deklaracije UN-a, čl. 3. Europske Konvencije te Europskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda koja u čl. 6. st. 1. izričito koristi termin “svatko”. Vidi Obrazloženje, Razlike između rješenja u Konačnom prijedlogu zakona u odnosu na Prijedlog zakona.

¹⁵⁴ Prijedlog ZOA iz siječnja 2003. godine samo je isključivao njihovo pravo na naknadu po tom zakonu, bez pozivanja na primjenu općih propisa.

Štetnici iz čl. 1. ZOTA jesu osobe koje su izvršile teroristički akt i drugi akt nasilja poduzet s ciljem teškog narušavanja javnog reda, te sudionici demonstracija i drugih oblika masovnog izražavanja raspoloženja na javnim mjestima. Osim njih, kao štetnici se u čl. 4. ZOTA javljaju i osobe koje su štetu prouzročile sprječavanjem štetne radnje ili pružanjem pomoći žrtvama. Na odgovornost štetnika iz čl. 1. ZOTA primjenjuju se opća pravila o odgovornosti za delikt. Isto vrijedi i za štetnike koji su štetu nanijeli sprječavanjem štetne radnje ili spašavanjem. Njihove radnje su štetne radnje, ali nisu protupravne i te će se osobe u pravilu moći pozivati na stanje nužde, a mogu odgovarati u slučaju postojanja prekoračenja granice stanja nužde, za onaj dio štete koji prelazi visinu štete uzrokovane u granicama postojećeg stanja nužde.¹⁵⁵

5.5. Postupak za ostvarenje prava na naknadu i zastara zahtjeva

ZOTA propisuje da obveza naknade štete “*postoji neovisno o tome je li štetnik utvrđen, kazneno progonjen ili oglašen krivim*” (čl. 3. ZOTA).¹⁵⁶ Budući da ne propisuje dodatne pretpostavke koje bi se trebale ispuniti prije podnošenja zahtjeva za naknadu, oštećenik se državi (Državnom odvjetništvu RH) može obratiti odmah, neovisno o (ne)mogućnosti naknade štete od samog štetnika ili iz drugih izvora. Ako je, ipak, namjera zakonodavca bila da država odgovara tek supsidijarno, kada i ako se oštećenik ne može obešteti na drugi način, bilo je nužno detaljno propisati kada i pod kojim pretpostavkama ima pravo tražiti naknadu od države. Ipak bi bilo u suprotnosti s “pravičnim i brzim obeštećenjem” iz čl. 2. ZOTA oštećeniku nalagati obvezu prethodnog neuspješnog pokušaja namirenja.

Zahtjev za naknadu štete oštećenik podnosi Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske, a s njim sklopljena izvansudska nagodba ima snagu ovršne isprave (čl. 9. st. 1. i 2. ZOTA). U slučaju neprihvatanja ponude Državnog odvjetništva, odnosno ukoliko ono u roku od 60 dana ne odluči o podnesenom zahtjevu, oštećenik može svoje pravo na naknadu ostvarivati u postupku pred nadležnim sudom, koji je žuran (čl. 9. st. 3. i 4. ZOTA).

¹⁵⁵ Čl. 1052. st. 2. Novog ZOO-a, čl. 161. st. 2. bivšeg ZOO-a. O stanju nužde (krajnjoj nuždi) više vidi: GORENC, VILIM, *Zakon o obveznim odnosima s komentarom*, RRiF-plus, Zagreb, 1998., str. 227.; VEDRIŠ, MARTIN, KLARIĆ, PETAR, *Građansko pravo, Opći dio, stvarno, obvezno i nasljedno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2000., str. 652.; VIZNER, op. cit., str. 692.-693. Država odgovara za štetu koju prouzroče obje kategorije štetnika. Ona se ne može, budući je čl. 4. izričito propisano da su oštećenici i osobe kojima je šteta nanesena sprječavanjem štetne radnje ili spašavanjem, pozivati da su te štete prouzročene u stanju nužde.

¹⁵⁶ U Obrazloženju uz čl. 3. predlagatelj se poziva na st. 2. čl. 2. Konvencije, koji propisuje da naknada treba biti dana i ukoliko štetnik ne može biti procesuiran ili kažnjen. Međutim, to samo za sebe nije dovoljan argument za zauzimanje stava da se od države naknada može tražiti (i dobiti) potpuno neovisno o tome je li oštećenik prije toga pokušao i ima li još uvijek mogućnost naknadu (u potpunosti ili djelomično) ostvariti iz drugih izvora.

Državnom bi odvjetništvu Republike Hrvatske oštećenici trebali podnositi samo zahtjeve za naknadu štete koja je posljedica smrti, tjelesne povrede ili oštećenja zdravlja (štete iz čl. 7. st. 1.), dok bi zahtjeve za obnovu oštećenih ili uništenih materijalnih dobara (štete iz čl. 8.) trebali izravno podnositi upravnim tijelima nadležnim prema Zakonu o obnovi.

Čl. 11. ZOTA regulira pitanje zastare na način da ukoliko je zastarijevanje naknade štete počelo teći prije 3. veljače 1996., ono nastavlja teći nakon njegova stupanja na snagu, a vrijeme koje je isteklo prije zaustavljanja računa se u zakonom određeni rok za zastaru. Za štete nastale nakon 3. veljače 1996. zastarijevanje počinje teći od stupanja na snagu toga Zakona.¹⁵⁷ I primjena općih pravila o zastari dovela bi do istog rezultata, jer se brisanje određenog propisa uz očekivanje donošenja novog može kvalificirati kao zakonski uzrok za zastoje zastare. Ipak nije loše izričito odredbom otkloniti mogućnost drugačijeg tumačenja. Upravna se tijela neće baviti pitanjem zastare zahtjeva za naknadu štete jer se ona ne primjenjuje na Zakon o obnovi.

6. Zaključak

Poredbenopravna rješenja pokazuju da se odgovornost države za štetu i solidarnost s oštećenicima ne trebaju isključivati ni miješati. Zbog tradicionalno vrlo različitog pristupa odgovornosti države u pojedinim sustavima, za štetu prouzročenu terorističkim aktima neke država mogu odgovarati samo ako se dokaže gruba nepažnja njihovih organa (npr. Francuska) dok je u nekima ta odgovornost objektivna (npr. Španjolska). To, međutim, ne utječe na opseg prava priznatih sustavima državnih naknada za tu štetu. Načela solidarnosti i pravičnosti na kojima se takvi sustavi temelje nemaju nikakav utjecaj na pravila o odgovornosti države.

S obzirom na obvezu usklađenja s pravom Europske unije, Republika Hrvatska morat će solidarnost sa žrtvama izraziti prema uzoru na poredbenopravna rješenja - žrtvama nasilja zaista omogućiti brzo i pravično obeštećenje putem državnih naknada. Popravljanje šteta na načelima solidarnosti i pravičnosti (na kojima se navodno temelji odgovornost Republike Hrvatske prema ZOTA) ne spada u odštetno pravo. Jasno je da ZOTA nije propis kojim je udovoljeno obvezi postojanja sustava naknade žrtvama namjernih nasilnih kaznenih djela iz Smjernice Vijeća 2004/80, te će u biti

¹⁵⁷ Ova odredba ponavlja pravila ZOO-a o utjecaju uzroka zastoja zastarijevanja. Čl. 238. Novog ZOO-a:

“(1) Ako zastara nije mogla početi teći zbog nekoga zakonskog uzroka, ona počinje teći kad taj uzrok prestane.

(2) Ako je zastara počela teći prije nego što je nastao uzrok koji je zaustavio njezin daljnji tijek, ona nastavlja teći kad prestane taj uzrok, a vrijeme koje je isteklo prije zastoja računa se u zakonom određeni rok za zastaru.” Isto je propisivao i čl. 384. bivšeg ZOO-a.

nužno donošenje novih propisa, a po njihovu se usvajanju treba razmotriti i brisanje toga posebnog slučaja odgovornosti države koji to u svojoj suštini i nije. Država se time, naravno, ne bi oslobodila od odgovornosti za štetu prouzročenu terorističkim aktom (niti drugim kaznenim djelom), na temelju općih pravila o odgovornosti za propuste svojih organa.

Navedeno se, naravno, odnosi na buduće uređenje problema naknade štete žrtvama terorističkih akata. Za promjenu odnosa odgovornosti u odnos solidarnosti za već nastale štete nikako ne možemo naći opravdanje. Budući da je povratna primjena ZOTA i od Ustavnog suda i od Vrhovnog suda Republike Hrvatske očito prihvaćena kao nesporna, kod odlučivanja o eventualnoj "odgovornosti" Republike Hrvatske sudska će praksa tumačenjem morati prevladati niz nejasnoća i nelogičnosti sadržanih u njegovim odredbama.

Summary

LIABILITY OF THE REPUBLIC OF CROATIA FOR DAMAGES CAUSED BY A TERRORIST ACT

The article examines liability of the Republic of Croatia for damages caused by a terrorist act and presents an overview of international documents and rules related to this kind of liability in both comparative law and European Union law, that the issue of damages caused by a terrorist act do not treat as a special case of state liability for damages. The basic issues related to systems of state compensations to victims of violent acts in Member States are presented and problems deriving from their differences are pointed out. The author also warns about shortcomings of present regulation of the subject matter in the Republic of Croatia and emphasizes a need for harmonization with the European Union law.

Key words: state liability for damages, state compensation, social solidarity.

Zusammenfassung

HAFTUNG DER REPUBLIK KROATIEN FÜR SCHÄDEN, DIE WEGEN EINES TERRORISTISCHEN AKTES ENTSTANDEN SIND

In der Arbeit wird die Frage der Haftung der Republik Kroatien für Schäden, die durch eine terroristische Aktion verursacht wurden, bearbeitet und ein Überblick über internationale Dokumente und Entscheidungen im vergleichenden Strafrecht der Europäischen Union gegeben, die die Frage des Schadenersatzes an Opfer von Gewalt nicht als besonderen Fall von

Schadenshaftung eines Staates absondern. Es wird ein Überblick über die grundlegenden Fragen, die durch die Systeme staatlicher Entschädigung an Opfer von Gewalt in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union erfasst werden, gegeben und die Probleme betont, die durch deren Verschiedenheit entstehen. Es wird auf die Mängel der derzeit geltenden Regulationen in der Republik Kroatien hingewiesen und auf die Notwendigkeit deren Anpassung an das Recht der Europäischen Union.

Schlüsselwörter: *Schadenshaftung, staatliche Entschädigung, gesellschaftliche Solidarität.*

Sommario

RESPONSABILITÀ DELLA REPUBBLICA DI CROAZIA PER DANNO CAUSATO DA ATTO TERRORISTICO

Nel lavoro si esamina la responsabilità della Repubblica di Croazia per il danno causato da un atto terroristico e si presenta una rassegna di documenti e soluzioni internazionali riguardanti questo tipo di responsabilità sia in diritto comparato che nel diritto dell'Unione Europea, le cui disposizioni non considerano la questione del danno causato da un atto terroristico come un caso speciale di responsabilità dello stato per danno. Sono presentate le regole fondamentali concernenti i sistemi statali di risarcimento a vittime di atti violenti negli Stati membri e sono illustrati i problemi derivanti dalle loro differenze. L'Autrice allerta sulle deficienze della presente regolamentazione della materia nella Repubblica di Croazia ed enfatizza il bisogno di armonizzazione con il diritto dell'Unione Europea.

Parole chiave: *responsabilità per danno dello stato, risarcimento statale, solidarietà sociale.*