Zagrebačka pravna revija

Elektronički časopis poslijediplomskih studija Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

Vol. 14 | Br. 1 | 2026

ČLANCI

Voice and (Muted) Choice: Suppression of Direct and Participatory Democracy by the Croatian Governing Elites
Ana Horvat Vuković, Dora Pavković, Đorđe Gardašević

„Pulska Camorra“ pred licem pravde: Kazneni postupak protiv općinskih službenika od političkog oslobađanja u Rovinju do delegiranog suđenja u Klagenfurtu
Dunja Milotić

Obveza zastupanja stranih osoba u postupcima zaštite prava industrijskog vlasništva
Katarina Džimbeg, Ana Rački Marinković

Međudržavni sporovi pred Europskim sudom za ljudska prava
Iva Lukin

Organski zakoni kojima se razrađuju Ustavom utvrđena ljudska prava i temeljne slobode u praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske: Metodološka analiza
Niko Jarak

Zagreb Law Review

e-Journal of Postgraduate Studies of Faculty of Law, University of Zagreb

ISSN: 1848-6118

ZAGREBAČKA PRAVNA REVIJA

Elektronički časopis poslijediplomskih studija
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu



revija.pravo.unizg.hr

Nakladnik / Publisher

Sveučilište u Zagrebu Pravni fakultet / University in Zagreb Faculty of Law

Glavni urednik / Editor-in-chief

izv. prof. dr. sc. Zoran Burić

Izvršni urednik / Executive editor

dr. sc. Juraj Brozović

Tehnički urednik / Technical editor

Krunoslav Fučkor

Uredništvo / Editorial bord

prof. dr. sc. Sunčana Roksandić, prof. dr. sc. Ružica Šimić Banović, prof. dr. sc. Marko Turudić, izv. prof. dr. sc. Antun Bilić, izv. prof. dr. sc. Marko Bratković, izv. prof. dr. sc. Teo Giljević, izv. prof. dr. sc. Henrik-Riko Held, izv. prof. dr. sc. Marko Jurić, izv. prof. dr. sc. Barbara Preložnjak, izv. prof. dr. sc. Iva Savić, izv. prof. dr. sc. Dora Zgrabljić Rotar, doc. dr. sc. Miran Marelja, doc. dr. sc. Trpimir Mihael Šošić

Međunarodno uredništvo / International editorial board

prof.dr.sc. Gordan Kalajdžiev, Pravni fakultet Justinijan Prvi, Sveučilište Sveti Kiril i Metodij u Skopju, Makedonija; prof.dr.sc. Barbara Kresal, Fakultet za socijalni rad, Sveučilište u Ljubljani, Slovenija; prof.dr.sc. Nele Matz-Luck, direktorica na Walther Schücking Institutu za međunarodno pravo, Sveučilište u Kielu, Njemačka; prof.dr.sc. Meliha Povlakić, Pravni fakultet, Sveučilište u Sarajevu, Bosna i Hercegovina; prof.dr.sc. Charles Szymanski, Pravni fakultet, Vytautas Magnus Sveučilište, Kaunas, Litva; prof.dr.sc. Katja Šugman Stubbs, Katja Šugman Stubbs, Pravni fakultet, Sveučilište u Ljubljani, Slovenija; associate prof. Polonca Kovač, Fakultet za javnu upravu, Sveučilište u Ljubljani, Slovenija, Slovenija; izv. prof. dr. sc. Vasilka Sancin, Pravni fakultet, Sveučilište u Ljubljani, Slovenija; doc.dr.sc. Miloš Živković, Pravni fakultet Sveučilišta u Beogradu, Srbija; dr.sc. Paul Cardwell, profesor prava, Sveučilište Strathclyde, Glasgow, Škotska; dr.sc. Mitja Grbec, Fakultet za pomorstvo i promet, Portorož, Slovenija; prof. dr. sc. Jurij Toplak, Sveučilište u Mariboru, Slovenija; dr.iur. Nataša Hadžimanović, Max Planck Institut, Hamburg, Njemačka.

Lektor / Copyeditor

prof. dr. sc. Petar Vuković

Lektor za engleski jezik / Copyeditor for English language

Mark Davies

Adresa uredništva / Editorial board contact address

Zagrebačka pravna revija
Sveučilište u Zagrebu Pravni fakultet
Trg Republike Hrvatske 14, 10 000 Zagreb
E-mail: zoran.buric@pravo.unizg.hr

Izdavanje časopisa dijelom je financirano sredstvima
Ministarstva znanosti, obrazovanja i mladih Republike Hrvatske

SADRŽAJ

ČLANCI

Ana Horvat Vuković, Dora Pavković, Đorđe Gardašević
Voice and (Muted) Choice: Suppression of Direct and Participatory Democracy by the Croatian Governing Elites 1

Dunja Milotić
„Pulska Camorra“ pred licem pravde: Kazneni postupak protiv općinskih službenika od političkog oslobađanja u Rovinju do delegiranog suđenja u Klagenfurtu 32

Katarina Džimbeg, Ana Rački Marinković
Obveza zastupanja stranih osoba u postupcima zaštite prava industrijskog vlasništva 57

Iva Lukin
Međudržavni sporovi pred Europskim sudom za ljudska prava 83

Niko Jarak
Organski zakoni kojima se razrađuju Ustavom utvrđena ljudska prava i temeljne slobode u praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske: Metodološka analiza 104

CONTENTS

ARTICLES

Ana Horvat Vuković, Dora Pavković, Đorđe Gardašević
Voice and (Muted) Choice: Suppression of Direct and Participatory Democracy by the Croatian Governing Elites 1

Dunja Milotić
"Pula Camorra" Brought to Justice: Criminal Proceedings Against Municipal Officials, from Political Acquittal in Rovinj to Delegated Trial in Klagenfurt 32

Katarina Džimbeg, Ana Rački Marinković
Mandatory Representation of Foreign Persons in Proceedings for the Protection of Industrial Property Rights 57

Iva Lukin
Inter-State Cases before the European Court of Human Rights 83

Niko Jarak
Organic Laws Elaborating Constitutionally Guaranteed Human Rights and Fundamental Freedoms in the Case Law of the Constitutional Court of the Republic of Croatia: A Methodological Analysis 104

ČLANCI

VOICE AND (MUTED) CHOICE: SUPPRESSION OF DIRECT AND PARTICIPATORY DEMOCRACY BY THE CROATIAN GOVERNING ELITES*

Izvorni znanstveni rad

UDK 342.572(497.5)
342.8:321.7(497.5)
328.1::321.7

Primljeno: 29. prosinca 2025.

Ana Horvat Vuković**
Dora Pavković***
Đorđe Gardašević****

This paper argues that the governing elites have a predominantly negative attitude towards the instruments of direct and participatory democracy, arguably defining it as "dangerous" in the sense of its unpredictable interference with the more "controllable", representative form of democratic governance. Hence, the governing elites – primarily the Constitutional Court as well as Parliament – suppress direct democracy instruments by overly restricting and/or disincentivizing citizens from more engaged forms of democratic participation. There are three lines of arguments supporting this hypothesis. First, the governing elites purposefully maintain the dysfunctional legal framework related to referendums, avoiding the needed reforms that would lead to the more effective participation of citizens in democratic governance. Secondly, the governing elites rely on the Constitutional Court of the Republic of Croatia to significantly restrict citizens' use of the existing rules on referendums. Over the years, the Constitutional Court has closely scrutinized the constitutionality of various popular referendum initiatives, developing strict, oftentimes questionable, and ultimately prohibitive criteria on the approved subject matter of referendums set in motion by these initiatives. Lastly, the paper observes the negative interference stretching even to the more benign forms of participatory democracy which do not challenge the status quo or hold anti-establishment potential in the sense that popularly initiated referendums do. In this regard, the obligation to conduct public consultations before adopting various regulations is virtually ignored by the vast majority of obligated State bodies. Further violations of law can be seen even among those State bodies that do conduct public consultations.

Keywords: participatory democracy, referendum, popular initiative, Constitutional Court, public consultations

* This paper was written as a part of the DEFIDEM project (*Les défis d'une participation accrue des citoyens au fonctionnement des institutions: entre développement d'une culture participative et démocratisation des démocraties*) – part of the CNRS's (National Centre for Scientific Research of the French Republic) International Research Network programme. The five-year project (1 January 2024 – 31 December 2028) is coordinated by Prof. Marthe Fatin-Rouge Stefanini (Aix-Marseille University)

** Ana Horvat Vuković, PhD, Associate Professor, Department for Constitutional Law, University of Zagreb Faculty of Law. ORCID iD: https://orcid.org/0000-0002-8451-5620

*** Dora Pavković, Teaching Assistant, Department for Constitutional Law, University of Zagreb Faculty of Law. ORCID iD: https://orcid.org/0009-0002-1047-312X

**** Đorđe Gardašević, PhD, Full Professor, Department for Constitutional Law, University of Zagreb Faculty of Law. ORCID iD: https://orcid.org/0000-0002-2103-6139

1. INTRODUCTION

Direct democracy is a term used to describe various forms of citizens' participation in decision-making, usually defined negatively, i.e. in contrast to the baseline – indirect – "representative" democracy vesting the elected bodies (legislative or executive) with autonomous decision-making authority.[1] Although they are not the only forms of direct democracy, referendums (especially the citizen-initiated kind) are the most prevalent in both Croatian literature and practice.[2] These primary exponents of participatory democracy are further supplemented by a variety of instruments which provide citizens with the opportunity to participate in representative bodies' decision-making – one such instrument being public consultations, found in most democratic States worldwide as well as in Croatia.

The Croatian legal framework of these instruments of participatory democracy is far from perfect, and their practical use is deeply flawed. This paper aims to identify, analyse and explain the implications (and possible solutions) with regard to the fault lines in their construction. Firstly, despite the occurrence of both opportunity and, seemingly, political will, referendums remain unchanged in the most important aspects of their legal

[1] Podolnjak, Robert, *Ustavnopravno uređenje i primjena referenduma i građanske inicijative u Hrvatskoj*, in: Smerdel, Branko; Gardašević, Đorđe (eds.), *Izgradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perpsektivi*, Hrvatska udruga za ustavno pravo, Zagreb, 2011, p. 205.

[2] In this paper, the term "direct democracy" entails the people's unmediated decision-making within the constraints of the law, primarily via referendums encompassing (in the Republic of Croatia) amendments to the Constitution itself. Given the various implications of the theoretical matrix employed (including on the issue of the (non-)existence of a given constitution's immutable identity and its impact on the people's powers to amend it), it is necessary to clarify the distinction between the people as the holder of constituent power, on the one hand, and as the holder of constituted power, on the other. The issue is well explained by Roznai: "[c]onstituent power is the extraordinary power to form a constitution… constituted power is the power created by the constitution and is an ordinary, limited power, which functions according to the forms and mode that the nation grants it in positive law". Since, according to Roznai, constituent power is "not bound by previous constitutional rules and procedures" and once it has fulfilled its […] task, it 'becomes dormant' and, from that moment public authority is exercised under the constitution", the question is: what is the nature of the amendment mechanism? Roznai notes a conundrum: "[t]he amending power possesses characteristics of both constituent and constituted power" and it is "weaker than the constituent power but greater than the ordinary legislative power". To solve this conundrum, Roznai resorts to the French doctrine of *pouvoir constituant originaire* and *pouvoir constituant dérivé*, where the former is "outside the laws established by the constitution, and the latter is the power exercised under legal circumstances according to rules established by the constitution". The latter term is therefore adopted by Roznai when referring to the constitutional amending power, albeit reframed as "secondary constituent power". We concur with this argument that when amending the constitution via a referendum the people are not merely holders of a constituted power, but rather wield a *pouvoir constituant dérivé*. This holds space for the "Odysseus bound" wisdom of the Founding Fathers, while adding a twist of a qualitatively different legitimacy and power than that imbued in a simply "constituted power" framework. See: Roznai, Yaniv, *Unconstitutional Constitutional Amendments: The Limits of Amendment Powers*, Oxford University Press, 2017, pp. 106–113. For a critical analysis of the *pouvoir constituant dérivé*, viewed as acceptable only at the "cost of having to resort to the metaphysical theory of supra-constitutionality", see Viala, Alexandre, *Limitation du Pouvoir Constituant, La Vision du Constitutionnaliste,* Civitas Europa, no. 32, 2014, pp. 81-91, 87. The Croatian Constitutional Court has been developing a constitutional identity doctrine since 2011 (Decision no. U-I-3597/2010 et al., 29 July 2011, para. 30.1) and has identified multiple provisions making up the fundamental structural principles of the Croatian constitutional architecture (para. 41). *Infra* we address instances where this identity has been mobilized towards blocking popularly initiated referendums.

framework. Indicatively, although multiple citizens' initiatives have successfully collected the required number of signatures (against the very slim odds created by the combination of an excessively large number of required signatures and an impossibly short timeframe to collect them), only one has led to a referendum being called. This is in no small part due to the interventions of the Constitutional Court of the Republic of Croatia, which have significantly reduced the viability of referendums. Regarding public consultations, even though their legal framework is adequate and there is an institution providing guidance and education for the State bodies obliged to conduct public participation, the actual number of these bodies meeting their obligation is remarkably low.

Naturally, the question arises: what drives such an institutional response seemingly against participatory democracy? This paper argues that the answer lies in the governing elites' predominantly negative attitude to the instruments of participatory democracy, arguably defining it as "dangerous" in the sense of its interfering with the more "controllable", representative form of democratic governance. Hence, the governing elites suppress direct democracy instruments by overly restricting and/or disincentivizing citizens from more engaged forms of democratic participation. There are three lines of arguments supporting this hypothesis.

First and foremost, there are strong indicators that the governing elites purposefully maintain the dysfunctional legal framework related to referendums, thereby avoiding the needed reforms that would create possibilities for more effective citizens' participation in democratic governance. Secondly, the same elites and the institutions they control rely on the Constitutional Court of the Republic of Croatia to significantly restrict citizens' use of the existing rules on referendums. Over the years, the Constitutional Court has closely scrutinized the constitutionality of various popular referendum initiatives, developing strict, often questionable and ultimately prohibitive criteria regarding the permissible subject-matter of referendums initiated through such processes.[3] Lastly, the requirement to conduct public consultations before adopting regulations is virtually disregarded, i.e. ignored by the vast majority of obligated State bodies. Further violations of the law can be seen even among those State bodies that conduct public consultations.

Each line of argument is thoroughly assessed as follows: the second part of this paper deals with the dysfunctional legal framework of referendums, the third part analyses the role of the Constitutional Court in restricting access to referendums, and the fourth part scrutinizes the issues concerning public consultations. Conclusions are drawn in the fifth part. In this, we use several methods in combination. While the evaluation of the regulatory (constitutional and legal) framework of referendums and public consultations is primarily based on a normative approach in the technical sense (i.e. evaluation of the existing or proposed constitutional and other legal norms regulating the matter), in addressing the practice of the Croatian Constitutional Court we principally rely on the

[3] Horvat Vuković, Ana, *Ustavni sud Republike Hrvatske i referendumi narodne inicijative 2013. – 2015.: analiza i prijedlozi*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 37, no. 2, 2016, pp. 805–835.

case law empirical method. In addition, in all the instances we explore here, we also adopt a structural approach to reading the legal framework and case law as a whole, thus attempting to detect inconsistencies or deficiencies that support our theses. At some points, we also employ the comparative method. Finally, our views are informed by the normative-value method by which we try to clarify our understanding of how the tools of direct democracy should be applied in practice. This layer of our research is heavily supported by relevant sources from both constitutional and political theory.

2. DYSFUNCTIONAL LEGAL FRAMEWORK

2.1. Legal framework

The constitutional framework for referendums in Croatia is made up of a small number of provisions implemented by "tragically underregulated" statutory instruments.[4] Foremost among these is the Act on Referendums and Other Forms of Personal Participation in the Exercise of State Power and Local and Regional Self-government (*Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave*), enacted in 1996 and not comprehensively revised since.[5] In this context, Prkut writes that the political elites continue to feign the impossibility of agreeing with the opposing political parties, deliberately choosing absolute passivity regarding the necessary constitutional and statutory changes.[6] Šalaj similarly argues that the mainstream political parties have a negative attitude towards the direct democracy model, and have no intention of systematically constitutionalizing it in the Croatian political system.[7] The intended chilling effect on the dynamics of popular initiatives[8] can be explained by their very aetiology: Čepo and Nikić Čakar see popular interest in referendums as not genuinely activist and participatory, but rather as responding to the

[4] Barić, Sanja, *O Ustavu, rode, da ti pojem: Neizvjesnost evolucije ustavne vladavine nakon navršenja 30 godina Ustava RH*, Godišnjak akademije pravnih znanosti Hrvatske, vol. XII, no. 1, 2021, p. 6.

[5] Official Gazette nos. 33/96, 92/01, 44/06, 58/06, 69/07, 38/09, 100/16 and 73/17. Hereinafter: Act on Referendums.

[6] Prkut, Duje, *Uređenje referendumskog pravnog okvira – onemogućavanje građanskih referenduma*, Političke analize, vol. 6, no. 21, 2015, p. 20.

[7] Šalaj, Berto, *Izravna demokracija: slijepa pjega hrvatske politologije?*, Političke perspektive, vol. 12, no. 2, 2022, p. 14.

[8] Art. 87 of the Constitution allows referendums to be called by the executive (President of the Republic, on the proposal of the Government and with the Prime Minister's countersignature), the Croatian Parliament, or – most importantly and one of the central topics of our paper – 10% of registered voters. Croatia has only had two referendums called by either the executive or the Parliament, held on 15 May 1991 (regarding secession from Yugoslavia) and 22 January 2012 (assenting to the Parliament's previous decision on accession to the EU). Its experience with referendums is therefore almost exclusively in the field of popular initiative, starting from its introduction in Art. 87 of the Constitution in 2000, ten years after its adoption on 22 December 1990 ("The Christmas Constitution" – Constitution of the Republic of Croatia, Official Gazette nos. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10 and 5/14). Previous to 2000, only state bodies (the executive and Parliament) could call a referendum, although this has received little attention from political science (Šalaj, 2022, p. 26) and constitutional law scholars alike (Sokol, Smiljko, *Referendum i mogućnosti njegove primjene u Hrvatskoj*, Vladavina prava, vol. 1, no. 1, 1997, p. 1.

rising political influence of various interest groups and political entrepreneurs that instrumentalize the process to their own (populist) ends.[9] Besides the *sedes materiae* Act, there are other statutory instruments touching upon referendums, such as the Constitutional Act on the Constitutional Court of the Republic of Croatia (*Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske*),[10] the Act on Local and Regional Self-government (*Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi*),[11] the Voter Registry Act (*Zakon o registru birača*)[12], and the Act on the Financing of Political Activities, Election Campaigns and Referendums (*Zakon o financiranju političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referenduma*).[13] Despite this – at first glance extensive – framework, it is generally not considered adequate. Regardless, neither the 2010 constitutional amendments requiring the enactment of a new law,[14] nor the calls by academia and the Constitutional Court alike, have resulted in a satisfactory resolution of most of the pressing issues.

2.2. Regulatory shortcomings

Firstly, the law has not been fully aligned with the Constitution since 2010 and the abolition of a "turnout quorum" in favour of retaining only an "approval quorum" for all Statewide referendums. For instance, from 1990 to 2010, for State referendums to be successful, a majority of registered voters had to participate in the vote, where a decision is reached by the majority of the thus participating citizens (Art. 87. para. 4). For the past 15 years, though, only the latter part has remained, making the percentage of those that cast a vote irrelevant, and thus sacrificing the legitimacy[15] of referendums to the temporalities of Croatia's need in 2010 to ensure the electorate gave its assent to Parliament's decision on accession to the EU in 2013.[16] Here, it is important to note that

[9] Čepo, Dario; Nikić Čakar, Dario, *Direct Democracy and the Rise of Political Entrepreneurs: An Analysis of Citizens' Initiatives in Post-2010 Croatia*, Anali hrvatskog politološkog društva, vol. 16, no. 1, 2019, p. 28.
[10] Official Gazette nos. 99/99, 29/02 and 49/02. Hereinafter: CACC.
[11] Official Gazette nos. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19 and 144/20.
[12] Official Gazette nos. 144/12, 105/15 and 98/19.
[13] Official Gazette nos. 29/19 and 98/19. For an overview of these provisions, see: Gardašević, Đorđe, *Constitutional Interpretations of Direct Democracy in Croatia*, Iustinianus Primus Law Review vol. 7, no. 1, 2016, pp. 1–37.
[14] To be precise, the 2010 constitutional changes did not explicitly call for a new law, but a change is clearly necessary given the discrepancies thus created *vis-à-vis* the Act on Referendums. To that end, the Constitutional Act on the Implementation of the Constitution of the Republic of Croatia (Official Gazette no. 121/10), not having the force of the Constitution that it should have had, by Parliament's omission, but only the force of law, does explicitly require it. The obligation has been systematically ignored by Parliament for the past 15 years.
[15] And, according to Smerdel, legality – Smerdel, Branko, *Ustav, populizam i kraj liberalne demokracije – "Referendumanija" ugrožava temelje ustavnog poretka*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 56, no. 4, 2019, pp. 761–784. On the other hand, it must be noted that the new constitutional rule on the required majority to pass a referendum decision did not prevent anyone from participating in a referendum; it merely excluded those who chose to abstain from the count. From that point of view and having in mind the low turnout rates of Croatian voters in prior elections, this change could be qualified as a step towards enhancing the efficiency of referendum decision-making.
[16] As was the Government's explanation. See, for example: Vlada Republike Hrvatske, *Vlada Saboru uputila izmjene Ustava RH*, 1 October 2009, available at: https://vlada.gov.hr/vlada-saboru-uputila-izmjene-ustava-rh/8944, accessed: 22 December 2025. Namely, Art. 87 is not the only constitutional provision

the (ultimately successful) EU accession referendum served to confirm a decision already made in Parliament,[17] and that the constitutional provisions on referendums were reverse-engineered to produce the desired outcome.[18] The result of the referendum is thus the same as the one already agreed upon, at the level of *indirect* democracy. This is yet another sign of the governing elites' attitude to direct democracy, as a manipulable tool in the pursuit of a second-removed (as it were) level of decision-making.

Due to the Parliament's failure to act, the Act on Referendums still lists the pre-2010 definition of a deciding majority. Of course, the Constitution produces a direct effect in this regard, and the lack of harmonization mentioned does not have an impact on the feasibility of future referendums. However, it is curious to note that the legal provisions remained unchanged even during the latest revision of the Act on Referendums, which occurred *seven years after* the 2010 constitutional amendment. Additionally, since the Constitution does not regulate local referendums in detail but only mentions them *in passim,* as an option for participating in the "management of local affairs", Croatia has seen a 15-year long discrepancy between the quorum criteria respectively applicable to State and local referendums.[19] To round off the list of statutory shortcomings, the Act on Referendums also does not provide detailed or even clear rules for organizing a popular initiative referendum – something which has not gone unnoticed by the Constitutional Court.[20] As one example, the Act does not regulate the process of verification of the collected signatures, leaving the task to the State administration itself which more often than not opposes the referendum.[21] Another example is the legal ban on calling a new

regulating referendums: while it pertains to optional referendums, an additional article – Art. 142 – regulates the single *mandatory* referendum, on Croatia's accession/secession to/from state unions. The provision of Art. 142 in force before the 2010 constitutional amendment would have had a prohibitive effect on Croatia's 2013 EU accession, requiring it to be accepted by a majority of *all* voters. Thus, both Arts. 87 and 142 underwent the same amendment in 2010, prior to the 2012 accession referendum, reducing the procedural requirements to just a simple (but potentially very weak) approval quorum.

[17] Čular, Goran, *Odluke i rituali: Kolika će nas većina odvesti u Europsku uniju?*, Političke analize, vol. 1, no. 1, 2010, pp. 22–26.

[18] *Ibid*. It should be said, however, that the fear was not really that the people did not want to enter the EU but rather that due to disinterest (resulting usually in a low turnout for elections) and a strikingly inaccurate registry of voters (containing hundreds of thousands of names more than the actual number of voters) the referendum would fail. See: Gardašević, 2016, p. 32.

[19] The Constitution mentions the possibility of such a referendum in the provisions regulating local and regional self-government but leaves the elaboration of details to laws and local statutes (Art. 133. para. 3).

[20] Constitutional Court of the Republic of Croatia, decision no. U-VIIR-4696/2010, 20 October 2010, para. 25.1. Here, the Court took note of a legal void (regarding the absence of a clear statutory answer to the question of what happens if the Government pulls a bill from legislative procedure in response to a threat of an abrogative referendum: are the signatures collected towards calling such a referendum thereby voided, leaving the Government free to reintroduce the bill? Or is the Government precluded from such a manoeuvre? And if so, for how long?) and created a bridging rule until such time as Parliament fills the void itself by amending the Act on Referendums.

[21] A referendum never comes about, as a corrective of representative democracy, if there is no clash of values, or visions of social justice or policies, between the ruling coalition and the part of the electorate pushing for a referendum vote. The *status quo* in Croatia is, however, as follows: Parliament tasks the Government with checking the signatures, with the Government in turn assigning this responsibility to the Ministry of Administration and the Croatian Bureau of Statistics. See, for example: Conclusion of the Government of the Republic of Croatia, Class: 022-03/19-07/207, Reg. no.: 50301-25/06-19-6 from 24 July 2019, available at:

referendum on the same issue within six months of a referendum on that issue having been held. In this case, however, the rule does not apply to referendums started by citizen initiatives. Such a legal classification of institutionally and popularly initiated referendums in this respect thus clearly strengthens the effects of the former types of referendums and weakens those of the latter.[22]

A further formal challenge to the legal framework's adequacy is one that often arises in public discussions of referendums, being viewed as a major hurdle to the effective use of popular initiative: the combination of the issue of the short deadline (a mere 15 days – Act on Referendums, Art. 8b, para. 2) and the requirement to collect the signatures of 10% of all registered voters.[23] When compared to other European countries, it is clear that the latter requirement is a rarely achievable threshold.[24] While the number of signatures was set by the Constitution and is therefore largely resistant to change, the 15-days deadline is set by a law which is – at least in theory – more easily amendable,[25] even if as an "organic" law it does require an absolute majority of all MPs (*per* Art. 83 of the Constitution). Further regulatory omissions include the lack of a constitutional reservation (i.e. of explicitly listed restrictions regarding the subject matter of the referendum question),[26] and a missing dialogue or possible compromise with State authorities through, for example, the option of formulating a counterproposal.[27]

---

https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/2019/Srpanj/170%20sjednica%20VRH//170%20-%202.docx, accessed: 22 December 2025. For the purpose of the verification of collected signatures, however, the Constitutional Court could, if it decided to take a more active role in the whole process, alone determine the body to check the signatures. This option clearly stems from two provisions of the CACC, which provide that the "Court might determine which body is authorized for the execution of its decision or its ruling" and that the "Court may determine the manner in which its decision or its ruling shall be executed". See: CACC, Art. 31, paras. 4–5.

[22] Act on Referendums, Art. 8 paras. 3-4 and Art. 3 para. 4.

[23] Art. 87, para. 3. of the Constitution, interpreted to include only signatures legally given on Croatian soil – U-VIIR-7346/2014, paras 14–16.

[24] See Kostadinov, Biljana, *Načelo jasnoće referendumskog pitanja u Europi i SAD-u*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 65, no. 1, 2015, pp. 55–85; GONG, *Analiza referenduma u Hrvatskoj u odnosu na europske standarde*, Zagreb, 2012, available at: https://www.gong.hr/media/uploads/dokumenti/AnalizareferendumauHrvatskojuodnosunaeuropskestandarde2.pdf, accessed: 22 December 2025, p. 24.

[25] Constitution, Art. 87; Act on Referendums, Art. 8b.

[26] Horvat Vuković, Kostadinov and Barić view the lack of such restrictions negatively. A rare exception offering a differing view is Omejec, believing that restrictions are "unnecessary, unsuitable and burdensome for the development of the institute of referendum in the Republic of Croatia". See: Horvat Vuković, Ana, *U ime ustava – materijalne granice promjene ustava*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 65, nos. 3-4, 2015, pp. 492–494; Sanja Barić, *Ustav, ali najljepši: premise kvalitete funkcioniranja ustavnog poretka i potrebe tekstualnih izmjena Ustava Republike Hrvatske,* in: Bačić, Arsen (ed.), Ustavne promjene i političke nagodbe: Republika Hrvatska između ustavne demokracije i populizma, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2021, p. 197; Kostadinov, Biljana, *Referendum građanske inicijative u Europi: Švicarska, Italija i Hrvatska*, in: Smerdel, Branko; Gardašević, Đorđe (eds.), *Izgradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi*, Hrvatska udruga za ustavno pravo, Zagreb, 2011, p. 256. *Cf.* Omejec, Jasna, *O prijedlogu Zakona o referendumu*, Informator no. 6663, 25 January 2021, pp. 1–5.

[27] Kostadinov, 2011, p. 256; Šalaj, 2022, p. 14; European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Revised Guidelines on the Holding of Referendums*, CDL-AD(2020)031, 2020, available at: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)031-e, accessed: 22 December 2025.

2.3. Genuine efforts or deliberate dysfunction?

As already mentioned, some of these issues could have easily been resolved by amending the law – even more so considering that at one point there was enough political will to change the *constitutional* provisions on referendums. Therefore, it is not inconceivable that the governing elites purposefully maintained this "exceptionally dysfunctional"[28] legal framework. There are a few arguments which justify this conclusion. First of all, the governing elites are undoubtedly aware of the deficiencies of the legal framework, a fact proven by the 2021 draft amendments to the Act on Referendums.[29] Explaining the reasons behind the draft, the Government admitted that the legal framework was "incomplete and undeveloped", especially when it came to popular initiatives.[30] Despite a successful first round of voting[31] and the preparation of the final draft which was subsequently delivered for a parliamentary vote in March 2022, nothing happened.[32] The reason behind the pause, Omejec recalls, was the desire to first change the *constitutional* provisions on referendums.[33] Unfortunately, in the end both the attempt to change the law and the Constitution (along with the CACC) failed. As a result, the legal framework has remained unchanged to this day (spring of 2026).

Previous amendments to the Act on Referendums are also telling. For example, after the Constitutional Court warned about the lack of clear rules in the said Act, Parliament amended it in 2017. However, the amended section implemented only a different decision of the Constitutional Court, one that had previously annulled a provision regarding the scope of personal data collected from voters when they submitted their signatures.[34] It is interesting to note that the Government had stopped at correcting a formal detail instead

---

[28] Podolnjak, Robert, *Constitutional Reforms of Citizen-Initiated Referendum: Causes of Different Outcomes in Slovenia and Croatia*, Revus, vol. 26, 2015, p. 149.

[29] The draft is available at: https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2021-09-23/183102/PZ_183.pdf, accessed: 22 December 2025.

[30] This is more clearly stated in the final draft, available at: https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2022-03-10/132702/PZ_183.pdf, accessed: 22 December 2025.

[31] There were a dozen votes more than necessary. The results can be found at: https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2024-07-19/182044/zapisnik%208.%20sjednice%20Hrvatskoga%20sabora.pdf, accessed: 22 December 2025.

[32] For details, see: GONG, *Ovaj saziv Sabora najsporije donosi zakone u zadnjih 20 godina, Zakon o referendumu vuče se brzinom puža od 2021.*, 16 June 2023, available at: https://gong.hr/2023/06/16/ovaj-saziv-sabora-najsporije-donosi-zakone-u-zadnjih-20-godina-zakon-o-referendumu-vuce-se-brzinom-puza-od-2021/, accessed: 22 December 2025.

[33] For details, see: Omejec, Jasna, *Prijedlog zakona o referendumu u procijepu rasprava o ustavnim promjenama*, Informator no. 6784, 22 May 2023, pp. 11–18.

[34] Constitutional Court of the Republic of Croatia, decision U-I-1962/2008, 27 September 2016. The 2016 decision requested that the previously collected "JMBG" (Citizen's Unique Registry Number) – a form of a personal ID number for any and all administrative purposes (and more) – be replaced by the collection of the OIB (Personal ID Number). The official transition from JMBGs to OIBs was administratively already completed, so the Court's order was, for the most part, technical/formal. However, the Court did mention a substantive dimension as well, that the JMBGs revealed an unnecessarily large amount of personal data (revealing a person's gender, date of birth, and country of residence – Decision, para. 14).

of overhauling the whole law, despite having the ability and sufficient parliamentary support to do so.

The "failures" mentioned above can be attributed to the political party in power (in various coalitions) since 2016, the Croatian Democratic Union (*Hrvatska demokratska zajednica* – HDZ). However, similar trends can also be discerned from the behaviour of another large mainstream party in Croatia, the Social Democratic Party (*Socijaldemokratska partija Hrvatske* – SDP). Prkut uses the following example: while negotiating the 2010 constitutional amendments,[35] SDP proposed less restrictive rules regarding popular initiatives (halving the threshold of voter signatures from 10% to 5%). However, during the negotiations, it abandoned what had been up to then an "inescapable" demand, and the rules were never changed.[36] However, it must be noted that three years later SDP again demonstrated notable political will to solve some of the mentioned issues by including a few changes in the draft of the then-planned constitutional amendment. As in 2010, the proposed changes would have lowered the number of signatures required to call a referendum by popular initiative from 10% of all voters to 200,000,[37] and would also have introduced specific material restrictions and different approval thresholds depending on the type of legal act being adopted/amended at the referendum.[38] However, when a smaller party withdrew its support for the constitutional amendments, the draft failed. Nevertheless, the ideas contained in it emerged again in the aforementioned attempted constitutional revision by HDZ in 2022, including lowering the number of signatures to 250,000 and using differing (albeit easier to satisfy, in comparison to the threshold in 2013) approval thresholds.[39] Had any of these two drafts come to fruition, initiating a referendum by popular initiative would have been significantly easier. On the other hand, actually changing the Constitution in this way (especially as the proposed threshold for a constitutional referendum in 2013 was 50% of *all* eligible voters) would have posed a serious challenge.[40] Therefore, both mainstream

[35] Adopted under the conservative HDZ government, led by Croatia's first (and so far only) female prime minister Jadranka Kosor.

[36] Prkut, 2015, p. 16.

[37] In 2015 several trade unions and civil society associations proposed a referendum on changing the constitutional rules on referendums in such a way as to lower the required threshold for signatures required to start a popular referendum initiative (from 10% to 200,000 voters). The referendum, however, was not called because the initiative to organize it did not collect enough signatures in the first place. On this, see: https://www.iusinfo.hr/aktualno/dnevne-novosti/sindikati-i-udruge-prikupljat-ce-potpise-za-referendum-protiv-zakona-o-referendumu-21876, accessed: 22 December 2025.

[38] Decision on determining the Draft amendment to the Constitution of the Republic of Croatia, Official Gazette no. 150/2013, Art. 6.

[39] The proposed threshold for changing the Constitution in a referendum was a majority of voters participating in a referendum, provided that this majority represents at least one-third of all eligible voters. The draft is available at: https://www.sabor.hr/hr/radna-tijela/odbori-i-povjerenstva/prijedlog-za-utvrdivanje-nacrta-promjene-ustava-republike-0, accessed: 15 April 2026.

[40] The thresholds become an even greater hurdle when combined with the fact that the registry of voters is inaccurate and contains *almost half a million* voters more than there are in reality. In 2023, the Constitutional Court found that the Registry contained 496,925 more voters than there were adult Croatian citizens (according to the 2021 national census - Decision no. U-I-4089/2020 et al., 7 February 2023, para. 15.1).

parties have consistently demonstrated an unwillingness to commit fully to changing the legal framework and seem resistant to direct democracy.

2.4. Practical application indicates contempt for popular initiatives

Among further arguments justifying the conclusion regarding the satisfaction of the elites with the current dysfunctional framework and their fear of the referendum's potential for subverting their hold on power is the fact that they have seemed at odds with all but one of the popular initiatives.[41] The only successful popular-initiated referendum – one that received the Constitutional Court's agreement after Parliament made a show of yielding to the request to call it – was held without the Parliament triggering Art. 95 CACC.[42] Parliament did so with indignation, adopting the mentality of a victim after its initial attempt to block the Marriage referendum by violating the Constitution was foiled by the Constitutional Court's swift response (an ominously titled "Warning").[43] Offended by the Court's rebuke, Parliament's objecting majority and its conservative minority joined in casting 104 votes (68.9% of all MPs), with the former reticently excusing this decision by stating that – after all – the Court's "Warning" actually meant that the Court had no substantive objections to the referendum.[44] The Court, for its part, recognized an important opportunity to avoid being ignored in its role as guardian of the constitutional order by issuing, on its own initiative, a "Communication" and (indirectly) confirming the constitutionality of the referendum question.[45]

---

[41] Smerdel, Branko, *Neposredno odlučivanje i njegove ustavne granice*, in: Smerdel, Branko; Gardašević, Đorđe (eds.), *Izgradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi*, Hrvatska udruga za ustavno pravo, Zagreb, 2011, p. 187.

[42] CACC Art. 95 enables the Court to intervene and assess the constitutionality of the popular-initiated referendum question *only* if and when requested to do so by the Croatian Parliament. It should also be noted that such control by the Constitutional Court, in the express terms of Article 95, applies merely in cases of popularly initiated referendums. This also contributes to the conclusion on the deficiencies of the legal framework, potentially weakening the effects of precisely those referendums.

[43] Constitutional Court of the Republic of Croatia, Warning regarding the proposed Decision of the Croatian Parliament's Committee for the Constitution, Rules of Procedure and the Political system on calling a state-wide referendum, U-VIIR-5292/2013, 28 October 2013. The Committee attempted to interpret the referendum as merely a means of a legislative initiative, putting *Parliament* in charge of the actual constitutional amendment process if the referendum was (successfully) completed. Contrary to this, Art. 87, para. 5 of the Constitution clearly stipulates that any decision made at a referendum is binding – a fact which the Court made sure to emphasize. For context and in-depth analysis of the interplay between Parliament and the Constitutional Court concerning the 2013 Marriage referendum, see Horvat Vuković, Ana, *Referendum narodne inicijative 2013. – Ustavni identitet kao osnova ustavnosudskog aktivizma*, in: Podolnjak, Robert; Smerdel, Branko (eds.), *Referendum narodne inicijative u Hrvatskoj i Sloveniji*, Hrvatska udruga za ustavno pravo, Zagreb, 2014, pp. 149–177.

[44] The request of Jadranka Kosor (former Prime minister, and in 2013 an independent MP freshly ousted from HDZ) that MPs first vote on whether to activate Art. 95 CACC was rejected with 75 votes "against" (and 39 "for"), much to her surprise. The Court also reacted less than reasonably, stating that Parliament had actually signalled its *agreement* with the referendum question when it failed to institute Art. 95 CACC proceedings (Constitutional Court of the Republic of Croatia, Communication SuS-1/2013, 14 November 2013, para. 4). One of the current authors characterized the exchange of statements as a "vanity fair" – Horvat Vuković, 2014, pp. 158–159.

[45] See *infra* on the Court's use of constitutional identity as a vehicle for assessing the initiative's constitutionality despite the express mandate of Art. 95 of the Constitutional Act, i.e. without being

Apart from the Marriage referendum, other popular initiatives (which succeeded in collecting the required number of signatures) were refused by the Constitutional Court.[46] In other words, the only exception was the *very first* initiative after the introduction of the constitutional provision, which did not even require the Court's intervention to be halted. This 2001 initiative failed because it was claimed that the freshly amended (the previous year's) constitutional provisions of Art. 87 did not offer a sufficient legal basis for holding the referendum and that a more detailed statutory legal framework was first required.[47] It is clear that no one counted on the actual implementation of the provision of Art. 87, para. 3 at that time: the only reason the popular initiative even found its way into the Constitution was the fact that a smaller party demanded it in exchange for its support for the 2000 constitutional amendments.[48] Thus, we see that the political elite, i.e. the members of biggest mainstream parties, have been displaying a certain level of contempt for popular initiative referendums for the better part of a quarter of a century.

3. THE CONSTITUTIONAL COURT – A GATEKEEPER OF DIRECT DEMOCRACY

As we have already seen, the governing institutions rely on other bodies closely tied to the governing elites, notably the Constitutional Court of the Republic of Croatia, to significantly restrict the citizens' use of instruments of direct or participatory democracy that run contrary to the will of the governing majority. The mainstream elites have had a negative attitude towards direct democracy, and have counted on the Constitutional Court in effect to put a stop to popular initiatives. Šalaj confirms that the Court's case law has fulfilled those expectations to a high degree.[49]

In addition to its tacit but contextually clear ancillary role in curbing the various populist initiatives, the Constitutional Court has an overlapping intrinsic interest in managing the

requested to do so by the Croatian Parliament. In the Court's interpretation, the 2013 Communication clearly rejects the possibility of making the Court hostage to Parliament's politically motivated decisions (*not* to use Art. 95 CACC), by construing Art. 95 CACC as merely giving *priority* to Parliament when it comes to blocking unconstitutional referendums.

[46] For details on some of these failed initiatives, see: Gardašević, 2016, pp. 1–37; Horvat Vuković, 2016, pp. 805–835. We do not take into account the 2010 abrogative referendum initiative that succeeded in collecting the required signatures, but was never held after the Government pulled the objected bill from parliamentary procedure (amending the Labour Code). This initiative was not blocked by the Court, as it only intervened after the bill was pulled, and laid down rules for the handling of similar situations in the future – see fn. 49.

[47] Smerdel, 2011, pp. 186–187; Gardašević, 2016, p. 6.

[48] Podolnjak, Robert, *Abolishing All Mechanisms for Fixing Elections: The Citizens' Initiative to Change the Electoral System of Croatia*, Croatian Political Science Review, vol. 52, nos. 4–5, 2015, pp. 104–105. The introduction of the popular initiative was viewed as the price to pay for securing parliamentary support for the focal point of the 2000 constitutional amendments: the transition from a semi-presidential system to parliamentary democracy. Kostadinov was quick to warn that the last-minute inclusion of popular initiatives was not thought through, and that ignorance of comparative law led to a solution "unknown to any of the constitutions of developed democracies, both in the width of the encompassed areas, and regarding the conditions of its application" – Tomljanović, Biljana, (now "Kostadinov"), *Referendum građanske inicijative*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 51, no. 6, 2001, p. 1392.

[49] Šalaj, 2022, p. 15.

movements that would indirectly threaten the institutional *status quo*.[50] It has done this mainly through a combination of two strategies: a) severely restricting the range of substantive issues amenable to a referendum vote, either by invoking Croatia's constitutional identity or employing a procedural theory of democracy, and b) asserting rule-of-law violations inherent in supposedly unclear referendum questions (though stopping short of imputing intent on the part of the organizers in this regard). As already stated, we posit that such jurisprudence represents an extension of the policy-controlling elites'[51] joint fear of the anti-establishment, populist overtones of the referendum topics,[52] as well as of their apprehension of the referendum process being used to bolster the legitimacy and influence of various platforms and/or movements. Notable examples of these include unsuccessful (due to the insufficient number of collected signatures) attempts at, respectively, initiating referendums on electoral reform (Constitutional Court, decision U-VIIR-7346/2014, 19 December 2014), revocation of the ratification of the "Istanbul Convention" (Constitutional Court, decision U-VIIR-3260/2018, 18 December 2018), as well as the ultimately prohibited 2021-2022 referendum on the Croatian State's handling of the Covid-19 crisis and the ensuing fundamental rights restrictions (Constitutional Court, decision U-VIIR-2180/2022, 16 May 2022). Since they show a different aetiology, this list *does not* include the referendums initiated (solely or in part) by the Croatian workers' unions (or high-profile union leaders), such as the initiatives seeking to block: a) a proposed amendment to the Labour Code that would have affected the unions' bargaining power in negotiating collective agreements (Constitutional Court, decision U-VIIR-4696/2010, 20 October 2010);[53] b) proposed outsourcing in the public sector that would have negatively impacted low-wage workers (Constitutional Court, decision U-VIIR-1159/2015, 8 April 2015); and c) the proposed 30-

[50] i.e. its institutional authority and relevance – see Horvat Vuković, Ana; Samobor, Ana, *Constitutional Construction of Reproductive Rights and Family in Croatia and Slovenia*, International Journal of Constitutional Law, vol. 23, no. 2, 2025, pp. 22–23. For an additional view that, by introducing the theory of unconstitutional constitutional amendments through its case law, the Constitutional Court aimed at constructing its own theory of "self-defence", see: Gardašević, Đorđe, *Constitutional Interpretations of Direct Democracy in Croatia*, Iustinianus Primus Law Review vol. 7, no. 1, 2016, p. 2.

[51] Including the Government/Parliament axis as law giver, and the Constitutional Court as law keeper.

[52] It has already been stressed elsewhere that referendums, and not only the institutions of representative democracy, may serve as a means of pursuing a populist agenda. In that context, see, for instance: Vergara, Camila, *Crisis Government: The Populist as Plebeian Dictator*, in Ron, Amit; Nadesan, Majia (eds.), *Mapping Populism: Approaches and Methods*, Routledge, London, 2020, pp. 210-220; Formisano, Ronald, *Populist Movements in US History: Progressive and Reactionary*, in: Abromeit, John; Norman, York; Marotta, Gary; Chesterton, Bridget María (eds.) *Transformations of Populism in Europe and the Americas: History and Recent Tendencies*, Bloomsbury Academic, 2015, pp. 136–149; Ruzza, Carlo, *Populism, Migration, and Xenophobia in Europe*, in: de la Torre, Carlos (ed.), *Routledge Handbook of Global Populism*, Routledge, 2019, pp. 201–215.

[53] This decision in particular has been called highly activist, with the Constitutional Court ensuring the prolonged impact of the collection of the required number of voters' signatures, and filling a legislative void that would have otherwise allowed the Government to cancel the impact of the 717,149 (16% of voters) signatures calling for a prohibitive referendum on the proposed Labour Code amendment in question. Namely, after the Government withdrew the amendment from parliamentary procedure – having faced such powerful popular opposition – the Constitutional Court prohibited it from reintroducing a similar amendment within the next 12 months. In this way, the Government was prevented from misusing the referendum law's failure to foresee this possibility and to legislate on the prolonged prohibitive/abrogative effect of the signatures collected.

to-50-year lease of national motorways (Constitutional Court, decision U-VIIR-1158/2015, 21 April 2015). For the same reason, it also does not include the prohibited referendum on the Cyrillic script, which would have made it virtually impossible for the Serbian national minority to request equal official use of the Cyrillic script (and Serbian language) in units of local self-government (Constitutional Court, decision U-VIIR-4640/2014, 12 August 2014).[54] Even if the Constitutional Court's assessment was that the referendum was motivated by "irrationality" (para. 29), this was a context-dependent initiative related to the ever-raw aftereffects of the Homeland War (1991-1995) on the "hero city" of Vukovar.[55]

3.1. Curtailment of substantive issues

Over the years, the Constitutional Court has assessed the constitutionality of popularly initiated referendums increasingly closely. Starting with the 2013 referendum on the heteronormative definition of marriage (which amended Art. 62 of the Constitution), brought to fruition by a combination of a passive electorate and the 2010 abolishment of a minimum turnout threshold, and promoted by a religiously affiliated NGO ("In the Name of the Family"), the Constitutional Court harnessed the interdictory potential of the theory of constitutional identity to assert itself as the arbiter of (im)permissible referendum questions. Seemingly caught off guard by the 2013 confrontation with an extremely rare[56] popularly initiated referendum, at that time it had yet to develop tools to pre-empt attempts by non-institutional actors to dictate the terms of the policy-making process. In relation to this Marriage referendum initiative, the Constitutional Court's "Communication" of 14 November 2013 expanded its jurisdiction beyond the confines of Art. 95 CACC,[57] and asserted its right to prohibit a referendum even *without* Parliament's prompting whenever it found formal or material unconstitutionality which would threaten the "structural features of the Croatian constitutional state" (para. 5). Let it be

[54] The referendum would have amended Art. 12 of the Constitutional Act on the Rights of National Minorities (Official Gazette nos. 155/02, 47/10, 80/10 and 93/11) to allow for the equal official use of script and/or language of members of national minorities only in local units where they were a numerical *majority*.

[55] The organizers – an impromptu initiative called the "Headquarters of the defence of a Croatian Vukovar" – saw the Cyrillic script as a "symbol of suffering" (Decision, para. 28). The Court empathized, but characterized such a stance as a "deeply unsettling act attacking… [a script as] a common heritage of humankind" (para. 29).

[56] We should recall that up to that point there had been only one previous popular initiative which had successfully collected the required number of signatures. As we said above in part 2, that initiative was quickly thwarted by an (unconstitutional) interpretation that the referendum was precluded by a lack of statutory provisions, said to be necessary to implement Art. 87 of the Constitution. Of course, Art. 87 was then, as it is now, clear and directly effective. On the "sad history" of referendums in Croatia, see Smerdel, Branko, *Pregled (tužne) povijesti referenduma građanske inicijative u Hrvatskoj*, in: Podolnjak, Robert; Smerdel, Branko (eds.), *Referendum narodne inicijative u Hrvatskoj i Sloveniji*, Hrvatska udruga za ustavno pravo, Zagreb, 2014, pp. 18–38.

[57] We recall that Art. 95 CACC enables the Court to intervene and assess the constitutionality of the referendum question *only* if and when requested to do so by the Croatian Parliament. As noted above, the seemingly unequivocal and directly applicable provision was thus supplemented in 2013, by a *praeter*-constitutional interpretation relativizing the reach of Art. 95 in all cases where the Court found Croatia's constitutional identity at stake.

said that this "constitutional identity" narrative was very new at that point, having been used for the first time only two years earlier, in the 2011 annulment of a partial electoral reform.[58]

The Outsourcing and Motorways lease decisions solidified a trend of blocking popularly initiated referendums first started with the 2014 Cyrillic script decision, prompting one of the current authors to conclude that the Court's problematic "innovations" could well signal a "significant foreclosure" of the possibility of any further successful popularly initiated referendum.[59] We feel that the warning was more than justified, given the Court's deployment of a particular procedural view of democracy in a way that enabled it to block virtually all future referendum initiatives. Echoing (albeit without acknowledging it) the convictions of US proceduralists, the Court focused on what it found to be a fundamentally different quality of the deliberative process in referendums as compared with parliamentary decision-making. It thus asserted the right to apply a *stricter standard of scrutiny* to referendums than it would to the identical text of a law under parliamentary procedure. Adopting an untenable grammatical interpretation of the Croatian Constitution,[60] the Court turned Art. 1 of the Constitution on its head by denying the equal constitutional status of direct and representative democracy models. To complete this new jurisprudential arsenal, the Court also considered the budgetary implications of referendums, i.e. their impact on the functioning of the State (Outsourcing decision, para. 42.1). In doing so, it misused an otherwise legitimate prohibition of submitting budget and tax and financial matters to a referendum in a way which can easily sound the death knell for any and all "inopportune" referendums.[61] We have in this context warned that it was crucial for the Court to stay wary of falling into the trap of cancelling democracy by using a too-expansive definition of "financial" matters. After all, only ideological referendum questions could potentially have zero budgetary implications, since almost

[58] Constitutional Court, decision U-I-3597/2010, 29 July 2011, para. 30.1. On the concept of Croatia's constitutional identity, see: Kostadinov, Biljana, *Ustavni identitet*, in: Bačić, Arsen (ed.), *Dvadeseta obljetnica Ustava Republike Hrvatske*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2011, pp. 305–337; Kostadinov, Biljana, *Ustavni identitet – Francuska, Indija i Njemačka*, in: Kostadinov, Biljana, (ed.), *Poredbeno ustavno pravo – Druga knjiga: Ustavno sudovanje*, Sveučilište u Zagrebu Pravni fakultet, Zagreb, 2024, pp. 3–23; Horvat Vuković, 2014, pp. 149 – 177; Horvat Vuković, 2015, pp. 481–503; Horvat Vuković, Ana, *Ustavni sud Republike Hrvatske kao „europski" sud i očuvanje nacionalnih standarda zaštite temeljnih ljudskih prava i sloboda*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 69, no. 2, 2019, pp. 249–276; Toplak, Jurij; Gardašević, Đorđe, *Concepts of National and Constitutional Identity in Croatian Constitutional Law*, Review of Central and East European Law, vol. 42, no. 4, 2017, pp. 263–293; Blagojević, Anita, *Procedures Regarding National Identity Clause in the National Constitutional Court's and CJEU's Case Law*, in: Duić, Dunja; Petrašević, Tunjica (eds.), *Procedural Aspects of EU Law: EU and Comparative Law Issues and Challenges Series 1 (ECLIC 1)*, Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Osijek, 2017, pp. 210–238; and Smerdel, Branko, *In Quest of a Doctrine: Croatian Constitutional Identity in the European Union*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 64, no. 4, 2014, pp. 513–534.

[59] Horvat Vuković, 2016, p. 816.

[60] Claiming a substantive difference between the requirement that referendums be "in harmony with the Constitution" (CACC Art. 95) and that laws adopted in a parliamentary procedure be "in concordance with the Constitution" (Art. 129 of the Constitution). The Court found the former to be "a particularly strict legal imperative" (Outsourcing decision, para. 13.2).

[61] Horvat Vuković, 2016, pp. 825–830.

all referendums affect the State budget in at least a tangential way.[62] An otherwise constructed jurisprudence of fear would effectively block direct democracy by weaponizing even the marginal financial impact of a referendum. The same applies to referendums that the executive claims would incur missed gains – however theoretical they might be, as was the case with the Motorways and Outsourcing referendums. The financial consequences of a referendum *can*, of course, be a valid reason for its unconstitutionality, but only upon applying a thorough proportionality analysis, weighing the right to direct democracy against the constitutional value that seeks to be prioritized (e.g. the State budget's viability or social state guarantees). The case law of the neighbouring Constitutional Court of Slovenia should be used as a template in this regard[63] to ward off objections of the Court's voluntarism, so at odds with the rule of law enshrined in Art. 3 of the Constitution. Direct democracy should be circumscribed especially cautiously when a deep ideological schism between the voters' and government's visions of social justice is at stake.

3.2. Rule-of-law violations inherent in supposedly unclear referendum questions

Regarding the case law on (supposedly) unclear referendum questions, we must turn to the Constitutional Court's above-mentioned decision in 2022 related to Covid-19. Here, the Court relied on its 2014 Cyrillic script decision, and the then-introduced requirement that all future popular initiatives must submit a detailed account of the facts/circumstances and the reasoning that prompted the referendum (para. 18). However, it did so by executing a *volte face* compared to its reasoning in the subsequent 2015 Motorways decision. Namely, while the Covid-19 decision punitively transformed a procedural issue (clarity of the referendum question) into a substantive one (rule-of-law violation), the Motorways lease decision explicitly stated that even if voters had not been "correctly informed" of the referendum, and even if they had had the right to "complete and correct information on the facts and circumstances…so that they could…take full responsibility for their decision whether to sign the initiative or not", it was not for the Constitutional Court to "investigate to what extent voters were misled". Moreover, "it is certain that previously constructed perception" on the referendum subject matter would "to a certain degree influence the voters' decision" regardless of the wording of the referendum question (para. 62-62.1). This shift, in less than a decade, from deference to voters' clearly expressed (and substantively not unconstitutional)[64] will to a more

[62] *Ibid*., p. 822.

[63] Constitutional Court of the Republic of Slovenia, decisions no. U-II-1/12 and U-II-2/12, 18 December 2012.

[64] On the exponential widening of the "unconstitutional constitutional amendment" theory, implicit in the Court's arrogation of the right to prohibit "superfluous" referendums without establishing their substantive unconstitutionality, see Miloš, Matija, *Susprezanje autonomije političkog predstavništva građanskim inicijativama*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 43, no. 1, 2022, pp. 32 *et seq*. Without going too deeply into the merits of the Covid-19 referendum case, the Court found the referendum's proposed amendment of Art. 17 of the Constitution to be superfluous, because the Court itself determined that the referendum organizers misled voters into thinking the said amendment could actually influence Parliament's legislative procedures related to Covid policies and legislation. Namely, the Court had

patronizing approach is arguably easily tied to the Court's increasing preoccupation with producing an *estoppel* body of law with regard to the perceivably devastating force of referendums led by populist and declaratively anti-elitist agents. Admittedly, vestiges of this apprehension were already visible in the 2013 Marriage referendum decision, where the Court warned that it would not allow a systemic constitutionalization of issues already settled at the sub-constitutional level. Any other interpretation would have severely undermined its authority to coordinate the values of different parts of the legal system, as expressed in its references to the Venice Commission's misgivings about the impact on the rule of law and the potential to "control" the rule-giver (Parliament, but the people as well) (Communication, para. 9.1).

4. PUBLIC CONSULTATIONS

As an instrument for seeking more democratic legitimacy by governments, public consultations might seem less "dangerous" than referendums.[65] It is a way of "engaging the public in forming regulations and public policies".[66] However, public consultations are indeed mainly considered "consultative" because the final decision "remains in the hands of the democratically elected bodies".[67] Still, as a tool of participatory democracy, they have become quite common across democratic countries to improve regulatory quality.

4.1. Legal framework

Public consultations in Croatia are regulated by multiple legal documents. The obligation to conduct public consultations was introduced in 2003 by the Act on the Right to Access Information (*Zakon o pravu na pristup informacijama*).[68] The details regarding the process itself were quite scarce, but some details were provided by an instrument of soft law – a Codex for consultations with the interested public in the procedures of adopting laws, other regulations and acts (*Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata*).[69] The Codex – a government act from 2009 – laid down "minimum standards and measures for consultation with the interested public". Those standards and measures included informing the public about the

previously (decision number U-I-1372/2020 *et al.,* 14 September 2020) practically voided Art. 17 of meaning, allowing Parliament to decide whether or not to consider itself bound by it (and its especially strict criteria for the adoption of all emergency-driven legislation) (para. 26). On this issue, see Gardašević, Đorđe, *Activism of the Croatian Constitutional Court and Covid-19: A Bridge Too Far*, in: Belov, Martin (ed.), *Courts and Judicial Activism under Crisis Conditions: Policy Making in a Time of Illiberalism and Emergency Constitutionalism*, Routledge, Abingdon and New York, 2022, pp. 194–212.

[65] Morison, John, *Citizen Participation: A Critical Look at the Democratic Adequacy of Government Consultations*, Oxford Journal of Legal Studies, vol. 37, no. 3, 2017, p. 637.

[66] Đurman, Petra, *Savjetovanje s javnošću u pripremi propisa u Hrvatskoj*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 70, nos. 2–3, 2020, p. 407.

[67] Council of Europe, Centre of expertise for good governance, *Comparative Analysis of European Practices on Public Consultations*, Strasbourg, 2021, p. 6, available at: https://rm.coe.int/council-of-europe-comparative-analysis-of-european-practices-on-public/1680aef56f, accessed: 22 December 2025.

[68] Official Gazette no. 172/2003.

[69] Official Gazette no. 140/2009.

regulatory plans of certain public bodies, publishing draft acts, giving the public at least 15 days to express themselves on the draft, publishing their remarks, and naming the coordinators for consultation in specific public bodies.[70] In 2011 the legal framework on public consultations was supplemented by the Act on the Assessment of the Effects of Regulations (*Zakon o procjeni učinaka propisa*).[71] However, the latter law is no longer in force.

In 2013, a new Act on the Right to Access Information established a few requirements for public authorities when conducting public consultations.[72] Firstly, they must publish a yearly plan of regulatory activities and planned consultations; secondly, they have to organize public consultations for drafts of legal acts of a duration of no less than 30 days; finally, they are subsequently obliged to inform the public about both the accepted and dismissed remarks and proposals.[73] The fulfilment of these obligations is overseen by the Information Commissioner (*Povjerenik za informiranje*; hereinafter: the Commissioner). Although the law was revised twice, the aforementioned provisions remain the basis for public consultations. A 2015 revision regulated public consultations in more detail. For instance, it specified what information must be published prior to and after public consultations on a particular legal act. Before the public consultations begin, this information includes the draft itself, an explanation of the reasons for the legal act in question and the goals to be achieved by adopting it, as well as a call on the public to provide their opinions and proposals.[74] After the deadline for submitting proposals (which should be at least 30 days), public authorities must publish a report including the comments received by the participants and the reasons why certain proposals were not accepted.[75] This report must also be delivered to the body competent to adopt the legal act in question.[76] However, the most important change as part of the 2015 revision was the introduction of a website called *e-Savjetovanja*. This website was made available for all those public bodies required to conduct public consultations, but it became obligatory[77] for State administration bodies (*tijela državne uprave*), i.e. ministries and State administration organizations.[78] Finally, the only relevant change in 2022 added an obligation also to publish the composition of the working group which drew up the draft act, alongside other information at the beginning of public consultation.[79] This law remains the most important legal act regulating public consultations in Croatia.

[70] Official Gazette no. 140/2009.
[71] Act on the Assessment of the Effects of Regulations, Official Gazette no. 90/2011. The new Act was introduced in 2017. Official Gazette no. 44/2017.
[72] Act on the Right to Access Information, Official Gazette nos. 25/2013, 85/2015 and 69/2022.
[73] *Ibid*., Art. 11.
[74] Act on Amendments to the Act on the Right to Access Information, Official Gazette no. 85/2015, Art. 7. The Act regulated the content of the yearly plan of public consultations in an equally detailed way.
[75] *Ibid*.
[76] *Ibid*.
[77] While the use of the website for public consultations is mandatory, public authorities still have the possibility of conducting additional consultations in another way, such as by organizing public discussions.
[78] Act on Amendments to the Act on the Right to Access Information, Official Gazette no. 85/2015, Art. 7.
[79] Act on Amendments to the Act on the Right to Access Information, Official Gazette no. 69/2022, Art. 4.

In 2023 another law was added to the regulatory framework and entered into force in 2024. The Act on Improved Regulations Policy Instruments (*Zakon o instrumentima politike boljih propisa*) features a provision including obligations regarding the public consultations procedure without giving groundbreaking information.[80] However, two novelties can be discerned. Firstly, the law specified possible exceptions, i.e. situations when public consultation is not mandatory (for example, the ratification of international agreements).[81] The objective was to clearly list the possible exceptions based on practice and case law.[82] The law also provided the possibility to shorten the mandatory period for consultation of 30 days in the event of an emergency, together with the obligation to inform the public of such a situation and the reasons behind it.[83] Secondly, the law made it compulsory for the government to adopt and issue a yearly report on public consultations.[84] The government has been adopting such reports for years, not as an obligation but rather as "good practice" based on the aforementioned Codex.[85]

Apart from these laws and the Codex, there are other legal acts that mention public consultations, such as the Standing Orders of the Government of the Republic of Croatia (*Poslovnik Vlade Republike Hrvatske)* and the Standing Orders of the Croatian Parliament (*Poslovnik Hrvatskoga sabora*).[86]

The regulatory framework is thus quite extensive and detailed. Not only is it fully in line with international standards, but it is even far above the EU or OECD average.[87] Despite this solid framework, practice is still lacking. In this regard, it is notable that the Council of Europe observes that "stricter and more complex" legislation relating to public consultations leads to less implementation and use thereof in practice.[88] While Croatian

[80] Official Gazette no. 155/2023, Art. 27.
[81] *Ibid*., Art. 28. para. 1.
[82] Vlada Republike Hrvatske, Ured za zakonodavstvo, Godišnje izvješće o provedbi savjetovanja s javnošću u postupcima donošenja zakona i drugih propisa za 2024 godinu, p. 3, available at: https://savjetovanja.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti//Godišnje%20izvješće%20o%20provedbi%20savjetovanja%202024.pdf, accessed: 22 December 2025.
[83] Official Gazette no. 155/2023, Art. 28, para. 2.
[84] *Ibid*., Art. 30.
[85] See, for example: Vlada Republike Hrvatske, Ured za zakonodavstvo, Izvješće o provedbi savjetovanja s javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata u 2022. godini, p. 3, available at: https://savjetovanja.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti//Izvješće%20o%20provedbi%20savjetovanja%202022.pdf.
[86] Standing Orders of the Government of the Republic of Croatia, Official Gazette no. 154/2011, 121/2012, 7/2013, 61/2015, 99/2016, 57/2017, 87/2019, 88/2020 and 68/2024, Art. 30; Standing Orders of the Croatian Parliament, Official Gazette no. 81/2013, 113/2016, 69/2017, 29/2018, 53/2020 and 123/2020, Art. 174.
[87] Croatia has one of the highest iREG scores (Indicators of Regulatory Policy and Governance Surveys) among EU States when it comes to stakeholder engagement in developing regulations. See: OECD, Better Regulation Practices across the European Union 2022, OECD Publishing, Paris, 2022, pp. 52, 153, available at: https://doi.org/10.1787/6e4b095d-en, accessed: 22 December 2025. For a more detailed overview of relevant international standards and where Croatian legislation on public consultations fits, see: Đurman, Petra, 2020, pp. 416–422.
[88] Council of Europe, Centre of Expertise for Good Governance, *Comparative Analysis of European Practices on Public Consultations*, Strasbourg, 2021, p. 4, available at: https://rm.coe.int/council-of-europe-comparative-analysis-of-european-practices-on-public/1680aef56f, accessed: 22 December 2025.

legislation might be unnecessarily complex, especially due to more legal documents regulating the same matter, it can nevertheless be considered adequate.[89] Therefore, the problem most likely lies elsewhere – it seems there is not enough will shown by the public authorities to employ it effectively. To put it another way, the public authorities either openly violate the letter of the law or apply the law in a way that contradicts the underlying purpose of the whole legislative framework.

4.2. Practical implementation

There have been a few very clear violations of the law. First and foremost, many public authorities do not organize public consultations even though they are required to do so. According to the latest report of the Commissioner, only 32% of the public authorities (which provided the Commissioner with the required information) consider themselves obliged to conduct public consultations according to Art. 11 of the Act.[90] The vast majority of public authorities which do not consider public consultations an obligation are legal entities with public powers, regulatory agencies or associations. However, some State bodies and local and regional self-government units are also included.[91] Strikingly, 32% in 2024 represents a 2% decrease in comparison with the previous year.[92]

Further violations can be found even among those public authorities that consider public consultations mandatory. Firstly, many do not publish yearly plans of public consultations. The percentage of public authorities that do so fluctuates at around 50%. Surprisingly, the information available in the reports of the Commissioner shows that in 2024 this result was the lowest in the last five years.[93] These results should have improved after more than a decade of mandatory public consultations, especially considering the oversight and the educational activities provided by the Commissioner. Therefore, this continuing violation is a clear sign that the commitment of many public authorities to conducting public consultations is truly lacking.

Secondly, there are considerable deviations from the required period of 30 days for public consultations. Already in 2016, the Commissioner warned about the mandatory length of this period required by law, distinguishing it from the shorter period of 15 days

---

[89] For a similar view, see: Đurman, 2020, pp. 433–434; Đurman, Petra, *Između ispunjavanja forme i promicanja demokracije: stavovi javnosti i upravnih službenika o e-savjetovanjima u Hrvatskoj*, Politička misao, vol. 58, no. 1, 2021, pp. 56–57.

[90] Povjerenik za informiranje, Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2024. godinu, Zagreb, 2025, p. 71, available at: https://pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2025/03/Izvjesce-o-provedbi-ZPPI-za-2024.pdf, accessed: 22 December 2025.

[91] *Ibid*.

[92] See: Povjerenik za informiranje, Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2023. godinu, Zagreb, 2024, p. 77, available at: https://pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2024/03/Izvjesce-o-provedbi-ZPPI-za-2023.pdf, accessed: 22 December 2025.

[93] See the Commissioner's reports on the implementation of the Act on the Right to Access Information for relevant years: 2020 – 2025, all available at: https://pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije-izvjesca-o-provedbi-zppi/izvjesca-o-provedbi-zppi/, accessed: 22 December 2025.

prescribed previously by the Codex.[94] Despite repeated warnings by the Commissioner, almost ten years later, the situation is still far from satisfactory. The Commissioner's latest report reveals that in 2024 an average duration of public consultations for all public authorities was 24.3 days, while for those who use the central website (*e-Savjetovanja*) the duration was 22 days.[95] The first relevant number, i.e. the average duration of public consultations organized by all public authorities, records a steady growth from 2015 until 2018 with a substantial drop in 2019 and a rise to previous levels already the following year, and without major fluctuations since then.[96] The latter number, i.e. the average duration of public consultations organized through the central website, shows a slight improvement in the last three years, with noticeable variations in the years before.[97] Nevertheless, the Commissioner notes that the shortening of the deadline has become a rule, rather than an exception.[98] Overall, considering the arguably negligible scale of improvements and the years passed, the situation is worrisome. However, it should be added that some public authorities at least give reasons for shortening the duration of public consultations.[99]

Further issues arise when compliance with other provisions is examined. To name a few, there are observable deviations from the obligation to publish reasons and desired goals together with the draft act upon commencing public consultations.[100] While the majority of public authorities publish reports after carrying out public consultations for each legal act, some still do not, and the situation is not improving.[101] Finally, the newest addition to

[94] Povjerenik za informiranje, Smjernice za primjenu članka 11. Zakona o pravu na pristup informacijama („Narodne novine", broj 25/13 i 85/15) – savjetovanja s javnošću, 2016, available at: https://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2018/10/PI-Smjernice-za-savjetovanja-s-javnošću-čl.-11-ZPPI.pdf, accessed: 22 December 2025.

[95] Povjerenik za informiranje, Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2024. godinu, Zagreb, 2025, p. 73, available at: https://pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2025/03/Izvjesce-o-provedbi-ZPPI-za-2024.pdf, accessed: 22 December 2025.

[96] Povjerenik za informiranje, Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2023. godinu, Zagreb, 2024, p. 80, available at: https://pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2024/03/Izvjesce-o-provedbi-ZPPI-za-2023.pdf, accessed: 22 December 2025.

[97] According to the Commissioner's reports on the implementation of the Act on the Right to Access Information for relevant years: 2020 – 2025, the average duration in days was as follows: in 2019 – 18 days, 2020 – 17 days, 2021 – 21 days, 2022 – 19 days, 2023 – 21 days, 2024 – 22 days. The reports are all available at: https://pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije-izvjesca-o-provedbi-zppi/izvjesca-o-provedbi-zppi/, accessed: 22 December 2025.

[98] Povjerenik za informiranje, Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2024. godinu, Zagreb, 2025, p. 73, available at: https://pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2025/03/Izvjesce-o-provedbi-ZPPI-za-2024.pdf, accessed: 22 December 2025.

[99] According to the Commissioner's reports, in 2023, 70% declared such reasons and made them public, while in 2024 it decreased to 64%. See: Povjerenik za informiranje, Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2023. godinu, Zagreb, 2024, p. 81, available at: https://pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2024/03/Izvjesce-o-provedbi-ZPPI-za-2023.pdf, accessed: 22 December 2025; Povjerenik za informiranje, Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2024. godinu, Zagreb, 2025, p. 74, available at: https://pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2025/03/Izvjesce-o-provedbi-ZPPI-za-2024.pdf, accessed: 22 December 2025.

[100] Povjerenik za informiranje, Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2024. godinu, Zagreb, 2025, p. 74, available at: https://pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2025/03/Izvjesce-o-provedbi-ZPPI-za-2024.pdf, accessed: 22 December 2025.

[101] *Ibid*.

the duties of public authorities – to publish the composition of the working group responsible for the draft act – is far from being fulfilled. Naturally, the lower percentage of authorities which meet this obligation is to be expected, considering that they have had less time to adjust and learn. However, the results are rather disappointing. Only 29% of public authorities published the composition of working groups in 2024.[102]

Such open violations, as laid out above, are relatively easy to spot. However, with their actions, public authorities not only expressly violate the law, but also apply it in a way that contradicts its purpose. These are more difficult to discern, and they appear in various forms. One such example is the timing of public consultations. Just a quick glance at the *e-Savjetovanja* website shows that many public authorities conduct public consultations during the summer months. However, the recommendations of the Commissioner call for a halt or prolongation of the deadline during the summer months due to holidays.[103] The negative inclination toward public consultation is revealed to a greater extent by the fact that most comments are disregarded. For example, in 2024 the website recorded 13,766 comments. Only 1,477 of those were accepted, 1,272 were partially accepted, while 5,288 were not accepted, and 4,143 were acknowledged.[104] Interestingly, the number of comments dropped significantly in 2024 in comparison to earlier years, which the Government attributed to website changes.[105] Regardless of the higher number of comments in previous years, the overall acceptance rate is quite similar. In 2023, there were 19,991 comments documented on the website.[106] A total of 2,049 were accepted and 1,576 partially accepted, while the rest were either acknowledged (7,647) or not accepted (8,444).[107] Needless to say, not all the comments are equally insightful, or the arguments well presented.[108] However, it is questionable whether public consultations are even meant to be taken into account seriously or whether the public authorities conduct them merely out of a formal obligation.

It seems that the latter is true, or at least this is believed by the stakeholders – the participating public. Namely, according to the empirical research conducted by Đurman, almost half of the interviewed participants in public consultations state that fulfilling the

---

[102] *Ibid*.

[103] See, for example: the Commissioner's analytical reports on monitoring the implementation of the Act on the Right to Access Information nos. 4/2022 and 1/2024. Both reports are available at: https://pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije-izvjesca-o-provedbi-zppi/analiticka-izvjesca/, accessed: 22 December 2025.

[104] Vlada Republike Hrvatske, Ured za zakonodavstvo, Godišnje izvješće o provedbi savjetovanja s javnošću u postupcima donošenja zakona i drugih propisa za 2024. godinu, p. 15, available at: https://savjetovanja.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti//Godišnje%20izvješće%20o%20provedbi%20savjetovanja%202024.pdf, accessed: 22 December 2025. For the rest (1,586 comments), the responses were not recorded, or the reports were not available when the statistics were created.

[105] *Ibid*.

[106] Vlada Republike Hrvatske, Ured za zakonodavstvo, Godišnje izvješće o provedbi savjetovanja s javnošću u postupcima donošenja zakona i drugih propisa za 2023. godinu, p. 15, available at: https://savjetovanja.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti//Godišnje%20izvješće%20o%20provedbi%20savjetovanja%202023.pdf, accessed: 22 December 2025.

[107] *Ibid*.

[108] For more, see: Đurman, 2020, pp. 431–432, 436.

legal obligation is the most important for public authorities.[109] Although the percentage of those who hold this belief is not as high among the interviewed officials, it is nevertheless considerable.[110] This research offers further valuable insight into the attitudes of the participating public and the officials. On the one hand, the lack of substantive engagement with the provided comments leads participants to feel that their influence in public consultations is insignificant, while they believe that it should be greater.[111] On the other hand, the officials do not consider the comments constructive or of sufficiently high quality. They also agree that the public's influence is not big, but, unlike the participants, they believe that this influence should not be greater than it already is.[112]

Overall, some solace can be taken from the fact that improvements have been recorded in some areas over the years. At the same time, many of the trends and figures presented above are worrisome. While for the last few years there has been a rise in the number of public consultations held across all public authorities with a peak in 2023, there was another drop in 2024.[113] Generally speaking, such reversals can be noticed in multiple areas for the year 2024. It is too early to say whether this decline will continue, or if it is just a temporary setback.

To summarize, despite advances, the situation is far from perfect. Even though the public is not restricted from participating in public consultations as in other forms of democratic participation, at the same time it is disincentivized. Involving the public should generally "garner trust" and "boost compliance", but this kind of "perfunctory consultation without any actual interest in the views of stakeholders because a decision has already been made, or failure to demonstrate that consultation comments have been considered" could certainly have the opposite effect.[114] Therefore, it is important to improve the practical aspects of public consultations.

5. CONCLUSION

Our analysis of the legal framework and practical use of two instruments of direct democracy in Croatia – referendums and public consultations – shows that the governing elites still, 35 years after the adoption of the Croatian Constitution, reject the possibility of fully engaging citizens in the decision-making process.[115]

[109] Đurman, Petra, 2021, p. 64.
[110] *Ibid*., pp. 64, 70.
[111] *Ibid*., pp. 62, 66.
[112] *Ibid*., pp. 66, 68.
[113] Compare the reports of the Commissioner for the years 2021 – 2024, available at: https://pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije-izvjesca-o-provedbi-zppi/izvjesca-o-provedbi-zppi/, accessed: 22 December 2025.
[114] OECD, Better Regulation Practices across the European Union 2022, OECD Publishing, Paris, 2022, p. 51, available at: https://doi.org/10.1787/6e4b095d-en, accessed: 22 December 2025.
[115] As stated by Branko Smerdel many years ago. Smerdel, 2011, p. 185.

We have shown that the legal framework on referendums is extensive, but not adequate: the law has not been fully aligned with the Constitution; there is a discrepancy between the quorum criteria respectively applicable to State and local referendums; the Act on Referendums lacks details and clear rules for organizing a popular initiative referendum, as well as a constitutional reservation (i.e. of explicitly listed restrictions regarding the subject matter of the referendum question) and a solution for a possible compromise with State authorities. Despite favourable political conditions for amendments on several occasions, the framework has remained burdened with difficulties and inefficiency. We conclude that the governing elites purposefully maintain this dysfunctional legal framework related to referendums, thereby avoiding the needed reforms to create opportunities for more effective citizens' participation in democratic governance. This conclusion is further supported by the fact that mainstream political parties backed the necessary constitutional amendments to enable the success of the obligatory referendum on accession to the EU – using direct democracy to confirm a decision that was already made at the level of indirect democracy.

Furthermore, the governing elites have seemed at odds with all but one of the popular initiatives. Over the years they have counted on the Constitutional Court to significantly restrict the citizens' use of instruments of direct or participatory democracy that run contrary to the will of the governing majority. The Constitutional Court has stopped a number of popular initiatives by restricting the range of substantive issues amenable to a referendum vote, either by invoking Croatia's constitutional identity or employing a procedural theory of democracy, and by asserting rule-of-law violations inherent in supposedly unclear referendum questions. Such jurisprudence represents an extension of the policy-controlling elites' joint fear of the anti-establishment, populist overtones of the referendum topics, as well as of their apprehension of the referendum process being used to bolster the legitimacy and influence of various platforms and/or movements.

Finally, despite an adequate legal framework on public consultations, their practical implementation is severely lacking. The public authorities often openly violate the letter of the law by, for example, not conducting *mandatory* public consultations, not publishing yearly plans, shortening the required 30-day period for public consultations, and failing to publish reports after carrying out public consultation for each legal act, among other shortcomings. Furthermore, the law is often applied in a way that contradicts the purpose of the whole legislative framework. Notable examples include conducting public consultations during the summer months or by disregarding the vast majority of comments and failing to seriously engage with them.

BIBLIOGRAPHY

1. Barić, S., *O Ustavu, rode, da ti pojem: Neizvjesnost evolucije ustavne vladavine nakon navršenja 30 godina Ustava RH*, Godišnjak akademije pravnih znanosti Hrvatske, vol. XII, no. 1, 2021, pp. 1–20.
2. Barić, S., *Ustav, ali najljepši: premise kvalitete funkcioniranja ustavnog poretka i potrebe tekstualnih izmjena Ustava Republike Hrvatske*, in Bačić, A. (ed.), *Ustavne promjene i političke nagodbe: Republika Hrvatska između ustavne demokracije i populizma*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2021, pp. 179–201.
3. Blagojević, A., *Procedures Regarding National Identity Clause in the National Constitutional Court's and CJEU's Case Law*, in Duić, D.; Petrašević, T. (eds.), *Procedural aspects of EU law: EU and comparative law issues and challenges series 1 (ECLIC 1)*, Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Osijek, 2017, pp. 210–238.
4. Čepo, D.; Nikić Čakar, D., *Direct democracy and the rise of political entrepreneurs: an analysis of citizens' initiatives in post-2010 Croatia*, Anali hrvatskog politološkog društva, vol. 16, no. 1, 2019, pp. 27–48.
5. Čular, G., *Odluke i rituali: Kolika će nas većina odvesti u Europsku uniju?*, Političke analize, vol. 1, no. 1, 2010, pp. 22–26.
6. Đurman, P., *Između ispunjavanja forme i promicanja demokracije: stavovi javnosti i upravnih službenika o e-savjetovanjima u Hrvatskoj*, Politička misao, vol. 58, no. 1, 2021, pp. 53–77.
7. Đurman, P., *Savjetovanje s javnošću u pripremi propisa u Hrvatskoj*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 70, nos. 2–3, 2020, pp. 407–444.
8. Formisano, R., *Populist Movements in US History: Progressive and Reactionary*, in Abromeit, J.; Norman, Y.; Marotta, G.; Chesterton, B. M. (eds.), *Transformations of Populism in Europe and the Americas: History and Recent Tendencies*, Bloomsbury Academic, 2015, pp. 136–149.
9. Gardašević, Đ., *Activism of the Croatian Constitutional Court and Covid-19: A Bridge Too Far*, in Belov, M. (ed.), *Courts and Judicial Activism under Crisis Conditions: Policy Making in a Time of Illiberalism and Emergency Constitutionalism*, Routledge, Abingdon and New York, 2022, pp. 194–212.
10. Gardašević, Đ., *Constitutional Interpretations of Direct Democracy in Croatia*, Iustinianus Primus Law Review vol. 7, no. 1, 2016, pp. 1–37.
11. Horvat Vuković, A., *Referendum narodne inicijative 2013. – Ustavni identitet kao osnova ustavnosudskog aktivizma*, in Podolnjak, R.; Smerdel, B. (eds.), *Referendum narodne inicijative u Hrvatskoj i Sloveniji*, Hrvatska udruga za ustavno pravo, Zagreb, 2014, pp. 149–177.
12. Horvat Vuković, A., *U ime ustava – materijalne granice promjene ustava*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 65, nos. 3-4, 2015, pp. 492–494.
13. Horvat Vuković, A., *Ustavni sud Republike Hrvatske i referendumi narodne inicijative 2013. – 2015.: analiza i prijedlozi*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 37, no. 2, 2016, pp. 805–835.

14. Horvat Vuković, A., *Ustavni sud Republike Hrvatske kao „europski" sud i očuvanje nacionalnih standarda zaštite temeljnih ljudskih prava i sloboda*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 69, no. 2, 2019, pp. 249–276.
15. Horvat Vuković, A.; Samobor, A., *Constitutional construction of reproductive rights and family in Croatia and Slovenia*, International Journal of Constitutional Law, vol. 23, no. 2, 2025, pp. 501–526.
16. Kostadinov, B., *Načelo jasnoće referendumskog pitanja u Europi i SAD-u*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 65, no. 1, 2015, pp. 55–85.
17. Kostadinov, B., *Referendum građanske inicijative u Europi: Švicarska, Italija i Hrvatska*, in Smerdel, B.; Gardašević, Đ. (eds.), *Izgradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi*, Hrvatska udruga za ustavno pravo, Zagreb, 2011, pp. 245–258.
18. Kostadinov, B., *Ustavni identitet – Francuska, Indija i Njemačka*, in Kostadinov, B., (ed.), *Poredbeno ustavno pravo – Druga knjiga: Ustavno sudovanje*, Sveučilište u Zagrebu Pravni fakultet, Zagreb, 2024, pp. 3–23.
19. Kostadinov, B., *Ustavni identitet*, in Bačić, A. (ed.), *Dvadeseta obljetnica Ustava Republike Hrvatske*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2011, pp. 305–337.
20. Miloš, M., *Susprezanje autonomije političkog predstavništva građanskim inicijativama*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 43, no. 1, 2022, pp. 21–41.
21. Morison, J., *Citizen Participation: A Critical Look at the Democratic Adequacy of Government Consultations*, Oxford Journal of Legal Studies, vol. 37, no. 3, 2017, pp. 636–659.
22. Omejec, J., *O prijedlogu Zakona o referendumu*, Informator no. 6663, 25 January 2021, pp. 1–5.
23. Omejec, J., *Prijedlog zakona o referendumu u procijepu rasprava o ustavnim promjenama*, Informator no. 6784, 22 May 2023, pp. 11–18.
24. Podolnjak, R., *Abolishing All Mechanisms for Fixing Elections: The Citizens' Initiative to Change the Electoral System of Croatia*, Croatian Political Science Review, vol. 52, nos. 4–5, 2015, pp. 101–123.
25. Podolnjak, R., *Constitutional Reforms of Citizen-Initiated Referendum: Causes of Different Outcomes in Slovenia and Croatia*, Revus, vol. 26, 2015, pp. 129–149.
26. Podolnjak, R., *Ustavnopravno uređenje i primjena referenduma i građanske inicijative u Hrvatskoj*, in Smerdel, B.; Gardašević, Đ. (eds.), *Izgradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perpsektivi*, Hrvatska udruga za ustavno pravo, Zagreb, 2011, pp. 205–243.
27. Prkut, D., *Uređenje referendumskog pravnog okvira – onemogućavanje građanskih referenduma*, Političke analize, vol. 6, no. 21, 2015, pp. 11–21.
28. Roznai, Y., *Unconstitutional Constitutional Amendments: The Limits of Amendment Powers*, Oxford University Press, Oxford, 2017.
29. Ruzza, C., *Populism, Migration, and Xenophobia in Europe*, in de la Torre, C. (ed.), *Routledge Handbook of Global Populism*, Routledge, 2019, pp. 201–215.

30. Šalaj, B., *Izravna demokracija: slijepa pjega hrvatske politologije?*, Političke perspektive, vol. 12, no. 2, 2022, pp. 7–30.
31. Smerdel, B., *In Quest of a Doctrine: Croatian Constitutional Identity in the European Union*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 64, no. 4, 2014, pp. 513–534.
32. Smerdel, B., *Neposredno odlučivanje i njegove ustavne granice*, in Smerdel, B.; Gardašević, Đ. (eds.), *Izgradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi*, Hrvatska udruga za ustavno pravo, Zagreb, 2011, pp. 183–203.
33. Smerdel, B., *Pregled (tužne) povijesti referenduma građanske inicijative u Hrvatskoj*, in Podolnjak, R.; Smerdel, B. (eds.), *Referendum narodne inicijative u Hrvatskoj i Sloveniji*, Hrvatska udruga za ustavno pravo, Zagreb, 2014, pp. 18–38.
34. Smerdel, B., *Ustav, populizam i kraj liberalne demokracije – „Referendumanija" ugrožava temelje ustavnog poretka*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 56, no. 4, 2019, pp. 761–784.
35. Sokol, S., *Referendum i mogućnosti njegove primjene u Hrvatskoj*, Vladavina prava, vol. 1, no. 1, 1997, pp. 7–16.
36. Tomljanović, B., *Referendum građanske inicijative*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 51, no. 6, 2001, p. 1381–1394.
37. Toplak, J.; Gardašević, Đ., *Concepts of National and Constitutional Identity in Croatian Constitutional Law*, Review of Central and East European Law, vol. 42, no. 4, 2017, pp. 263–293.
38. Vergara, C., *Crisis Government: The Populist as Plebeian Dictator*, in Ron, A.; Nadesan, M. (eds.), *Mapping Populism: Approaches and Methods*, Routledge, London, 2020, pp. 211–220.
39. Viala, A., *Limitation du Pouvoir Constituant, La Vision du Constitutionnaliste*, Civitas Europa, no. 32, 2014, pp. 81–91.

LEGISLATION

1. Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, Official Gazette no. 140/09.
2. Odluka o utvrđivanju Nacrta promjene Ustava Republike Hrvatske, Official Gazette no. 150/13.
3. Poslovnik Hrvatskoga sabora, Official Gazette no. 81/13, 113/16, 69/17, 29/18, 53/20 and 123/20.
4. Poslovnik Vlade Republike Hrvatske, Official Gazette no. 154/11, 121/12, 7/13, 61/15, 99/16, 57/17, 87/19, 88/20 and 68/24.
5. Ustav Republike Hrvatske, Official Gazette nos. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10 and 5/14.
6. Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, Official Gazette nos. 155/02, 47/10, 80/10 and 93/11.
7. Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Official Gazette nos. 99/99, 29/02 and 49/02.

8. Ustavni zakon za provedbu Ustava Republike Hrvatske, Official Gazette no. 121/10.
9. Zakon o financiranju političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referenduma, Official Gazette nos. 29/19 and 98/19.
10. Zakon o instrumentima politike boljih propisa, Official Gazette no. 155/23.
11. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama, Official Gazette no. 85/15.
12. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama, Official Gazette no. 69/22.
13. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Official Gazette nos. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19 and 144/20.
14. Zakon o pravu na pristup informacijama, Official Gazette no. 172/03.
15. Zakon o pravu na pristup informacijama, Official Gazette nos. 25/13, 85/15 and 69/22.
16. Zakon o procjeni učinaka propisa, Official Gazette no. 44/17.
17. Zakon o procjeni učinaka propisa, Official Gazette no. 90/11.
18. Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave, Official Gazette nos. 33/96, 92/01, 44/06, 58/06, 69/07, 38/09, 100/16 and 73/17.
19. Zakon o registru birača, Official Gazette nos. 144/12, 105/15 and 98/19.

JUDICIAL DECISIONS

1. Constitutional Court of the Republic of Croatia, Communication SuS-1/2013, 14 November 2013.
2. Constitutional Court of the Republic of Croatia, Decision no. U-I-3597/2010 *et al.*, 29 July 2011.
3. Constitutional Court of the Republic of Croatia, Decision no. U-I-1962/2008, 27 September 2016.
4. Constitutional Court of the Republic of Croatia, Decision no. U-I-4089/2020 *et al.*, 7 February 2023.
5. Constitutional Court of the Republic of Croatia, Decision no. U-I-1372/2020 *et al.*, 14 September 2020.
6. Constitutional Court of the Republic of Croatia, Decision no. U-VIIR-4696/2010, 20 October 2010.
7. Constitutional Court of the Republic of Croatia, Decision no. U-VIIR-7346/2014, 10 December 2014.
8. Constitutional Court of the Republic of Croatia, Decision no. U-VIIR-3260/2018, 18 December 2018.
9. Constitutional Court of the Republic of Croatia, Decision no. U-VIIR-2180/2022, 16 May 2022.
10. Constitutional Court of the Republic of Croatia, Decision no. U-VIIR-4696/2010, 20 October 2010.

11. Constitutional Court of the Republic of Croatia, Decision no. U-VIIR-1159/2015, 8 April 2015.
12. Constitutional Court of the Republic of Croatia, Decision no. U-VIIR-1158/2015, 21 April 2015.
13. Constitutional Court of the Republic of Croatia, Decision no. U-VIIR-4640/2014, 12 August 2014.
14. Constitutional Court of the Republic of Croatia, Warning regarding the proposed Decision of the Croatian Parliament's Committee for the Constitution, Rules of Procedure and the Political system on calling a state-wide referendum, U-VIIR-5292/2013, 28 October 2013.
15. Constitutional Court of the Republic of Slovenia, decisions no. U-II-1/12 and U-II-2/12, 18 December 2012.

ONLINE SOURCES

1. Conclusion of the Government of the Republic of Croatia, Class: 022-03/19-07/207, Reg. no.: 50301-25/06-19-6 from 24 July 2019, available at: https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/2019/Srpanj/170%20sjednica%20VRH//170%20-%202.docx, accessed: 22 December 2025.
2. Council of Europe, Centre of expertise for good governance, *Comparative Analysis of European Practices on Public Consultations*, Strasbourg, 2021, available at: https://rm.coe.int/council-of-europe-comparative-analysis-of-european-practices-on-public/1680aef56f, accessed: 22 December 2025.
3. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Revised guidelines on the holding of referendums*, CDL-AD(2020)031, 2020, available at: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)031-e, accessed: 22 December 2025.
4. GONG, *Analiza referenduma u Hrvatskoj u odnosu na europske standarde*, Zagreb, 2012, available at: https://www.gong.hr/media/uploads/dokumenti/AnalizareferendumauHrvatskojuodnosunaeuropskestandarde2.pdf, accessed: 22 December 2025.
5. GONG, *Ovaj saziv Sabora najsporije donosi zakone u zadnjih 20 godina, Zakon o referendumu vuče se brzinom puža od 2021.*, 16 June 2023, available at: https://gong.hr/2023/06/16/ovaj-saziv-sabora-najsporije-donosi-zakone-u-zadnjih-20-godina-zakon-o-referendumu-vuce-se-brzinom-puza-od-2021/, accessed: 22 December 2025.
6. Hrvatski sabor, Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav, *Prijedlog za utvrđivanje Nacrta promjene Ustava Republike Hrvatske*, available at: https://www.sabor.hr/hr/radna-tijela/odbori-i-povjerenstva/prijedlog-za-utvrdivanje-nacrta-promjene-ustava-republike-0, accessed: 15 April 2026.
7. Hrvatski sabor, *Zapisnik 8. sjednice Hrvatskoga sabora*, available at: https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2024-07-

19/182044/zapisnik%208.%20sjednice%20Hrvatskoga%20sabora.pdf, accessed: 22 December 2025.

8. Ius-info, *Sindikati i udruge prikupljat će potpise za referendum protiv Zakona o referendumu*, https://www.iusinfo.hr/aktualno/dnevne-novosti/sindikati-i-udruge-prikupljat-ce-potpise-za-referendum-protiv-zakona-o-referendumu-21876, accessed: 22 December 2025.
9. OECD, *Better Regulation Practices across the European Union 2022*, OECD Publishing, Paris, 2022, available at: https://doi.org/10.1787/6e4b095d-en, accessed: 22 December 2025.
10. Povjerenik za informiranje, *Analitičko izvješće br. 1/2024 – Ispunjenje obveze savjetovanja s javnošću tijela javne vlasti (članak 10. stavak 1. točka 3. i članak 11. Zakona o pravu na pristup informacijama)*, available at: https://pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije-izvjesca-o-provedbi-zppi/analiticka-izvjesca/, accessed: 22 December 2025.
11. Povjerenik za informiranje, *Analitičko izvješće br. 4/2022 – Praćenje provedbe savjetovanja s javnošću uvidom u portal "e-Savjetovanja" na odabrane dane*, available at: https://pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije-izvjesca-o-provedbi-zppi/analiticka-izvjesca/, accessed: 22 December 2025.
12. Povjerenik za informiranje, *Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2024. godinu*, Zagreb, 2025, available at: https://pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2025/03/Izvjesce-o-provedbi-ZPPI-za-2024.pdf, accessed: 22 December 2025.
13. Povjerenik za informiranje, *Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2023. godinu*, Zagreb, 2024, available at: https://pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2024/03/Izvjesce-o-provedbi-ZPPI-za-2023.pdf, accessed: 22 December 2025.
14. Povjerenik za informiranje, *Smjernice za primjenu članka 11. Zakona o pravu na pristup informacijama („Narodne novine", broj 25/13 i 85/15) – savjetovanja s javnošću*, 2016, available at: https://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2018/10/PI-Smjernice-za-savjetovanja-s-javnošću-čl.-11-ZPPI.pdf, accessed: 22 December 2025.
15. Vlada Republike Hrvatske, *Konačni prijedlog zakona o referendumu*, Class: 022-03/20-01/123, Reg. no.: 50301-21/06-22-10, 2022, available at: https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2022-03-10/132702/PZ_183.pdf, accessed: 22 December 2025.
16. Vlada Republike Hrvatske, *Prijedlog zakona o referendumu*, Class: 022-03/20-01/123, Reg. no.: 50301-21/32-21-6, 2021, available at: https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2021-09-23/183102/PZ_183.pdf, accessed: 22 December 2025.
17. Vlada Republike Hrvatske, Ured za zakonodavstvo, *Godišnje izvješće o provedbi savjetovanja s javnošću u postupcima donošenja zakona i drugih propisa za 2024. godinu*, available at:

https://savjetovanja.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti//Godišnje%20izvješće%20o%20provedbi%20savjetovanja%202024.pdf, accessed: 22 December 2025.

18. Vlada Republike Hrvatske, Ured za zakonodavstvo, *Godišnje izvješće o provedbi savjetovanja s javnošću u postupcima donošenja zakona i drugih propisa za 2023. godinu*, available at: https://savjetovanja.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti//Godišnje%20izvješće%20o%20provedbi%20savjetovanja%202023.pdf, accessed: 22 December 2025.
19. Vlada Republike Hrvatske, Ured za zakonodavstvo, *Izvješće o provedbi savjetovanja s javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata u 2022. godini*, available at: https://savjetovanja.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti//Izvješće%20o%20provedbi%20savjetovanja%202022.pdf, accessed: 22 December 2025.
20. Vlada Republike Hrvatske, *Vlada Saboru uputila izmjene Ustava RH*, 1 October 2009, available at: https://vlada.gov.hr/vlada-saboru-uputila-izmjene-ustava-rh/8944, accessed: 22 December 2025.

GLAS I (UTIŠANI) IZBOR: POTISKIVANJE NEPOSREDNE I PARTICIPATIVNE DEMOKRACIJE OD STRANE HRVATSKIH VLADAJUĆIH ELITA

U radu se tvrdi da vladajuće elite imaju pretežno negativan stav prema instrumentima neposredne i participativne demokracije, koje se može opisati kao „opasne" u smislu njihova nepredvidivog zadiranja u „kontroliraniji" predstavnički oblik demokratskog upravljanja. Stoga vladajuće elite – ponajprije Ustavni sud, ali i Hrvatski sabor – potiskuju instrumente neposredne demokracije pretjeranim ograničavanjem i/ili odvraćanjem građana od angažiranijih oblika demokratskog sudjelovanja. U prilog toj hipotezi iznose se tri skupine argumenata. Prvo, vladajuće elite svjesno održavaju disfunkcionalan pravni okvir koji se odnosi na referendume, izbjegavajući potrebne reforme koje bi omogućile učinkovitije sudjelovanje građana u demokratskom upravljanju. Drugo, vladajuće elite oslanjaju se na Ustavni sud Republike Hrvatske kako bi znatno ograničile korištenje postojećih pravila o referendumima od strane građana. Tijekom godina Ustavni sud pomno je ispitivao ustavnost različitih građanskih referendumskih inicijativa, razvijajući stroge, često dvojbene i u konačnici prohibitivne kriterije u pogledu dopuštenog predmeta referenduma pokrenutih tim inicijativama. Naposljetku, u radu se ukazuje na negativno zadiranje koje se proteže čak i na benignije oblike participativne demokracije, koji ne dovode u pitanje status quo niti imaju antiestablišmentski potencijal kakav imaju referendumi pokrenuti na inicijativu građana. U tom se pogledu obveza provođenja javnih savjetovanja prije donošenja različitih propisa praktički zanemaruje od strane velike većine državnih tijela koja su tu obvezu dužna ispunjavati. Daljnja kršenja zakona mogu se uočiti čak i među onim državnim tijelima koja javna savjetovanja doista provode.

Ključne riječi: participativna demokracija, referendum, građanska inicijativa, Ustavni sud, javna savjetovanja

Dr. sc. Ana Horvat Vuković, izvanredna profesorica, Katedra za ustavno pravo, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet. ORCID iD: https://orcid.org/0000-0002-8451-5620
Dora Pavković, asistentica, Katedra za ustavno pravo, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet. ORCID iD: https://orcid.org/0009-0002-1047-312X
Dr. sc. Đorđe Gardašević, redoviti profesor, Katedra za ustavno pravo, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet. ORCID iD: https://orcid.org/0000-0002-2103-6139

„PULSKA CAMORRA“ PRED LICEM PRAVDE: KAZNENI POSTUPAK PROTIV OPĆINSKIH SLUŽBENIKA OD POLITIČKOG OSLOBAĐANJA U ROVINJU DO DELEGIRANOG SUĐENJA U KLAGENFURTU*

Izvorni znansteni rad

UDK 343.137.2:343.911(497.5 Pula)"1913"
343.341:343.137.2(497.5 Pula)"1913"

Primljeno: 23. veljače 2026.

Dunja Milotić**

Rad analizira kazneni postupak protiv skupine službenika Općine Pula, poznat u javnosti kao slučaj „pulske Camorre“, od porotnog suđenja pred Okružnim sudom u Rovinju 1913. do ukidanja presude pred Kasacijskim sudom u Beču zbog procesnih nedostataka i delegacije nadležnosti porotnom sudu u Klagenfurtu. Posebna se pozornost posvećuje ulozi porote, njezinoj nacionalnoj strukturi te utjecaju politike i javnog mnijenja na tijek i ishod kaznenog postupka. Rad rekonstruira dinamiku postupka i odgovornosti optuženika kroz analizu optužnice, obrane i dokaznog postupka problematizirajući oslobađajući pravorijek rovinjske porote. Delegacijom nadležnosti Kasacijski sud u Beču nastojao je osigurati minimalne standarde nepristranog suđenja. Zbog nedostupnosti arhivskog gradiva istraživanje se temelji na opsežnoj novinskoj građi koja je pratila ovaj postupak u svim dijelovima Austro-Ugarske Monarhije. Slučaj „pulske Camorre“ predstavlja paradigmatski primjer isprepletenosti kaznenog prava, lokalne politike i nacionalnih sukoba u Istri početkom 20. stoljeća te istodobno razotkriva strukturne slabosti porotnog sustava u multietničkom i politički polariziranom okruženju.

Ključne riječi: „pulska Camorra“; financijski kriminal; porota; Istra; Kasacijski sud u Beču; delegacija nadležnosti

1. UVOD

Od 29. siječnja do 21. veljače 1913. pred porotnim sudom pri Okružnom sudu u Rovinju vođen je kazneni postupak protiv općinskog blagajnika Tomasa Galantea i još devetorice službenika optuženih za dugotrajne financijske malverzacije na štetu pulske općinske blagajne. Unatoč opsežnom dokaznom materijalu i priznanjima pojedinih optuženika porota je donijela oslobađajući pravorijek. Snažan medijski interes i politički kontekst postupka utjecali su na percepciju suđenja među pretežno talijanskim porotnicima. Kod njih se stvorio dojam da predmet nadilazi okvire individualne kaznene odgovornosti te zadire u šire političke odnose, osobito u odnos prema Talijanskoj liberalnoj stranci. Oporbeni tisak (*Naša sloga*, *Polaer Tagblatt*) postupak je označavao procesom protiv

* Ovaj rad sufinanciran je sredstvima programa *Next Generation EU* u okviru institucionalnog istraživačkog projekta „Utjecaj pravne kulture na pozitivno pravne i ekonomske fenomene“ (IIP-PKPEF-25-22) Sveučilišta u Zagrebu, Pravnog fakulteta, pod vodstvom prof. dr. sc. Ivana Milotića.

** Dr. sc. Dunja Milotić, izvanredna profesorica. Katedra za povijest hrvatskog prava i države, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet. ORCID iD: https://orcid.org/0000-0002-0501-2436

„pulske Camorre" aludirajući na talijansku kriminalnu organizaciju Camorra i time sugerirajući postojanje organiziranih kriminalnih udruženja u pulskoj općinskoj upravi.

U dosadašnjoj historiografiji Istre i Pule taj se postupak spominje tek sporadično, uglavnom kao usputna referenca u kontekstu krize koja je 1912. dovela do suspenzije pulske općinske autonomije i uvođenja komesarske uprave. Ovaj rad stoga nastoji popuniti tu prazninu detaljnom pravnopovijesnom analizom kaznenog postupka. Zbog nedostupnosti arhivskog gradiva rekonstrukcija se temelji na iscrpnoj analizi novinske građe. Korišteni su istarski listovi (*Il Giornaletto di Pola*, *Polaer Tagblatt*, *Naša sloga*) te tršćanski dnevnici (*Il Piccolo*, *Il Piccolo della sera*), koji donose izvještaje gotovo transkripcijske preciznosti. S obzirom na važnost Pule kao glavne ratne luke i financijskog središta Istre te razmjere same afere postupak je imao snažan medijski odjek diljem Monarhije, o čemu svjedoče napisi u bečkim (*Reichspost*, *Neue Freie Presse*), zagrebačkim (*Agramer Zeitung*, *Jutarnji list*), budimpeštanskim (*Pester Lloyd*) i drugim regionalnim listovima.

Slučaj „pulske Camorre" nije moguće promatrati isključivo kao izolirani kazneni predmet. Njegova analiza zahtijeva širi okvir, koji povezuje kazneno procesno pravo, političke odnose i pravnu kulturu u višenacionalnoj državi kakva je bila Austro-Ugarska Monarhija. U tom se smislu rad oslanja na Friedmanov koncept pravne kulture, shvaćene kao skup društvenih stavova, vrijednosti i očekivanja povezanih s pravom i pravnim institucijama.[1] Takav pristup omogućuje promatranje porotničkog pravorijeka ne samo kao rezultata primjene pravnih normi nego i kao odraza društvenog i političkog okruženja u kojem je nastao.

Porota, naime, nije samo procesni mehanizam utvrđivanja činjenica nego i institucija u kojoj se odražavaju društvene vrijednosti, političke lojalnosti i kolektivni identiteti određene zajednice. U pravnoteorijskim raspravama porotno se suđenje često promatralo kao oblik uključivanja društvenih vrijednosti u sudsko odlučivanje. Neovisnost porote o profesionalnom pravosuđu i državnoj vlasti pružala je laičkim sucima znatan stupanj autonomije u ocjeni činjenica. Međutim, u višenacionalnim državama i društvima obilježenima snažnim političkim podjelama takva je autonomija otvarala pitanje nepristranosti odlučivanja.[2] Kazneni postupci, osobito oni koji su se odnosili na javne službenike ili politički osjetljiva lokalna pitanja, nerijetko su postajali prostorom refleksije

[1] Friedman, L. M., Legal Culture and Social Development, *Law & Society Review*, vol. 4, br. 1, 1969, str. 29–44; Friedman, L. M., *The Legal System: A Social Science Perspective*, New York, Russell Sage Foundation, 1975, str. 193–221.

[2] Dolenc, M., Die Verfassung der österreichischen Strafgerichte und das Laienrichtertum, u: Mittermaier, W.; Liepmann, M. (ur.), *Schwurgerichte und Schöffengerichte. Beiträge zu ihrer Kenntnis und Beurteilung*, Band II, Heft 4, Heidelberg, Winter, 1909, str. 467–602; Bayer, V., *Problem sudjelovanja nepravnika u savremenom kaznenom sudovanju*, Zagreb, Tiskara „Merkantile" (Juriša i Sedmak), 1940, str. 139–159; Sadoghi, A., *Thesen zur Geschworenengerichtsbarkeit – historische. Aufarbeitung und Perspektiven*, Linz, Trauner Verlag, 2007, 15–44, 66–75; Taylor, G., Jury Trial in Austria, *New Criminal Law Review: An International and Interdisciplinary Journal*, vol. 14, br. 2, 2011, str. 281–292.

širih nacionalnih i političkih sukoba, pri čemu su na prosudbu porotnika, uz pravne norme i dokazni materijal, mogli utjecati i izvanpravni čimbenici.

Iz te perspektive slučaj „pulske Camorre“ predstavlja prikladan primjer za istraživanje odnosa između prava, politike i nacionalnih identiteta te funkcioniranja austrijskog porotnog sustava. Rad najprije analizira političke i ekonomske okolnosti koje su prethodile razotkrivanju pulske afere. Središnji dio rada posvećen je kaznenom postupku pred porotnim sudom u Rovinju, s posebnim osvrtom na optužnicu, dokazni postupak, obranu i oslobađajući pravorijek. Nadalje se razmatra postupak pred Kasacijskim sudom u Beču, razlozi ukidanja presude i delegacija nadležnosti porotnom sudu u Klagenfurtu radi neutralizacije lokalnih političkih utjecaja i nacionalnih napetosti u istarskom pravosuđu. Time se nastoji rasvijetliti način na koji su najviša pravosudna tijela Monarhije odgovarala na izazove koje je porotni sustav otvarao u politički osjetljivim predmetima.

2. SUSPENZIJA OPĆINSKE AUTONOMIJE I RAZOTKRIVANJE PULSKE AFERE

Zbog industrijskog i gospodarskog značaja Pula je za talijansko stanovništvo predstavljala jedno od ključnih urbanih središta političkog okupljanja. Kao i u ostatku Istre, općinska vlast u Puli nalazila se u rukama Talijanske liberalne stranke. Istodobno, budući da je Pula bila glavna ratna luka Austro-Ugarske, u hrvatsko-talijanski nacionalni sukob uključili su se i interesi ratne mornarice. Mornaričke vlasti isticale su poseban vojno-državni interes za Pulu te su u Talijanima vidjele potencijalnu političku nelojalnost i iredentističke težnje. Izborni zakon za pulsku općinu iz 1908.,[3] koji je predstavljao nacionalni kompromis nametnut odozgo te je uključivao i ratnu mornaricu, predviđao je da se u općinsko vijeće svake četiri godine bira 45 zastupnika. Izbori su se provodili u pet izbornih tijela. Općinsko vijeće biralo je općinski odbor kao izvršno tijelo, sastavljeno od načelnika (tal. *podestà*), prvog savjetnika (podnačelnika) te još pet savjetnika. Izbor načelnika i podnačelnika podnosio se vladaru na potvrdu. Nakon općinskih izbora u siječnju 1910. pulsko općinsko vijeće činili su: 25 predstavnika Talijanske liberalne stranke, jedan talijanski socijalist, deset mornaričkih i dva državna službenika (jedan Talijan i jedan Hrvat) te sedam hrvatskih predstavnika. Za načelnika je izabran odvjetnik i zastupnik Istarskog sabora Guglielmo Vareton.[4]

Financijsko stanje pulske općine uoči otkrivanja afere obilježavali su kronični deficit i netransparentno raspolaganje javnim novcem. U Istri su godinama kružile glasine da pulska općinska uprava redovito izdvaja znatna sredstva iz općinske blagajne za

[3] Posebne ustanove za općinu Pulu. Zakon od 28. kolovoza 1908. Br. 52 lista zakona i naredbi za austro-ilirsko Primorje, u: Zuccon, I. (prev.), *Zbirka zakona potrebnih u javnom životu u Istri i druguda*, Pula, U vlastitoj nakladi tiskare Jos. Krmpotić, 1911, str. 77–87.

[4] Milanović, B., *Hrvatski narodni preporod u Istri, Knjiga druga (1883–1947)*, Pazin, Istarsko književno društvo sv. Ćirila i Metoda, 1973, str. 190–197; Benussi, B., *Povijest Pule u svijetlu municipalnih ustanova do 1918. godine*, Pula, ZN „Žakan Juri“, 2002, str. 620–626; Wiggermann, F., *K. u. K. Kriegsmarine und Politik, Ein Beitrag zur Geschichte der italienischen Nationalbewegung in Istrien*, Wien, Verlag der österreichischen Akademie der Wissenschaften, 2004, str. 263–279.

financiranje izbornih kampanja Talijanske liberalne stranke. Istodobno, javnost je sumnjala u financijsku neurednost općinske uprave i moguće zlouporabe općinskog novca. Općinski dug pritom je narastao na pet milijuna kruna, čime je financijska stabilnost grada bila ozbiljno narušena.[5] Posebno problematično bilo je poslovanje gradskih komunalnih poduzeća (plinara, elektroprivreda i vodovod), koja su zbog trajne financijske nestabilnosti generirala visoke troškove. U pokušaju sanacije općinsko je vijeće u travnju 1911. podiglo zajam, no unatoč tome manjkovi u proračunu postali su stalni. Brz demografski rast u prethodnim desetljećima nesumnjivo je premašio infrastrukturne i financijske kapacitete gradskih službi. Ipak, za razliku od drugih većih gradskih općina u austrijskim zemljama, gdje su komunalna poduzeća u pravilu predstavljala stabilan izvor prihoda i ublažavala potrebu za poreznim povećanjima, u Puli su ona postala jedan od ključnih čimbenika financijske destabilizacije. Zbog toga se čak i unutar talijanskog građanstva sve otvorenije izražavalo nezadovoljstvo trajno lošim stanjem općinskih financija, koje je potrajalo unatoč stalnom povećavanju poreznog opterećenja.[6]

Početkom 1912. nezadovoljstvo je kulminiralo štrajkom gradskih radnika. Oporba je zatražila istragu radi utvrđivanja odgovornosti za financijski kolaps, no općinska je uprava otezala s izradom traženog izvještaja. Kao posljedica toga mornarički predstavnici i državni službenici podnijeli su 16. siječnja ostavke, a 20. siječnja isto su učinili i hrvatski predstavnici, čime je općinsko vijeće ostalo bez zakonskog kvoruma. Namjesništvo u Trstu stoga je 22. veljače 1912. donijelo dekret o raspuštanju pulskog općinskog vijeća te je upravljanje gradom povjereno vladinom povjereniku barunu Rudolfu Gorizuttiju. Načelnik Vareton isprva se usprotivio predaji gradske uprave vladinom povjereniku, a otpor su pružili i voditelj računovodstva Antonio Pesante te općinski blagajnik Tomaso Galante ističući da priznaju isključivo autoritet zakonito izabranog načelnika. Nakon što je vladin povjerenik zaprijetio angažiranjem policije, Vareton je napustio gradske urede, dok su službenici koji su odbili izvršiti primopredaju suspendirani, a njihovi su uredi zapečaćeni.

Četiri dana nakon uvođenja komesarske uprave 26. veljače 1912. blagajnik Galante sam se predao u uredu zemaljskog sudskog vijećnika Spiridiona Peručića zbog pronevjere od oko 60 000 kruna. Njegova prijava pokrenula je istragu, koja je do kraja kolovoza dovela do uhićenja više osoba, među kojima su bili i voditelj računovodstva Pesante te njegovi suradnici.[7] Glasilo talijanskih liberala *Il Giornaletto di Pola* pronevjeru je pripisivalo pojedincima, a ne stranci, dok je tršćansko Namjesništvo optuživalo za „državni udar" protiv pulske autonomije. Ujedno je relativiziralo aferu navodeći malverzacije u državnim i vojnim uredima i poručujući da se u tim slučajevima samo počinitelji kažnjavaju, dok se

[5] Milanović, *op. cit*. u bilj. 4, str. 197.
[6] Benussi, *op. cit.* u bilj. 4, str. 636–639; Wiggermann, *op. cit.* u bilj. 4, str. 279–280.
[7] Panama, *Polaer Tagblatt*, br. 2105, Pula, 27. 2. 1912., str. 1; Die Auflösung des Gemeinderates von Pola, *Reichspost*, br. 94, 27. 2. 1912., str. 7; Die Unterschlagungen in Pola, *Agramer Zeitung*, br. 48, Zagreb, 28. 2. 1912., str. 4–5; Vareton, G., *Prima e dopo lo scioglimento della rappresentanza comunale di Pola*, Padova, Stabilimento grafico Molini, 1914, str. 34–35; Wiggermann, *op. cit*. u bilj. 4, str. 284.

u općini zbog istog djela ukida autonomija i raspušta vijeće.[8] Otkriće i kažnjavanje financijskog kriminala u pulskoj općini stoga nije bilo samo pravno pitanje već i vrhunac političke krize, u kojoj su se na suprotstavljenim stranama našli komesarska uprava kao simbol bečkog legalizma i pulska općinska elita kao simbol lokalne autonomije.

3. „PULSKA CAMORRA“ PRED POROTNIM SUDOM U ROVINJU

Postupak protiv „pulske Camorre“ pred porotnim sudom pri Okružnom sudu u Rovinju započeo je 29. siječnja 1913. u 9 sati. Sudsko vijeće činili su predsjednik dr. Anton Signori, sudski savjetnik Johann Cegnar i kotarski sudac Dominik Biondi, a funkciju zapisničara obnašao je dr. Nicolodi. Porotničku klupu činili su: Matteo Cattunar iz Brtonigle, Pietro Maurovich iz Žminja, Carlo Vitturi iz Vodnjana, Giovanni Pesel iz Rovinja, Antonio Giovanelli iz Rovinja, Giuseppe Giorgiolo iz Krka, Giuseppe Dobrillovich iz Završja kod Grožnjana, Iginio Peschle iz Pazina, Giovanni Milos iz Tribana kod Buja, Giovanni Cergna iz Bala, Nicolo Budicin iz Rovinja te Antonio Ulianich iz Boljuna. Zbog očekivane dugotrajnosti postupka kao zamjenici porotnika izabrani su Carlo Marzar iz Pićna i grof Ettore Marcovich iz Petrovije.[9] Popis porotnika otkriva zanimljivu geografsku distribuciju: većina dolazi iz urbanih i poluurbanih središta Istre s izraženom talijanskom dominacijom (Rovinj, Vodnjan, Bale). Takav sastav porotničke klupe nije bio slučajan, već je odražavao tadašnji sustav izrade porotničkih imenika, koji je bio pod izravnim utjecajem lokalnih upravnih tijela.[10] Za obranu je takva struktura predstavljala „prijateljski teren“, na kojemu je bilo lakše apelirati na nacionalnu solidarnost i političku pripadnost negoli na strogo poštivanje pravnih normi. Optužbu je zastupao zamjenik državnog odvjetnika dr. Jakob Steffè, dok je općinu Pula, koja je u postupku sudjelovala kao oštećenik, zastupao odvjetnik dr. Davanzo.

Na optuženičkoj klupi nalazilo se deset optuženika: 1) Tomaso Galante, rođ. 1867. u Svetvinčentu, općinski blagajnik, oženjen, bez imetka i prethodno kažnjavan, optužen za zločine pronevjere u službi (§§ 181.–184. Kaznenog zakona o zločinima, prijestupima i prekršajima iz 1852., dalje KZ 1852), zlouporabe službene ovlasti (§§ 101.–103. KZ-a 1852) te prijevare (§§ 197.–203. KZ-a 1852); 2) Lino Privileggio, rođ. 1885. u Fažani, općinski računovođa, oženjen, bez imetka i prethodno kažnjavan, optužen za iste zločine kao i Galante; 3) Francesco Bigatto, rođ. 1874. u Kopru, direktor računovodstva, oženjen, bez imetka i prethodno kažnjavan, optužen za iste zločine kao i prethodna dva optuženika; 4) Lino Quarantotto, rođ. 1878. u Vrsaru, općinski službenik, oženjen, bez imetka i

[8] Il defraudo al Comune, *Il Giornaletto di Pola*, br. 4249, 27. 2. 1912., str. 1.

[9] Osobna imena i prezimena u izvorima pojavljuju se u talijanskom, njemačkom i hrvatskom obliku, ovisno o jeziku publikacije. U radu se u pravilu koriste talijanske verzije imena, osim kada je jasno riječ o njemačkom ili hrvatskom imenskom obliku, što odražava jezičnu i administrativnu pluralnost Istre krajem 19. i početkom 20. stoljeća. La lista dei giurati per la prossima sessione d'Assise di Rovigno, *Il Giornaletto di Pola*, br. 4569, Pula, 12. 1. 1913., str. 1; I giurati per le Assise di Rovigno, *Il Piccolo*, br. 11322, Trst, 14. 1. 1913., str. 5; Il Processo per le malversazioni al Comune di Pola, *Il Piccolo della sera*, br. 11337, Trst, 29. 1. 1913., str. 4; Kradljivci puljske obćine pred porotom, *Naša sloga*, br. 5, Pula, 30. 1. 1913., str. 2.

[10] O nacionalnoj i jezičnoj strukturi istarske porote vidi više: Pastović, D., Analiza prakse porotnog suda u Rovinju 1874.–1918., *Zagrebačka pravna revija*, vol. 4, br. 1, 2015, str. 15–17.

prethodno kažnjavan, optužen za zločine pronevjere u službi i prijevare; 5) Augusto Horrak, rođ. 1863. u Trstu, općinski pisar, oženjen, nekažnjavan, optužen za zločine zlouporabe službene ovlasti, pronevjere u službi i prijevare; 6) Camillo Descovich, rođ. 1885. u Šibeniku, općinski službenik, neoženjen, bez imetka i prethodno kažnjavan, optužen za zločine pronevjere u službi i prijevare; 7) Attilio Juch, rođ. 1884. u Cormonsu, općinski službenik, neoženjen, bez imetka, nekažnjavan, optužen za zločine pronevjere u službi i prijevare; 8) Guido Negri, rođ. 1881. u Puli, općinski službenik, oženjen, bez imetka, nekažnjavan, optužen za zločin prijevare; 9) Vittorio Vittori, rođ. 1854. u Puli, općinski pisar, oženjen, bez imetka i prethodno kažnjavan, optužen za zločin prijevare, te 10) Giacomo Fillinich, rođ. 1868. u Cresu, bivši voditelj općinskog računovodstva, oženjen, s imetkom, nekažnjavan, optužen za zločine zlouporabe službene ovlasti, primanje mita u službenim poslovima (§ 104. KZ-a 1852) te prijevare.[11] Podaci o optuženicima pokazuju određenu pravilnost. Većina optuženika (Galante, Privileggio, Bigatto, Quarantotto, Descovich i Vittori) opisani su kao osobe bez imovine s prethodnim kaznenim evidencijama. U kontekstu javne uprave ta profilacija sugerira postojanje klijentelističke mreže unutar pulske općine. Činjenica da su osobe s kriminalnom prošlošću godinama upravljale javnim financijama potvrđuje medijski naziv „pulska Camorra“ i upućuje na to da se nije radilo o izoliranim incidentima.

Obranu optuženika zastupali su odvjetnici: dr. Pompeo Robba (Galante), dr. Teseo Rossi (Privileggio i Horrak), dr. Matteo Bartoli (Bigatto), dr. Georg Wondrich (Quarantotto i Negri), bilježnik dr. Alvise Rismondo (Vittori) te dr. Vittorio Depiera (Fillinich i Juch). Optuženika Horraka trebao je braniti dr. Rossi, kao i Privileggija, no zbog sukoba interesa sud mu je po službenoj dužnosti za branitelja imenovao kotarskog suca dr. Giovannija Silvestrija. Angažman najistaknutijih odvjetnika jasno pokazuje da je postupak nadmašivao individualnu kaznenu odgovornost i pretvarao se u borbu za očuvanje integriteta gradske uprave i političkih interesa Talijanske liberalne stranke.[12]

3.1. OPTUŽNICA

Optužnica,[13] sastavljena na 81 stranici teksta pisanog pisaćom mašinom, nije se ograničila na opis kaznenopravnih radnji optuženika, već je započela opsežnom ekonomsko-političkom analizom prilika u pulskoj općini. Državno odvjetništvo rekonstruiralo je dugotrajne financijske malverzacije i proces institucionalne degradacije, koji je u konačnici doveo do uvođenja komesarske uprave, čime su razotkrivene brojne

[11] Il processo per le malversazioni al Comune di Pola, *Il Giornaletto di Pola*, br. 4586, Pula, 29. 1. 1913., str. 1; Pronevjerenje kod gradske občine u Puli, *Jutarnji list*, br. 280, Zagreb, 2. 2. 1913., str. 3.

[12] Pronevjerenja u puljskoj občini, *Jutarnji list*, br. 276, Zagreb, 29. 1. 1913., str. 3; Die Malversationen bei der Gemeinde Pola, *Pester Lloyd*, br. 26, Budimpešta, 30. 1. 1913., str. 10.

[13] Tekst optužnice objavljen je u posebnim izdanjima pulskih dnevnih novina *Il Giornaletto di Pola* i *Polaer Tagblatt*. Il processo per le malversazioni al Comune di Pola, *Il Giornaletto di Pola*, Seconda edizione, br. 4586, Pula, 29. 1. 1913., str. 1–4; Monsterprozeβ der Polaer Gemeindeangestellten, *Polaer Tagblatt*, Extra-Ausgabe, Pula, 29. 1. 1913., str. 1–3.

nepravilnosti u radu općinskih tijela.[14] Najteže malverzacije, koje su umanjile općinski imetak za stotine tisuća kruna, počinjene su izravno u općinskoj blagajni u dogovoru s računovodstvom i upravo su one bile predmet ovog postupka.

Radi razumijevanja odgovornosti optuženika nužno je ukratko prikazati strukturu općinske imovine i sustav upravljanja. Imovina Općine Pula obuhvaćala je gotovinu iz redovitih prihoda, uplate fizičkih osoba i državnih tijela, sredstva položena u štednim knjižicama i vrijednosnim papirima, naknade za smještaj vojnih podoficira te fondove bivših mletačkih bratovština i zaklade Coceich. Računovodstvo i knjigovodstvo imali su formalno jasno razgraničene nadležnosti: evidentiranje prihoda i rashoda, nadzor blagajne te usklađivanje blagajničkih dnevnika s dnevnikom likvidacije i glavnim knjigama. Takav je sustav trebao jamčiti zakonito upravljanje javnim sredstvima, ali u praksi nije funkcionirao. Umjesto stroge razdjelnice između računovodstvenih i blagajničkih službenika među njima je postupno nastao dogovor o zlouporabi položaja radi osobne koristi, što je optuženicima omogućilo sustavno prisvajanje općinskog novca.

Temelji dugogodišnjih malverzacija postavljeni su već 1894. dolaskom Giacoma Fillinicha u općinsku službu, odnosno njegovim imenovanjem računovodstvenim revizorom 1895. Iako je uživao povjerenje općinskih načelnika, Fillinich je zanemario svoju nadzornu funkciju. Poslove je prepuštao podređenim službenicima te nije provodio kontrole ni potpisivao isplatne naloge. Posljedice takva nemara ubrzo su postale vidljive: službenici računovodstva prestali su provoditi dnevne i mjesečne kontrole te su naknadno popunjavali glavne knjige, često lažnim podacima. Fillinich je, svjestan svega, sastavljao završne račune na temelju takvih knjiga i podnosio ih financijskoj komisiji. S vremenom su pojedinačne nezakonite radnje prerasle u organizirano zločinačko udruženje računovodstvenih i blagajničkih službenika, koji su krivotvorili knjige, prisvajali novac i omogućavali da malverzacije ostanu neotkrivene, dok je Fillinich takvu praksu svjesno tolerirao. Dodatni osjećaj sigurnosti pružala je praksa unaprijed najavljivanih blagajničkih kontrola, što je omogućavalo naknadno „uređivanje“ knjiga.

Prve sustavne pronevjere vezuju se uz Tomasa Galantea i Augusta Horraka. Galante je od 1895. radio u računovodstvu i bio je zadužen za likvidaciju računa, dok je Horrak vodio protokol zaprimljenih isprava. Od 1896., potaknuti teškom financijskom situacijom, dogovorili su se da koriste svoje službene ovlasti za nezakonito prisvajanje novca putem krivotvorenja računa i isplatnica. Horrak je zaprimljene račune evidentirao u protokolu i prosljeđivao Galanteu, koji ih je pripremao za isplatu i dostavljao načelniku na potpis. Nakon potpisivanja obojica su naknadno povećavali iznose na računima i pripadajućim

[14] Otkrivene su teške nepravilnosti u gradskom građevinskom uredu (inženjer Borri i predradnik Sfilligoj) te zlouporabe bivšeg općinskog tajnika dr. Romana Palisce u suradnji s Francescom Bigattom, optuženikom u postupku protiv „pulske Camorre“. Protiv direktora gradskih komunalnih poduzeća Giuseppea Lebana vođen je postupak zbog prijevare i pronevjere, dok su ubirači najamnina Leonardo Dallapietra i Lodovico Selles nezakonito prisvojili značajne iznose općinskih sredstava, uključujući i fondove bivših mletačkih bratovština i zaklade Coceich, kojima je upravljala Općina Pula. Il Processo per le malversazioni al Comune di Pola, *Il Piccolo della sera*, br. 11337, *loc. cit.*; Wie in der Gemeinde Pola gestohlen wurde!, *Arbeiter-Zeitung. Morgenblatt*, br. 35, Beč, 5. 2. 1913., str. 3.

isplatnicama. Stvarni iznos bio je isplaćen pravom vjerovniku, dok su razliku zadržavali za sebe. Isplatu je provodio blagajnik Major, nesvjestan prijevare. U pojedinim slučajevima krivotvorili su i isplatnice bez načelnikova potpisa, što je bilo moguće zbog Majorove česte alkoholiziranosti, koju su svjesno iskorištavali. Radi osiguravanja stalnog priljeva računa Horrak je u ime Općine naručivao sitne potrepštine (poput tinte, papira ili četki), a njihovu je vrijednost u dokumentaciji višestruko uvećavao. S vremenom su počeli izrađivati i naplaćivati potpuno izmišljene račune.[15]

U sustav se postupno uključuju i drugi službenici. Francesco Bigatto, raspoređen u računovodstvo 1899., te Lino Privileggio, koji dolazi 1905., sudjelovali su u knjiženju krivotvorenih računa i dijeljenju protupravne koristi. Od 1907. Galante je prešao u blagajnu radi pomoći blagajniku Majoru, što je omogućilo da računi više ne prolaze kroz postupak likvidacije, već su ih Horrak i Galante krivotvorili prije predaje blagajniku. Bigatto i Privileggio nastavili su knjiženje osiguravajući da kriminalna aktivnost ostane neotkrivena. Točan iznos pronevjerenog novca za razdoblje prije 1900. nije moguće utvrditi zbog uništenja knjiga, no prema iskazima Galantea i Horraka u razdoblju 1896.–1899. svaki od njih dvojice imao je mjesečnu dobit od oko 200 kruna, što ukupno za najmanje trojicu sudionika iznosi oko 14 do 15 000 kruna. Za razdoblje 1900.–1908. postoje precizni podaci jer su sačuvani gotovo svi računi koji su nezakonito manipulirani; optužnica u tom dijelu sadrži detaljan popis svih krivotvorenih računa u ukupnom iznosu od 46 813,86 kruna.[16]

Kriminalne aktivnosti nisu se ograničile na račune, već su obuhvatile i krivotvorenje čekova. Guido Negri, pisar u računovodstvu, od 1907. sudjelovao je u povećavanju iznosa na čekovima prije potpisivanja od strane načelnika. Galante i Horrak u velikoj su mjeri priznali krivnju za navedena krivotvorenja, dok su Bigatto i Privileggio odgovornost poricali, iako su dokazi upućivali na njihovu ključnu ulogu u knjiženju i prikrivanju nezakonitosti. Negri ne može osporiti svoju izravnu odgovornost jer su izmjene čekova iz 1907. izvršene njegovom rukom.

Nakon umirovljenja blagajnika Majora 1909. Galante preuzima blagajnu, dok po odlasku Fillinicha ravnateljem računovodstva postaje Antonio Pesante, koji je odmah započeo reforme i pregled knjiga usmjeravajući poslovanje prema zakonitosti. Dolazak Pesantea prijetio je prekidom nezakonitih kanala za stjecanje dobiti, zbog čega je Horrak ubrzo otišao u mirovinu, dok su ostali nastavili malverzacije. Galante tvrdi da je tada počeo izravno uzimati novac iz blagajne jer krivotvorenje računa više nije bilo moguće. Početkom 1909. Pesante je naložio Bigattu i Privileggiju završni obračun za 1908. godinu. Oni su, u dogovoru s Galanteom, uzeli s općinskog tavana 238 starih računa iz 1906. u ukupnom iznosu od 37 348 kruna, već likvidiranih i isplaćenih, te ih lažno prikazali u rashodima za prosinac 1908. Stvoreni višak od 3000 kruna podijelili su među sobom. Slične radnje nastavile su se i početkom 1910.: prilikom zaključenja računa za 1909.

[15] *Il Giornaletto di Pola*, Seconda edizione, br. 4586, *op. cit.* u bilj. 13, str. 1.
[16] *Ibid.*

prema knjigama u blagajni je trebalo biti 800 kruna, a stvarno je bilo 2000. Višak od 1200 kruna podijelili su Privileggio, Galante i Quarantotto, čime se potvrđuje da su optuženici sustavno iskorištavali svaku priliku za pribavljanje nelegalne dobiti. Galante je nastavio uzimati novac izravno iz blagajne, uz suradnju Bigatta i Privileggija. Njihova pohlepa bila je toliko velika da je Galante morao stalno držati općinskog kurira uz sebe kako bi spriječio njihove stalne zahtjeve za novcem. Kako bi prikrili rastući manjak u blagajni, optuženici su ga popunjavali iz drugih izvora. Tako su Galante, Bigatto i Privileggio neovlašteno podignuli sredstva sa štedne knjižice koja su pripadala bivšim mletačkim bratovštinama nanoseći štetu od 16 436,23 kruna.[17]

Krajem 1909. ili početkom 1910. Galanteu je u blagajni pridružen Lino Quarantotto s drugim ključem od blagajne, čime je blagajna postala nedodirljiva. Kako su fondovi bratovština bili iscrpljeni, malverzacije su preusmjerene na fond depozita II, namijenjen isplati naknada za smještaj vojnih podoficira. Galante je u dnevnik blagajne upisivao lažne rashode, zadržavao novac i dijelio ga s Bigattom i Privileggijem stvarajući privid usklađenosti s blagajnom. Quarantotto je u početku sumnjao u nepravilnosti, ali je postupno pristao na manipulacije upisujući lažne rashode i sastavljajući izvještaje temeljem falsificiranih brojki. Prije najavljene provjere blagajne u rujnu 1911. Galante je utvrdio manjak od 40 000 do 50 000 kruna, koji je prikriven novim krivotvorenjem knjiga, u suradnji s Privileggjijem i Quarantottom. Čak tri puta, i to početkom 1909. (umetanje iznosa od 37 348 kruna), u rujnu 1911. (dodavanje 40 000 kruna) i u veljači 1912. (dodavanje 50 000 kruna), knjige Općine pretrpjele su ozbiljne falsifikacije, koje su bile usmjerene na prikrivanje počinjenih malverzacija. Galante i Privileggio uglavnom priznaju krivnju, Quarantotto i Bigatto to negiraju, ali dokazi potvrđuju njihovu odgovornost.

Posebnu skupinu činile su manipulacije knjigom novca ili uputnica (tal. *libro denari*, *libro vaglia*), u kojoj su se evidentirali izvanredni prihodi Općine pristigli poštom, poput novčanih kazni i dodatnih nameta. Iako je normativni okvir predviđao strogi slijed knjiženja, nadzor je izostao. Camillo Descovich, zadužen za knjigu do 1910., uočio je da se zaprimaju obavijesti o poštanskim uplatama, dok se odgovarajući iznosi ne pojavljuju u službenim evidencijama. Galante mu je priznao da je te iznose neovlašteno podizao i zadržavao. Descovich je prihvatio sudjelovanje u malverzacijama, a njegov nasljednik Attilio Juch od 1911. nastavio je istu praksu u dogovoru s Galanteom i Privileggijem. Knjigovodstvenim vještačenjem utvrđeno je da je iz ove knjige u razdoblju 1907.–1911. nestalo 17 709,39 kruna.[18]

Financijske malverzacije obuhvatile su i štedne knjižice koje su se nalazile u depozitu općinske blagajne. Među njima je bila štedna knjižica od 3000 kruna za gradnju talijanske realne gimnazije. Bigatto je 1909., prilikom prepisivanja knjige depozita, predložio Galanteu da knjižicu unovče i podijele novac izostavljajući njezin upis u novu knjigu. No

[17] *Ibid.*, str. 2–3.
[18] *Ibid.*

utvrđeno je da je knjižica zatvorena još 1908., kada je Privileggio unovčio polog i protupravno ga prisvojio. Isto je učinjeno sa štednim knjižicama štićenika doma za siromašne, koje je Privileggio preuzeo od Galantea i prisvojio, što potvrđuju dokazi i iskaz Galantea. Uz to, Privileggio je preuzeo isplatne listove mirovina štićenika doma za siromašne. Prvu isplatu uredno je predao u blagajnu, dok je prilikom druge dogovoreno nezakonito prisvajanje, bez evidentiranja u knjigama. Optuženici su prisvajali i stalne potpore za siromašne. Bigatto je, kada bi korisnik preminuo, izostavljao ažuriranje popisa i u dogovoru s Galanteom i Quarantottom dijelio potporu koju nitko nije primio. Descovich i Juch prisvojili su novac manipulacijom blokova s 100 parobrodskih karata tvrtke Navigazione Istria-Trieste koje je Općina davala siromašnima prodajući ih po jednu krunu i zadržavajući dio za sebe. Privileggio je 1908. primio od oca uplatu kamata od 200 kruna, koje je potrošio za privatne svrhe, a zatim ih je uz pomoć Bigatta lažno knjižio kao uredno uplaćene Općini. Općinski pisari Horrak i Vittori manipulirali su dnevnicama i naknadama za terenske poslove uvećavajući iznose ili sastavljajući izmišljene obračune. Galante, Privileggio i Bigatto znali su za to te su primali „naknadu za šutnju“. Financijski vještaci utvrdili su da je šteta od lažnih dnevnica u razdoblju 1900.–1908. iznosila 6000 kruna. U tim malverzacijama sudjelovao je i Negri, kojemu se na teret stavlja i krivotvorenje te prisvajanje računa trgovaca Paulette i Cuizze iz 1907., pri čemu se lažno predstavljao kao njihov opunomoćenik.

Optuženici su pribavljali nezakonitu korist i kroz lažne obračune poštanskih troškova koje su blagajnici plaćali iz vlastitog džepa, a Općina im ih je naknadno refundirala. Galante, a ponekad i Quarantotto, sastavljali su ili davali na likvidaciju specifikacije poštanskih troškova za znatno veće iznose. Lažne specifikacije pripremali su i likvidirali Descovich i Juch primajući naknadu, dok je Privileggio također sudjelovao i dijelio dobit. Optuženi Privileggio i Descovich odgovorni su i za nezakonito prisvajanje 132,60 kruna iz računa trgovca Potočnika iz 1910., koje su zadržali i podijelili umjesto da ih isplate podnosiocu računa. Galante i Quarantotto terete se za nezakonito davanje 440 kruna iz općinske blagajne Pesanteu tijekom 1911., bez upozorenja na to da se radi o općinskim sredstvima i da postoji obveza povrata.

Naposljetku, Fillinich, ravnatelj računovodstva od 1895. do 1908., tereti se za: sustavno nesavjesno nadgledanje podređenih, omogućavanje i prešutno toleriranje pronevjera Galantea i Privileggija; malverzacije kod dražbi sječe općinskih šuma te primanje mita radi odgode naplate (slučaj Sumberaz); nezakonito umanjenje najamnine za 260,47 kruna; neregistrirani predujam plaće od 400 kruna; neplaćeni dug iz zajma iz fonda venecijanskih bratovština; prisvajanje 300 kruna od Dobrovicha, koje je trebao uplatiti u općinsku blagajnu; pronevjere pri podnošenju specifikacija dnevnica i naknada za terenske poslove te prisvajanje materijala Općine (vapno vrijedno oko 800 kruna). Optužnica zaključuje da su malverzacije većine optuženika proizašle ne iz stvarnih financijskih teškoća nego iz rasipništva i kockanja, dok je Fillinich, iako je na početku

službe bio siromašan, tijekom godina stekao znatnu imovinu, što upućuje na dodatne prihode i dobitke osim službene plaće.[19]

3.2. DOKAZNI POSTUPAK I OBRANA OPTUŽENIKA

Na kazneni postupak pozvano je 50 svjedoka (uključujući i istaknute javne osobe poput bivših pulskih načelnika Lodovica Rizzija i Domenica Stanicha)[20] te dva financijska vještaka, Edoardo Girometta i Carlo Favetti.

Nakon čitanja optužnice ispitan je prvooptuženi Galante. Smireno je priznao krivnju prikazujući se kao žrtva moralno i institucionalno pokvarenog okruženja. Tvrdi da ga je u nezakonite radnje uveo Horrak te da je motiv bio nemogućnost podmirenja životnih troškova službenom plaćom. Informacije o njemu upućuju na rastrošan životni stil, koji je uključivao i putovanja u Italiju. Galante je u više navrata istaknuo potpuni izostanak financijskog nadzora navodeći da tijekom 15 godina njegova rada u općinskoj blagajni nikada nije proveden stvarni obračun. Imenovanje na mjesto blagajnika opisuje kao neformalno, bez službene primopredaje, a stanje u uredu kao kaotično, pri čemu se djelomično brani osobnom lijenošću. Odgovornost prebacuje na nadređene i sustav upravljanja Općinom tvrdeći da su optuženici tek „žrtveni jarci". Posebno proziva Fillinicha, kao i političke i upravne elite, koje su tolerirale nepravilnosti i same koristile općinska sredstva. Značajan dio ispitivanja bio je posvećen njegovu privatnom životu, kojega iznosi u emocionalnom tonu opisujući razaranje obitelji, ovisnost o ljubavnici te nemoć da se iz takva odnosa izvuče. Iskaz završava izjavom da bi radije prihvatio i zatvorsku kaznu nego nastavak takva života.[21] U cjelini, Galanteov iskaz upućuje na kombinaciju individualne krivnje, osobnih slabosti i institucionalne neodgovornosti, pri čemu se pronevjere ne pojavljuju kao izolirani incidenti, već kao rezultat dugotrajnog izostanka nadzora i normalizirane korupcije u općinskoj upravi.

Ispitivanje Privileggija pokazalo je drugačiji pristup. Dok je Galante bio rezignirani pokajnik, Privileggio je djelomično priznao krivnju temeljeći svoju obranu na tezi o pokvarenom okruženju u koje je stupio kao neiskusan službenik. Prve tri godine radio je pošteno, prije nego što je, pod pritiskom nadređenih, pristao sudjelovati u malverzacijama

[19] *Ibid.*, str. 3–4.

[20] Der Camorraprozeß in Rovigno, *Polaer Tagblatt*, br. 2404, Pula, 13. 2. 1913., str. 1–2; Der Camorraprozeß in Rovigno, *Polaer Tagblatt*, br. 2405, Pula, 14. 2. 1913., str. 1; Proces proti kamorri, *Naša sloga*, br. 8, Pula, 20. 2. 1913., str. 2.

[21] Le malversazioni al Comune di Pola, *Il Giornaletto di Pola*, br. 4587, Pula, 30. 1. 1913., str. 1; Der Camorraprozeß in Rovigno, *Polaer Tagblatt*, br. 2392, Pula, 30. 1. 1913., str. 1–2; Il processo per le malversazioni al Comune di Pola, *Il Piccolo*, br. 11338, Trst, 30. 1. 1913., str. 7; Il processo per le malversazioni al Comune di Pola, *Il Piccolo della sera*, br. 11338, Trst, 30. 1. 1913., str. 2; Le malversazioni al Comune di Pola, *Il Giornaletto di Pola*, br. 4588, Pula, 31. 1. 1913., str. 1; Der Camorraprozeß in Rovigno, *Polaer Tagblatt*, br. 2393, Pula, 31. 1. 1913., str. 1–2; Il processo per le malversazioni al Comune di Pola, *Il Piccolo*, br. 11339, Trst, 31. 1. 1913., str. 5; Il processo per le malversazioni al Comune di Pola, *Il Piccolo della sera*, br. 11339, Trst, 31. 1. 1913., str. 2; Le malversazioni al Comune di Pola, *Il Giornaletto di Pola*, br. 4589, Pula, 1. 2. 1913., str. 1; Der Camorraprozeß in Rovigno, *Polaer Tagblatt*, br. 2394, Pula, 1. 2. 1913., str. 1–2; Il processo per le malversazioni al Comune di Pola, *Il Piccolo*, br. 11340, Trst, 1. 2. 1913., str. 6–7.

zbog straha i želje da ne bude „doušnik“. Tijekom rasprave došlo je do sukoba između Privileggija i Galantea oko raspodjele dobiti. Privileggio minimalizira svoju korist na manje „napojnice“ i ističe da su nadzori blagajničkog ureda unaprijed najavljivani, što je omogućavalo retroaktivno usklađivanje knjiga. Navodi i da su načelnici, kao početnici u administraciji, potpisivali preinačene specifikacije „u dobroj vjeri“, čime su nesvjesno ili prešutno legalizirali pronevjere. Policijska izvješća opisuju Privileggija kao poročnu i rastrošnu osobu, što je u suprotnosti s njegovim prikazom skromnog službenika pod pritiskom. Spominje se i uloga njegova oca u komisijama za obračune, što upućuje na premreženost obiteljskih i službenih interesa u Općini. Privileggio ne negira kriminal, ali naglašava praktičnu nemogućnost otpora zbog fiktivnih kontrola i nezainteresiranih ili upletenih nadređenih. Obrana je zatražila psihijatrijsko vještačenje zbog obiteljske povijesti duševnih bolesti.[22]

Bigatto je nijekao sve optužbe priznajući samo profesionalni nemar u vođenju knjiga, što je pravdao kaotičnim stanjem računovodstva i nedostatkom nadzora. Negirao je sudjelovanje u malverzacijama i podjeli dobiti suočavajući se s Galanteom. Njegov privatni život upućivao je na rastrošnost i poročnost, uključujući i kockanje i uzdržavanje ljubavnice, dok je nakon braka navodno promijenio ponašanje.[23]

Quarantotto je priznao krivnju samo djelomično, ponajprije zbog lažnog upisa 40 000 kruna u blagajnički dnevnik, pod pritiskom Galantea, radi prikrivanja manjka prije najavljene revizije u rujnu 1911. Nakon revizije iznos je vratio u prvotno stanje. Opisao je općinsku blagajnu kao „privatni fond“ iz kojeg su se nadređeni redovito posluživali te je potvrdio izostanak stvarnog financijskog nadzora. Obrana ga je nastojala prikazati kao poštenog, ali zavedenog službenika, skromnog života i financijski ovisnog o obitelji i punici. Priložena uvjerenja iz Kopra potvrđivala su njegovu raniju poštenost i predanost službi.[24]

Horrak je pred sudom nastupio vidno slomljen priznajući većinu optužbi kroz napade plača, što je u jednom trenutku dovelo do privremenog prekida rasprave. Objasnio je kronologiju i mehanizam prvih krivotvorenja računa, koja su započela tri godine kasnije nego što se mislilo. Obrana je igrala na kartu samilosti navodeći niz osobnih tragedija: troškove liječenja psihički oboljele majke koja je pokušala samoubojstvo, smrt brata te skupe liječničke preglede za kćer. Horrak je isticao da je uzdržavao 12 osoba, uključujući i obitelj punca, što ga je gurnulo u ruke lihvara i navelo na nezakonite radnje. Iako je

[22] Il processo per le malversazioni al Comune di Pola, *Il Piccolo della sera*, br. 11340, Trst, 1. 2. 1913., str. 2; Le malversazioni al Comune di Pola, *Il Giornaletto di Pola*, br. 4590, Pula, 2. 2. 1913., str. 1; Der Camorraprozeß in Rovigno, *Polaer Tagblatt*, br. 2395, Pula, 2. 2. 1913., str. 1; Der Camorraprozeß in Rovigno, *Polaer Tagblatt*, br. 2403, Pula, 12. 2. 1913., str. 1.

[23] Il processo per le malversazioni al Comune di Pola, *Il Piccolo*, br. 11341, Trst, 2. 2. 1913., str. 5; Le malversazioni al Comune di Pola, *Il Giornaletto di Pola*, br. 4594, Pula, 6. 2. 1913., str. 1; Der Camorraprozeß in Rovigno, *Polaer Tagblatt*, br. 2398, Pula, 6. 2.1913., str. 1; Il processo per le malversazioni al Comune di Pola, *Il Piccolo*, br. 11345, Trst, 6. 2. 1913., str. 4; Der Camorraprozeß in Rovigno, *Polaer Tagblatt*, br. 2399, Pula, 7. 2. 1913., str. 1–2.

[24] Il processo per le malversazioni al Comune di Pola, *Il Piccolo della sera*, br. 11345, Trst, 6. 2. 1913., str. 2; Le malversazioni al Comune di Pola, *Il Giornaletto di Pola*, br. 4595, Pula, 7. 2. 1913., str. 1.

priznao vlastitu odgovornost, nastojao je ne teretiti suoptuženike. Nakon umirovljenja preselio se u Trst, gdje je radio u tvrtki Zankl, najprije kao ubirač, a potom kao blagajnik, što upućuje na povjerenje poslodavca, potvrđeno pismom u kojem je izražena spremnost da ga ponovno zaposli kao šefa ureda. Zbog sumnje u njegovo mentalno stanje nakon preboljenog tifusa obrana je predložila saslušanje svjedoka, dok je državni odvjetnik inzistirao na medicinskom vještačenju.[25]

Vittori, jedini optuženik na slobodi, izjasnio se da nije kriv. Tijekom istrage Horrak ga je optužio za sudjelovanje u obračunu nepripadajućih naknada za terenske poslove, no kasnije je povukao tu izjavu priznajući da nije siguran je li Vittori bio upoznat s tim radnjama. Descovich je djelomično priznao krivnju, ponajprije zbog prisvajanja novca u razdoblju od sredine 1909. do siječnja 1911. u knjizi poštanskih uputnica. Sporne potpise iz 1908. opravdavao je tvrdnjom da su nastali u dobroj vjeri. Vlastitu je odgovornost relativizirao utjecajem radne okoline i lošim primjerom drugih, pri čemu Galantea opisuje kao svoju „prvu pogrešku“, a Privileggija kao osobu koja je iskoristila njegovo neiskustvo. Negri, najniže rangirani i najslabije plaćeni službenik, nije priznao krivnju za veće malverzacije. Priznao je tek manje propuste i prisvajanje novca od računa Pauletta i Cuizza zbog bijede, dok krivotvorenje čekova niječe. Obrana je tvrdila da su preboljeni tifus i težak pad uzrokovali promjene u ponašanju, koje su umanjile njegovu sposobnost svjesnog sudjelovanja u optuženim radnjama. Juch je također djelomično priznao krivnju. Tvrdio je da su ga na prve pronevjere u knjizi poštanskih uputnica potaknuli Privileggio i Galante. Isprva nevoljko, a potom pod pritiskom, sudjelovao je u malverzacijama s manjim dijelom dobiti, dok su inicijatori zadržavali glavninu. Potvrdio je postojanje uigranog tima koji je uređivao završne račune te da je po nalogu Privileggija uništio stranice knjige poštanskih uputnica.[26]

Posljednji optuženik, Fillinich, bivši šef računovodstva, odlučno je nijekao krivnju tvrdeći da su malverzacije bile posljedica njegove prezaposlenosti i manjka iskusnog kadra. Naglasio je da zbog opsega posla nije mogao redovito provoditi reviziju te da su mu zdravstvene tegobe (moždani udar i srčani problemi) dodatno umanjile nadzornu sposobnost. Izjavio je da su računi iz njegova ureda izlazili formalno ispravni te da su preinake nastajale u blagajni ili na razini općinskog načelnika, osobito zbog prakse potpisivanja bjanko-čekova. Iako je priznao pojedine nepravilnosti (odgodu evidencije predujma plaće i naplatu dnevnica bez stvarnih očevida), prikazao ih je kao iznimke uvjetovane izvanrednim osobnim okolnostima (liječenje kćeri u Bologni i bolest supruge) i ustaljenom administrativnom praksom. Svjedočenja o Fillinichu bila su povoljna: prikazan je kao imućan i ugledan građanin, vlasnik vile u Puli, iako je sam isticao da je nekretnina opterećena hipotekom. Tijekom suđenja priznao je dug prema Općini u iznosu od 3072,90 kruna (predujam plaće, kamate uplaćene u fond bratovštine, vrijednost

[25] Il processo per le malversazioni al Comune di Pola, *Il Piccolo*, br. 11346, Trst, 7. 2. 1913., str. 7; Le malversazioni al Comune di Pola, *Il Giornaletto di Pola*, br. 4596, Pula, 8. 2. 1913., str. 1.

[26] Il processo per le malversazioni al Comune di Pola, *Il Piccolo della sera*, br. 11346, Trst, 7. 2. 1913., str. 2; Der Camorraprozeß in Rovigno, *Polaer Tagblatt*, br. 2400, Pula, 8. 2. 1913., str. 1; Il processo per le malversazioni al Comune di Pola, *Il Piccolo*, br. 11347, Trst, 8. 2. 1913., str. 7.

preuzetog vapna te iznos vezan uz slučaj Sumberaz) i ponudio njegovu trenutačnu otplatu. Time je htio optužbe za kaznena djela prikazati kao pitanje građanskopravnog duga sugerirajući da je riječ o nepravilnostima i osobnim obvezama, a ne o namjernom kriminalu.[27]

Nakon saslušanja brojnih svjedoka[28] uslijedilo je iznošenje nalaza i mišljenja financijskih vještaka, na kojemu su radili sedam i pol mjeseci. Detaljnim pregledom knjiga utvrdili su sustavno uništavanje dokumentacije. Pronađene su brojne strugotine na papiru, istrgnute stranice, nečitljive cifre i pogrešno knjiženi troškovi, čime je onemogućeno precizno praćenje novčanih tokova. Isplate su vršene na temelju nepotpisanih naloga ili bez ikakve pisane potvrde, dok su knjige vođene bez indeksa i bilješki o knjiženju. Vještaci su istaknuli da voditelji računovodstva, osobito Fillinich, nisu provodili kontrolu dopuštajući podređenima da postupaju po vlastitom nahođenju. Novac je knjižen s velikim zakašnjenjem, što je omogućavalo privremeno prisvajanje sredstava bez traga u knjigama, dok su plaće isplaćivane unaprijed, a fondovi općinskih institucija tretirani su kao „privatna kasa". Na pitanje branitelja vještaci su istaknuli da malverzacije ne bi mogle ostati neotkrivene da je općinski financijski sustav funkcionirao uredno i u skladu s propisima. Na zahtjev obrane pročitan je izvještaj Potkomisije iz veljače 1912., koji je tvrdio da je pulsko računovodstvo u „potpunoj sukladnosti" i da su svi troškovi redovito pokriveni.[29] Vještak Girometta taj izvještaj ocjenjuje kao rezultat površne provjere naglašavajući da su članovi komisije, unatoč službenoj „čistoj" ocjeni, neslužbeno bili svjesni manjka od oko 50 000 kruna.[30]

[27] Le malversazioni al Comune di Pola, *Il Giornaletto di Pola*, br. 4597, Pula, 9. 2. 1913., str. 1; Il processo per le malversazioni al Comune di Pola, *Il Piccolo*, br. 11348, Trst, 9. 2. 1913., str. 5; Il processo per le malversazioni al Comune di Pola, *Il Piccolo della sera*, br. 11349, Trst, 10. 2. 1913., str. 2; Le malversazioni al Comune di Pola, *Il Giornaletto di Pola*, br. 4599, Pula, 11. 2. 1913., str. 1–2; Der Camorraprozeß in Rovigno, *Polaer Tagblatt*, br. 2402, Pula, 11. 2. 1913., str. 1; Il processo per le malversazioni al Comune di Pola, *Il Piccolo*, br. 11350, Trst, 11. 2. 1913., str. 6.

[28] Il processo per le malversazioni al Comune di Pola, *Il Piccolo della sera*, br. 11350, Trst, 11. 2. 1913., str. 6; Le malversazioni al Comune di Pola, *Il Giornaletto di Pola*, br. 4600, Pula, 12. 2. 1913., str. 1–2; Il processo per le malversazioni al Comune di Pola, *Il Piccolo*, br. 11351, Trst, 12. 2. 1913., str. 6; Il processo per le malversazioni al Comune di Pola, *Il Piccolo della sera*, br. 11351, Trst, 12. 2. 1913., str. 2; Istarska kamorra na obtuženičkoj klupi, *Naša sloga*, br. 7, Pula, 13. 2. 1913., str. 2; Le malversazioni al Comune di Pola, *Il Giornaletto di Pola*, br. 4601, Pula, 13. 2. 1913., str. 1–2; Il processo per le malversazioni al Comune di Pola, *Il Piccolo*, br. 11352, Trst, 13. 2. 1913., str. 4–5; Il processo per le malversazioni al Comune di Pola, *Il Piccolo della sera*, br. 11352, Trst, 13. 2. 1913., str. 2; Le malversazioni al Comune di Pola, *Il Giornaletto di Pola*, br. 4602, Pula, 14. 2. 1913., str. 1; Il processo per le malversazioni al Comune di Pola, *Il Piccolo*, br. 11353, Trst, 14. 2. 1913., str. 6–7; Il processo per le malversazioni al Comune di Pola, *Il Piccolo della sera*, br. 11353, Trst, 14. 2. 1913., str. 2; Le malversazioni al Comune di Pola, *Il Giornaletto di Pola*, br. 4603, Pula, 15. 2. 1913., str. 1; Il processo per le malversazioni al Comune di Pola, *Il Piccolo*, br. 11354, Trst, 15. 2. 1913., str. 6–7.

[29] O imenovanju i izvještaju ove Potkomisije vidi više u: Benussi, *op. cit.* u bilj. 4, str. 638.

[30] Il processo per le malversazioni al Comune di Pola, *Il Piccolo della sera*, br. 11354, Trst, 15. 2. 1913., str. 2; Le malversazioni al Comune di Pola, *Il Giornaletto di Pola*, br. 4604, Pula, 16. 2. 1913., str. 1; Der Camorraprozeß in Rovigno, *Polaer Tagblatt*, br. 2407, Pula, 16. 2. 1913., str. 1; Il processo per le malversazioni al Comune di Pola, *Il Piccolo*, br. 11355, Trst, 16. 2. 1913., str. 8.

3.3. NEUTEMELJENI OSLOBAĐAJUĆI PRAVORIJEK POROTNIKA

Nakon dokaznog postupka 17. veljače 1913. poroti je pročitano 112 pitanja, što je trajalo gotovo dva sata. Pitanja su bila zapisana na 57 stranica pisaćom mašinom i precizno formulirana za svakog optuženika pojedinačno. Za Galantea postavljena su 23 glavna i dva dopunska pitanja; za Privileggija 22 glavna i jedno dopunsko; za Bigatta 15 glavnih i jedno dopunsko; za Quarantotta devet glavnih; za Horraka 11 glavnih i dva dopunska; za Descovicha šest glavnih; za Jucha šest glavnih; za Negrija tri glavna; za Vittorija dva glavna i jedno dopunsko; te za Fillinicha osam glavnih pitanja.[31] Potom su uslijedili završni govori stranaka.

Državni odvjetnik dr. Steffè naglasio je povijesni značaj suđenja zbog važnosti Pule kao urbanog i vojnog središta, drskosti počinitelja i enormnih iznosa pronevjera. Odbacio je pokušaje obrane da kriminalne radnje opravda teškim obiteljskim prilikama ili mentalnim nedostacima optuženika navodeći da osobne teškoće ne oduzimaju pojedincu mogućnost slobodnog izbora niti ga oslobađaju profesionalne dužnosti. Potom je opisao uloge unutar zločinačkog udruženja označivši Galantea kao hladnokrvni „mozak operacije“, koji je, koristeći svoj autoritet i karizmu, nagovorio ostale službenike na sudjelovanje u malverzacijama. Dr. Steffè naglasio je postojanje kolektivne suglasnosti unutar računovodstva. Namjerno stvaranje kaosa u knjigama nije bilo plod nesposobnosti, već svjesna taktika prikrivanja manjkova, omogućena Fillinichevim nemarom. Posebnu težinu izlaganju dala je optužba o pronevjeri mirovina štićenika doma za siromašne, čime je postupak dobio moralnu dimenziju i pokazao bešćutnost optuženika prema najugroženijim građanima. Odbacio je političke konotacije suđenja i naglasio da propusti nadzora ne oslobađaju optuženike odgovornosti pozivajući porotnike da donesu pravednu presudu u interesu Pule.[32]

Zastupnik Općine Pula kao oštećene strane dr. Davanzo naglasio je institucionalnu štetu i povredu javnog povjerenja uzrokovane malverzacijama optuženika. Osporio je obrambenu tezu da je Galante djelovao kao pokajnik ističući da je priznao samo ono što se više nije moglo prikriti nakon što je povjerenik barun Gorizzutti preuzeo urede i zapečatio knjige. Materijalni dokazi, poput dnevnika blagajne i računovodstva, imali su veću dokaznu snagu od Galanteovih izjava. Dr. Davanzo opisao je zločin kao planski i sofisticiran naglašavajući da su obrazovanje i društveni status optuženika omogućili dugotrajne malverzacije. Odbacio je argument o „pokvarenom okruženju“ tvrdeći da je okruženje bilo čisto dok ga optuženici nisu korumpirali zbog neukrotive pohlepe. Šire posljedice kriminala ilustrirao je slikom Pule kao „opljačkanog grada“. Pravorijek porotnika predstavio je ne samo kao kaznu pojedincima već i kao čin moralne i

[31] Sažeti sadržaj svih postavljenih pitanja poroti dostupan je u: Il processo per le malversazioni al Comune di Pola, *Il Piccolo*, br. 11357, Trst, 18. 2. 1913., str. 4. Le malversazioni al Comune di Pola, *Il Giornaletto di Pola*, br. 4606, Pula, 18. 2. 1913., str. 1; Der Camorraprozeß in Rovigno, *Polaer Tagblatt*, br. 2408, Pula, 18. 2. 1913., str. 2.

[32] Il processo per le malversazioni al Comune di Pola, *Il Piccolo della sera*, br. 11357, Trst, 18. 2. 1913., str. 2; Le malversazioni al Comune di Pola, *Il Giornaletto di Pola*, br. 4607, Pula, 19. 2. 1913., str. 1–2; Der Camorraprozeß in Rovigno, *Polaer Tagblatt*, br. 2409, Pula, 19. 2. 1913., str. 1–2.

institucionalne rehabilitacije grada. Prikaz raskošnog života optuženika, uključujući i putovanja i vile, imao je za cilj neutralizirati eventualnu samilost porotnika temeljenu na osobnim ili obiteljskim okolnostima optuženika.[33]

Branitelji svih deset optuženika nastojali su umanjiti njihovu pravnu odgovornost koristeći argumente usmjerene na izazivanje simpatija kod porote. Glavna strategija bila je relativizacija krivnje kroz prikaz Pule kao „pokvarenog okruženja", u kojem su malverzacije prisutne u gotovo svim institucijama (Arsenal, kotarski kapetanat, policija i Crkva). Optuženici su prikazani kao žrtve korumpiranog sustava, nesposobni ostati pošteni u okruženju u kojem su svi krali. Obrana je isticala nedostatak nadzora, propuste nadređenih te neuspjele revizije sugerirajući da, ako nadređeni nisu uočili malverzacije, ne može se suditi podređenima. Za pojedine optuženike (Galante, Horrak, Privileggio i Negri) isticane su olakotne okolnosti vezane uz njihov privatni život i biološke čimbenike, poput nesređenih obiteljskih prilika, mentalnih nedostataka te bolesti s ciljem umanjenja njihove ubrojivosti. Obrana je apelirala na porotnike kao „glas naroda" da pokažu milosrđe i izdignu se iznad „krutih paragrafa". Pozivala je na „dobro srce Istrijana" ističući da je godina dana istražnog zatvora dovoljna kazna i upozoravajući na to da osuda uključuje gubitak službe i mirovine, čime se ugrožava egzistencija obitelji optuženika.[34]

Najizraženiji primjer poziva na nacionalnu i stranačku solidarnost dao je dr. Silvestri, sudac kotarskog suda i Horrakov branitelj po službenoj dužnosti: „Njemački su porotnici imali hrabrosti osloboditi Talijane kojima je bilo suđeno pred njihovim sudom. Prije nepunih godinu dana talijanski su porotnici na ovom istom porotnom sudu oslobodili jednog slavenskog službenika optuženog za djela potpuno identična onima za koja moraju odgovarati današnji optuženici. Zar vi, Talijani, nećete imati hrabrosti osloboditi optuženike možda zato što su Talijani, možda zato što pripadaju vašoj stranci? Neka se ne kaže da porotnici u Rovinju, u stoljeću bežične telegrafije i zrakoplova, sude prema zastarjelim kriterijima iz 1803. godine! Gospodo porotnici, oslobodite ih!"[35] Govor je izazvao pljesak i povike „Bravo!" s galerije. Spominjanje „pripadnosti stranci" sugeriralo je da bi osuđujuća presuda bila shvaćena kao politička izdaja, a ne čin pravde. Oporbeni list *Polaer Tagblatt* oštro je osudio istup dr. Silvestrija ističući apsurdnost situacije u kojoj kotarski sudac, u funkciji branitelja, otvoreno poziva porotnike da zanemare zakon i dokazni materijal. Njegov govor ocijenjen je kao namjerno manipulativan: dovoljno neodređen da izbjegne izravnu stegovnu odgovornost, ali dovoljno jasan da porotnicima pošalje poruku o nacionalnoj obvezi. Čak se ni profesionalni odvjetnici nisu usudili stupiti

[33] Il processo per le malversazioni al Comune di Pola, *Il Piccolo*, br. 11358, Trst, 19. 2. 1913., str. 7.
[34] Il processo per le malversazioni al Comune di Pola, *Il Piccolo della sera*, br. 11358, Trst, 19. 2. 1913., str. 2; Le malversazioni al Comune di Pola, *Il Giornaletto di Pola*, br. 4608, Pula, 20. 2. 1913., str. 1; Der Camorraprozeß in Rovigno, *Polaer Tagblatt*, br. 2410, Pula, 20. 2. 1913., str. 1–2; Il processo per le malversazioni al Comune di Pola, *Il Piccolo*, br. 11359, Trst, 20. 2. 1913., str. 4–5; Le malversazioni al Comune di Pola, *Il Giornaletto di Pola*, br. 4609, Pula, 21. 2. 1913., str. 1–2; Der Camorraprozeß in Rovigno, *Polaer Tagblatt*, br. 2411, Pula, 21. 2. 1913., str. 2; Il processo per le malversazioni del Comune di Pola, *Il Piccolo della sera*, br. 11359, Trst, 20. 2. 1913., str. 6; Il processo per le malversazioni al Comune di Pola, *Il Piccolo*, br. 11360, Trst, 21. 2. 1913., str. 4–5.
[35] Il processo per le malversazioni al Comune di Pola, *Il Piccolo*, br. 11358, *loc. cit.*

na tako „sklisko područje“, što je činilo njegov istup posebno ekscesnim i kontroverznim.[36]

Nakon završnih govora i replika predsjednik sudskog vijeća 21. veljače 1913. iznio je sažetak postupka. Porotnici su se povukli na vijećanje u 9 sati i 30 minuta. Unatoč opsežnosti pitanja vratili su se već u 14 sati i 10 minuta. Pročelnik porote Carlo Vitturi pročitao je pravorijek, kojim je porota negativno odgovorila na svih 112 pitanja za svih deset optuženika.[37] Čitanje pravorijeka izazvalo je protest državnog odvjetnika dr. Steffèa, koji je kratkotrajno napustio sudnicu. Branitelj Galantea dr. Robba postavio je pitanje o eventualnoj proceduralnoj pogrešci zbog odsutnosti državnog odvjetnika, što je predsjednik sudskog vijeća otklonio. Na temelju porotničkog pravorijeka sudsko je vijeće donijelo oslobađajuću presudu za sve optuženike. Dr. Steffè je najavio ništavnu žalbu, a optuženici su pušteni na slobodu. Galerija sudnice i rovinjske ulice presudu su dočekali s pljeskom i oduševljenjem.[38]

Oporbeni list *Naša sloga* oslobađajući pravorijek protumačio je kao rezultat nacionalne i političke pristranosti rovinjske porote, sastavljene pretežno od Talijana i talijanaša. Istaknuto je da je obrana, suočena s djelomičnim priznanjima optuženika, napustila pravnu argumentaciju i posegnula za političkom solidarnošću te prebacivanjem odgovornosti na nadređene i „pokvareni sustav“. Prema iznesenim kritikama, takav je ishod postupka implicitno potvrdio postojanje sustavne korupcije, ali bez ikakvih pravnih posljedica za upravnu hijerarhiju. Odgovornost nadređenih upravnih struktura ostala je neutvrđena. Presuda je stoga ocijenjena simptomom pravne nesigurnosti i politički instrumentaliziranog sudstva, koje u praksi djeluje na štetu istarskih Hrvata.[39]

Iako je porotnički pravorijek bio pravno neutemeljen, prema Zakonu o kaznenom postupku iz 1873. (dalje ZKP 1873) sud ga nije mogao suspendirati na štetu optuženika. Sudsko vijeće smjelo je intervenirati samo ako je porota pogriješila na štetu optuženika (§ 332. ZKP-a 1873), dok mehanizam za ispravljanje neutemeljenih oslobađajućih pravorijeka (njem. *Fehlsprüche*) nije postojao. Sud je stoga morao donijeti oslobađajuću presudu, a državnom odvjetništvu preostala je jedino ništavna žalba Kasacijskom sudu u Beču. Neutemeljena oslobođenja često su bila posljedica nesigurnosti porote u vezi s visinom kazne ili uvjerenja da je propisana sankcija prestroga. Dodatni čimbenici bili su sentimentalnost, suosjećanje prema optuženicima i politički motivi. U posljednjim desetljećima Monarhije Ministarstvo pravosuđa vodilo je evidenciju porotničkih pravorijeka koji su, prema ocjeni sudaca i državnih odvjetnika, bili „pogrešni“. U razdoblju

[36] Die Verteidigungsrede des Doktors Silvestri, *Polaer Tagblatt*, br. 2410, Pula, 20. 2. 1913., str. 2.
[37] Odgovori porotnika na pojedina pitanja, uključujući i omjer glasova „da“ i „ne“, objavljeni su u: Il processo per le malversazioni al Comune di Pola, *Il Piccolo*, br. 11361, Trst, 22. 2. 1913., str. 6–7.
[38] La sentenza nel processo per le malversazioni al Comune di Pola, *Il Giornaletto di Pola*, br. 4610, Pula, 22. 2. 1913., str. 1; Galante & Co.–freigesprochen, *Polaer Tagblatt*, br. 2412, Pula, 22. 2. 1913., Pula, str. 1–2; Parnica protiv pulskih općinskih činovnika, *Jutarnji list*, br. 297, Zagreb, 22. 2. 1913., str. 7; Die Betrügereien in der Polaer Gemeindeverwaltung. Die Diebe freigesprochen, *Reichspost*, br. 93, Beč, 24. 2. 1913., str. 6; Das Urteil in der Polaer Defraudationsaffäre, *Neue Freie Presse*, br. 17427, Beč, 27. 2. 1913., str. 13.
[39] Osuda u procesu kamorre, *Naša sloga*, br. 9, Pula, 27. 2. 1913., str. 2.

1891.–1920. zabilježena su 843 neutemeljena porotnička pravorijeka, ponajviše u predmetima imovinskih delikata, pri čemu je u više od 75 % slučajeva postojalo priznanje optuženika. U tom kontekstu oslobađajući pravorijek u slučaju „pulske Camorre" nije bio iznimka, već dio navedene statistike te jedan od najozbiljnijih i najčešće citiranih stručnih prigovora instituciji porotnog suđenja.[40]

4. KASACIJSKI POSTUPAK U BEČU – UKIDANJE ROVINJSKE PRESUDE I DELEGACIJA PREDMETA POROTNOM SUDU U KLAGENFURTU

Kasacijski sud u Beču odlučivao je 1. srpnja 1913. na cjelodnevnoj sjednici, pod predsjedanjem predsjednika senata Franza Zohara, o ništavnoj žalbi državnog odvjetništva protiv oslobađajuće presude rovinjskog porotnog suda u predmetu „Pulske Camorre". Glavni državni odvjetnik dvorski savjetnik Ivan Okretič[41] zahtijevao je ukidanje presude navodeći kao ključni razlog ništavnosti sudjelovanje porotnika koji je trebao biti isključen (§ 344. t. 1. ZKP-a 1873). Naknadno je utvrđeno da je pročelnik porote Carlo Vitturi bio u tazbinskom srodstvu (šogor) s glavnim optuženikom i materijalno ovisan o njegovoj obitelji. Državno odvjetništvo tvrdilo je da je došlo do pokušaja njegova podmićivanja te da je Vitturi utjecao na ostale porotnike u smjeru donošenja oslobađajućeg pravorijeka. Branitelji optuženih dr. Schmiedl (Galante) i dr. Prister (Filinich, Descovich i Juch) tvrdili su da se porotnici mogu isključiti prije ili tijekom rasprave, ali ne i nakon njezina završetka, te da činjenice otkrivene po okončanju rasprave u vezi s pojedinim porotnikom ne mogu utjecati na već donesenu presudu. Kasacijski sud odbacio je formalističko tumačenje obrane te je stao na stranu državnog odvjetništva. Zbog kršenja pravila o nepristranosti suda sastav porote ocijenjen je nezakonitim, presuda je ukinuta, a predmet delegiran na novo porotno suđenje pred Zemaljskim sudom u Klagenfurtu (§ 288. t. 1. ZKP-a 1873).[42]

Prema § 344. t. 1. ZKP-a 1873 presuda je ništavna ako u odlučivanju sudjeluje porotnik koji je trebao biti isključen (§ 306. ZKP-a 1873), osim ako je podnositelj žalbe znao za tu okolnost prije ili tijekom rasprave i nije odmah prigovorio. Neposredno prije rasprave, tijekom sastavljanja porotničke klupe, predsjednik je suda u nazočnosti najmanje 30 pozvanih porotnika ispitivao stranke i porotnike postoji li zakonski razlog za njihovo

[40] Pastović, D., *op. cit.* u bilj. 10, str. 33–36.

[41] Ivan Okretič bio je pravnik slovenskog podrijetla iz Gorice. Jedno je vrijeme obnašao dužnost sudskog vježbenika u Pazinu, a njegovom je zaslugom već od 1891. na pazinskom sudu u službenu uporabu uveden hrvatski jezik. Milanović, *op. cit*. u bilj. 4, str. 450; „Ivan Okretič", u: *Slovenski biografski leksikon*, https://www.slovenska-biografija.si/oseba/sbi394713/#slovenski-biografski-leksikon (8. siječnja 2026.).

[42] La sentenza per le malversazioni al Comune cassata, *Il Giornaletto di Pola*, br. 4740, Pula, 2. 7. 1913., str. 1; Das Urteil im Camorraprozesse – aufgehoben. Neuerliche Verhandlung in Klagenfurt, *Polaer Tagblatt*, br. 2523, 2. 7. 1913., str. 1; Il processo per le malversazioni di Pola riaperto, *Il Piccolo*, br. 11491, Trst, 2. 7. 1913., str. 1; Die Freisprechung der Diebe von Pola aufgehoben, *Arbeiter-Zeitung. Morgenblatt*, br. 179, Beč, 2. 7. 1913., str. 10; Eine korrupte Gemeindeverwaltung. Aufgehobener Freispruch, *Illustrirtes Wiener Extrablatt*, br. 179, Beč, 2. 7. 1913., str. 11; Der Prozeß der Polaer Gemeindebeamten. Aufhebung des Schwurgerichtsurteils durch den Kassationshof, *Reichspost. Morgenblatt*, br. 304, Beč, 2. 7. 1913., str. 9; Die Unterschleife bei der Gemeinde Pola. Der Freispruch der Geschworenen aufgehoben, *Freie Stimmen. Deutsche Kärntner Landes-Zeitung*, br. 150, Klagenfurt, 3. 7. 1913., str. 3.

isključenje. Ti su razlozi za porotnike taksativno navedeni u § 306. ZKP-a 1873, a među njima su srodstvo porotnika sa strankama ili njihovim zastupnicima te osobni interes u ishodu postupka. Isključenje porotnika moglo je biti na temelju vlastitog zahtjeva ili zahtjeva stranaka. Za ništavnost presude ključno je bilo kada je žalitelj saznao za okolnost koja opravdava isključenje porotnika. Razlog ništavnosti ne zastarijeva završetkom rasprave ako stranka prethodno nije bila upoznata s njim. Državno odvjetništvo dokazalo je da su za srodstvo i osobnu zainteresiranost Vitturija saznali tek nakon presude i odmah su podnijeli ništavnu žalbu.[43]

Delegacija suđenja u Klagenfurt bila je strateški odgovor na nacionalne i političke uvjete u Istri, koji su ugrožavali nepristranost sudskog postupka. Premještanjem postupka u Koruško osigurala se porota njemačkog govornog područja, nevezana za istarsku lokalnu politiku i nacionalne sukobe, s ciljem da se kaznena djela ocjenjuju isključivo kroz prizmu zakona.

Dio talijanskog javnog mnijenja u Istri distancirao se od oslobađajuće odluke rovinjske porote. List *Unione Nazionale* podržao je ukidanje rovinjske presude kao nužni ispravak pravnog i moralnog skandala, ali je kritizirao premještanje suđenja u Klagenfurt. Isticao je velike troškove prevođenja spisa na njemački jezik i gubitak vremena smatrajući da je cilj premještanja bilo sprječavanje da Talijanima sude Talijani. Pronevjere u Puli označene su kao običan kriminal, bez političke ili nacionalne konotacije. Stoga se suđenje moglo premjestiti u Trst, Goricu ili Zadar omogućujući tamošnjim talijanskim porotnicima da objektivno sude optuženicima. Premještaj u Klagenfurt Talijani su percipirali kao diskriminaciju jer im je država signalizirala nepovjerenje, čak i u gradovima izvan Istre.[44]

Nakon ukidanja rovinjske presude optuženici su ponovno pritvoreni i prebačeni u istražni zatvor u Klagenfurtu. Privileggio i Juch uspjeli su pobjeći; Privileggio se sklonio kod bliskih rođaka u Kairu.[45] Glavna rasprava pred porotnim sudom u Klagenfurtu održana je od 9. do 13. prosinca 1913. Suđenje se vodilo na njemačkom jeziku, uz posredovanje tumača, koji je optuženicima prevodio na talijanski jezik. Nakon čitanja optužnice na oba jezika uslijedilo je ispitivanje optuženika i provođenje dokaznog postupka. Od predloženih 46 svjedoka zbog procesne ekonomije neposredno su ispitana samo trojica (blagajnik Major, Gregorio Sumberaz i Luigi Costessich), dok su za ostale pročitani zapisnici prethodnih

[43] Mayer, S., *Commentar zu der österreichischen Strafproceß-Ordnung vom 23. Mai 1873. Dritter Theil. §§ 297–494.*, Wien, Manzsche k. u. k. Hof- Verlags- und Universitäts-Buchhandlung, 1884, str. 347–349; Löffler, A.; Lorenz, E., *Die Strafprozeß-Ordnung vom 23. Mai 1873, Nr. 119 RGB, samt allen ergänzenden und erläuternden Gesetzen und Verordnungen*, Zwölfte, neu revidierte und umgearbeitete Auflage, Wien, Manzsche k. u. k. Hof-Verlags- und Universitäts-Buchhandlung, 1909, str. 457–459, 522–523.

[44] Il verdetto di Rovigno e l'opinione pubblica istriana, *Unione Nazionale*, br. 1, Poreč, 1. 3. 1913., str. 2; Da Rovigno a Klagenfurt, *Unione Nazionale*, br. 35, Poreč, 5. 7. 1913., str. 1.

[45] Arresti, *Il Giornaletto di Pola*, br. 4741, Pula, 3. 7. 1913., str. 1; Einlieferung der früheren Gemeindeangestellten, *Polaer Tagblatt*, br. 2525, Pula, 4. 7. 1913, str. 2; II processo per le malversazioni al Comune, *Il Giornaletto di Pola*, br. 4757, Pula, 19. 7. 1913., str. 1; Gegen die früheren Gemeindeangestellten, *Polaer Tagblatt*, br. 2539, Pula, 20. 7. 1913., str. 2.

iskaza. Postupak se stoga temeljio ponajprije na financijskim vještačenjima i priznanjima optuženika.

Prvooptuženi Galante uglavnom je priznao činjenice iz optužnice, ali je poricao da je on začetnik kaznenih djela. Bigatto je negirao krivnju i priznao tek manje administrativne propuste tvrdeći da nije bio upoznat s Galanteovim malverzacijama.[46] Quarantotto je također poricao krivnju, a manje iznose primljene od Galantea tumačio je kao predujme plaće ili naknade za zamjenu Galantea u blagajničkoj službi. Lažnu uknjižbu od 40 000 kruna prigodom revizije blagajne opravdao je nalogom Galantea, koji ga je uvjeravao da bi u slučaju otkrića manjka štetu nadoknadili njegovi rođaci. Naglasio je da su svi općinski službenici, uključujući i načelnika, nastojali zaštititi Galantea, pa je njegova stvarna mogućnost djelovanja bila ograničena. Horrak je priznao krivnju ističući tešku materijalnu situaciju i odgovornost prema brojnim članovima obitelji. Nije priznao nepravilnosti u naplati naknada za fiktivne terenske poslove. Tvrdio je da su on i Vittori taj iznos smatrali pravednom naknadom za prekovremeni rad u uredu sa strankama i osobne troškove koje su imali tijekom obavljenih očevida, a koje im Općina nije refundirala. Naglasio je da je takva praksa bila poznata upravi, pa i načelniku. Descovich je djelomično priznao krivnju, dok Vittori negira bilo kakvo saznanje o malverzacijama.

Fillinich je odlučno poricao odgovornost za kaznena djela, a u raspravi s vještacima neka pitanja oko knjiženja ostala su nerazjašnjena. Govoreći o svjedoku Sumberzu, nazvao ga je „velikom varalicom", na što ga je predsjednik suda upozorio. Galantea je opisao kao lijenog službenika, ali miljenika vijećnika, navodeći da se nepravilnosti ne bi dogodile da je blagajnik ispunjavao svoje dužnosti. Istaknuo je preopterećenost poslom, uključujući i zadatke koji nisu spadali u nadležnosti njegova odjela. Na kraju su pročitani zapisnici ispitivanja pobjeglih optuženika Privileggija i Jucha, koji su prebacivali krivnju na druge, osobito na Galantea.

Vještaci, isti kao i u rovinjskom postupku, procijenili su ukupnu štetu Općini Pula na 186 238 kruna. Na temelju provedenog dokaznog postupka državni je odvjetnik izmijenio pojedine točke optužnice. Kako ni Horrak ni vještaci nisu potvrdili da je Vittori znao za malverzacije, državni odvjetnik odustao je od optužbe protiv njega, nakon čega je oslobođen i pušten iz pritvora.[47]

---

[46] Schwurgerichtsverhandlung über die Betrügereien in der Stadtverwaltung von Pola, *Grazer Tagblatt. Abend-Ausgabe*, br. 337. Graz, 9. 12. 2013., str. 2; Le malversazioni al Comune di Pola, *Il Giornaletto di Pola*, br. 4901, Pula, 10. 12. 1913., str. 1; I malvesatori del Comune di Pola davanti ai giurati di Klagenfurt, *Il Piccolo*, br. 11652, Trst, 10. 12. 1913., str. 2; Schwurgerichtsverhandlung über die Betrügereien in der Stadtverwaltung von Pola, *Grazer Tagblatt. Morgen-Ausgabe*, br. 338, Graz, 10. 12. 1913., str. 22; Eine nette Gemeindewirtschaft, *Klagenfurter Zeitung*, br. 283, Klagenfurt, 10. 12. 1913., str. 4–6; Eine nette Gemeindewirtschaft, *Klagenfurter Zeitung*, br. 284, Klagenfurt, 11. 12. 1913., str. 4–5; Eine nette Gemeindewirtschaft, *Villacher Zeitung*, br. 142, Villach, 11. 12. 1913., str. 6–8.

[47] Le malversazioni al Comune di Pola, *Il Giornaletto di Pola*, br. 4902, Pula, 11. 12. 1913., str. 1; Il processo per i defraudi al Comune di Pola, *Il Piccolo*, br. 11653, Trst, 11. 12. 1913., str. 1; Die Betrügereien in der Stadtverwaltung von Pola, *Grazer Tagblatt. Abend-Ausgabe*, br. 339, Graz, 11. 12. 1913., str. 3; Alle Assise di Klagenfurt, *Il Giornaletto di Pola*, br. 4903, Pula, 12. 12. 1913., str. 1; Die Klagenfurter Prozeβ, *Polaer Tagblatt*, br. 2663, 12. 12. 1913., Pula, str. 1; Il processo per i defraudi al Comune di Pola, *Il Piccolo*, br. 11654,

Po okončanju dokaznog postupka sudsko vijeće prvotno je sastavilo 36 pitanja za porotnike. Na zahtjev državnog odvjetnika, uz suglasnost branitelja, tri kumulativna pitanja bila su podijeljena te su za svakog optuženika formulirana dopunska pitanja, koja su se odnosila na iznos štete. Time je ukupan broj pitanja povećan na 50: 12 za Galantea, četiri za Horraka, devet za Quarantotta, 13 za Bigatta, šest za Descovicha te po tri za Negrija i Fillinicha.[48] Porotnički pravorijek, donesen nakon vijećanja u trajanju od dva i četvrt sata, potvrdio je krivnju prvooptuženog Galantea u svim točkama optužnice osim jedne, i to s osam do 12 glasova „da". Pitanja o krivnji ostalih optuženika negirana su sa sedam do 12 glasova „ne", dok je u slučajevima Descovicha i Fillinicha to učinjeno jednoglasno.[49]

Temeljem porotničkog pravorijeka Galante je osuđen zbog zločina prijevare i pronevjere u službi na dvije godine tamnice, pooštreno jednim postom mjesečno, dok je oslobođen od optužbe za zlouporabu službene ovlasti. Pri odmjeravanju kazne sud je primijenio ovlast izvanrednog ublažavanja uzimajući u obzir kao otegotnu okolnost štetu nanesenu Općini, a kao ublažavajuće okolnosti Galanteovu dobrovoljnu predaju i priznanje te nedovoljni nadzor nadređenih. U kaznu je uračunato 19 mjeseci provedenih u istražnom zatvoru, čime mu je preostalo za izdržavanje još pet mjeseci. Općina Pula upućena je na građanskopravnu parnicu radi naknade štete, dok su troškovi kaznenog postupka, procijenjeni na gotovo 50 000 kruna, proglašeni nenaplativima te su pali na teret državne blagajne.[50] Konačni ishod klagenfurtskog suđenja može se stoga opisati kao Pirova pobjeda pravne države: iako je donesena osuđujuća presuda, stvarna pravda, u vidu obeštećenja i naplate troškova postupka od osuđenika, ostala je neostvarena. Državno odvjetništvo uložilo je priziv zbog odluke o kazni (§ 345. ZKP-a 1873), koji je Kasacijski sud u veljači 1914. usvojio povećavši kaznu Galanteu za 18 mjeseci. Zbog lošeg zdravstvenog stanja Galanteu je bila odobrena odgoda izvršenja kazne, pa se u tom trenutku još uvijek nalazio na slobodi u Svetvinčentu.[51]

Trst, 12. 12. 1913., str. 1; Eine nette Gemeindewirtschaft, *Klagenfurter Zeitung*, br. 285, Klagenfurt, 12. 12. 1913., str. 4–5; Der Prozess in Klagenfurt, *Polaer Tagblatt*, br. 2665, Pula, 13. 12. 1913., str. 1; Eine nette Gemeindewirtschaft (Fortsetzung), *Villacher Zeitung*, br. 143, Villach, 14. 12. 1913., str. 3–5.

[48] Alle Assise di Klagenfurt. 50 quesiti, *Il Giornaletto di Pola*, br. 4904, Pula, 13. 12. 1913., str. 1; Il processo per i defraudi di Pola. La formulazione dei quesiti, *Il Piccolo*, br. 11655, Trst, 13. 12. 1913., str. 2; Die Betrügereien in der Stadtverwaltung von Pola, *Grazer Tagblatt. Morgen-Ausgabe*, br. 341, Graz, 13. 12. 1913., str. 20.

[49] Die Betrügereien in der Stadtverwaltung von Pola, *Grazer Tagblatt. Morgen-Ausgabe*, br. 342, Graz, 14. 12. 1913., str. 44; Eine nette Gemeindewirtschaft, Villacher Zeitung, br. 144, Villach, 16. 12. 1913., str. 3.

[50] La sentenza nel processo di Klagenfurt, *Il Giornaletto di Pola*, br. 4905, Pula, 14. 12. 1913., str. 1; Der Prozess gegen die Gemeindeangestellten, *Polaer Tagblatt*, br. 2666, Pula, 14. 12. 1913., str. 1; I giurati di Klagenfurt hanno confermato il verdetto di quelli di Rovigno tranne che per il Galante, *Il Piccolo*, br. 11656, Trst, 14. 12. 1913., str. 2.

[51] Aumento di pena, *Il Giornaletto di Pola*, br. 4959, Pula, 15. 2. 1914., str. 1; Cronaca di Pola, *Il Piccolo*, br. 11721, Trst, 17. 2. 1914., str. 4; Pola, 17. Februar (Zu den Veruntreungen bei der Gemeinde), *Grazer Tagblatt. Morgen-Ausgabe*, br. 32, Graz, 19. 2. 1914., str. 8.

5. ZAKLJUČAK

Kazneni postupak u predmetu „pulske Camorre" postupno je, pod snažnim interesom javnosti i tiska, poprimio obilježja politički relevantnog procesa. Tijekom rasprave obrana je često posezala za argumentacijom nacionalne i političke solidarnosti, dok su optuženici svoje postupke obrazlagali stanjem administrativne neuređenosti i nedostatnog nadzora u općini nastojeći umanjiti vlastitu odgovornost.

Na ishod postupka utjecao je i sastav porote, koju su pretežito činili Talijani i talijanaši. To je bila posljedica dugotrajne talijanske dominacije u Istri, od najniže općinske do najviše pokrajinske razine. Oslobađajuća presuda rovinjskog porotnog suda bila je u očitom raskoraku s izvedenim dokaznim materijalom i priznanjima optuženika. Brzina odlučivanja o 112 složenih pitanja (u manje od pet sati vijećanja) upućuje na to da odluka nije bila primarno vođena analizom dokaza, nego i političkim i nacionalnim čimbenicima. Oslobađanje svih optuženika u javnosti je percipirano kao politička poruka talijanske liberalne elite pravosudnom autoritetu Monarhije i reakcija na uvođenje komesarske uprave u Puli.

Slučaj „pulske Camorre" nije samo primjer financijskog kriminala već i ilustracija poteškoća funkcioniranja austrijskog pravosuđa u višenacionalnim pokrajinama. Porotni sustav, koji je liberalna misao 19. stoljeća uvela kao jamstvo građanskih sloboda, u uvjetima nacionalnih sukoba mogao je postati sredstvo zaobilaženja zakona. Ukidanje rovinjske presude i delegacija predmeta u Klagenfurt pokazali su napor središnje vlasti u Beču da očuva autoritet pravne države nad lokalnim političkim interesima. Iako je suđenje premješteno u neutralnu sredinu, konačni ishod postupka, s relativno blagom presudom prvooptuženom Galanteu, pokazuje da pravni sustav nije u potpunosti razriješio napetost između pravnih i političkih čimbenika. To pokazuje da je institucija porote bila nepredvidiva čak i bez nacionalnog ključa. Prihvaćanjem argumenta o sustavnom neradu i neorganiziranosti pulske uprave kao olakotne okolnosti sud je priznao širi institucionalni kontekst i potvrdio da se prisutna korupcija ne može svesti isključivo na individualnu razinu. Slučaj „pulske Camorre" time ilustrira složenost primjene zakona u politički napetoj i etnički podijeljenoj Istri uoči Prvog svjetskog rata.

BIBLIOGRAFIJA

Normativni izvori:

1. Löffler, Alexander; Lorenz, Eugen. *Die Strafprozeß-Ordnung vom 23. Mai 1873, Nr. 119 RGB, samt allen ergänzenden und erläuternden Gesetzen und Verordnungen*. Zwölfte, neu revidierte und umgearbeitete Auflage. Wien, Manzsche k. u. k. Hof-Verlags- und Universitäts-Buchhandlung, 1909.

2. Mayer, Salomon. *Commentar zu der österreichischen Strafproceß-Ordnung vom 23. Mai 1873. Dritter Theil. §§ 297–494.* Wien, Manzsche k. u. k. Hof- Verlags- und Universitäts-Buchhandlung, 1884.
3. Zuccon, Ivan (prev.). *Zbirka zakona potrebnih u javnom životu u Istri i druguda*. Pula, U vlastitoj nakladi tiskare Jos. Krmpotić, 1911.

Novinski izvori:

1. *Agramer Zeitung*, Zagreb, 1912.
2. *Arbeiter-Zeitung. Morgenblatt*, Beč, 1913.
3. *Freie Stimmen. Deutsche Kärntner Landes-Zeitung*, Klagenfurt, 1913.
4. *Grazer Tagblatt*, Graz, 1913,1914.
5. *Il Giornaletto di Pola*, Pula, 1912, 1913, 1914.
6. *Il Piccolo della sera*, Trst, 1913.
7. *Il Piccolo*, Trst, 1913, 1914.
8. *Illustrirtes Wiener Extrablatt*, Beč, 1913.
9. *Jutarnji list*, Zagreb, 1913.
10. *Klagenfurter Zeitung*, Klagenfurt, 1913.
11. *Naša sloga*, Pula, 1913.
12. *Neue Freie Presse*, Beč, 1913.
13. *Pester Lloyd*, Budimpešta, 1913.
14. *Polaer Tagblatt*, Pula, 1912, 1913.
15. *Reichspost*, Beč, 1912, 1913.
16. *Reichspost. Morgenblatt*, Beč, 1913.
17. *Unione Nazionale*, Poreč, 1913.
18. *Villacher Zeitung*, Villach, 1913.

Knjige i poglavlja u knjizi:

1. Bayer, Vladimir. *Problem sudjelovanja nepravnika u savremenom kaznenom sudovanju*. Zagreb, Tiskara „Merkantile“ (Juriša i Sedmak), 1940.
2. Benussi, Bernardo. *Povijest Pule u svijetlu municipalnih ustanova do 1918. godine.* Pula, ZN „Žakan Juri“, 2002.
3. Dolenc, Method. Die Verfassung der österreichischen Strafgerichte und das Laienrichtertum. U: Mittermaier, Wolfgang; Liepmann, Moritz (ur.), *Schwurgerichte und Schöffengerichte. Beiträge zu ihrer Kenntnis und Beurteilung*, Band II, Heft 4. Heidelberg, Winter, 1909, str. 467–602.
4. Friedman, Lawrence M. *The Legal System: A Social Science Perspective*. New York, Russell Sage Foundation, 1975.
5. Milanović, Božo. *Hrvatski narodni preporod u Istri, Knjiga druga (1883–1947)*. Pazin, Istarsko književno društvo sv. Ćirila i Metoda, 1973.
6. Sadoghi, Alice. *Thesen zur Geschworenengerichtsbarkeit – historische. Aufarbeitung und Perspektiven*. Linz, Trauner Verlag, 2007.

7. Vareton, Guglielmo. *Prima e dopo lo scioglimento della rappresentanza comunale di Pola*. Padova, Stabilimento grafico Molini, 1914.
8. Wiggermann, Frank. *K. u. K. Kriegsmarine und Politik, Ein Beitrag zur Geschichte der italienischen Nationalbewegung in Istrien*. Wien, Verlag der österreichischen Akademie der Wissenschaften, 2004.

Znanstveni članci:

1. Friedman, Lawrence M. Legal Culture and Social Development. *Law & Society Review*, vol. 4, br. 1, 1969, str. 29–44.
2. Pastović, Dunja. Analiza prakse porotnog suda u Rovinju 1874.–1918. *Zagrebačka pravna revija*, vol. 4, br. 1, 2015, str. 11–39.
3. Taylor, Greg. Jury Trial in Austria. *New Criminal Law Review: An International and Interdisciplinary Journal*, vol. 14, br. 2, 2011, str. 281–325.

THE "PULA CAMORRA" BEFORE THE FACE OF JUSTICE: CRIMINAL PROCEEDINGS AGAINST MUNICIPAL OFFICIALS FROM THE POLITICAL ACQUITTAL IN ROVINJ TO THE DELEGATED TRIAL IN KLAGENFURT*

The paper analyzes the criminal proceedings against a group of officials of the Municipality Pula, publicly known as the "Pula Camorra" case, from the jury trial before the District Court in Rovinj in 1913 to the annulment of the judgment by the Court of Cassation in Vienna due to procedural errors and the delegation of jurisdiction to the jury court in Klagenfurt. Particular attention is devoted to the role of the jury, its national composition, and the influence of politics and public opinion on the course and outcome of the trial. The study reconstructs the dynamics of the trial and the responsibility of the defendants through an analysis of the indictment, the defense, and the evidentiary proceedings, critically examining the acquittal rendered by the Rovinj jury. By delegating jurisdiction, the Court of Cassation in Vienna sought to ensure minimum standards of impartial adjudication. Owing to the unavailability of archival materials, the research is based on extensive contemporary newspaper coverage that followed the proceedings throughout the Austro-Hungarian Monarchy. The "Pula Camorra" case constitutes a paradigmatic example of the intertwining of criminal law, local politics, and national conflicts in early twentieth-century Istria, while simultaneously revealing structural weaknesses of the jury system in a multi-ethnic and politically polarized environment.

Key words: "Pula Camorra"; financial crime; jury; Istria; Court of Cassation in Vienna; delegation of jurisdiction

Dunja Milotić, PhD, Associate Professor, Department of Croatian Legal and State History, University of Zagreb Faculty of Law. ORCID iD: 0000-0002-0501-2436

* This research was co-funded by the Next Generation EU programme through the institutional research project "The Influence of Legal Culture on Positive-Legal and Economic Phenomena" (IIP-PKPEF-25-22) at the Faculty of Law, University of Zagreb, led by Professor Ivan Milotić.

OBVEZA ZASTUPANJA STRANIH OSOBA U POSTUPCIMA ZAŠTITE PRAVA INDUSTRIJSKOG VLASNIŠTVA

Pregledni znanstveni rad

UDK 347.191.4:347.779(497.5)
347.462:347.779(497.5)
339.923:061.1>(4)EU

Primljeno: 15. siječnja 2026.

Katarina Džimbeg [*]
Ana Rački Marinković [**]

U radu se analizira pravni okvir i opravdanost obveznog zastupanja inozemnih osoba u postupcima zaštite prava industrijskog vlasništva. Autorice preispituju načelo iz važećeg zakona koje inozemnim strankama zabranjuje samostalno poduzimanje radnji u postupku. U radu se upozorava na terminološke neusklađenosti s obzirom na odredbe o zastupanju sadržane u zakonima koji reguliraju pojedina prava industrijskog vlasništva. Analiziraju se povijesni i praktični razlozi i komparativna praksa te se dovodi u pitanje aktualnost instituta obveznog zastupanja u suvremenom kontekstu i usklađenost s načelom nediskriminacije unutar pravnog poretka Europske unije. Konačno, rad analizira nacrt prijedloga novog zakona, koji ne sadrži opće načelo o zastupanju inozemnih stranaka. S obzirom na to da obveza i dalje proizlazi iz odredbi posebnih zakona koji reguliraju pojedina prava industrijskog vlasništva, razmatra se predstavlja li navedeno uistinu ukidanje tog instituta te se sugerira nastaviti sustavnu i koherentnu rekonstrukciju instituta obveznog zastupanja na način da se pristupi izmjenama tih zakona.

Ključne riječi: industrijsko vlasništvo, zastupanje u području industrijskog vlasništva, zastupanje stranih osoba, institut obveznog zastupanja, Državni zavod za intelektualno vlasništvo

1. UVODNA RAZMATRANJA O IMENOVANIM I NEIMENOVANIM UGOVORIMA

Zaštita prava industrijskog vlasništva[1] na nacionalnoj razini podrazumijeva ponajprije odgovarajuću registraciju tih prava u postupku koji u Republici Hrvatskoj provodi Državni zavod za intelektualno vlasništvo (dalje u tekstu: Zavod). Taj je postupak po svojoj naravi upravni postupak.[2] Sa stajališta podnositelja prijave za registraciju

[*] Katarina Džimbeg, univ. mag. iur. (Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu), LL.M. (University of Cambridge), odvjetnica u Zagrebu, polaznica Poslijediplomskog doktorskog studija iz pravnih znanosti (smjer Pravo društava i trgovačko pravo) na Sveučilištu u Zagrebu, Pravnom fakultetu. ORCID iD: https://orcid.org/0009-0009-2892-5447

[**] Dr. sc. Ana Rački Marinković, naslovna izvanredna profesorica na Katedri za trgovačko pravo i pravo društava, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet, predavačica na Veleučilištu studija sigurnosti, Zagreb. ORCID iD: https://orcid.org/0000-0001-5137-7527

[1] Pod pravima industrijskog vlasništva ovdje podrazumijevamo patent (uz njega i svjedodžbu o dodatnoj zaštiti te uporabni model), žig, industrijski dizajn, oznake zemljopisnog podrijetla i oznake izvornosti te topografiju poluvodičkih proizvoda.

[2] Odredbe čl. 18. st. 1. Zakona o patentu (NN 16/20), čl. 8. Zakona o žigu (NN 14/19), čl. 23. st. 1. Zakona o industrijskom dizajnu (NN 173/03, 54/05, 76/07, 30/09, 49/11, 46/18), čl. 5. st. 1. Zakona o zaštiti oznaka

određenog prava industrijskog vlasništva (bilo da se radi o pravnoj ili fizičkoj osobi, stranom ili domaćem podnositelju) pitanje mogućnosti ili pak obvezatnosti njegova zastupanja u takvu postupku pokazuje se kao jedno od ključnih pitanja u kontekstu procesnih ovlaštenja i obveza.

Da i hrvatski pravni poredak prepoznaje važnost tog instituta, svjedoči činjenica da je njegovo uređenje prije više od dva desetljeća izdvojeno u poseban zakon – Zakon o zastupanju u području prava industrijskog vlasništva (dalje u tekstu: Zakon o zastupanju).[3] U pozadini donošenja tog zakona 2005. godine, osim potrebe za normativnim osvježavanjem rješenja iz predmetnog područja koja su dotad bila sadržana u Zakonu o industrijskom vlasništvu,[4] stajala je namjera da se Republika Hrvatska što više približi standardima Europske unije u tom području.[5] Ovaj rad ponajprije je posvećen analizi pravila koje je taj Zakon nazvao *općim načelom o zastupanju*. Riječ je o pravilu prema kojemu strane osobe (*fizičke i pravne osobe koje nemaju prebivalište ili poslovno sjedište na teritoriju Republike Hrvatske*, na koje će se ovaj rad dalje u tekstu referirati kao na „inozemne stranke") *moraju imenovati zastupnika u području prava industrijskog vlasništva koji će ih zastupati tijekom cijelog postupka pred Zavodom*.[6] Navedeno rješenje – koje inozemnim strankama onemogućuje (*de facto* zabranjuje) samostalno podnošenje prijava i poduzimanje drugih radnji pred Zavodom (što je domaćim strankama dopušteno) – održalo se u neizmijenjenom obliku od donošenja Zakona o zastupanju 2005. godine do danas, unatoč nekim značajnim izmjenama i dopunama Zakona o zastupanju koje su u međuvremenu učinjene. Ipak, očito je prepoznata potreba donošenja novog zakona kojim će se propis osuvremeniti i konsolidirati te na cjelovit i sustavan način urediti zastupanje u području prava industrijskog vlasništva, pa je nedavno provedeno savjetovanje sa zainteresiranom javnošću o nacrtu prijedloga novog Zakona o zastupanju u području industrijskog vlasništva (dalje u tekstu: Prijedlog novog zakona)[7]. Stoga će se u radu sagledati i odredbe Prijedloga novog zakona, s posebnim osvrtom na institut obveznog zastupanja inozemnih stranaka.

Cilj ovog rada jest analizirati svrhu i opravdanost spomenutog pravila o obveznom zastupanju inozemnih stranaka pred Zavodom i u tom smislu razmotriti razloge koji su doveli do njegova usvajanja, kao i komparativnu praksu drugih država u pogledu pravila o zastupanju inozemnih stranaka. Kad se sagleda povijesni kontekst vremena u kojem je navedeno rješenje nastalo, može se razumjeti kako je ono vjerojatno bilo motivirano

zemljopisnog podrijetla za obrtničke i industrijske proizvode (NN 136/25) te čl. 6. st. 1. Zakona o zaštiti topografija poluvodičkih proizvoda (NN 173/03, 76/07, 30/09, 49/11, 46/18).

[3] Zakon o zastupanju u području prava industrijskog vlasništva, NN 54/05, 49/11, 54/13, 17/25 (Zakon o zastupanju).

[4] Zakon o industrijskom vlasništvu, SL SFRJ 34/81, 3/90, 20/90, NN 53/91, 19/92, 61/92, 26/93, 29/94, 78/99, 78/99, 78/99, 78/99, 33/02, 54/05.

[5] Obrazloženje konačnog prijedloga Zakona o zastupanju u području prava industrijskog vlasništva, Zagreb, ožujak 2005., str. 9, https://edoc.sabor.hr/DocumentView.aspx?sign=5%5CV-504-2005.pdf (pristup: 13. siječnja 2026.).

[6] Odredba čl. 2. Zakona o zastupanju u području prava industrijskog vlasništva.

[7] Aplikacija e-Savjetovanja https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=32024 (pristup: 13. siječnja 2026.).

praktičnim razlozima usmjerenim prema postizanju procesne učinkovitosti, kao što su olakšavanje komunikacije inozemnih stranaka sa Zavodom i osiguravanje poznavanja nacionalnih normi i jezika postupka. Međutim, u suvremenom kontekstu globalizacije i rastuće digitalizacije javne uprave postavlja se pitanje koliko su ti razlozi danas aktualni, a samim time i je li navedeno rješenje još uvijek svrhovito i opravdano, dok se u kontekstu sve veće integracije jedinstvenog europskog tržišta postavlja i pitanje sukladnosti obveze zastupanja stranih osoba koje imaju prebivalište u nekoj od država članica Europske unije s europskim pravom i zabranom diskriminacije. S obzirom na navedeno postavlja se hipoteza da bi se postojeći institut obveznog zastupanja inozemnih stranaka trebao značajnije ublažiti jer je opravdan isključivo u meritornim i procesno složenim radnjama, dok u čisto administrativnim radnjama predstavlja nepotrebnu administrativnu barijeru, te da bi se osobe s prebivalištem u državama članicama Europske unije (i Europskog gospodarskog prostora, dalje u tekstu: EGP) trebale u potpunosti izuzeti od te obveze. Sukladno tome, istražuje se kako se to pitanje namjerava urediti u novom propisu, koji je trenutačno u postupku donošenja, i hoće li novi propis predstavljati dostatnu i adekvatnu reformu toga instituta.

Istovremeno, u radu se daje prikaz postojećeg normativnog okvira u odnosu na institut zastupanja u području prava industrijskog vlasništva i izvan samog Zakona o zastupanju, s posebnim osvrtom na odredbe o zastupanju pred Zavodom sadržane u materijalno-procesnim zakonima koji reguliraju pojedina prava industrijskog vlasništva. Pri tome su uočeni određeni nomotehnički i terminološki nedostaci, odnosno nejasnoće, zbog čega je analiza navedenog zahtijevala posebnu pozornost već u početnim poglavljima ovoga rada.

U izradi ovog rada korištene su različite znanstvene metode kako bi se sveobuhvatno istražila svrha, opravdanost i usklađenost instituta obveznog zastupanja inozemnih stranaka. Primjenom pozitivnopravne metode analiziran je sadržaj važećih i predloženih zakonskih tekstova koji uređuju obvezu zastupanja inozemnih stranaka u postupcima registracije prava industrijskog vlasništva, a metodom analize dostupne upravne i sudske prakse istražena je stvarna primjena odredbi o zastupanju u postupanju Zavoda te način na koji domaći sudovi rješavaju sukobe između primjena odredbi o zastupanju iz Zakona o zastupanju i posebnih zakona koji reguliraju pojedina prava industrijskog vlasništva. Metodom analize i sinteze postojeće sudske prakse Suda Europske unije u pogledu tumačenja načela zabrane diskriminacije istražuje se potencijalno kršenje obveza koje proizlaze iz članstva u Europskoj uniji. Povijesnom metodom pokušavaju se rasvijetliti korijeni uvođenja instituta obveznog zastupanja, dok je komparativna metoda poslužila za usporedbu hrvatskog rješenja sa svjetskim trendovima. Konačno, upotrebom kritičke metode ocjenjuje se adekvatnost recentnog zakonodavnog prijedloga u rješavanju uočenih nedosljednosti i nedostataka.

2. HRVATSKI PRAVNI OKVIR *DE LEGE LATA*

U hrvatskom pravnom poretku posebna zakonska pravila u pogledu zastupanja u području prava industrijskog vlasništva pronalazimo ponajprije u Zakonu o zastupanju kao specijalnom propisu koji određuje tko smije djelovati kao zastupnik u postupcima pred Zavodom i pod kojim uvjetima,[8] ali i u ostalim zakonima koji reguliraju pojedina prava industrijskog vlasništva, a to su Zakon o patentu, Zakon o žigu, Zakon o industrijskom dizajnu, (donedavno važeći) Zakon o oznakama zemljopisnog podrijetla i oznakama izvornosti proizvoda i usluga te Zakon o zaštiti topografija poluvodičkih proizvoda.

Posebnost tih pravila – u odnosu na opća pravila o zastupanju stranaka u upravnom postupku[9] – ogleda se u dvjema zanimljivim specifičnostima: jedna je općenito postojanje zasebne kategorije zastupnika ovlaštenih za zastupanje u području prava industrijskog vlasništva, a druga je već spomenuta obveza inozemnih stranaka da u postupcima pred Zavodom moraju imati zastupnika. Upravo potonja specifičnost predmet je analize u ovom radu, a da bi se ispravno razumio njezin doseg, ovdje se pokazuje nužnim odrediti koje su točno osobe adresati navedenog pravila – prvo, tko su inozemne stranke koje u postupku pred Zavodom moraju imenovati zastupnika, i drugo, tko su zastupnici koji pritom dolaze u obzir za imenovanje.

2.1. Određenje inozemne stranke koja je obvezna imenovati zastupnika

Opće načelo o zastupanju iz čl. 2. Zakona o zastupanju kao adresate obveze imenovanja zastupnika navodi *fizičke i pravne osobe koje nemaju prebivalište ili poslovno sjedište na teritoriju Republike Hrvatske*. Iz te bi odredbe bilo potpuno jasno tko se smatra inozemnom strankom kada slične – ali ne u potpunosti istovjetne – odredbe ne bi bile sadržane i u drugim propisima koji uređuju pojedina prava industrijskog vlasništva.

Tako Zakon o patentu (čl. 17.) i Zakon o žigu (čl. 123.) kao kriterij razlikovanja domaće od strane osobe uzimaju *prebivalište* odnosno *stvarno i djelatno industrijsko ili trgovačko (poslovno) sjedište u Republici Hrvatskoj*, dok Zakon o industrijskom dizajnu (čl. 51.) i donedavno važeći Zakon o oznakama zemljopisnog podrijetla i oznakama izvornosti proizvoda i usluga (čl. 14.) navodi *prebivalište ili uobičajeno boravište* odnosno (samo) *sjedište*.

Takva terminološka neusklađenost otvara dva bitna pitanja. Prvo se odnosi na fizičke osobe, gdje različiti uvjet prebivališta, odnosno uobičajenog boravišta, može dovesti do

[8] Zakon o zastupanju propisuje uvjete za obavljanje poslova zastupanja u području prava industrijskog vlasništva pred Zavodom (čl. 3. i 4.), a ujedno propisuje uvjete i postupak upisa u odgovarajući Registar ovlaštenih zastupnika (čl. 5. te čl. 8.–16.), kao i osnivanje Komore zastupnika u području prava industrijskog vlasništva (čl. 17.–19.).

[9] Ovdje se misli na pravila sadržana u Zakonu o općem upravnom postupku (NN 47/09, 110/21), konkretno u glavi V., koja regulira sudjelovanje stranke u postupku.

apsurdne situacije da se ista osoba (koja ima prebivalište u drugoj državi, ali uobičajeno boravište u Republici Hrvatskoj) u odnosu na patent ili žig smatra stranom osobom, a istovremeno u odnosu na industrijski dizajn domaćom osobom. Slično, ali kompleksnije pitanje odnosi se na pravne osobe. Dok Zakon o industrijskom dizajnu koristi općeniti pojam *sjedište*, koji se u pravilu interpretira kao registrirano sjedište upisano u sudski registar, Zakon o patentu i Zakon o žigu propisuju uvjet *stvarnog i djelatnog* poslovnog sjedišta. Time za stjecanje statusa domaće pravne osobe kod patenata i žigova samo formalno sjedište ne bi trebalo biti dovoljno jer je uveden materijalni kriterij koji pretpostavlja stvarnu prisutnost i obavljanje djelatnosti na teritoriju Republike Hrvatske, što bi se u teoriji trebalo utvrđivati u svakom pojedinom slučaju. Nema dostupne upravne ni sudske prakse iz koje bi se moglo utvrditi provodi li Zavod doista takvu vrstu provjere u praksi. Indikativno je, međutim, da Priručnik za ispitivanje žigova[10] uopće ne nudi upute ispitivačima o načinu utvrđivanja stvarnosti i djelatnosti sjedišta, dok Priručnik za pretraživanje i ispitivanje u području patenata[11] dodatno stvara konfuziju u odnosu na samu zakonsku odredbu jer i ne spominje ključne pojmove *stvarno* i *djelatno*, već koristi termin *poslovno* sjedište. Takav raskorak sa zakonskom definicijom, kao i izostanak prakse Zavoda u tom pogledu, upućuje na to da se status domaće pravne osobe priznaje na temelju same formalne registracije pravne osobe na teritoriju Republike Hrvatske, čime spomenute odredbe Zakona o žigu i Zakona o patentu gube svoj smisao. S obzirom na posljedice navedene kvalifikacije (pitanje obveznog zastupanja) spomenuta terminološka neusklađenost i dileme oko provedbe odredbi u praksi stvaraju pravnu nesigurnost, koja zahtijeva korigiranje. Prilikom prvog sljedećeg zahvata u navedene propise nužno je propisati jedinstven kriterij za određivanje strane fizičke i pravne osobe za sva prava industrijskog vlasništva, ali i osigurati njegovu praktičnu provedbu kako bi se izbjegla situacija u kojoj procesni status stranke ovisi o proizvoljnim ili neusklađenim tumačenjima različitih ispitivača.

U svakom slučaju, ono što je zajedničko određenju inozemne nasuprot domaće stranke u svim naprijed navedenim domaćim propisima, ali i, primjerice, Europskoj patentnoj konvenciji u pogledu postupka koji se provodi pred Europskim patentnim uredom,[12] jest zahtjev lokalne prisutnosti na određenom području u smislu prebivališta (za fizičke osobe), odnosno sjedišta (za pravne osobe), neovisno o državljanstvu, odnosno državnoj pripadnosti dotične stranke u postupku.[13] Prema tome, u postupku pred Zavodom osoba

[10] Državni zavod za intelektualno vlasništvo (DZIV), *Priručnik za ispitivanje žigova*, Zagreb, prosinac 2014., str. 6, dostupno na: https://www.dziv.hr/files/File/pdf/Prirucnik_ispitivanje_zigovi_HR.pdf (pristup: 29. svibnja 2026.).

[11] Državni zavod za intelektualno vlasništvo (DZIV), *Priručnik za pretraživanje i ispitivanje u području patenata*, Zagreb, prosinac 2022., str. 77, dostupno na: https://www.dziv.hr/files/file/pdf/Prirucnik_ispitivanje_patenti_HR.pdf (pristup: 29. svibnja 2026.).

[12] Europska patentna konvencija (NN-MU 8/07, 1/08) u čl. 133. st. 2. predviđa da *fizičke i pravne osobe koje nemaju prebivalište ni sjedište na području neke od država ugovornica moraju imati ovlaštenog zastupnika i putem njega poduzimati sve radnje u postupcima propisanim u ovoj Konvenciji, osim podnošenja europske patentne prijave; u Provedbenom pravilniku mogu biti propisane i druge iznimke*.

[13] Tako i odredba čl. 14. st. 2. Zakona o industrijskom dizajnu izrijekom propisuje kako se zahtjev u pogledu obveznog zastupanja iz st. 1. tog članka *primjenjuje i na državljane Republike Hrvatske koji nemaju prebivalište ili uobičajeno boravište na teritoriju Republike Hrvatske*.

koja nema prebivalište odnosno sjedište u Republici Hrvatskoj smatrat će se inozemnom strankom, pa čak i kad to prebivalište odnosno sjedište ima u nekoj od država Europske unije ili EGP-a, te će uslijed takve kvalifikacije biti obvezna u tom postupku imati određenog opunomoćenika odnosno zastupnika.

2.2. Određenje osobe koja može djelovati kao zastupnik inozemne stranke

Nakon što je definirana inozemna stranka na koju se sporna obveza odnosi, preostaje pitanje tko je taj opunomoćenik ili zastupnik kojeg inozemna stranka može odnosno mora imenovati u postupku pred Zavodom. Nažalost, u tom pogledu relevantni propisi pokazuju još značajnije terminološke i nomotehničke manjkavosti te, posljedično, ozbiljne nejasnoće i proturječnosti.

Prvu, a i možda najznačajniju, nejasnoću nalazimo u čl. 2. Zakona o zastupanju, koji propisuje da inozemne stranke *moraju imenovati zastupnika u području prava industrijskog vlasništva koji će ih zastupati tijekom cijelog postupka pred Zavodom*, dok iz njegovih daljnjih odredaba, konkretno čl. 3., proizlazi da se obavljanjem poslova zastupanja pred Zavodom općenito mogu baviti dvije kategorije zastupnika: prvu – posebnu kategoriju zastupnika, karakterističnu za područje prava industrijskog vlasništva – čine fizičke i pravne osobe upisane u poseban Registar ovlaštenih zastupnika koji vodi Zavod (dalje u tekstu: Registar) i njih Zakon o zastupanju naziva *ovlaštenim zastupnicima u području prava industrijskog vlasništva* ili, skraćeno, samo *ovlaštenim zastupnicima*,[14] a drugu – moglo bi se reći opću kategoriju zastupnika – čine odvjetnici ili odvjetnička društva upisana u odgovarajući imenik Hrvatske odvjetničke komore.

Iz takve terminologije i međusobnog odnosa navedenih odredaba Zakona o zastupanju proizlazi kako domaće stranke u postupku pred Zavodom, kao prvo, nisu dužne imati zastupnika, već radnje mogu poduzimati same, a kao drugo – ako i angažiraju nekoga za zastupanje – to može biti ili ovlašteni zastupnik (koji je kao takav upisan u Registru pri Zavodu) ili neki odvjetnik odnosno odvjetničko društvo. Međutim, upitno je imaju li inozemne stranke takvu slobodu izbora jer, osim što opće načelo iz čl. 2. Zakona o zastupanju nalaže da svakako *moraju imenovati zastupnika*, činjenica da ista odredba tog zastupnika izričito naziva zastupnikom *u području prava industrijskog vlasništva* mogla bi se shvatiti na način da inozemna stranka za svog zastupnika u postupku pred Zavodom može (ili, bolje rečeno, mora) angažirati samo nekog od ovlaštenih zastupnika upisanih u Registru pri Zavodu, no ne i nekog odvjetnika ili odvjetničko društvo koji to nisu.[15]

[14] Ovlašteni zastupnici nadalje se dijele u dvije potkategorije, a to su: 1) patentni zastupnici i 2) zastupnici za žigove, industrijski dizajn, oznake zemljopisnog podrijetla i oznake izvornosti proizvoda i usluga te topografiju poluvodičkih proizvoda, zajednički nazvani „zastupnici za žigove“ (čl. 4. Zakona o zastupanju).

[15] Da prema navedenim odredbama Zakona o zastupanju odvjetnici ne smiju zastupati inozemne stranke u postupku pred Zavodom zaključuje Čizmić, J., *Novi zakon o zastupanju u području prava industrijskog vlasništva – korak naprijed ili natrag?*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 27, br. 1, 371–421, 2006, str. 397.

Međutim, tim nepreciznim izričajem odredbe čl. 2. Zakona o zastupanju,[16] u kombinaciji s odredbom čl. 3. tog Zakona – kojima se ovlaštenim zastupnicima upisanim u Registar i odvjetnicima odnosno odvjetničkim društvima daje naizgled jednakovrijedno ovlaštenje zastupanja pred Zavodom – sasvim je moguće uvjerljivo argumentirati i suprotan zaključak, naročito stoga što se zbilja ne čini logičnim da bi zakonodavac, kada je već uvrstio odvjetnike odnosno odvjetnička društva kao zasebnu kategoriju osoba koje se mogu baviti zastupanjem u postupcima pred Zavodom, istovremeno ograničio njihov angažman samo na domaće stranke. Paradoks takva ograničenja bio bi to veći što odvjetnici nedvojbeno jesu ovlašteni zastupati i domaće i inozemne stranke u svim postupcima koji se iz područja prava industrijskog vlasništva vode pred nadležnim sudovima.

Situacija ne postaje ništa jasnija ni kada se sagledaju posebne odredbe o zastupanju pred Zavodom sadržane u zakonima kojima se uređuju pojedina prava industrijskog vlasništva. Tako, s jedne strane, Zakon o patentu (čl. 17.) i Zakon o žigu (čl. 123.) predviđaju da inozemnu stranku u postupku pred Zavodom mora zastupati *ovlašteni opunomoćenik*, pri čemu se taj „ovlašteni opunomoćenik" pobliže ne određuje, već se u pogledu općih načela i posebnih uvjeta zastupanja upućuje na Zakon o zastupanju. Dakle, u pogledu patenta, žiga i topografija poluvodičkih proizvoda[17] vrijede sve naprijed već izložene dvojbe o ispravnom tumačenju čl. 2. Zakona o zastupanju. Uzgredno, ovdje valja reći i to da, kada je riječ o patentu, odredbe o zastupanju Zakona o patentu predviđaju i iznimku od obveznog zastupanja tako što se inozemnoj stranci izrijekom dopušta da može i samostalno, odnosno bez opunomoćenika, poduzimati određene radnje u postupku.[18]

Zakon o industrijskom dizajnu (čl. 51.) pak propisuje kako inozemne stranke *mogu ostvarivati prava u postupcima pred Zavodom samo preko ovlaštenih zastupnika*, no ni ovdje se takvi „ovlašteni zastupnici" posebno ne definiraju, već se dalje navodi kako su *opća načela zastupanja i posebni uvjeti na temelju kojih* [inozemne stranke] *mogu*

[16] Ako je intencija zakonodavca uopće bila da u ovoj odredbi u pogledu zastupanja inozemnih stranaka uputi samo na posebnu kategoriju ovlaštenih zastupnika upisanih u Registar, kudikamo bi jasnije bilo da je ispred riječi „zastupnika u području prava industrijskog vlasništva" dodana barem još riječ „ovlaštenog". Naravno, dvojbe uopće ne bi bilo da se zakonodavac u toj odredbi čl. 2. Zakona o zastupanju jednostavno referirao na točku 1. iz narednog čl. 3., koja definira navedenu posebnu kategoriju ovlaštenih zastupnika, ili, dakako, da je samo propisao kako inozemne osobe za zastupanje moraju imenovati neku od osoba ovlaštenih za obavljanje poslova zastupanja pred Zavodom u smislu odredaba čl. 3. Zakona o zastupanju. Ovako kako odredba čl. 2. sada glasi pitanje može li inozemna stranka u postupku pred Zavodom angažirati odvjetnika koji nije ujedno i ovlašteni zastupnik ostaje, nažalost, podložno različitim tumačenjima.

[17] Prema čl. 23. Zakona o zaštiti topografija poluvodičkih proizvoda na topografije poluvodičkih proizvoda u pogledu zastupanja na odgovarajući se način primjenjuju odredbe Zakona o patentu.

[18] Riječ je o taksativno navedenim radnjama mahom procesne naravi, a to su konkretno sljedeće: 1) podnošenje prijave; 2) radnje sa svrhom utvrđivanja dana podnošenja prijave; 3) podnošenje prijepisa prve prijave kada zahtijeva pravo prvenstva; 4) plaćanje upravne pristojbe i naknade troškova postupka te 5) primanje obavijesti od Zavoda u vezi s naprijed navedenim postupcima. Zanimljivo je da je spomenuta iznimka u vidu (iako ograničenog) samozastupanja predviđena baš u odnosu na patent (a time i na topografije poluvodičkih proizvoda), čiji su postupci registracije nesumnjivo najsloženiji s tehničke i pravne strane, a da ista mogućnost nije predviđena ni za jedno drugo pravo industrijskog vlasništva. S obzirom na navedeno izostavljanje te mogućnosti u postupcima registracije žiga i industrijskog dizajna u svakom se slučaju pokazuje neopravdanim.

ostvarivati prava iz ovoga Zakona uređeni posebnim propisima. Zbog okolnosti da Zakon o industrijskom dizajnu umjesto pojma „ovlaštenog opunomoćenika" koristi pojam „ovlaštenog zastupnika" – a kojim se pojmom Zakonom o zastupanju nazivaju samo osobe koje su kao *ovlašteni zastupnici* upisane u poseban Registar koji vodi Zavod – ovdje je teže braniti tumačenje prema kojemu bi inozemna stranka u postupku pred Zavodom mogla ostvarivati prava iz Zakona o industrijskom dizajnu preko odvjetnika odnosno odvjetničkog društva koje nije ujedno i ovlašteni zastupnik upisan kao takav u Registru pri Zavodu. Međutim, ranija praksa Zavoda pokazuje da su inozemne stranke i u postupku registracije industrijskog dizajna pred Zavodom mogli zastupati odvjetnici. Uvidom u Glasnike intelektualnog vlasništva nalazimo primjere objavljenih registracija industrijskog dizajna D20070107,[19] D20080200A[20] te niz drugih kojima su nositelji strane pravne osobe, a zastupali su ih odvjetnici koji prema Popisu registriranih zastupnika objavljenom u istim tim glasilima nisu bili upisani kao ovlašteni zastupnici. Navedeno sugerira da Zavod nije inzistirao striktno na pojmovnoj razlici između ovlaštenog opunomoćenika i *ovlaštenog zastupnika*. Potvrda takve prakse u suvremenom kontekstu izostaje iz razloga što od ulaska Republike Hrvatske u Europsku uniju strane osobe gotovo uopće ne koriste sustav nacionalne zaštite industrijskog dizajna te se godišnje bilježi manje od deset takvih registracija.[21] Prema recentnim podacima Zavoda nakon 2020. godine nije zabilježena nijedna nacionalna prijava industrijskog dizajna stranog podnositelja.[22] Takav statistički trend također upućuje i na to da su odredbe o obveznom zastupanju, barem u odnosu na pravo industrijskog dizajna, postale svojevrsni normativni relikt. Iako se u nacionalnim postupcima gotovo više ne primjenjuju, te odredbe i dalje generiraju pravnu nesigurnost zadržavajući terminološku neusklađenost za situacije koje u praksi ostaju tek na razini teoretske mogućnosti.

S druge strane krajnosti opisanih terminoloških neujednačenosti nalazio se pak donedavno važeći Zakon o oznakama zemljopisnog podrijetla i oznakama izvornosti proizvoda i usluga, koji je (u čl. 14.) predviđao kako inozemne stranke *mogu poduzimati radnje pred Zavodom samo preko ovlaštenih zastupnika upisanih u poseban registar Zavoda*, ne ostavljajući, dakle, nikakve dvojbe o tome da ovdje odvjetnici odnosno odvjetnička društva (koji nisu ujedno i ovlašteni zastupnici upisani u Registar) iz nekog razloga nisu bili ovlašteni zastupati inozemne stranke pred Zavodom. Koliko god takvo normativno rješenje treba pohvaliti zbog njegove terminološke preciznosti, sadržajno

[19] Državni zavod za intelektualno vlasništvo (DZIV), *Hrvatski glasnik intelektualnog vlasništva 2/2008*, vol. 15, br. 2, 2008, str. 859–860 i 918.
[20] Državni zavod za intelektualno vlasništvo (DZIV), *Hrvatski glasnik intelektualnog vlasništva 5/2009*, vol. 16, br. 5, 2009, str. 2207 i 2260.
[21] Državni zavod za intelektualno vlasništvo (DZIV), *Godišnje izvješće 2016.*, Zagreb, rujan 2025., str. 59, dostupno na: https://www.dziv.hr/files/file/go-izvjesca/godisnje_izvjesce_2016.pdf (pristup: 29. svibnja 2026.).
[22] Državni zavod za intelektualno vlasništvo (DZIV), *Godišnje izvješće 2024.*, Zagreb, rujan 2025., str. 63, dostupno na: https://www.dziv.hr/files/file/go-izvjesca/DZIV_godisnje_izvjesce_2024.pdf (pristup: 29. svibnja 2026.).

ono iz očitih razloga ipak zaslužuje kritiku,[23] no njegovo preispitivanje postalo je izlišno uslijed prestanka važenja navedenog zakona stupanjem na snagu Zakona o zaštiti oznaka zemljopisnog podrijetla za obrtničke i industrijske proizvode.[24] Treba napomenuti, iako će o tome kasnije detaljnije biti govora, kako potonji zakon ne propisuje nikakve posebne zahtjeve u pogledu zastupanja podnositelja zahtjeva za registraciju oznake zemljopisnog podrijetla u postupku pred Zavodom kao tijelom koje provodi nacionalnu fazu navedenog postupka.

Relevantni propisi u pogledu zastupanja u području zaštite prava industrijskog vlasništva stoga evidentno obiluju terminološkim i nomotehničkim nedostacima koje bi zakonodavac u nekim budućim izmjenama i dopunama svakako trebao otkloniti.

Osim toga, jedno od pitanja koje se ovdje dodatno može postaviti jest ima li uopće smisla, odnosno potrebe, da drugi zakoni, kojima se uređuju pojedina prava industrijskog vlasništva, sadrže posebne odredbe o zastupanju pred Zavodom. Naime, a kako je vidljivo iz gornje analize, spomenute odredbe[25] ne predstavljaju neku specijalnu razradu općeg načela iz Zakona o zastupanju, već ga zapravo u bitnome tek ponavljaju, i to uz terminološke razlike koje samo još više pridonose opisanoj konfuziji u tumačenju stvarne intencije zakonodavca.

2.3. Svrha obveznog zastupanja inozemnih stranaka pred Zavodom

Središnje je pitanje ima li uopće smisla zadržati navedeno rješenje kojim se inozemnim strankama u postupcima pred Zavodom općenito nameće obveza imenovanja opunomoćenika odnosno zastupnika ili bi i njima, jednako kao i domaćim strankama, trebalo omogućiti da u takvim postupcima samostalno poduzimaju radnje.

Zanimljivost ovog rješenja, prema kojemu inozemne stranke u pravilu ne mogu samostalno poduzimati radnje pred Zavodom, ogleda se u tome što takvo ograničenje za inozemne stranke nije inače predviđeno u upravnim postupcima koji se vode pred drugim državnim tijelima, pa čak ni u parničnim postupcima koji se iz područja prava industrijskog vlasništva vode pred hrvatskim sudovima.

[23] Riječ je o istim razlozima iz kojih se naprijed u ovom radu preispituje zaključak u pogledu tumačenja čl. 2. Zakona o zastupanju, prema kojemu odvjetnici – iako ovlašteni zastupati domaće stranke u postupcima pred Zavodom te i domaće i inozemne stranke u sudskim postupcima iz područja prava industrijskog vlasništva – ne bi bili ovlašteni zastupati inozemne stranke u postupcima pred Zavodom.

[24] Novim Zakonom o zaštiti oznaka zemljopisnog podrijetla za obrtničke i industrijske proizvode osigurava se provedba Uredbe (EU) 2023/2411 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. listopada 2023. o zaštiti oznaka zemljopisnog podrijetla za obrtničke i industrijske proizvode i izmjeni uredbi (EU) 2017/1001 i (EU) 2019/1753 (tekst značajan za EGP) (SL L 2023/2411, 27. 10. 2023.).

[25] Izuzev čl. 17. st. 3. Zakona o patentu, koji predviđa određene iznimke od opće obveze zastupanja inozemnih stranaka i dopušta da inozemna stranka samostalno poduzima pojedine (taksativno navedene) radnje u postupku pred Zavodom.

Naime, Zakon o općem upravnom postupku, kao *lex generalis* za postupke u kojima javnopravna tijela odlučuju u upravnim stvarima,[26] od inozemnih stranaka ne traži da u postupku budu zastupane, već tek da (za potrebe urednog odvijanja upravnog postupka) odrede opunomoćenika za primanje pismena s prebivalištem u Republici Hrvatskoj.[27] U bitnome isto pravilo propisuje i Zakon o parničnom postupku, u kojemu inozemna osoba (bilo da se nalazi u ulozi tužitelja, tuženika ili umješača) također može samostalno poduzimati radnje,[28] odnosno nije obvezna imati opunomoćenika ili zastupnika, izuzev lokalnog punomoćnika za primanje pismena.[29] Dakle, oba navedena procesna zakona inozemnim strankama u općem upravnom i parničnom postupku daju jednaka prava kao i domaćim strankama u pogledu samostalnog poduzimanja radnji pred ovlaštenim tijelom, odnosno sudom. Kad se ima u vidu navedeno, nameće se pitanje zbog čega je onda u području prava industrijskog vlasništva pred inozemne stranke stavljen takav dodatni zahtjev, to više što trenutačno obveza zastupanja postoji u vezi s upravnom stvari iz tog područja samo u postupku koji se vodi pred Zavodom, dok se u slučaju osporavanja tužbom rješenja Zavoda u istoj upravnoj stvari i tijekom tog upravnog spora inozemna stranka može sama zastupati.

Da bi se na to pitanje ispravno odgovorilo, potrebno je sagledati moguće razloge zbog kojih je sporno rješenje inicijalno uopće bilo uvedeno. Načelo teritorijalnosti, prema kojemu pravo industrijskog vlasništva proizvodi učinke samo na području države koja ga priznaje, svojstveno je pravima industrijskog vlasništva te ima specifičnu povijesnu i pravnu težinu. Naime, prava industrijskog vlasništva razvila su se iz sustava kraljevskih privilegija te ih i danas karakterizira neraskidiva povezanost s teritorijalnim suverenitetom države koja to pravo priznaje, a na rješavanje kolizija zakona u ovoj materiji primjenjuje se, iako ne kao apsolutno, načelo *lex rei sitae*.[30] Pritom se patenti, za

[26] Zakon o općem upravnom postupku, prema čl. 3. tog zakona, *primjenjuje se u postupanju u svim upravnim* stvarima, pri čemu se *samo pojedina pitanja upravnog postupka mogu zakonom urediti drugačije ako je to nužno za postupanje u pojedinim upravnim područjima te ako to nije protivno temeljnim odredbama i svrsi ovoga zakona.*

[27] Riječ je o odredbi čl. 37. st. 2. Zakona o općem upravnom postupku, koja glasi: *Kad se osoba po zahtjevu koje je pokrenut postupak nalazi u inozemstvu, a nema u Republici Hrvatskoj osobu ovlaštenu za zastupanje, obvezna je odrediti opunomoćenika za primanje pismena s prebivalištem u Republici Hrvatskoj. Ako tako ne postupi, zahtjev će se odbaciti rješenjem.*

[28] Čl. 88. Zakona o parničnom postupku (SL SFRJ 4/77, 36/77, 36/80, 6/80, 69/82, 43/82, 58/84, 74/87, 57/89, 20/90, 27/90, 35/91, NN 53/91, 91/92, 112/99, 129/00, 88/01, 117/03, 88/05, 2/07, 96/08, 84/08, 123/08, 57/11, 25/13, 89/14, 70/19, 80/22, 114/22, 155/23, 146/25) predviđa čak i da *strani državljanin koji nije parnično sposoban prema zakonu države čiji je državljanin, a parnično je sposoban prema zakonu Republike Hrvatske, može sam poduzimati radnje u postupku.* Prema čl. 89. st. 1. istog zakona, *stranke mogu poduzimati radnje u postupku osobno ili preko punomoćnika*. Međutim, iznimno od navedenog ovlaštenja samostalnog/osobnog poduzimanja radnji u postupku, čl. 91.a Zakona o parničnom postupku ipak zahtijeva da stranka (ako ona sama nema kvalifikacije navedene u toj odredbi) prijedlog za dopuštenje revizije i reviziju može podnijeti samo *preko opunomoćenika koji je odvjetnik*. Što se pak tiče potonjeg ograničenja mogućnosti samozastupanja, važno je primijetiti kako se ono odnosi na stranke općenito, dakle jednako se primjenjuje i u odnosu na domaće i u odnosu na inozemne stranke u postupku.

[29] Navedeno je detaljno razrađeno u odredbama čl. 146. Zakona o parničnom postupku, uz apostrofiranje razlike glede posljedica koje će nastupiti kada takva punomoćnika odnosno zastupnika za primanje pismena nema tužitelj koji se nalazi u inozemstvu (u kojem će slučaju sud tužbu odbaciti) te kada ga nema tuženik koji se nalazi u inozemstvu (u kojem će slučaju tuženiku na njegov trošak takva zastupnika postaviti sud).

[30] Verona, A., Pravo industrijskog vlasništva, Zagreb, 1978, str. 21.

razliku od drugih prava industrijskog vlasništva, također ponajprije iz povijesnih razloga, poimaju kao izrazito teritorijalna prava, zbog čega dodatno postoji razlika u pristupu pojedinim institutima i načelima zaštite kod patenata u odnosu na druga prava industrijskog vlasništva.[31] Upravo zbog te specifične veze suvereniteta i teritorija[32] te činjenice da su ta prava pravne tvorevine nacionalnog pravnog poretka koja ne mogu nastati ni postojati izvan njega, sustavi zaštite industrijskog vlasništva tradicionalno su strogo zatvoreni nacionalni sustavi. Načelo teritorijalnosti zadržano je kao osnova svih međunarodnih ugovora iz područja kojima se pravo industrijskog vlasništva harmonizira i onih kojima se uspostavljaju sustavi međunarodne registracije tih prava. Počevši od Pariške konvencije za zaštitu industrijskog vlasništva iz 1883. godine[33] izričito je predviđeno izuzeće od načela nacionalnog tretmana u pogledu imenovanja zastupnika (čl. 2. st. 3.), što se opravdava potrebom olakšavanja proceduralnih pitanja registracije tih prava[34] svojstvenih svakoj pojedinoj državi.[35] Manifestacija načela teritorijalnosti u proceduralnom smislu podrazumijeva da:

nadležno tijelo postupak provodi prema nacionalnim materijalnim i procesnim pravilima te uz primjenu službenog jezika svoje države. U tom kontekstu zahtjev da inozemne stranke imaju odgovarajućeg zastupnika opravdavao bi se i nužnošću uvjetovanom njihovim nepoznavanjem lokalnih propisa i jezika;

---

[31] Tako se, primjerice, kod patenata primjenjivalo u pravilo načelo nacionalnog iscrpljenja prava, a kod drugih prava industrijskog vlasništva načelo međunarodnog iscrpljenja prava, prema Matanovac, R., Proturječje između prava intelektualnog vlasništva i slobode kretanja roba, pružanja usluga i tržišnog natjecanja na unutarnjem tržištu Europske unije, razvoj načela unijskog iscrpljenja prava te prilagodba hrvatskog prava europskom, u: Matanovac, R. (ur.), Prilagodba hrvatskog prava intelektualnog vlasništva europskom pravu, Zagreb, 2007, str. 35.

[32] Drahos, P., *The universality of intellectual property rights: origins and development*, Intellectual Property and Human Rights – Proceedings of a Panel Discussion to commemorate the 50th Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights, Geneva, 1998, str. 16, dostupno na: https://www.wipo.int/edocs/mdocs/tk/en/wipo_unhchr_ip_pnl_98/wipo_unhchr_ip_pnl_98_1.pdf (pristup: 28. svibnja 2026.).

[33] Pariška konvencija za zaštitu industrijskog vlasništva od 20. ožujka 1883., https://www.wipo.int/wipolex/en/text/288514 (pristup: 13. siječnja 2026.). Hrvatska je članica tog međunarodnog ugovora na temelju notifikacije o sukcesiji od 8. listopada 1991., koju je 28. srpnja 1992. priopćila Svjetskoj organizaciji za intelektualno vlasništvo (WIPO). Tekst Pariške konvencije nije objavljen u Narodnim novinama, a odluka o objavljivanju mnogostranih međunarodnih ugovora kojih je Republika Hrvatska stranka na temelju notifikacija o sukcesiji objavljena je u NN-MU 12/93, 3/99.

[34] Bodenhausen, G. H. C., *Guide to the application of the Paris convention for the protection of industrial property*, Geneva, 1968, str. 32.

[35] Stoga navedeno rješenje ne predstavlja „originalno" rješenje na način da ga je osmislio hrvatski zakonodavac, već je ono, počevši od najstarijeg međunarodnog ugovora u ovom području, Pariške konvencije za zaštitu prava industrijskog vlasništva, pa zatim i pojedinim međunarodnim ugovorima iz područja prava industrijskog vlasništva, predviđeno kao mogući (ne i obvezan) način na koji države ugovornice svojim nacionalnim propisima mogu urediti predmetno pitanje. Tako, primjerice, Ugovor o suradnji na području patenata (PCT, Washington, 1970), NN-MU 3/98, 10/98 i 4/02 (čl. 27. st. 7.) te Ugovor o pravu žiga (Trademark Law Treaty, Geneva, 1994), NN-MU 9/04 (čl. 4. st. 2.) dopuštaju državama ugovornicama da svojim nacionalnim zakonima od (inozemnih) stranaka u postupku pred nacionalnim tijelom zahtijevaju imenovanje odgovarajućeg zastupnika ili određivanje lokalne adrese za potrebe primanja obavijesti.

lokalni postupak podrazumijeva lokalnu prisutnost odnosno dostupnost za komunikaciju sa Zavodom kao nadležnim tijelom koje vodi taj postupak. Kako kod inozemnih stranaka taj element najčešće izostaje, zahtjev njihova obveznog zastupanja stoga se također može opravdati kao način osiguravanja učinkovite procesne komunikacije odnosno dostupnosti za primanje pismena;

postupak koji se provodi pred Zavodom nije obični administrativni postupak, već specijalni upravni postupak koji kod pojedinih prava industrijskog vlasništva (poglavito kod patenta) zahtijeva visoku razinu tehničkog i pravnog znanja, pa se zahtjev obveznog zastupanja u tom smislu može opravdati potrebom za osiguravanjem stručnosti.

Svi ti razlozi naizgled upućuju na plauzibilnost rješenja kojim se inozemnim strankama nameće obveza imenovanja odgovarajućeg opunomoćenika odnosno zastupnika u ostvarivanju njihovih prava pred Zavodom jer se time adresiraju neke uobičajene prepreke kod sudjelovanja inozemnih stranaka u postupku pred Zavodom. Međutim, kako je izloženo u nastavku ovog rada, podrobnijom analizom svakog od navedenih razloga, a naročito u kontekstu trendova u suvremenom uređenju postupka zaštite prava industrijskog vlasništva, ipak se uviđa njihova nedostatnost te se stoga poziva na preispitivanje opravdanosti postojanja takva rješenja, odnosno potencijalnu potrebu njegova normativnog korigiranja.

3. KOMPARATIVNI PREGLED PRAVILA O ZASTUPANJU INOZEMNIH STRANAKA I DOPUŠTENOST PREMA EUROPSKOM PRAVU

Iako, kao što je ranije navedeno, Pariška konvencija za zaštitu industrijskog vlasništva dopušta mogućnost da države nacionalnim propisima urede, između ostalog, i pitanje zastupanja u postupku pred nacionalnim tijelima,[36] važno je naglasiti da je riječ o mogućnosti, a ne o obvezi. Stoga je za razmatranje instituta obveznog zastupanja svrsishodno prikazati kako druge države uređuju pitanje zastupanja stranih osoba u postupcima zaštite industrijskog vlasništva.

Prema istraživanju provedenom 2013. godine[37] u 51 od istraživanjem obuhvaćenih 55 država postoji obveza da strani podnositelj patentne prijave imenuje domaćeg zastupnika za podnošenje prijave i vođenje postupka za patentnu prijavu. Međutim, tek ih polovica obvezno zastupanje propisuje i za plaćanje naknada za održavanje patenta u vrijednosti. Među nekolicinom su država koje prema tom istraživanju nisu uvele institut obveznog zastupanja u postupcima registracije patenta, primjerice, Danska i Švicarska. Pritom se u Danskoj razlikuje zastupanje u postupcima registracije patenta i zastupanje u odnosu na

[36] Detaljnije o tome i o Pariškoj konvenciji vidjeti Čizmić, J., Ogledi iz prava industrijskog vlasništva, Split, 1998, str. 225–233.

[37] International Federation of Intellectual Property Attorneys (FICPI), *The Intellectual Property Profession – An International Comparison*, 2013, str. 13, dostupno na: https://ficpi.org/system/files/Kirby_Royal_Chambers_-_FICPI_Survey_Report.pdf (pristup: 29. svibnja 2026.).

druga prava industrijskog vlasništva, pa iako ne postoji obveza zastupanja kod patenta, nadležno tijelo može pozvati stranog prijavitelja da imenuje zastupnika ako smatra da je to u njegovu interesu, dok je kod drugih prava mogućnost samostalnog zastupanja neograničena.[38] Švicarska pak i za patente i za druga prava industrijskog vlasništva usprkos mogućnosti samostalnog zastupanja od stranih osoba traži da odrede adresu u Švicarskoj za komunikaciju s nadležnim tijelom.[39] Iako slična istraživanja u pogledu zastupanja u postupcima registracije drugih prava nisu dostupna, opravdano je pretpostaviti, djelomično i zbog činjenice da se patenti u pravilu smatraju izrazito teritorijalnim pravima, kako veći broj država u postupcima registracije žigova i drugih prava industrijskog vlasništva odustaje od instituta obveznog zastupanja inozemnih osoba. U prilog tome ističe se primjer Ujedinjenog Kraljevstva, u kojem postoji obveza zastupanja kod patenata, ali ne i kod drugih prava industrijskog vlasništva, gdje se, kao i u Švicarskoj, traži samo adresa za korespondenciju na državnom području.[40]

Jedna od država koja je dugi niz godina dopuštala stranim osobama da se u postupcima registracije patenata i žigova samozastupaju bile su Sjedinjene Američke Države (SAD). Međutim, u SAD-u je prvo 2019. godine uvedena obveza zastupanja u postupcima registracije žigova, a nedavno, s primjenom od 20. srpnja 2026. godine, i u postupcima registracije patenata. Kao primarni razlog za uvođenje instituta obveznog zastupanja navodi se usklađivanje američke prakse s ostatkom svijeta, odnosno recipročni tretman stranih podnositelja u SAD-u kao onaj američkih podnositelja u drugim zemljama. Uz navedeno, smatra se da će se time povećati učinkovitost nadležnog tijela, koje troši značajne resurse pomažući podnositeljima zahtjeva *pro se*, da će mu se omogućiti korištenje dostupnih mehanizama za provođenje usklađenosti sa zakonskim i regulatornim zahtjevima te da će ga se osposobiti za reakciju na uočen porast netočnih i potencijalno lažnih podnesaka stranih podnositelja.[41]

U europskom pravu zastupanje u postupcima registracije intelektualnog vlasništva sagledava se primarno kroz prizmu slobode pružanja usluga na jedinstvenom europskom tržištu. U tom kontekstu ne problematizira se institut obveznog zastupanja stranih osoba, već pitanje slobode pružanja usluga zastupanja zastupnicima iz drugih država članica. Sud Europske unije u nizu presuda ograničenja nametnuta nacionalnim zakonodavstvima proglašavao je ograničenjem slobode kretanja roba ili usluga, osim ako su bila u skladu s

[38] WIPO, *PCT Applicant's Guide, DK – Denmark*, dostupno na: https://pctlegal.wipo.int/eGuide/view-doc.xhtml;jsessionid=4E359A1E798432DF467F2BD69C769E49?doc-code=DK&doc-lang=EN&objectId=68f65048df42c26db4df9442 (pristup: 26. svibnja 2026.).

[39] Swiss Federal Institute of Intellectual Property (IGE), *Frequently asked questions*, dostupno na: https://www.ige.ch/en/protecting-your-ip/patents/faq (pristup: 26. svibnja 2026.).

[40] Stenton, G.; Strube, H.; Blair, L., *United Kingdom: Trademark procedures and strategies*, World Trademark Review Yearbook 2022/2023, dostupno na: https://www.worldtrademarkreview.com/guide/the-wtr-yearbook/2022/article/united-kingdom (pristup: 26. svibnja 2026.).

[41] Department of Commerce, Patent and Trademark Office, Required Use by Foreign Applicants and Patent Owners of a Patent Practitioner, Final rule, 37 CFR Part 1, Federal Register, 2026, 91, 54, str. 13510.

načelom razmjernosti.[42] Predmet C-76/90 Säger v Dennemeyer[43] odnosio se upravo na pružanje usluga zastupanja u postupcima registracije prava industrijskog vlasništva, gdje je tuženik, čije je sjedište bilo u Ujedinjenom Kraljevstvu, pružao usluge produžavanja patenata, uključujući i plaćanje tih naknada u ime stranaka pred nadležnim tijelima, među ostalim i u Njemačkoj. Prema njemačkom zakonu zastupanje stranaka u svim postupcima pred nacionalnim tijelom bilo je rezervirano za registrirane zastupnike pred tim tijelom, pa je tužitelj pokušao spriječiti tuženika da nastavi s radom u Njemačkoj. Sud Europske unije našao je da je takvo ograničenje prepreka slobodi pružanja usluga zajamčenoj temeljnim ugovorima Europske unije, jer sloboda pružanja usluga može biti ograničena samo pravilima koja su opravdana imperativnim razlozima koji se odnose na javni interes i koja se primjenjuju na sve osobe ili poduzeća koja obavljaju djelatnost u državi odredišta.

Osim toga, sukladno odredbama Direktive 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu odredbe nacionalnih propisa koje reguliraju tko može biti zastupnik moraju se jednako primjenjivati na državljane odnosno pravne osobe sa sjedištem u nekoj od država Europske unije i EGP-a, pa dakle uvjet za upis u registar zastupnika ne može biti nacionalno državljanstvo ili sjedište. Osim toga, temeljem Direktive 2005/36/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. rujna 2005. o priznavanju stručnih kvalifikacija, iz koje proizlazi da je djelatnost zastupnika *de facto* regulirana profesija, mora se omogućiti prekogranično priznavanje stručnih kvalifikacija za zastupnike iz drugih država članica EGP-a te omogućiti privremeno i povremeno pružanje usluga zastupanja osobama iz EGP-a koje su u drugoj državi EGP-a već ovlaštene i obavljaju odgovarajuću djelatnost.

No u kontekstu kruga osoba koje moraju biti zastupane u okviru europskog prava opravdano se može postaviti i pitanje predstavlja li nametanje obveze zastupanja u jednoj od država članica državljanima drugih država članica odnosno osobama koje imaju prebivalište u drugoj državi članici povredu načela nediskriminacije zajamčenog čl. 18. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.[44] Vrlo je jasno artikulirano kroz sudsku praksu Suda Europske unije da je protivno ovom načelu, koje proizlazi iz primarnog prava Europske unije, uvođenje bilo kakvih procesnih barijera utemeljenih isključivo na državljanstvu ili prebivalištu stranke. Sud Europske unije u nizu presuda potvrđuje da države članice ne smiju zahtijevati nikakva dodatna jamstva ili nametati procesna opterećenja (poput *cautio judicatum solvi*) koja nisu predviđena za domaće državljane s osnove državljanstva ili prebivališta u nekoj od drugih članica Europske unije i EGP-a.[45] Primjenom te logike na područje industrijskog vlasništva opća obveza zastupanja, ako se neselektivno primjenjuje na osobe koje imaju prebivalište u državama Europske unije i

[42] Medić, I., *Priznanje i ovrha na području EU*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 54, br. 1, 283–300, 2017, str. 288.
[43] C-76/90 Manfred Säger v Dennemeyer & Co. Ltd , ECLI:EU:C:1991:331.
[44] Ugovor o funkcioniranju Europske unije (pročišćena verzija), SL EU, C 202/1, 7. 6. 2016.
[45] Kastelik-Smaza, A., *EU prohibition of discrimination on grounds of nationality in the context of Polish civil procedure*, ASEJ Scientific Journal of Bielsko-Biala School of Finance and Law, vol. 29, br. 2, 43–48, 2025, str. 46, doi: 10.19192/wsfip.sj2.2025.6.

EGP-a, trebala bi također predstavljati nedopušteno procesno opterećenje. Slijedom analogije s nesmetanim pristupom sudovima to načelo moralo bi se moći primijeniti i na upravne postupke pred nacionalnim tijelima za zaštitu industrijskog vlasništva. U prilog tome govori i činjenica da gotovo sve države članice Europske unije koje propisuju institut obveznog zastupanja za inozemne osobe pritom osobe koje imaju prebivalište u bilo kojoj državi članici Europske unije i EGP-a smatraju domaćim osobama. Ipak, zbog nedostatka izravno primjenjive sudske prakse koja bi se specifično odnosila na postupke registracije prava industrijskog vlasništva pojedine države članice Europske unije (primjerice Bugarska[46]) i dalje od obveznog zastupanja u tim postupcima ne izuzimaju državljane odnosno osobe s prebivalištem u drugim državama Europske unije i EGP-a.

U pogledu unitarnih prava Europske unije, kao što su, primjerice, žig i dizajn Europske unije, koji se registriraju u postupku koji provodi Europski ured za intelektualno vlasništvo (EUIPO), očekivano, domaćim se prijaviteljem smatraju sve fizičke ili pravne osobe koje imaju prebivalište ili glavno mjesto poslovanja odnosno stvarni i djelatni industrijski ili trgovački poslovni nastan u bilo kojoj državi Europske unije i EGP-a. Za inozemne osobe postoji obveza zastupanja, ali ne za sve radnje pred EUIPO-om, pa tako zastupanje nije obvezno za produžavanje prava.[47]

4. ANALIZA I KRITIČKI OSVRT O (NE)OPRAVDANOSTI PRAVILA OBVEZNOG ZASTUPANJA

Institut obveznog zastupanja inozemnih stranaka može se opravdavati različitim razlozima. Povijesno gledajući, razlog za takav pristup ponajprije je manifestacija načela suvereniteta i teritorijalnosti te činjenice da se postupak vodio isključivo prema domaćim (materijalnim i procesnim) pravilima, na hrvatskom jeziku, a sva komunikacija sa Zavodom odvijala se putem fizičke dostave. U vrijeme kada elektronička komunikacija nije bila razvijena lokalni zastupnik, koji poznaje lokalna pravila i jezik, bio je nužan kako bi osigurao pravodobno reagiranje na pozive Zavoda, osobito s obzirom na stroge procesne rokove (npr. za dopune prijave ili plaćanje pristojbi). Međutim, s razvojem europskog tržišta usluga i s digitalizacijom javne uprave opravdanja koja su postojala devedesetih godina postupno gube na snazi.

Nakon posljednjih izmjena i dopuna Zakona o zastupanju iz 2025. godine argument o tome da se kroz obvezno zastupanje inozemne stranke osigurava poznavanje jezika i domaćih propisa ovdje je gotovo potpuno izgubio na težini. Tako danas imamo situaciju da zastupnikom stranke u postupku pred Zavodom može biti inozemni zastupnik koji se nalazi u drugoj državi unutar EGP-a i koji je sve svoje stručne kvalifikacije iz predmetnog

[46] Čl. 3. st. 2. bugarskog Zakona o žigovima i zemljopisnim oznakama, dostupno na: https://www.wipo.int/wipolex/ru/text/545137 (pristup: 26. svibnja 2026.).

[47] European Union Intellectual Property Office (EUIPO), Trade mark and Design guidelines, Part A General rules, Section 5, Parties to the Proceedings and Professional representation, Chapter 5: Appointment of a Professional Representative, dostupno na: https://guidelines.euipo.europa.eu/2302857/2233709/trade-mark-guidelines/5-appointment-of-a-professional-representative (pristup: 26. svibnja 2026.).

područja stekao u drugoj državi te koji usluge u Hrvatskoj strankama pruža prekogranično, na privremenoj i povremenoj osnovi, bez obveze registracije poslovnog nastana u Hrvatskoj.[48] Sasvim je izvjesno da u pravilu takav inozemni zastupnik također neće poznavati hrvatski jezik na kojem u upravnom postupku mora komunicirati sa Zavodom[49] i domaće procesne norme.

Iz istih razloga ovdje otpada i argument o tome da profesionalni zastupnik inozemne stranke osigurava lokalnu dostupnost odnosno prisutnost koju te stranke inače nemaju, a koja omogućuje bržu i učinkovitiju razmjenu pismena te općenito komunikaciju sa Zavodom tijekom postupka. Zahvaljujući liberalizaciji tržišta usluga zastupanja, prema aktualnom Zakonu o zastupanju profesionalni zastupnik više nije nužno i lokalni zastupnik, već, naprotiv, to može biti osoba bez ikakva poslovnog nastana u Hrvatskoj, odnosno može biti inozemni zastupnik s prebivalištem ili sjedištem u nekoj od država ugovornica EGP-a ili država pristupnica Kodeksa OECD-a.[50] Doduše, od takvih inozemnih zastupnika Zakon o zastupanju zahtijeva da imenuju opunomoćenika za primanje pismena u Republici Hrvatskoj,[51] no to ih ne čini ništa dostupnijima za komunikaciju sa Zavodom nego što bi inozemne stranke bile dostupne da im je – umjesto nametanja obveze angažiranja profesionalnog zastupnika – naloženo da u Hrvatskoj imenuju lokalnog punomoćnika za primanje pismena. Potonje je rješenje za inozemne stranke, uostalom, već predviđeno za opći upravni postupak.[52] Osim toga, zahtjev lokalne dostupnosti stranaka postaje sve manje relevantan s razvojem digitalizacije javne uprave, uključujući i digitalizaciju poslovanja Zavoda općenito, te sa sve širim korištenjem elektroničkih komunikacijskih alata u upravnim postupcima. Tako Zavod već dulje vrijeme omogućuje podnošenje prijave elektroničkim putem za priznanje prava industrijskog vlasništva, do danas je uspostavio potpuno digitalizirani proces uredskog poslovanja za postupke priznanja industrijskog vlasništva te od 16. veljače 2026. godine dostavu pismena obavlja digitalno putem Korisničkog pretinca u sustavu e-Građani.[53] Iako se potpuna digitalizacija upravnog postupka pred Zavodom – koja bi omogućavala elektroničku dostavu pismena i inozemnim strankama, odnosno osobama izvan sustava

[48] Odredbe čl. 16.a do 16.d važećeg Zakona o zastupanju.

[49] Zakon o zastupanju ne sadrži posebne odredbe o jeziku na kojem takav inozemni zastupnik može komunicirati sa Zavodom. Slijedom toga, primjenjuje se čl. 14. Zakona o općem upravnom postupku (NN 47/09, 110/21), po kojem se upravni postupak vodi na hrvatskom jeziku i latiničnom pismu.

[50] OECD, OECD Code of Liberalisation of Current Invisible Operations 2023, dostupno na: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issues/investment/InvisibleOperations_WebEnglish.pdf (pristup: 26. svibnja 2026.), te OECD, OECD Code of Liberalisation of Capital Movements 2024, dostupno na: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issues/investment/Code-capital-movements-EN.pdf (pristup: 26. svibnja 2026.).

[51] Prema čl. 5. st. 3. Zakona o zastupanju, patentni zastupnici i zastupnici za žigove koji nemaju prebivalište ili sjedište u Republici Hrvatskoj obvezni su *imenovati opunomoćenika za primanje pismena u Republici Hrvatskoj*.

[52] Odredba čl. 37. st. 2. Zakona o općem upravnom postupku.

[53] Državni zavod za intelektualno vlasništvo (DZIV), *Obavijest o isporuci pismena Državnog zavoda za intelektualno vlasništvo s pravnim učinkom u korisnički pretinac portala e-Građani*, dostupno na: https://www.dziv.hr/hr/novosti/obavijest-o-isporuci-pismena-drzavnog-zavoda-za-intelektualno-vlasnistvo,7166.html (pristup 29. svibnja 2026.).

e-Građani – tek treba uspostaviti, ona se već sada može prepoznati kao učinkovit alat za uklanjanje formalnih prepreka u komunikaciji inozemnih stranaka sa Zavodom.

Kad se sagledaju daljnji argumenti u prilog opravdanosti instituta obveznog profesionalnog zastupnika, može se konstatirati kako nije sporno da on ima svoju logičnu i funkcionalnu svrhu – osigurati stručnost, ispravno i pravodobno postupanje te potrebnu kvalitetu u postupcima pred Zavodom koji su često tehnički i formalno zahtjevni. To je naročito slučaj kod patenata, gdje je potrebno razumijevanje specifičnih tehničkih opisa i patentnih zahtjeva, no nije zanemarivo ni kod ostalih prava industrijskog vlasništva s obzirom na brojne razlike odnosno posebnosti vezane za ostvarenje svakog od tih prava pred Zavodom,[54] a koje ipak zahtijevaju veću razinu stručnog znanja od one koja bi bila potrebna u nekom drugom, „običnom" upravnom postupku. Međutim, problem nastaje kada obvezno zastupanje nije ograničeno na tehnički kompleksne situacije, nego se primjenjuje generalno na sve radnje u postupku, pa tako i one čisto administrativne naravi, koje bi inozemne stranke trebale moći poduzimati i same.[55] Jednako uočljiv nedostatak ovog razloga za propisivanje obveznog zastupanja leži i u tome što se navedena obveza odnosi samo na inozemne stranke, a ne i one domaće, koje bi u pogledu zahtjeva stručnosti imale jednaku potrebu ili korist od angažiranja profesionalnog zastupnika u određenom postupku pred Zavodom.[56] To naročito stoji danas – kada stručnost profesionalnog zastupnika više nužno ne podrazumijeva poznavanje hrvatskog jezika, na kojem se vodi postupak pred Zavodom, i propisa ni lokalnu prisutnost – pa se ni taj razlog sam po sebi ne može smatrati dostatnim opravdanjem postojećeg rješenja, prema kojemu inozemne i domaće stranke ne uživaju iste mogućnosti (samo)zastupanja pred Zavodom.

Gornja analiza važećeg rješenja pokazuje da ono više ne odgovara stvarnim potrebama suvremenog upravnog postupka niti je u skladu s razinom liberalizacije tržišta usluga zastupanja kakva je uspostavljena posljednjim izmjenama i dopunama Zakona o zastupanju, a ni s rastućim trendom digitalizacije postupka. Osobito, međutim, zabrinjava činjenica što se takvim rješenjem u odnosu na inozemne stranke s prebivalištem odnosno sjedištem u državama članicama Europske unije i EGP-a nameće procesna barijera utemeljena isključivo na prebivalištu ili sjedištu.

---

[54] Tako, primjerice, čak i u postupku registracije žiga – koji se u praksi smatra možda najjednostavnijim postupkom pred Zavodom – postoje naizgled banalne radnje kao što je uređenje popisa proizvoda i usluga, koje se može pokazati odlučnim za valjanost žiga, a u kojima nepoznavanje dostupnih alata (TMclass) lako može dovesti do pogreške (Državni zavod za intelektualno vlasništvo (DZIV), *Priručnik za ispitivanje žigova*, Zagreb, prosinac 2014., str. 15, dostupno na:
https://www.dziv.hr/files/File/pdf/Prirucnik_ispitivanje_zigovi_HR.pdf (pristup: 13. siječnja 2026.)).

[55] Iznimku ovdje predstavlja već spomenuti čl. 17. st. 3. Zakona o patentu, koji predviđa određene iznimke od opće obveze zastupanja inozemnih stranaka i dopušta da inozemna stranka samostalno poduzima pojedine (taksativno navedene) radnje u postupku pred Zavodom.

[56] U pogledu stajališta kojim se zagovara kako nitko (pa ni odvjetnici) ne bi trebao biti oslobođen dužnosti polaganja ispita za patentnog ili zastupnika za žigove vidjeti Čizmić, 2006, str. 398 do 400.

5. ANALIZA RELEVANTNIH ODREDBI NACRTA PRIJEDLOGA NOVOGA ZAKONA O ZASTUPANJU U PODRUČJU INDUSTRIJSKOG VLASNIŠTVA

Iz Prijedloga novog zakona koji je krajem 2025. godine upućen na savjetovanje sa zainteresiranom javnošću mogu se iščitati određeni pozitivni pomaci u pogledu ranije istaknutih nedosljednosti.

Čini se da Prijedlog novog zakona modernizira zastupanje u području prava industrijskog vlasništva na način da odstupa od načela obveznog zastupanja inozemnih stranaka pred Zavodom respektirajući zastarjelost toga principa na koju se u ovom radu upućuje. Naime, Prijedlog novog zakona ne sadrži odredbu koja bi sadržajno odgovarala općem načelu o zastupanju inozemnih osoba predviđenom odredbom čl. 2. važećeg zakona. Štoviše, Prijedlog novog zakona ni u jednoj odredbi ne diferencira domaće od inozemnih stranaka u upravnim postupcima priznanja ili registracije prava industrijskog vlasništva. Umjesto toga, fokus je novog propisa na definiranju obveza i odgovornosti ovlaštenih zastupnika u području prava industrijskog vlasništva te jačanju kvalitete zastupanja, osiguranju od odgovornosti za štetu i obveznom stalnom stručnom usavršavanju.[57]

Kako je provedenom analizom ovog rada na više mjesta uočeno, dio problema leži, međutim, i u normativnoj fragmentarnosti propisa koji uređuju zastupanje. Terminološka neusklađenost u određenju „inozemne stranke“ između Zakona o zastupanju i drugih materijalno-procesnih zakona koji reguliraju pojedina prava industrijskog vlasništva riješit će se ukidanjem općeg načela zastupanja inozemnih stranaka i izostankom diferencijacije te vrste stranaka prema Prijedlogu novog zakona. No i dalje ostaje problem neujednačene uporabe pojmova „ovlašteni zastupnik“ i „ovlašteni opunomoćenik“, na koji se u radu ranije upozoravalo, ako ne bude provedeno nužno terminološko i sadržajno usklađivanje relevantnih propisa u tom dijelu.

Valja istaknuti i da institut obveznog zastupanja, osim što je kao opće načelo zastupanja propisan važećim Zakonom o zastupanju, predviđaju i zakoni koji reguliraju pojedina prava industrijskog vlasništva. Stoga ukidanje obveze angažiranja zastupnika inozemnim strankama prema Prijedlogu novog zakona ne mora nužno značiti sustavno ukidanje instituta obveznog zastupanja. Obveza i dalje postoji sukladno materijalno-procesnim zakonima koji reguliraju pojedina prava industrijskog vlasništva jer ukidanje navedenih odredaba nije predviđeno Prijedlogom novog zakona (čime bi se provelo radikalno ukidanje instituta obveznog zastupanja).

Navedeno otvara kompleksno pitanje odnosa načela *lex specialis derogat legi generali* i *lex posterior derogat legi priori*, koje zaslužuje dodatno razmatranje. Jedno je od mogućih tumačenja da će novi zakon o zastupanju, kao *lex posterior*, derogirati odredbe posebnih materijalno-procesnih zakona, što bi značilo ukidanje instituta obveznog zastupanja. No

[57] Ocjena stanja iz provedenog Savjetovanja o nacrtu prijedloga Zakona o zastupanju u području prava industrijskog vlasništva, https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=32024 (pristup: 13. siječnja 2026.).

primjena načela *lex posterior* ovdje bi bila upitna ako se Zakon o zastupanju zbog svoje prirode shvati kao opći propis (*lex generalis*), koji uređuje uvjete za obavljanje djelatnosti zastupanja u odnosu na posebne zakone, koji sadrže specifične odredbe o zastupanju koje su usko vezane uz narav pojedinih postupaka pred Zavodom. Ipak, valja istaknuti da je Upravni sud Republike Hrvatske zauzeo stajalište da u pogledu zastupanja treba primijeniti Zakon o zastupanju kao *lex specialis* i *lex posterior* u odnosu na materijalno-procesne zakone koji reguliraju pojedina prava industrijskog vlasništva, konkretno Zakon o industrijskom dizajnu.[58] Stoga bi slijedom stajališta sudske prakse konkretan sukob normi trebalo rješavati u korist novijeg zakona, čime bi donošenje novog zakona koji ne sadrži analiziranu odredbu uistinu trebalo tumačiti kao ukidanje obveze angažiranja zastupnika inozemnim strankama.

Osim što navedeno potvrđuje temeljnu problematiku – postojanje kontradiktornih odredbi o zastupanju u različitim zakonskim tekstovima – postavlja se i pitanje je li ukidanje obveznog zastupanja stranih osoba uistinu intencija zakonodavca. Naime, uvidom u deklarirana pitanja koja se trebaju urediti novim zakonom i posljedice koje će donošenjem novog zakona proisteći u postupku savjetovanja sa zainteresiranom javnošću ne ističe se ukidanje instituta obveznog zastupanja kao jedan od ciljeva novog zakona. Navedeno bi moglo sugerirati da izostanak odredbe koja sadržajno odgovara općem načelu o zastupanju inozemnih osoba predviđenom odredbom čl. 2. važećeg Zakona ne proizlazi iz intencije ukidanja tog instituta, već se zakonodavac pouzdaje u primjenu načela *lex specialis derogat legi generali* te, suprotno postojećoj sudskoj praksi, postojanje takve obveze i dalje veže uz primjenu odredaba pojedinih materijalno-procesnih zakona. Prijedlog novog Zakona svakako bi u tom slučaju trebao sadržavati odredbu koja bi jasno propisala da se na obvezu zastupanja inozemnih stranaka i dalje primjenjuju odredbe zakona koji reguliraju pojedina prava industrijskog vlasništva kako bi se otklonila svaka sumnja.

Nastavak primjene zakona koji reguliraju pojedina prava u pogledu zadržavanja instituta obveznog zastupanja mogao bi sugerirati i da je Prijedlog novog zakona tek početak sustavne i koherentne rekonstrukcije instituta obveznog zastupanja. Ako zakonodavac namjerava izmijeniti zakone koji reguliraju pojedina prava industrijskog vlasništva u pogledu odredbi koje nameću potrebu obveze zastupanja inozemnih stranaka koje su ranije u radu prikazane, a osobito ako ih namjerava izmijeniti tako da ih specifično uredi za svako pojedino pravo, uz zadržavanje instituta obveznog zastupanja samo kada je opravdano, odnosno u meritornim i procesno složenim radnjama, uz liberalizaciju administrativnih segmenata postupka (primjerice plaćanja naknada) te uz osiguravanje poštivanja načela nediskriminacije iz europskog pravnog poretka, možemo se nadati cjelovitom i modernom redefiniranju instituta obveznog zastupanja. Sudeći prema objavljenom Planu normativnih aktivnosti Zavoda[59] za predstojeće razdoblje, takve

[58] Presuda Upravnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj Us-1103/2007-7, od 31. ožujka 2011. godine.
[59] Državni zavod za intelektualno vlasništvo (DZIV), *Plan zakonodavnih aktivnosti,* dostupno na https://www.dziv.hr/hr/zakonodavstvo/plan-zakonodavnih-aktivnosti/ (pristup: 13. siječnja 2026.).

izmjene još se ne planiraju. To bi pak značilo da bi institut obveznog zastupanja i dalje ostao na snazi prema odredbama posebnih zakona, uz zadržavanje postojećeg rigidnog sustava.

Ako je ipak intencija zakonodavca ukidanje instituta obveznog zastupanja primjenom načela *lex posterior derogat legi priori*, iako u prilog tome govori i postojeća sudska praksa, bez izričitog ukidanja odredbi u posebnim zakonima i dalje se održava stanje normativne neusklađenosti, koje stranke i njihove opunomoćenike dovodi u položaj pravne nesigurnosti. Nužno je stoga razriješiti tu dilemu ili kroz odgovarajuću izmjenu zakona koji reguliraju pojedina prava industrijskog vlasništva ili kroz prijelazne i završne odredbe novog zakona, no sudeći prema Planu zakonodavnih aktivnosti i Prijedlogu novog zakona, izostaje bilo kakva regulacija u tome pogledu, što je svakako bitan nedostatak.

Sukladno Prijedlogu novog zakona ne regulira se samo djelatnost zastupanja u postupcima priznavanja prava industrijskog vlasništva pred Zavodom, već djelatnost zastupanja kao regulirane profesije obuhvaća zastupanje stranaka u upravnim postupcima priznanja ili registracije prava industrijskog vlasništva ne samo pred Zavodom već i pred drugim nadležnim tijelima, zatim zastupanje stranaka u upravnim i drugim postupcima vezanima uz prava industrijskog vlasništva pred tijelima državne uprave (pod uvjetima i u mjeri propisanoj zakonima koji uređuju postupke koji se vode pred tim tijelima) i pružanje ostalih oblika stručne pomoći vezanih uz prava industrijskog vlasništva, kao što su pružanje stručnih savjeta i mišljenja, obavljanje stručnih analiza i drugih oblika stručne djelatnosti. Međutim, sukladno odredbama posebnih zakona, obveza zastupanja i dalje se odnosi samo na postupke pred Zavodom, pa i dalje izostaje pozitivan pomak u pogledu uklanjanja nelogičnosti obveznog zastupanja u vezi s upravnom stvari samo u upravnom postupku koji se vodi pred Zavodom.

Prijedlog zakonodavcu *de lege ferenda* bio bi nastaviti sustavnu i koherentnu rekonstrukciju instituta obveznog zastupanja na način da pristupi izmjenama zakona koji reguliraju pojedina prava industrijskog vlasništva te sukladno načelu nediskriminacije osobe s prebivalištem odnosno sjedištem u Europskoj uniji i EGP-u smatrati domaćim osobama i razmotriti dopuštanje samozastupanja inozemnih osoba barem u jednostavnim, pretežito administrativnim postupcima pred Zavodom, ako već ne i potpuno napuštanje instituta njihova obveznog zastupanja. Na taj bi se način i inozemnim strankama (kao što je već slučaj s domaćim) omogućilo da samostalno procjenjuju svoje potrebe za zastupnikom u postupku pred Zavodom, pri čemu se pokazuje sasvim legitimnim dopustiti da stranke same snose posljedice vlastite nestručnosti, koju svojom voljom nisu nadomjestile angažmanom profesionalnog zastupnika.[60] Napomenimo

[60] Pritom svakako valja voditi računa i tome da kvaliteta samih zastupnika može varirati. Rezultati provedenih istraživanja pokazuju da kvalitetniji zastupnik može značajno povećati vjerojatnost dodjele patenta. Učinak kvalitete odvjetnika čak je veći i od učinka kvalitete izuma, osobito ako je prijava u tehnološkom području koje je manje kodificirano, poput informacijske i komunikacijske tehnologije ili softvera. Da Rassenfosse, G.; Jensen, P. H.; Julius, T. M.; Palangkaraya, A.; Webster, E., *Is the Patent System an*

uzgred da recentna empirijska istraživanja pokazuju da domaći podnositelji u pravilu imaju veću vjerojatnost registracije patenta od stranih, osobito u područjima tehnološke specijalizacije u domaćem gospodarstvu, bez obzira na korištenje usluga zastupnika.[61]

Alternativno, ako bi zakonodavac u nekom javnom interesu ipak želio zadržati obvezu imenovanja odgovarajućeg zastupnika, tada bi se ona trebala normirati prema kriteriju tehničke i/ili pravne složenosti postupka odnosno radnji pred Zavodom, a ne prema kriteriju prebivališta odnosno sjedišta stranke, kako je to sada slučaj. Zakonodavac bi ukidanje instituta obveznog zastupanja u ovim suvremenim okolnostima zaista trebao razmotriti barem u odnosu na pojedina prava industrijskog vlasništva kod kojih je tehnološkim napretkom potreba poznavanja lokalnog jezika i uopće lokalna dostupnost svedena na minimum. Korištenje harmonizirane baze podataka klasifikacije proizvoda i usluga TMclass za ispis hrvatskih termina urednih popisa proizvoda i usluga kod prijave žigova jedan je od alata koji to svakako opravdava.[62]

Naznaku moguće intencije zakonodavca da odstupi od obveze zastupanja predstavlja i rješenje uvedeno novim Zakonom o zaštiti oznaka zemljopisnog podrijetla za obrtničke i industrijske proizvode. Zavod je nadležan za provođenje upravnog postupka u nacionalnoj fazi postupka u odnosu na oznake zemljopisnog podrijetla s područja Republike Hrvatske za obrtničke i industrijske proizvode, dok se postupak u vezi sa zahtjevom za registraciju oznake zemljopisnog podrijetla iz treće zemlje, koji će u pravilu podnositi inozemne osobe, odvija na razini Europske unije. No postupak registracije u nacionalnoj fazi može se odnositi i na proizvod koji potječe s prekograničnog zemljopisnog područja. Za podnošenje zahtjeva koji tada Zavodu podnosi zajednički skupina proizvođača, od kojih su neki podnositelji iz različitih država članica, ili iz država članica Europske unije i trećih zemalja, ili iz trećih zemalja (dakle inozemne stranke), nije predviđeno obvezno zastupanje. Iako trenutačno u odsustvu posebnih odredaba o zastupanju, i dalje preostaje primijeniti opće načelo o zastupanju sadržano u čl. 2. Zakona o zastupanju, usvajanjem Prijedloga novog zakona, koji ne sadrži opću obvezu zastupanja, inozemne stranke barem u spomenutom postupku više neće imati takvu obvezu.

Even Playing Field? The Effect of Patent Attorney Firms, Journal of Industrial Economics, vol. 71, br. 1, 2023, str. 124–142, doi.org/10.1111/joie.12319.

[61] Webster, E.; Jensen, P. J.; Palangkaraya, A., *Patent examination outcomes and the national treatment principle,* The RAND Journal of Economics, vol. 45, br. 2, 2014, str. 449–469. doi.org/10.1111/1756-2171.12053.

[62] TMclass je besplatni mrežni alat koji korisnicima omogućuje pretraživanje i klasificiranje proizvoda i usluga potrebnih za podnošenje prijava žigova unutar harmonizirane baze termina prihvaćenih od strane ureda za intelektualno vlasništvo u Europskoj uniji. Korištenjem tog alata osigurava se automatsko prihvaćanje popisa proizvoda i usluga od strane Zavoda bez potrebe za dodatnim ispitivanjem urednosti popisa, čime se bitno ubrzava postupak registracije i smanjuje mogućnost pogrešaka pri klasificiranju. Takvi alati već danas obavljaju dio posla koji je ranije zahtijevao isključivu intervenciju stručnjaka ili zastupnika, čime se dodatno relativizira potreba za krutim oblicima obveznog zastupanja.

6. ZAKLJUČAK

Provedena analiza potvrđuje postavljenu hipotezu da je postojeći model obveznog zastupanja inozemnih stranaka neodrživ u svojem apsolutnom obliku i da sustav zastupanja inozemnih stranaka u području prava industrijskog vlasništva uistinu zahtijeva odgovarajuću reformu. Dosadašnji restriktivan pristup, utemeljen na povijesnom nasljeđu i krutom shvaćanju načela teritorijalnosti, u suvremenom digitalnom okruženju i unutar jedinstvenog tržišta Europske unije izgubio je svoju funkcionalnu opravdanost. Pritom valja voditi računa o tome da samo uravnotežen, suvremeno opravdan i razmjeran normativni pristup može istodobno očuvati legitimne ciljeve procesne učinkovitosti i stručnosti, a pritom osigurati veću pravnu sigurnost i predvidljivost, što bi se moglo u potpunosti ostvariti primjenom nijansiranog pristupa, koji razlikuje meritorne i procesno složene radnje od onih čisto administrativne naravi, koje u digitalnom dobu predstavljaju uistinu nepotrebnu barijeru, dok bi subjekti iz Europske unije i EGP-a trebali biti u potpunosti izuzeti od te obveze sukladno načelu nediskriminacije.

Postoji nada da će novi zakonodavni pothvat započet u ovom području predstavljati tek prvi korak značajnije reforme, koja se u predmetnom području pokazuje prijeko potrebnom. Međutim, analiza je upozorila na ozbiljan rizik od pravne nesigurnosti zbog ukidanja obveze zastupanja u Prijedlogu novog zakona uz zadržavanje odredbi o obveznom zastupanju u posebnim materijalno-procesnim zakonima. Prava reforma zahtijeva izričito razrješenje te dileme – ili kroz sustavnu sinkronizaciju svih posebnih zakona ili kroz precizne prijelazne i završne odredbe novog zakona. Postupno i selektivno odstupanje od opće obveze, uz primjenu načela nediskriminacije, a moguće i konačno ukidanje instituta obveznog zastupanja izmjenama odredbi zakona koje uređuju pojedina prava industrijskog vlasništva, čini se potrebnim kako bi se sustavno razriješila sva sporna pitanja u navedenom području. Tek bi se takvim cjelovitim pristupom osiguralo moderno i transparentno redefiniranje instituta obveznog zastupanja u Republici Hrvatskoj.

LITERATURA

1. Bodenhausen, G. H. C., *Guide to the Application of the Paris Convention for the Protection of Industrial Property*, World Intellectual Property Organization, Geneva, 1968.
2. Čizmić, J., *Novi zakon o zastupanju u području prava industrijskog vlasništva – korak naprijed ili natrag?*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 27, br. 1, 2006, str. 371-421.
3. Čizmić, J., *Ogledi iz prava industrijskog vlasništva*, Tiskara Maslina, Split, 1998.
4. Da Rassenfosse, G., Jensen, P.H., Julius, T.M., Palangkaraya, A., Webster, E., *Is the Patent System an Even Playing Field? The Effect of Patent Attorney Firms*, Journal of Industrial Economics, vol. 71, br. 1, 2023, str. 124-142., doi.org/10.1111/joie.12319.

5. Drahos, P., *The universality of intellectual property rights: origins and development*, Intellectual Property and Human Rights - Proceedings of a Panel Discussion to commemorate the 50th Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights, Geneva, 1998, https://www.wipo.int/edocs/mdocs/tk/en/wipo_unhchr_ip_pnl_98/wipo_unhchr_ip_pnl_98_1.pdf (pristup: 28. 5. 2026.)
6. Državni zavod za intelektualno vlasništvo, *Godišnje izvješće 2016.*, Zagreb, 2025, https://www.dziv.hr/files/file/go-izvjesca/godisnje_izvjesce_2016.pdf (pristup: 29. 5. 2026.)
7. Državni zavod za intelektualno vlasništvo, *Godišnje izvješće 2024.*, Zagreb, 2025., https://www.dziv.hr/files/file/go-izvjesca/DZIV_godisnje_izvjesce_2024.pdf (pristup: 29. 5. 2026.)
8. Državni zavod za intelektualno vlasništvo, *Hrvatski glasnik intelektualnog vlasništva 2/2008*, vol. 15, br. 2, 2008.
9. Državni zavod za intelektualno vlasništvo, *Hrvatski glasnik intelektualnog vlasništva 5/2009*, vol. 16, br. 5, 2009.
10. Kastelik-Smaza, A., *EU prohibition of discrimination on grounds of nationality in the context of Polish civil procedure*, ASEJ Scientific Journal of Bielsko-Biala School of Finance and Law, vol. 29, br. 2, 2025, str. 43-48., doi: 10.19192/wsfip.sj2.2025.6.
11. Matanovac, R., *Proturječje između prava intelektualnog vlasništva i slobode kretanja roba, pružanja usluga i tržišnog natjecanja na unutarnjem tržištu Europske unije, razvoj načela unijskog iscrpljenja prava te prilagodba hrvatskog prava europskom*, u: Matanovac, R. (ur.), *Prilagodba hrvatskog prava intelektualnog vlasništva europskom pravu*, Narodne novine i Državni zavod za intelektualno vlasništvo, Zagreb, 2007.
12. Medić, I., *Priznanje i ovrha na području EU*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 54, br. 1, 2017, str. 283-300.
13. Stenton, G., Strube, H., Blair, L., *United Kingdom: Trademark procedures and strategies*, World Trademark Review Yearbook 2022/2023, https://www.worldtrademarkreview.com/guide/the-wtr-yearbook/2022/article/united-kingdom (pristup: 26. 5. 2026.).
14. Verona, A., *Pravo industrijskog vlasništva*, Informator, Zagreb, 1978.
15. Webster, E., Jensen, P.J., Palangkaraya, A. *Patent examination outcomes and the national treatment principle*, The RAND Journal of Economics, vol. 45, br. 2, 2014, str. 449-469., doi.org/10.1111/1756-2171.12053.

PROPISI

1. Europska patentna konvencija, Narodne novine RH – Međunarodni ugovori, 8/2007, 1/2008.
2. Pariška konvencija za zaštitu industrijskog vlasništva od 20. ožujka 1883. https://www.wipo.int/wipolex/en/text/288514 (pristup: 13. 1. 2026.)
3. Required Use by Foreign Applicants and Patent Owners of a Patent Practitioner, United States of America, Department of Commerce, Patent and Trademark Office, Final rule, 37 CFR Part 1, Federal Register, 2026, 91, 54.

4. Ugovor o funkcioniranju Europske unije (pročišćena verzija), Službeni list EU, C 202/1, 7.6.2016.
5. Ugovor o pravu žiga, Narodne novine RH – Međunarodni ugovori, 9/2004.
6. Ugovor o suradnji na području patenata, Narodne novine RH – Međunarodni ugovori, 3/1998, 10/1998, 4/2002.
7. Uredba (EU) 2023/2411 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. listopada 2023. o zaštiti oznaka zemljopisnog podrijetla za obrtničke i industrijske proizvode i izmjeni uredbi (EU) 2017/1001 i (EU) 2019/1753 (tekst značajan za EGP), Službeni list EU, 2023/2411, 27.10. 2023
8. Zakon o industrijskom dizajnu Republike Hrvatske, Narodne novine RH, 173/2003, 54/2005, 76/2007, 30/2009, 49/2011, 46/2018.
9. Zakon o industrijskom vlasništvu Republike Hrvatske, Službeni list SFRJ, 34/1981, 3/1990, 20/1990, Narodne novine RH, 53/1991, 19/1992, 61/1992, 26/1993, 29/1994, 78/1999, 78/1999, 78/1999, 78/1999, 33/2002, 54/2005.
10. Zakon o općem upravnom postupku Republike Hrvatske, Narodne novine RH, 47/2009, 110/2021.
11. Zakon o parničnom postupku Republike Hrvatske, Službeni list SFRJ, 4/1977, 36/1977, 36/1980, 6/1980, 69/1982, 43/1982, 58/1984, 74/1987, 57/1989, 20/1990, 27/1990, 35/1991, Narodne novine RH, 53/1991, 91/1992, 112/1999, 129/2000, 88/2001, 117/2003, 88/2005, 2/2007, 96/2008, 84/2008, 123/2008, 57/2011, 25/2013, 89/2014, 70/2019, 80/2022, 114/2022, 155/2023, 146/2025.
12. Zakon o patentu Republike Hrvatske, Narodne novine RH, 16/2020.
13. Zakon o zastupanju u području prava industrijskog vlasništva Republike Hrvatske, Narodne novine RH, 54/2005, 49/2011, 54/2013, 17/2025.
14. Zakon o zaštiti oznaka zemljopisnog podrijetla za obrtničke i industrijske proizvode Republike Hrvatske, Narodne novine RH, 136/2025.
15. Zakon o zaštiti topografija poluvodičkih proizvoda Republike Hrvatske, Narodne novine RH, 173/2003, 76/2007, 30/2009, 49/2011, 46/2018.
16. Zakon o žigu Republike Hrvatske, Narodne novine RH, 14/2019.
17. Bugarski Zakon o žigovima i zemljopisnim oznakama (Law on Trademarks and Geographical Indications) SG No. 98/2019, https://www.wipo.int/wipolex/ru/text/545137 (pristup: 26. 5. 2026.).

SUDSKE ODLUKE

1. CJEU, C-76/90 Manfred Säger v Dennemeyer & Co. Ltd , ECLI:EU:C:1991:331.
2. Upravni sud Republike Hrvatske, Us-1103/2007-7 od 31. ožujka 2011.

MREŽNI IZVORI

1. Državni zavod za intelektualno vlasništvo, *Obavijest o isporuci pismena Državnog zavoda za intelektualno vlasništvo s pravnim učinkom u korisnički pretinac portala e-Građani*, https://www.dziv.hr/hr/novosti/obavijest-o-isporuci-pismena-drzavnog-zavoda-za-intelektualno-vlasnistvo,7166.html (pristup: 29. 5. 2026.)

2. Državni zavod za intelektualno vlasništvo, *Plan zakonodavnih aktivnosti*, https://www.dziv.hr/hr/zakonodavstvo/plan-zakonodavnih-aktivnosti/ (pristup: 13. 1. 2026.).
3. Državni zavod za intelektualno vlasništvo, *Priručnik za ispitivanje žigova*, 2014, https://www.dziv.hr/files/File/pdf/Prirucnik_ispitivanje_zigovi_HR.pdf (pristup: 29. 5. 2026.)
4. Državni zavod za intelektualno vlasništvo, *Priručnik za pretraživanje i ispitivanje u području patenata*, 2022, https://www.dziv.hr/files/file/pdf/Prirucnik_ispitivanje_patenti_HR.pdf (pristup: 29. 5. 2026.)
5. https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=32024 (pristup: 13. 1. 2026.).
6. European Union Intellectual Property Office, *Trade mark and Design guidelines*, *Part A General rules, Section 5, Parties to the Proceedings and Professional representation, Chapter 5: Appointment of a Professional Representative*, https://guidelines.euipo.europa.eu/2302857/2233709/trade-mark-guidelines/5-appointment-of-a-professional-representative (pristup: 26. 5. 2026.).
7. International Federation of Intellectual Property Attorneys, *The Intellectual Property Profession – An International Comparison*, 2013, https://ficpi.org/system/files/Kirby_Royal_Chambers_-_FICPI_Survey_Report.pdf (pristup: 29. 5. 2026.).
8. OECD, *OECD Code of Liberalisation of Current Invisible Operations* 2023, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issues/investment/InvisibleOperations_WebEnglish.pdf (pristup: 26. 5. 2026.)
9. OECD, *OECD Code of Liberalisation of Capital Movements* 2024, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issues/investment/Code-capital-movements-EN.pdf (pristup: 26. 5. 2026.).
10. Swiss Federal Institute of Intellectual Property, *Frequently asked questions*, https://www.ige.ch/en/protecting-your-ip/patents/faq (pristup: 26. 5. 2026.).
11. Vlada Republike Hrvatske, *Konačni prijedlog Zakona o zastupanju u području prava industrijskog vlasništva iz 2005. godine*, Zagreb, ožujak 2005., https://edoc.sabor.hr/DocumentView.aspx?sign=5%5CV-504-2005.pdf (pristup: 13. 1. 2026.).
12. WIPO, *PCT Applicant's Guide, DK - Denmark*, https://pctlegal.wipo.int/eGuide/view-doc.xhtml;jsessionid=4E359A1E798432DF467F2BD69C769E49?doc-code=DK&doc-lang=EN&objectId=68f65048df42c26db4df9442 (pristup: 26. 5. 2026.).

MANDATORY REPRESENTATION OF FOREIGN PERSONS IN PROCEEDINGS FOR THE PROTECTION OF INDUSTRIAL PROPERTY RIGHTS

This paper examines the legal framework and contemporary justification of mandatory representation of foreign persons in proceedings for the protection of industrial property rights. It focuses on the rule under the current Act on Representation in the Field of Industrial Property Rights, under which persons without residence or a business seat in Croatia may not independently take procedural steps before the Croatian State Intellectual Property Office. The analysis identifies terminological and systemic inconsistencies in defining the foreign party and in determining whether such a party may be represented by an attorney-at-law or only by an authorised industrial property representative. The paper reassesses the traditional rationales for mandatory representation — territoriality, communication with the national office, service of documents, language of proceedings and professional expertise — in light of digitalisation, cross-border representation services and EU law. It argues that a general and undifferentiated obligation is no longer persuasive, particularly for persons established in the EU or EEA and for purely administrative acts. Mandatory professional representation may remain justified only where the matter requires specific technical or legal expertise. Finally, the paper analyses the Proposal of new Act on Representation, which no longer contains a general rule on mandatory representation of foreign parties. It concludes that this omission does not ensure coherent reform, since special industrial property statutes retain separate representation rules. A systematic legislative intervention is therefore proposed, based on proportionality, legal certainty and differentiation according to the nature of the procedural act.

Keywords: industrial property; representation in industrial property matters; foreign persons; mandatory representation; Croatian State Intellectual Property Office

Katarina Džimbeg, univ. mag. iur. (University of Zagreb Faculty of Law), LL.M. (University of Cambridge), attorney-at-law in Zagreb, doctoral candidate in the Postgraduate Doctoral Programme in Legal Sciences (specialisation in Company Law and Commercial Law) at the University of Zagreb Faculty of Law. ORCID iD: https://orcid.org/0009-0009-2892-5447

Dr. sc. Ana Rački Marinković, PhD, Adjunct Associate Professor at the Department of Commercial Law and Company Law, University of Zagreb, Faculty of Law, Lecturer at the University of Applied Sciences of Security and Safety, Zagreb. ORCID iD: https://orcid.org/0000-0001-5137-7527

MEĐUDRŽAVNI SPOROVI PRED EUROPSKIM SUDOM ZA LJUDSKA PRAVA

Pregledni znanstveni rad

UDK 341.645(4)
341.231.14(4)

Primljeno: 12. travnja 2026.

Iva Lukin*

Autorica je u radu obradila međudržavne sporove pred Europskim sudom za ljudska prava, čiji je broj posljednjih godina znatno porastao. Izvršila je analizu do sada donesenih presuda i odluka tog suda, kao i njegove prethodnice, Europske komisije za ljudska prava. Utvrdila je da postoje tri kategorije međudržavnih sporova: a) oni koji se tiču općih pitanja i pokreću se s ciljem zaštite europskog javnog poretka, b) oni koji se vode radi zaštite temeljnih ljudskih prava državljana država podnositeljica zahtjeva ili drugih žrtava i c) oni u kojima se isprepleću ta dva cilja. Države najčešće pokreću sporove radi zaštite vlastitih državljana, dok su međudržavni sporovi radi očuvanja europskog javnog poretka do sada pokrenuti samo u tri navrata. Iako su međudržavni sporovi rijetki, jedan od njih pokrenut je protiv Hrvatske, i to na temelju međudržavnog zahtjeva Slovenije. Autorica je u radu upozorila i na nekoliko primjera „prikrivenih" međudržavnih sporova, do kojih dolazi kada se države umiješaju u spor pokrenut na temelju pojedinačnog zahtjeva njihova državljanina protiv države s kojom su najčešće u političkom sukobu. Analizirala je i jedan takav spor vođen protiv Hrvatske. U posljednjem dijelu rada ukratko je iznijela zaključke istraživanja, koje je provela proučavanjem literature, kao i pretraživanjem mrežne stranice Europskog suda za ljudska prava i njegove baze podataka HUDOC.

Keywords: međudržavni sporovi, međudržavni zahtjevi, ljudska prava, Europski sud za ljudska prava, Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda

1. UVOD

Europski sud za ljudska prava (dalje u tekstu: Sud) danas se percipira ponajprije kao sud kojemu se pojedinci mogu obratiti ako smatraju da im je država članica Vijeća Europe povrijedila Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda[1] (dalje u tekstu: Konvencija) zajamčeno pravo ili slobodu. Međutim, uz sporove pokrenute na temelju pojedinačnog zahtjeva, pred Sudom se vode i međudržavni sporovi. Štoviše, podnošenje pojedinačnog zahtjeva u samim počecima primjene Konvencije bilo je opcionalno, dok su međudržavni sporovi uvijek predstavljali obveznu vrstu postupka, u kojem su države stranke morale sudjelovati ako je protiv njih podnesen međudržavni zahtjev.[2]

* Iva Lukin, mag. iur., LL. M., studentica Poslijediplomskog doktorskog studija iz kaznenopravnih znanosti, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet. ORCID iD: https://orcid.org/0009-0008-5079-2794

[1] Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i njezini protokoli objavljeni su u *Narodnim novinama – Međunarodnim ugovorima*, br. 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10 i 13/17.

[2] Dzehtsiarou, K.; Tzevelekos V. P., The Aggression Against Ukraine and the Effectiveness of Inter-State Cases in Case of War, *European Convention on Human Rights Law Review* 3, 2022, str. 167.

Tako su na temelju čl. 24. Konvencije iz 1950. godine države stranke mogle Europsku komisiju za ljudska prava (dalje u tekstu: Komisija)[3] upozoriti na svaku navodnu povredu odredaba Konvencije koju je počinila druga država stranka.[4] Stupanjem na snagu Protokola br. 11[5] uz Konvenciju 1. studenoga 1998. Komisija je prestala s radom i zahtjevi su se izravno počeli upućivati Sudu.[6] Sadašnjim čl. 33. Konvencije propisano je da se svaka država stranka može obratiti Sudu povodom svake navodne povrede odredaba Konvencije i dodatnih protokola koju je počinila druga država stranka.[7] Pravo na podnošenje međudržavnog zahtjeva proizlazi iz ratifikacije Konvencije i nije podložno nikakvim drugim uvjetima.[8] Država stranka Konvencije ne mora opravdati postojanje interesa za podnošenje zahtjeva, a u njemu može upozoriti na bilo koju navodnu povredu Konvencije, neovisno o tome jesu li žrtve njezini državljani.[9] U zahtjevu može prigovoriti i povredi ljudskih prava državljana drugih država stranaka Konvencije, uključujući i tuženu državu.[10]

Međudržavni zahtjev, kao i pojedinačni, mora zadovoljiti određene uvjete dopuštenosti. Takav zahtjev mora biti podnesen u roku od četiri mjeseca od dana donošenja konačne odluke domaćih tijela, a prethodno moraju biti iscrpljena dostupna i djelotvorna domaća pravna sredstva.[11] Preostali uvjeti dopuštenosti navedeni u čl. 35. st. 2. i 3. Konvencije odnose se isključivo na pojedinačne zahtjeve. Konvencijom je propisano da o dopuštenosti i osnovanosti međudržavnih zahtjeva odlučuje Vijeće.[12] Unatoč tomu, u većini dosadašnjih sporova Vijeće je, u skladu s preporukom Upravljačkog odbora za ljudska prava Vijeća Europe,[13] prije ili odmah nakon donošenja odluke o dopuštenosti ustupilo nadležnost Velikom vijeću.[14]

---

[3] Nakon donošenja izvješća Komisije, pod pretpostavkom da su obje stranke u sporu prihvatile njegovu nadležnost, Komisija ili jedna od država stranaka mogle su uputiti predmet na razmatranje Sudu, koji je imao ovlast donijeti obvezujuću odluku. Ako predmet nije bio upućen Sudu, Odbor ministara bio je ovlašten odlučiti je li došlo do povrede Konvencije. Vidi Janis, M. W.; Kay R. S.; Bradley A. W., *European Human Rights Law, Text and Materials*, Oxford University Press, New York, 2008, str. 27.

[4] Schabas, W. A., *The European Convention on Human Rights, A Commentary*, Oxford University Press, New York, 2015, str. 724.

[5] Vidi bilj. 1

[6] Janis, M. W.; Kay, R. S.; Bradley, A. W., 2008, *op. cit.* (bilj. 3), str. 28.

[7] Čl. 33. Konvencije

[8] Harris, D. J.; O'Boyle, M.; Bates, E. P.; Buckley, C. M., *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, New York, 2018, str. 120.

[9] *Ibid*., str. 48.

[10] Aznaurashvili, Z., *Inter-state Application at the EctHR as a Method to Benefit International Disputes*, ESI Preprints, 2023, str. 575.

[11] Čl. 35. st. 1. Konvencije.

[12] Čl. 29. st. 2. Konvencije

[13] Vidi preporuku Upravljačkog odbora za ljudska prava Vijeća Europe dostupnu na poveznici: https://rm.coe.int/steering-committee-for-human-rights-cddh-proposals-for-a-more-efficien/168094e6e1, § 19 (3. 6. 2025.).

[14] Ulfstein, G.; Risini, I., *Inter-State Applications under the European Convention on Human Rights: Strengths and Challenges,* EJIL: Talk! Blog of the European Journal of International Law, 2020, str. 6, dostupno na poveznici: https://www.ejiltalk.org/inter-state-applications-under-the-european-convention-on-human-rights-strengths-and-challenges/ (7. 6. 2025.).

Podnošenje međudržavnog zahtjeva ne može predstavljati zapreku podnošenju pojedinačnog zahtjeva, čak i kad je predmet spora veoma sličan.[15] Naprotiv, međudržavne zahtjeve često prati podnošenje velikog broja povezanih pojedinačnih zahtjeva, osobito u predmetima koji se tiču oružanih sukoba u Gruziji, na Krimu i istočnoj Ukrajini.[16] Prema dostupnim podacima, pred Sudom je u tijeku oko 10 500 pojedinačnih zahtjeva povezanih sa sukobima zbog kojih su podneseni i međudržavni zahtjevi.[17] Sukladno Deklaraciji iz Kopenhagena, rješavanju takvih pojedinačnih zahtjeva u načelu će se pristupiti nakon donošenja odluke u međudržavnom sporu.[18]

Države stranke ne pribjegavaju često podnošenju međudržavnih zahtjeva iz bojazni da bi takav njihov čin narušio uspostavljene diplomatske odnose s tuženom državom.[19] Međutim, s obzirom na povećane političke i vojne tenzije u istočnoj Europi može se očekivati da će broj podnesenih međudržavnih zahtjeva porasti.[20]

Predmet su ovog rada međudržavni sporovi koji su se vodili pred Komisijom i Sudom. Iako je posljednjih godina zabilježen povećan broj međudržavnih zahtjeva, koji su u velikoj mjeri posljedica oružanih sukoba između konvencijskih stranaka, ova vrsta spora nije do sada bila obrađena u domaćoj literaturi. Stoga je ovaj rad zamišljen kao uvodno istraživanje tematike međudržavnih sporova s ciljem utvrđivanja razloga zbog kojih se takvi sporovi pokreću, učestalosti svake od kategorija međudržavnih sporova, kao i uključenosti Hrvatske u ovakvu vrstu spora pred Sudom. Nakon uvodnog izlaganja izvršena je analiza do sada donesenih presuda i odluka Komisije i Suda, koje su podijeljene u kategorije ovisno o razlogu podnošenja međudržavnog zahtjeva. U radu su navedeni i primjeri „prikrivenih" međudržavnih sporova, u kojima su se države umiješale u spor na stranu podnositelja zahtjeva koji je njihov državljanin. Naposljetku su ukratko izneseni zaključci istraživanja. Istraživanje je provedeno proučavanjem stručne literature, pregledom mrežne stranice Suda i pretraživanjem njegove baze podataka HUDOC pomoću ključnih riječi „međudržavni sporovi".

[15] Schabas, W. A., 2015, *op. cit.* (bilj. 4), str. 775.
[16] Villiger, M. E., *Handbook on the European Convention on Human Rights*, Brill Nijhoff, Leiden, 2023, str. 138–139.
[17] Vidi Godišnje izvješće Europskog suda za ljudska prava za 2024. godinu, dostupno na poveznici: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/annual-report-2024-eng, str. 32 (7. 6. 2025.).
[18] Vidi Deklaraciju iz Kopenhagena, dostupnu na poveznici: https://rm.coe.int/copenhagen-declaration/16807b915c, § 45 (10. 6. 2025.). Deklaracija iz Kopenhagena zaključni je dokument Konferencije na visokoj razini održane 12. i 13. travnja 2018. u Kopenhagenu. Navedena Konferencija predstavljala je nastavak procesa reforme konvencijskog sustava zaštite ljudskih prava, koji je započeo 2010. Konferencijom na visokoj razini u Interlakenu, a nastavio se konferencijama u Izmiru, Brightonu i Bruxellesu (§ 3). Svrha Konferencije bila je, između ostalog, pronalaženje rješenja problema velikog broja neriješenih predmeta pred Sudom te učinkovitije rješavanje međudržavnih i pojedinačnih zahtjeva povezanih sa sukobima među državama (§ 54).
[19] Buergenthal, T.; Shelton, D.; Steward, D. P., *Međunarodna ljudska prava*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2011, str. 151.
[20] Dzehtsiarou, K.; Tzevelekos, V. P., 2022., *op. cit.* (bilj. 2), str. 167–168.

2. VRSTE MEĐUDRŽAVNIH SPOROVA PRED EUROPSKIM SUDOM ZA LJUDSKA PRAVA

Međudržavni sporovi mogu se podijeliti u tri kategorije. U prvu kategoriju spadaju sporovi koji se pokreću s ciljem zaštite europskog javnog poretka,[21] a tiču se općih pitanja, kao npr. postojanja sustavnih nedostataka i problema te administrativne prakse[22] u tuženoj državi.[23] U drugu kategoriju ubrajaju se slučajevi u kojima država podnositeljica zahtjeva upozorava na povrede temeljnih ljudskih prava svojih državljana ili drugih žrtava.[24] Takvi sporovi u biti su slični zahtjevima podnesenima u kontekstu diplomatske zaštite[25] i pojedinačnim zahtjevima na temelju čl. 34. Konvencije.[26] Treću kategoriju čine međudržavni sporovi u kojima se gore navedeni ciljevi isprepleću, točnije sporovi koji nisu isključivo usmjereni na zaštitu europskog javnog poretka, već istovremeno nastoje zaštititi i interese jednog ili više državljana države podnositeljice zahtjeva.[27]

2.1. Međudržavni sporovi radi zaštite europskog javnog poretka

Najbolji primjer međudržavnog spora radi zaštite europskog javnog poretka predstavlja postupak koji su Danska, Norveška, Švedska i Nizozemska pokrenule protiv Grčke.[28] Države podnositeljice nisu imale nikakve etničke ni vjerske poveznice sa žrtvama povreda konvencijskih prava, već su međudržavni zahtjev podnijele osjećajući „moralnu obvezu" da to učine.[29] Naime, nakon vojnog državnog udara u Grčkoj u travnju 1967. uslijedila su masovna uhićenja, proglašeno je izvanredno stanje i uvedena cenzura.[30] Pozivajući se na čl. 15. Konvencije, Grčka je obavijestila glavnog tajnika Vijeća Europe da je kraljevskim dekretom, zbog unutarnjih opasnosti koje prijete javnom redu i državnoj sigurnosti,

[21] U odluci o dopuštenosti međudržavnog zahtjeva *Austrije protiv Italije* br. 788/60 od 11. siječnja 1961. Komisija je prvi put upotrijebila taj pojam. Navela je da visoka ugovorna stranka ne podnosi međudržavni zahtjev „radi ostvarivanja vlastitih prava, već kako bi pred Komisiju iznijela navodnu povredu europskog javnog poretka". Objasnila je da su obveze koje su visoke ugovorne stranke preuzele Konvencijom objektivnog karaktera te da nisu namijenjene uspostavi subjektivnih i uzajamnih prava visokih ugovornih stranaka, već zaštiti temeljnih ljudskih prava pojedinaca od povreda koje može počiniti bilo koja visoka ugovorna stranka. Vidi str. 19 i 20 predmetne odluke.

[22] Administrativna praksa pretpostavlja: a) ponavljanje čina, tj. kumulaciju identičnih ili sličnih povreda koje su dovoljno brojne i međusobno povezane da ne predstavljaju izolirane incidente ili iznimke, već određeni model ili sistem, te b) službenu toleranciju takvih čina. Vidi *Gruzija protiv Rusije* (I) [VV], br. 13255/07, 3. srpnja 2014., §§ 122–124.

[23] *Cipar protiv Turske* [VV], br. 25781/94, 12. svibnja 2014., § 44.

[24] *Ibid.*, § 45.

[25] Diplomatska zaštita predstavlja intervenciju, diplomatskim ili drugim sredstvima mirnog rješenja spora, jedne države prema drugoj zbog međunarodno protupravnog čina te druge države prema fizičkoj ili pravnoj osobi koja je državljanin odnosno koja ima državnu pripadnost države koja pruža zaštitu. Vidi Seršić, M., *Diplomatska zaštita*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 62 (1–2), 2012. str. 735.

[26] *Cipar protiv Turske* [VV], *op. cit.* (bilj. 23), § 45.

[27] Vidi suglasno mišljenje suca Pinta De Albuquerquea, kojemu se pridružio sudac Vučinić, u predmetu *Cipar protiv Turske* [VV], *op. cit.* (bilj. 23), § 4.

[28] Schabas, W. A., 2015, *op. cit.* (bilj. 4), str. 726.

[29] Janis, M. W.; Kay, R. S.; Bradley, A. W., 2008, *op. cit.* (bilj. 3), str. 66.

[30] Risini, I., *The Inter-State Application under the European Convention on Human Rights: Between Collective Enforcement of Human Rights and International Dispute Settlement*, Brill Nijhoff, Leiden, International Studies in Human Rights, vol. 125, 2018, str. 83.

suspendirano više odredbi Ustava.[31] U međudržavnom zahtjevu države podnositeljice navele su da je izdavanjem predmetnog dekreta i donošenjem drugih zakonodavnih mjera Grčka povrijedila više odredbi Konvencije.[32] Ujedno su istaknule da je tužena država propustila dokazati da su ispunjeni uvjeti za primjenu čl. 15. Konvencije u konkretnom slučaju.[33] Unatoč tomu što je Grčka donijela odluku o povlačenju iz Vijeća Europe te je prestala biti visoka ugovorna stranka Konvencije, Komisija je zaključila da je Grčka počinila povrede brojnih konvencijskih odredbi.[34] Između ostalog, Komisija je prvi put utvrdila da je država stranka Konvencije počinila mučenje u smislu čl. 3. Konvencije.[35] U svojem izvješću također je navela da Grčka nije mogla koristiti pravo derogiranja svojih obveza kako bi opravdala mjere koje je poduzela.[36] Nakon uspostavljanja demokracije Grčka je 1974. ponovno primljena u Vijeće Europe.[37] Iste je godine Odbor ministara odlučio da neće nastaviti s ispitivanjem zahtjeva zbog „fundamentalnih promjena" koje su se dogodile u Grčkoj.[38]

U travnju 1970. Danska, Norveška i Švedska podnijele su još jedan međudržavni zahtjev protiv Grčke.[39] Zahtjev se odnosio na kazneni postupak protiv 34 grčka državljanina kojima je suđeno pred izvanrednim vojnim sudovima zbog protudržavnih aktivnosti.[40] Države podnositeljice tvrdile su da okrivljenici nisu imali pošteno suđenje pred zakonom ustanovljenim neovisnim i nepristranim sudom te da je dio njih tijekom istrage bio podvrgnut mučenju s ciljem izvlačenja informacija, uključujući i priznanja.[41] Komisija je zahtjev proglasila dopuštenim; međutim, utvrdila je da ne može na odgovarajući način nastaviti obavljati svoje funkcije jer je tužena država odbila sudjelovati u postupku.[42] Nakon što je Grčka ponovno postala visoka ugovorna stranka Konvencije, Komisija je nastavila ispitivati međudržavni zahtjev.[43] Budući da je žrtvama političkog progona bivšeg režima u međuvremenu omogućeno korištenje pravnih sredstava za dobivanje naknade štete, Komisija je zahtjev izbrisala s liste slučajeva.[44]

U ovu kategoriju[45] spada i međudržavni spor koji su Francuska, Norveška, Danska, Švedska i Nizozemska vodile protiv Turske zbog događaja između 12. rujna 1980. i 1.

---

[31] *Danska, Norveška, Švedska i Nizozemska protiv Grčke*, br. 3321/76, 3322/67, 3323/67 i 3344/67, izvješće Komisije, vol. 1, § 2.
[32] *Ibid.*, § 3.
[33] *Ibid.*
[34] Aznaurashvili, Z., 2023, *op. cit.* (bilj. 10), str. 577–578.
[35] Leach, P., *On Inter-State Litigation and Armed Conflict Cases in Strasbourg*, European Convention on Human Rights Law Review 2, 2021, str. 38.
[36] Risini, I., 2018., *op. cit.* (bilj. 30), str. 84.
[37] *Ibid.*, str. 86.
[38] *Ibid.*
[39] *Danska, Norveška i Švedska protiv Grčke*, br. 4448/70, izvješće Komisije, 4. listopada 1976., § 1.
[40] *Ibid.*, § 2.
[41] *Danska, Norveška i Švedska protiv Grčke* (odluka), br. 4448/70, 16. srpnja 1970., str. 3–4.
[42] Villiger, M. E., 2023, *op. cit.* (bilj. 16), str. 140.
[43] *Danska, Norveška i Švedska protiv Grčke*, *op. cit.* (bilj. 39), § 6.
[44] *Ibid.*, § 10.
[45] Schabas, W. A., 2015, *op. cit.* (bilj. 4), str. 726.

srpnja 1982.[46] Naime, u rujnu 1980. raspušten je turski parlament i njegove su ovlasti Zakonom o ustavnom poretku prebačene na Nacionalno vijeće sigurnosti, dok je predsjedatelju tog Vijeća povjereno obavljanje izvršne vlasti.[47] Države podnositeljice u zahtjevu su navele da su Zakon o ustavnom poretku i brojni drugi propisi koji su na njemu utemeljeni ukinuli ustavnu zaštitu temeljnih prava[48] te su prigovorile da je uvođenjem izvanrednog stanja Turska povrijedila nekoliko konvencijskih odredbi.[49] Nakon što je zahtjev proglašen dopuštenim, stranke su postigle prijateljsko rješenje spora.[50] Komisija je primijetila da je Turska izvršila zakonodavne izmjene u svrhu udovoljavanja svojim konvencijskim obvezama te joj je nametnula dužnost periodičnog izvještavanja.[51] Ujedno se Turska obvezala omogućiti podnošenje pojedinačnih zahtjeva na temelju tadašnjeg čl. 25. Konvencije.[52] Nagodba je bila uvelike kritizirana, uz obrazloženje da se ne temelji na poštovanju ljudskih prava sukladno zahtjevima Konvencije.[53]

2.2. Međudržavni sporovi radi zaštite temeljnih ljudskih prava pojedinaca

Zahtjev koji je Grčka podnijela protiv Ujedinjene Kraljevine 1956. prvi je međudržavni zahtjev ikada podnesen.[54] Odnosio se na proglašenje izvanrednog stanja i uvođenje izvanrednih mjera od strane Vlade Ujedinjene Kraljevine u tadašnjoj britanskoj koloniji Cipru.[55] Grčka je zahtjev podnijela radi zaštite interesa grčke manjine u Cipru i u njemu je navela da tužena država nije ispunila uvjete za derogiranje obveza iz Konvencije na temelju čl. 15. te da zakonodavne mjere, posebice uvođenje kolektivnog kažnjavanja, policijskog sata i bičevanja, nisu bile u skladu s čl. 3. i 5. Konvencije.[56] Komisija je zahtjev proglasila dopuštenim; međutim, utvrdila je da nije došlo do povrede konvencijskih odredbi.[57]

Istoj kategoriji pripada i drugi međudržavni zahtjev koji je Grčka podnijela protiv Ujedinjene Kraljevine. U zahtjevu je upozorila na 49 slučajeva zlostavljanja koje su navodno počinili pripadnici policije i vojske tužene države na Cipru.[58] Komisija je zahtjev proglasila dopuštenim u odnosu na dio predmeta u kojima su iscrpljena domaća pravna sredstva, dok ga je u preostalom dijelu odbacila.[59] Nakon postizanja sporazuma u Zürichu

[46] *Francuska, Norveška, Danska, Švedska i Nizozemska protiv Turske* (odluka), br. 9940-9944/82, 6. prosinca 1983., str. 145.
[47] *Ibid.*
[48] *Ibid.*
[49] Janis, M. W.; Kay, R. S.; Bradley, A. W., 2008, *op. cit.* (bilj. 3), str. 56.
[50] Villiger, M. E., 2023, *op. cit.* (bilj. 16), str. 141.
[51] Janis, M. W.; Kay, R. S.; Bradley, A. W., 2008, *op. cit.* (bilj. 3), str. 56.
[52] *Ibid.*
[53] Steiner, H. J.; Alston, P., *International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals*, Oxford University Press, New York, 2000, str. 805.
[54] Risini, I., 2018, *op. cit.* (bilj. 30), str. 67.
[55] Steiner, H. J.; Alston, P., 2000, *op. cit.* (bilj. 53), str. 804.
[56] Risini, I., 2018, *op. cit.* (bilj. 30), str. 67 i 76.
[57] *Ibid.*, str. 69.
[58] *Grčka protiv Ujedinjene Kraljevine* (II), br. 299/57, izvješće Komisije, 8. srpnja 1959., str. 1.
[59] *Ibid.*, str. 3.

i Londonu 1959. stranke su obavijestile Komisiju da su sve osobe kojima je bila oduzeta sloboda puštene i amnestirane te su suglasno zatražile obustavu postupka.[60] Postupci koje je Grčka pokrenula protiv Ujedinjene Kraljevine imali su značajne političke posljedice.[61] Doveli su do prestanka kolektivnog kažnjavanja i bičevanja te su omogućili vođenje političkih pregovora koji su rezultirali neovisnošću Cipra.[62]

Međudržavni spor koji je Austrija pokrenula protiv Italije još je jedan primjer spora pokrenutog radi zaštite prava točno određenih osoba.[63] Predmet se odnosio na kazneni postupak koji se vodio protiv šestorice pripadnika germanofone manjine u Južnom Tirolu zbog ubojstva talijanskog carinika.[64] U podnesenom zahtjevu Austrija je navela da je tijekom kaznenog postupka došlo do povrede njihovih prava na pošteno suđenje i zabranu diskriminacije.[65] Komisija je zahtjev proglasila dopuštenim te je zaključila da Italija nije povrijedila odredbe Konvencije.[66] Njezin stav potvrdio je Odbor ministara.[67]

Međudržavni zahtjev koji je Irska podnijela protiv Ujedinjene Kraljevine odnosio se na postupanje kojem su bili izloženi osumnjičenici za terorizam u Sjevernoj Irskoj,[68] točnije na metode ispitivanja kojima su bili podvrgnuti, a koje su poznate kao „pet tehnika".[69] Pri pokretanju spora Irska nije djelovala u javnom interesu,[70] već je međudržavni zahtjev podnijela s ciljem zaštite ljudskih prava svojih državljana, manjinskog stanovništva u tuženoj državi.[71] Radi se o prvom predmetu u kojem je međudržavni zahtjev najprije razmatrala Komisija, a potom je presudu donio Sud.[72] Komisija je utvrdila da primijenjenih „pet tehnika", koje su uključivale pokrivanje glave kapuljačom, izlaganje kontinuiranoj buci, stajanje uza zid, uskraćivanje sna te hrane i pića, predstavlja mučenje u smislu čl. 3. Konvencije.[73] Sud je, međutim, odstupio od navedenog stava i utvrdio da korištenje tih tehnika ispitivanja od strane britanskih vlasti nije predstavljalo mučenje, već nečovječno i ponižavajuće postupanje.[74] Objasnio je da, unatoč tomu što su se te tehnike sustavno upotrebljavale s ciljem izvlačenja priznanja te odavanja imena drugih osoba i/ili informacija, one nisu prouzrokovale patnju onog intenziteta i okrutnosti koju podrazumijeva mučenje.[75] Irska nije potraživala pravednu naknadu u postupku pred

[60] Risini, I., 2018, *op. cit.* (bilj. 30), str. 70.
[61] Leach, P., 2021, *op. cit.* (bilj. 35)
[62] *Ibid.*
[63] *Ibid.*, str. 32.
[64] Risini, I., 2018, *op. cit.* (bilj. 30), str. 77.
[65] *Ibid.*, str. 78.
[66] Villiger, M. E., 2023, *op. cit.* (bilj. 16), str. 140.
[67] *Austrija protiv Italije,* br. 788/60, Odbor ministara, rezolucija (63) DH 3, 23. listopada 1963.
[68] Rainey, B.; McCormick, P.; Ovey, C., *The European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, New York, 2021, str. 28.
[69] Risini, I., 2018, *op. cit.* (bilj. 30), str. 98.
[70] Machowicz, K.; Tabaszewski, R., *The Inter-State Application to the European Court of Human Rights in Strasbourg-Potential Revival*, Przegląd Sejmowy, br. 1 (174), 2023, str. 183.
[71] Risini, I., 2018, *op. cit.* (bilj. 30), str. 97.
[72] Schabas, W. A.; O'Sullivan, A., *Of Politics and poor weather: how Ireland sued the UK under the European Convention on Human Rights*, Irish Yearbook of International Law, br. 2, 2007, str. 4.
[73] *Irska protiv Ujedinjene Kraljevine*, br. 5310/71, izvješće Komisije, 25. siječnja 1976., str. 509.
[74] *Irska protiv Ujedinjene Kraljevine*, br. 5310/71, 18. siječnja 1978., § 167
[75] *Ibid.*

Sudom.[76] Zadovoljštinu je našla u činjenici da je javno potvrđeno da je Ujedinjena Kraljevina koristila nečovječne i ponižavajuće metode tijekom ispitivanja i da se obvezala suzdržati od njihove ponovne uporabe.[77] Predmet po međudržavnom zahtjevu Irske protiv Ujedinjenog Kraljevstva rezultirao je značajnim razvojem prava međunarodnih ljudskih prava.[78]

U prosincu 2014. Irska je na temelju pravila 80. Poslovnika Suda[79] zatražila reviziju gore navedene presude.[80] Obavijestila je Sud da je saznala za dokumente koji su po svojoj prirodi mogli imati odlučujući utjecaj na presudu da su Sudu bili poznati u vrijeme njezina donošenja, a tiču se pitanja je li uporaba predmetnih „pet tehnika" predstavljala mučenje.[81] Irska je navela da iz pribavljenih dokumenata proizlazi da je tadašnja tužena vlada uskratila Komisiji i Sudu važne informacije, točnije da je: a) raspolagala medicinskim izvješćima koja pokazuju da posljedice „pet tehnika" mogu biti značajne, teške i dugotrajne, a ne male i kratkoročne, kako je tvrdila tijekom postupka, te da su b) uporabu tih tehnika odobrili ministri,[82] posebice tadašnji ministar obrane.[83] Sud je naveo da, čak i pod pretpostavkom da dokumenti podneseni u prilog prvom razlogu za reviziju pokazuju navodnu činjenicu da je Komisija bila obmanuta glede posljedica „pet tehnika", oni nisu mogli imati odlučujući utjecaj na zaključak Suda iz prvobitne presude da je uporaba tih tehnika predstavljala praksu nečovječnog i ponižavajućeg postupanja, a ne mučenja.[84] Ujedno je zaključio da dokumenti podneseni u prilog drugom razlogu nisu pokazali činjenice koje su bile „nepoznate" Sudu kada je donio prvobitnu presudu.[85] Stoga je odbio zahtjev za revizijom presude.[86]

U drugom međudržavnom zahtjevu koji je podnijela protiv Ujedinjene Kraljevine Irska je navela da je Zakon o Sjevernoj Irskoj donesen u suprotnosti s čl. 7. Konvencije.[87] Objasnila je da je donošenje tog Zakona omogućilo da stanovnici Sjeverne Irske budu proglašeni krivima za kaznena djela koja u trenutku počinjenja nisu bila predviđena kao kaznena djela ni po unutarnjem ni po međunarodnom pravu.[88] Međutim, nakon što je zastupnik tužene države na usmenom ročištu pred Komisijom naveo da na temelju predmetnog

[76] Aznaurashvili, Z., 2023., *op. cit.* (bilj. 10), str. 578.
[77] *Ibid.*
[78] Lixinski, L., *On the Circumscribed and Problematic Resurgence of Inter-State Human Rights Cases*, European Convention on Human Rights Law Review 3, 2022, str. 183.
[79] Pravilo 80. st. 1. Poslovnika Suda glasi: „U slučaju da se otkrije neka činjenica koja je po svojoj naravi mogla odlučno utjecati na ishod spora i koja, kad je presuda bila donesena, nije bila poznata Sudu i nije razumno mogla biti poznata stranci, ta stranka može, u roku od šest mjeseci nakon što je stekla saznanje o toj činjenici, zatražiti od Suda reviziju te presude."
[80] *Irska protiv Ujedinjenog Kraljevine* (revizija), br. 5310/71, 20. ožujka 2018., § 3.
[81] *Ibid.*
[82] *Ibid*., §§ 19–20.
[83] Dembour, M.–B., *Beyond Reasonable Doubt at its Worst – But Also at its Potential Best: Dissecting Ireland v the United Kingdom's No-Torture Finding*, European Convention on Human Rights Law Review 4, 2023, str. 415.
[84] *Irska protiv Ujedinjene Kraljevine*, *op. cit.* (bilj. 80), § 137.
[85] *Ibid.*, § 136.
[86] *Ibid.*, § 137.
[87] *Irska protiv Ujedinjene Kraljevine* (odluka), br. 5451/72, 1. listopada 1972., str. 90–91.
[88] *Ibid.*, str. 91.

Zakona nitko neće biti osuđen u suprotnosti s načelom *nullum crimen sine lege*, država podnositeljica povukla je svoj međudržavni zahtjev i Sud ga je izbrisao s liste slučajeva.[89]

U kategoriju međudržavnih sporova pokrenutih radi zaštite ljudskih prava državljana podnositeljice zahtjeva ubrajaju se i sporovi koje je Cipar pokrenuo protiv Turske kao odgovor na vojne operacije Turske u Sjevernom Cipru tijekom 1974., kontinuiranu okupaciju tog područja i proglašenje Turske Republike Sjevernog Cipra 1983. godine.[90] U prvom takvu predmetu[91] Cipar je naveo da su turske oružane snage neselektivno ubijale civile, podvrgavale osobe obaju spolova i svih dobnih skupina mučenju, neljudskom i ponižavajućem postupanju i kažnjavanju, arbitrarno uhićivale i pritvarale stotine osoba na Cipru i u Turskoj te ih silile na prisilni rad u uvjetima jednakima ropstvu, premjestile tisuće osoba iz njihova mjesta prebivališta, onemogućile im povratak i uništavale imovinu.[92] Navedene radnje počinile su na štetu grčkih Ciprana isključivo zbog njihova nacionalnog podrijetla, rase i vjeroispovijedi.[93] Nakon ispitivanja predmeta Komisija je utvrdila povrede više konvencijskih odredbi, a Odbor ministara u svojoj rezoluciji potaknuo je stranke na pregovore radi rješavanja spora.[94]

U sljedećem međudržavnom sporu koji je pokrenuo protiv Turske Cipar je naveo da tužena država nastavlja sustavno kršiti Konvencijom zajamčena prava grčkih Ciprana zbog njihova etničkog podrijetla, rase i religije s ciljem njihova istrebljenja iz okupiranog područja.[95] Komisija je zahtjev proglasila dopuštenim i utvrdila povrede brojnih konvencijskih odredbi.[96] Istu odluku donio je Sud u četvrtom međudržavnom sporu između Cipra i Turske zaključivši da su povrede Konvencije nastale kao rezultat turske vojne operacije na sjevernom Cipru u srpnju i kolovozu 1974., trajne podjele teritorija Cipra i aktivnosti tzv. Turske Republike Sjevernog Cipra.[97] Važnost ovog predmeta ogleda se u činjenici da je Sud prvi put u međudržavnom sporu dodijelio pravednu naknadu.[98] Odredio je da se ta naknada u ukupnom iznosu od 90 milijuna eura ima isplatiti pojedincima čija su prava povrijeđena,[99] a ne državi podnositeljici međudržavnog

[89] *Ibid.*, str. 91–92.
[90] Leach, P., *Taking a Case to the European Court of Human Rights*, Oxford University Press, New York, 2005, str. 17.
[91] Sud je spojio međudržavne zahtjeve koje je Cipar podnio protiv Turske 1974. i 1975. i o njima zajedno odlučio.
[92] *Cipar protiv Turske* (odluka Komisije), br. 6780/74 i 6950/75, 26. svibnja 1975., str. 127.
[93] *Ibid.*
[94] Risini, I., 2018, *op. cit.* (bilj. 30), str. 114.
[95] *Cipar protiv Turske* (III) (odluka), br. 8007/77, 10. srpnja 1978., str. 89–90.
[96] Risini, I., 2018, *op. cit.* (bilj. 30), str. 114.
[97] Kollmar, F.; Hoffmann, J. M., *Fewer complaints, more satisfaction: Cyprus v. Turkey*, Cambridge Journal of International Law and Comparative Law (3) 4, 2014, str. 1361–1362.
[98] *Ibid.*, str. 1361.
[99] Sud je presudi naveo da se opravdanost dodjeljivanja pravedne naknade u međudržavnim sporovima treba procijeniti u svakom pojedinačnom slučaju uzimajući u obzir vrstu prigovora države podnositeljice zahtjeva, mogućnost identifikacije žrtava povreda Konvencije i glavnu svrhu pokretanja postupka. Za razliku od predmeta u kojima se upozorava na postojanje općih problema u tuženoj državi, u međudržavnim sporovima u kojima se prigovara da je visoka ugovorna stranka Konvencije povrijedila temeljna ljudska prava državljana druge visoke ugovorne stranke ili drugih žrtava dodjela pravedne naknade može biti

zahtjeva. Navedeno pokazuje da se ne radi o predmetu pokrenutom u javnom interesu,[100] već u cilju zaštite ljudskih prava točno određenih osoba.

Tri zahtjeva koja je Gruzija podnijela protiv Rusije[101] također ispunjavaju obilježja ove kategorije sporova. Naime, krajem ljeta 2006. političke tenzije između Gruzije i Rusije dostigle su vrhunac.[102] Dana 27. rujna 2006. četiri ruska časnika uhićena su u Tbilisiju, a 3. listopada 2006. Rusija je obustavila sve zračne, kopnene, morske, željezničke, poštanske i financijske veze s Gruzijom.[103] Prvi zahtjev koji je Gruzija podnijela protiv Rusije odnosio se na uhićenje, pritvaranje i protjerivanje gruzijskih državljana iz Rusije u razdoblju od kraja rujna 2006. do kraja siječnja 2007. godine.[104] Sud je utvrdio da je izdano 4600 naloga za protjerivanje gruzijskih državljana, od kojih je otprilike 2380 bilo pritvoreno i prisilno protjerano.[105] Zaključio je da je njihovo kolektivno protjerivanje predstavljalo administrativnu praksu u suprotnosti s čl. 4. Protokola br. 4 uz Konvenciju.[106] Također je utvrdio da su nezakonita uhićenja i pritvaranja gruzijskih državljana, kao i nečovječni uvjeti njihova pritvora, predstavljali administrativnu praksu protivnu čl. 5. i 3. Konvencije.[107] Naložio je Rusiji isplatiti pravednu naknadu izravno žrtvama povreda konvencijskih odredbi.[108]

Drugi međudržavni zahtjev Gruzija je protiv Rusije podnijela u kontekstu oružanog sukoba koji se dogodio u kolovozu 2008., nakon produljenog razdoblja sve većih napetosti, provokacija i incidenata između tih dviju država.[109] Kao rezultat tog sukoba Rusija je stekla kontrolu nad samoproglašenim neovisnim državama Južnom Osetijom i Abhazijom.[110] U međudržavnom zahtjevu država podnositeljica navela je da je tijekom neselektivnih i nerazmjernih napada ruske vojske i/ili separatističkih snaga pod njezinom kontrolom stotine civila ozlijeđeno, ubijeno, pritvoreno ili nestalo, tisućama od njih uništeni su domovi, a više od 300 000 ljudi bilo je prisiljeno pobjeći.[111] Kao i u slučaju

opravdana. U svakom slučaju, ona treba uvijek biti određena u korist pojedinačne žrtve. Vidi *Cipar protiv Turske* [VV], *op. cit.* (bilj. 23), §§ 43–46, 58.

[100] Machowicz, K.; Tabaszewski, R., 2023, *op. cit.* (bilj. 70), str. 185.

[101] Nakon invazije Rusije na Ukrajinu Vijeće Europe odlučilo je isključiti Rusiju iz članstva u toj organizaciji. Međutim, samo nekoliko sati prije formaliziranja takve odluke Rusija je 15. ožujka 2022. najavila da se povlači iz Vijeća Europe. Sljedećeg dana, 16. ožujka 2022., Odbor ministara Vijeća Europe službeno je objavio da Rusija od tog dana više nije članica Vijeća Europe, a Sud je u rezoluciji od 22. ožujka 2022. pojasnio da i dalje ostaje nadležan ispitivati zahtjeve protiv Rusije koji se odnose na navodne povrede konvencijskih prava počinjene do 16. rujna 2022., kada Rusija prestaje biti strankom Konvencije. Vidi Cowell, F., *Council of Europe Expulsion and the European Convention on Human Rights; The Foundations of Involuntary Treaty Withdrawal,* International and Comparative Law Quarterly, 74, 2025, str. 148–149, 163 i 170.

[102] *Gruzija protiv Rusije* (I) [VV], br. 13255/07, 3. srpnja 2014., § 22.

[103] *Ibid.*

[104] *Ibid.*, § 23.

[105] Leach, P., 2021, *op. cit.* (bilj. 35), str. 39–40.

[106] Leach, P., 2021, *op. cit.* (bilj. 35), str. 40.

[107] *Ibid.*

[108] Machowicz, K.; Tabaszewski, R., 2023, *op. cit.* (bilj. 70), str. 186.

[109] *Gruzija protiv Rusije* (II) [VV], br. 38263/08, 21. siječnja 2021., § 30.

[110] Longobardo, M.; Wallace, S., *The 2021 ECtHR Decision in Georgia v. Russia (II) and the Application of Human Rights Law to Extraterritorial Hostilities*, Israel Law Review 55(2), 2022, str. 145.

[111] *Gruzija protiv Rusije* (II) (odluka), br. 38263/08, 13. prosinca 2011., § 21.

prvog zahtjeva protiv Rusije,[112] Gruzija se i u ovom predmetu obratila Sudu radi zaštite ljudskih prava vlastitih državljana. Pri odlučivanju o dopuštenosti zahtjeva Sud je napravio razliku između vojnih operacija izvršenih tijekom aktivne faze neprijateljstva i drugih događaja koji su se dogodili u kontekstu međunarodnog oružnog sukoba.[113] Utvrdio je da događaji počinjeni tijekom aktivne faze neprijateljstava od 8. do 12. kolovoza 2008. ne spadaju u nadležnost Rusije u smislu čl. 1. Konvencije te je taj dio zahtjeva proglasio nedopuštenim.[114] Međutim, zaključio je da je u razdoblju koje je uslijedilo Rusija vršila stvarnu kontrolu nad Južnoj Osetijom, Abhazijom i „tampon zonom"[115] te ju je utvrdio odgovornom za neprimjereno postupanje prema ratnim zarobljenicima, nezakonito pritvaranje civilnog stanovništva, onemogućavanje njihova povratka domovima nakon sklopljenog primirja i provođenje neučinkovite istrage.[116] Sud je i u ovom predmetu žrtvama dodijelio pravednu naknadu.[117]

U trećem međudržavnom zahtjevu protiv Rusije Gruzija je zatražila od Suda da naloži tuženoj državi pridržavanje obveza iz Konvencije i osiguravanje brzog i bezuvjetnog puštanja četvorice gruzijskih maloljetnika koji su bili u istražnom zatvoru u Južnoj Osetiji.[118] Budući da su nakon posjeta Povjerenika za ljudska prava Vijeća Europe sve pritvorene osobe puštene, Gruzija je obavijestila Sud da više ne ustraje u podnesenom međudržavnom zahtjevu i Sud ga je izbrisao sa svoje liste slučajeva.[119]

Osim Gruzije, međudržavne sporove protiv Rusije vodila je i Ukrajina. U zahtjevu podnesenom u srpnju 2014. Ukrajina je upozorila na povredu prava na slobodu i neprimjereno postupanje kojem je njezin državljanin bio izložen tijekom kaznenog postupka koji su protiv njega vodile ruske vlasti.[120] Nakon što je utvrdila da se istovremeno pred Sudom vodi postupak s istim predmetom spora na temelju pojedinačnog zahtjeva njezina državljanina, država podnositeljica obavijestila je Sud da ne namjerava ustrajati u zahtjevu.[121] Slijedom navedenog Sud ga je izbrisao sa svoje liste slučajeva.[122]

U kategoriju međudržavnih zahtjeva podnesenih s ciljem zaštite konkretne osobe, u ovom slučaju pravne, spada i zahtjev koji je Slovenija podnijela protiv Hrvatske.[123] Ovaj je spor

[112] Kirchner, S., *Interim Measures in Inter-State Proceedings before the European Court of Human Rights: Ukraine v. Russia*, University of Baltimore Journal of International Law, vol. III, br. 1, 2014, str. 49.
[113] *Gruzija protiv Rusije* (II) [VV], *op. cit.* (bilj. 109), § 83.
[114] *Ibid*., § 144.
[115] *Ibid.,* § 174.
[116] Machowicz, K.; Tabaszewski, R., 2023, *op. cit.* (bilj. 70), str. 186.
[117] *Gruzija protiv Rusije* (II) [VV] (pravedna naknada), br. 38263/08, 28. travnja 2023., § 47.
[118] *Gruzija protiv Rusije* (odluka), br. 61186/09, 16. ožujka 2010.
[119] *Ibid.*
[120] *Ukrajina protiv Rusije* (odluka), br. 49537/14, 1. rujna 2015.
[121] *Ibid.*
[122] *Ibid.*
[123] *Slovenija protiv Hrvatske* (odluka VV), br. 54155/16, 18. studenoga 2020., § 67.

prvi međudržavni spor između dvije države članice Europske unije.[124] Slovenija je prigovarala da su hrvatske vlasti sustavnim proizvoljnim i nezakonitim ponašanjem koje je predstavljalo administrativnu praksu onemogućile Ljubljansku banku d. d. da naplati dugove od hrvatskih dužnika u Hrvatskoj, čime su uzrokovale povrede ljudskih prava te banke.[125] Uzimajući u obzir pravni status i prava koja joj taj status daje, prirodu i kontekst djelatnosti koju obavlja te stupanj neovisnosti o političkim tijelima, Sud je primijetio da je Ljubljanska banka u vlasništvu slovenske države, koja raspolaže njezinom imovinom prema vlastitom nahođenju, da je pod kontrolom vladine agencije, Fonda za sukcesiju, te da nema ni klijente ni aktivne dioničare osim države.[126] Stoga je utvrdio da Ljubljanska banka ne uživa dovoljnu institucionalnu i poslovnu neovisnost o državi i da se ne može smatrati „nevladinom organizacijom" u smislu čl. 34. Konvencije.[127] Slijedom navedenog Sud je zaključio da nije ovlašten ispitati predmetni međudržavni zahtjev, u kojem se upozorava na kršenje konvencijskih prava pravne osobe koja nema aktivnu legitimaciju za podnošenje pojedinačnog zahtjeva.[128]

Međudržavni zahtjev radi zaštite ljudskih prava vlastite državljanke podnijela je i Latvija protiv Danske.[129] U zahtjevu je navela da se latvijska državljanka nalazi u istražnom zatvoru u Danskoj i da bi njezino predviđeno izručenje Južnoafričkoj Republici bilo u suprotnosti s Konvencijom.[130] Budući da je Latvija naknadno izvijestila Sud da je njezina državljanka vraćena u Latviju, a interesi poštovanja ljudskih prava zajamčenih Konvencijom i dodatnim protokolima nisu zahtijevali nastavak ispitivanja međudržavnog zahtjeva, Sud je izbrisao zahtjev sa svoje liste slučajeva.[131]

Rusija je u srpnju 2021. podnijela zahtjev protiv Ukrajine, u kojem je upozorila na postojanje administrativne prakse u tuženoj državi koja je uključivala ubojstva, otmice, prisilno raseljavanje, uplitanje u biračka prava, ograničenja upotrebe ruskog jezika i napade na ruska veleposlanstva i konzulate.[132] Ujedno je prigovorila da je Krimu prekinuta opskrba vodom preko sjevernog krimskog kanala i da je Ukrajina odgovorna za smrt osoba koje su putovale zrakoplovom *Malaysia Airlines* na letu MH17 jer nije zatvorila svoj zračni prostor.[133] Postupak je okončan donošenjem odluke o brisanju zahtjeva s liste slučajeva jer Rusija nije dostavila dokumentaciju koju je Sud od nje zatražio niti se izjasnila ustraje li u podnesenom međudržavnom zahtjevu.[134]

---

[124] Hojnik, J., *Slovenia v. Croatia: The first EU Inter-State Case before the ECtHR*, EJIL: Talk! Blog of the European Journal of International Law, 2016, str. 1, dostupno na poveznici: https://www.ejiltalk.org/slovenia-v-croatia-the-first-eu-inter-state-case-before-the-ecthr/ (26. 6. 2025.).
[125] *Slovenija protiv Hrvatske* (odluka VV), *op. cit.* (bilj. 123), § 31.
[126] *Ibid*., § 79.
[127] *Ibid.*
[128] *Ibid.*, § 80.
[129] *Latvija protiv Danske* (odluka), br. 9717/20, 16. lipnja 2020.
[130] *Ibid*.
[131] *Ibid*.
[132] *Rusija protiv Ukrajine* (odluka), br. 36958/21, 4. srpnja 2023., § 8.
[133] *Ibid.*
[134] *Ibid.*, §§ 25, 29.

2.3. Mješoviti međudržavni sporovi

Međudržavni spor koji je Danska pokrenula protiv Turske primjer je mješovitog spora jer je sadržavao značajke postupka vođenog u javnom interesu, ali i postupka pokrenutog radi zaštite točno određene osobe.[135] Naime, u podnesenom zahtjevu država podnositeljica navela je da je postupanje turskih vlasti prema njihovu državljaninu u vrijeme kada je bio pritvoren u Turskoj dovelo do povrede čl. 3. Konvencije.[136] Ujedno je upozorila da tehnike ispitivanja kojima je bio podvrgnut nisu predstavljale izolirani incident, već samo jedan primjer široko rasprostranjene, neprihvatljive prakse namijenjene iznuđivanju priznanja nanošenjem jakih bolova i patnje.[137] Predmet je okončan sklapanjem prijateljskog rješenja spora u kojem je Turska izrazila žaljenje zbog povremenih i pojedinačnih slučajeva mučenja te se obvezala isplatiti naknadu državi podnositeljici zahtjeva.[138] Izmijenila je svoj Kazneni zakon s ciljem smanjenja slučajeva zlostavljanja i mučenja i preuzela obvezu provoditi edukaciju svojih policijskih službenika.[139]

Četvrti međudržavni zahtjev koji je Gruzija podnijela protiv Rusije također je mješovite prirode.[140] Podnesen je u javnom interesu, ali i radi razjašnjavanja okolnosti nestanka i smrti točno određenih osoba.[141] Gruzija je u zahtjevu upozoravala na postojanje administrativne prakse uznemiravanja, protuzakonitog uhićenja, pritvaranja i zlostavljanja gruzijskih civila koji su pokušavali prijeći ili žive pored administrativne granične crte između Gruzije i samoproglašenih neovisnih država Abhazije i Južne Osetije, kao i na administrativnu praksu neprocesuiranja počinitelja tih kaznenih djela.[142] Iako u vrijeme donošenja presude Rusija nije više bila članica Vijeća Europe, Sud se utvrdio nadležnim za donošenje odluke o ovom međudržavnom zahtjevu jer su radnje ili propusti koji su mogli predstavljati povredu konvencijskih odredbi počinjeni za vrijeme dok je Rusija bila visoka ugovorna stranka Konvencije.[143] Nakon provedenog postupka Sud je zaključio da je Rusija počinila povrede više prava zajamčenih Konvencijom.[144]

Do sada su pred Sudom okončana i dva[145] mješovita spora između Ukrajine i Rusije.[146] U sporu koji se tiče Krima Ukrajina je navela da Rusija od 27. veljače 2014. vrši izvanteritorijalnu nadležnost na tom području i da je odgovorna za administrativnu

[135] Machowicz, K.; Tabaszewski, R., 2023, *op. cit.* (bilj. 70), str. 184.
[136] *Danska protiv Turske* (odluka), br. 34382/97, 8. lipnja 1999., *Danska protiv Turske*, br. 34382/97, 5. travnja 2020., § 2.
[137] *Ibid.*
[138] Leach, P., 2005, *op. cit.* (bilj. 90).
[139] *Ibid.*
[140] Machowicz, K.; Tabaszewski, R., 2023, *op. cit.* (bilj. 70), str. 188.
[141] *Ibid.*
[142] *Gruzija protiv Rusije* (IV) (odluka), br. 39611/18, 28. ožujka 2023., § 20.
[143] *Ibid*., § 18.
[144] *Gruzija protiv Rusije* (IV), br. 39611/18, 9. travnja 2024.
[145] Pred Sudom je u tijeku nekoliko međudržavnih sporova između Ukrajine i Rusije. U predmetima pod br. 55855/18 i 10691/21 Sud još nije donio nikakvu odluku, dok se u predmetima koji se tiču Krima i istočne Ukrajine i koji su meritorno okončani još čeka odluka Suda o pravednoj naknadi.
[146] Machowicz, K.; Tabaszewski, R., 2023, *op. cit.* (bilj. 70), str. 189.

praksu koja je rezultirala povredama više konvencijskih odredbi.[147] Ujedno je upozorila na praksu nezakonitog pritvaranja, progona i zlostavljanja Ukrajinaca zbog njihovih političkih stavova i/ili proukrajinskih aktivnosti, pretežno na Krimu, ali i u drugim dijelovima Ukrajine ili u Rusiji od 2014.[148] Uzimajući u obzir očitovanja stranaka i dostavljenu dokumentaciju, Sud je utvrdio povredu gotovo svih prava i sloboda zajamčenih Konvencijom.[149]

Drugi međudržavni spor vođen je na temelju zahtjeva koje su protiv Rusije podnijele Ukrajina i Nizozemska. Zahtjev Ukrajine odnosio se na povrede ljudskih prava nastale kao rezultat događaja iz 2014., kada su naoružane separatističke snage preuzele kontrolu u regijama Donjeck i Luhansk i proglasile neovisnost o Ukrajini, kao i na povrede Konvencije koje su nastale kao posljedica zbivanja u cijeloj Ukrajini nakon 24. veljače 2022., kada je Rusija započela invaziju.[150] U zahtjevu koji je podnijela Nizozemska država podnositeljica upozorila je na povrede konvencijskih odredbi prouzročene obaranjem zrakoplova MH17 nad okupiranim teritorijem istočne Ukrajine.[151] Sud je utvrdio da područja pod kontrolom separatista u istočnoj Ukrajini, zbog vojne, političke i ekonomske potpore koja im je pružena, spadaju u nadležnost Rusije.[152] Nadalje, ustanovio je da se ispaljivanje rakete i obaranje gore navedenog zrakoplova dogodilo na području pod kontrolom naoružanih separatističkih snaga, a samim time u nadležnosti Rusije.[153] U ovom predmetu, koji predstavlja jedan od najkompleksnijih slučajeva u povijesti Suda, utvrđene su povrede brojnih konvencijskih prava, počinjene u kontekstu aktualnog međunarodnog oružanog sukoba.[154] Značaj ovog predmeta ogleda se i u činjenici da se 26 država stranaka Konvencije, uključujući i Hrvatsku, umiješalo u postupak.[155]

3. „PRIKRIVENI“ MEĐUDRŽAVNI SPOROVI

Osim klasičnih međudržavnih sporova, postoje i tzv. „prikriveni“. Do njih najčešće dolazi u situacijama dugotrajnih političkih sukoba, kada je protiv jedne od sukobljenih država podnesen pojedinačni zahtjev, a država čiji je podnositelj državljanin umiješa se na njegovu stranu, protiv tužene države.[156] Kao primjer takve vrste spora često se ističe

[147] *Ukrajina protiv Rusije* [VV] (odluka), br. 20958/14 i 38334/18, 16. prosinca 2020., § 7.
[148] *Ukrajina protiv Rusije* [VV], br. 20958/14 i 38334/18, 25. lipnja 2024., § 387.
[149] Dzehtsiarou, K., *Ukraine v Russia (re Crimea): the European Court of Human Rights Goes „All-in“*, EJIL: Talk! Blog of the European Journal of International Law, 2024., str. 1., dostupno na poveznici: https://www.ejiltalk.org/ukraine-v-russia-re-crimea-the-european-court-of-human-rights-goes-all-in/ (10. 7. 2025.).
[150] *Ukrajina i Nizozemska protiv Rusije* [VV], br. 20958/14, 43800/14, 42410/15 i 11055/22, 9. srpnja 2025., §§ 33, 168.
[151] *Ibid.*, § 1.
[152] *Ibid*., §§ 202, 331.
[153] *Ibid*., § 203.
[154] Risini, I., Beyond the Fog of War, On the ECtHR's Ukraine, The Netherlands v. Russia judgment on the merits, Verfassungsblog on matters constitutional, 2025, str. 1, dostupno na poveznici: https://verfassungsblog.de/beyond-the-fog-of-war/ (14. 7. 2025.).
[155] *Ukrajina i Nizozemska protiv Rusije* [VV], *op. cit.* (bilj. 150), § 17.
[156] Harris, D. J.; O'Boyle, M.; Bates, E. P.; Buckley C. M., 2018, *op. cit.* (bilj. 8), str. 123.

predmet *Loizidou protiv Turske*, koji predstavlja „prikriveni" međudržavni spor između Cipra i Turske.[157] U tom predmetu Cipar je podržao navode podnositeljice da joj je nakon turske okupacije sjevernog Cipra onemogućen pristup i mirno uživanje nekretnina koje su u njezinu vlasništvu.[158] Sud je utvrdio da je podnositeljica stvarno izgubila svu kontrolu, kao i svaku mogućnost korištenja i uživanja svoje imovine kao posljedicu okolnosti da joj je od 1974. odbijen pristup nekretninama.[159] Stoga je zaključio da je došlo do povrede čl. 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju.[160]

Predmeti *Sargsyan protiv Azerbajdžana* i *Chiragov i drugi protiv Armenije* također predstavljaju „prikrivene" međudržavne sporove.[161] Oba predmeta u pozadini imaju sukob između Azerbajdžana i Armenije na području Nagorno-Karabaha, koji je i predmet nekoliko međudržavnih sporova između tih dviju država.[162] U predmetu *Sargsyan protiv Azerbajdžana* podnositelj zahtjeva, etnički Armenac, živio je s obitelji u mjestu Gulistan u Azerbajdžanu sve do lipnja 1992., kada je zbog sukoba morao pobjeći.[163] U zahtjevu je upozorio na povrede Konvencije koje je pretrpio kao rezultat uskraćivanja prava na povrat u Gulistan i pristup domu, imovini i grobovima predaka.[164] Postojanje administrativne prakse u Azerbajdžanu kojom se Armencima koji su pobjegli tijekom sukoba ili bilo kojoj drugoj osobi armenskog podrijetla zabranjuje povratak ili posjećivanje Azerbajdžana potvrdila je i Armenija, koja se umiješala u postupak na strani podnositelja.[165] Nakon provedenog postupka Sud je utvrdio da je nemogućnost podnositelja da pristupi svojoj imovini u Gulistanu u okolnostima u kojima tužena država nije poduzela nikakve alternativne mjere kako bi mu vratila pravo vlasništva ili mu isplatila naknadu za nemogućnost uživanja vlasništva dovela do kontinuiranih povreda njegova prava na mirno uživanje vlasništva i prava na poštovanje privatnog i obiteljskog života.[166] Ujedno je ustanovio da podnositelj nije imao djelotvorno pravno sredstvo koje mu je moglo pružiti odgovarajuću odštetu u vezi s prigovorom iz Konvencije.[167]

Povrede istih konvencijskih prava Sud je utvrdio i u predmetu *Chiragov i drugi protiv Armenije*, u kojem su zahtjev protiv Armenije podnijeli azerbajdžanski Kurdi.[168] Podnositelji su u svibnju 1992. bili prisiljeni pobjeći iz okruga Lachin u Baku te su otad onemogućeni vratiti se svojim domovima zbog armenske okupacije.[169] Kao i g. Sargsyan,

---

[157] Risini, I., 2018, *op. cit.* (bilj. 30), str. 116.
[158] *Loizidou protiv Turske* [VV], br. 15318/89, 18. prosinca 1996., §§ 12, 36.
[159] *Ibid*., § 63.
[160] *Ibid*., § 64.
[161] Nikolić, A., *Nagorno-Karabah u jurisprudenciji Evropskog suda za ljudska prava*, Međunarodni problemi 1, 2021, str. 109.
[162] Armenija je protiv Azerbajdžana pokrenula četiri međudržavna spora (br. 42521/20, 33412/21, 42445/21 i 15389/22), a Azerbajdžan je protiv Armenije pokrenuo dva međudržavna spora (br. 47319/20 i 39912/22).
[163] *Sargsyan protiv Azerbajdžana* [VV], br. 40167/06, 16. lipnja 2015., §§ 29, 39.
[164] *Ibid*., § 3.
[165] *Ibid*., § 114.
[166] *Ibid*., §§ 241–242, 260–261.
[167] *Ibid*., §§ 272–273.
[168] *Chiragov i drugi protiv Armenije* [VV], br. 13216/05, 16. lipnja 2025., §§ 32, 201, 208 i 215.
[169] *Ibid*., § 32.

podnositelji su naveli da im je zbog nemogućnosti pristupa imovini došlo do kontinuirane povrede prava na mirno uživanje vlasništva i prava na poštovanje privatnog i obiteljskog života te da za svoje prigovore iz Konvencije nisu na raspolaganju imali djelotvorno pravno sredstvo.[170] Njihove navode podržao je Azerbajdžan, koji se umiješao u postupak.[171]

U kategoriju „prikrivenih" međudržavnih sporova spada i predmet *Chelleri, Radolovič i Virant protiv Hrvatske.* Podnositelji zahtjeva u ovom predmetu slovenski su državljani koje su hrvatski sudovi proglasili krivima za počinjenje prekršaja iz Zakona o nadzoru državne granice i Zakona o morskom ribarstvu.[172] Prvi podnositelj osuđen je za ulazak u hrvatsko teritorijalno more bez poštovanja graničnih postupaka unatoč upozorenju policije, a drugi i treći podnositelj za gospodarski ribolov bez važeće povlastice za ribolov koju je izdala Hrvatska i korištenje povlačnih mreža koča na zabranjenom području.[173] Podnositelji su u zahtjevu prigovorili da radnje i propusti za koje su osuđeni nisu mogli predstavljati prekršaje prema hrvatskom pravu jer nisu bili počinjeni unutar hrvatskog državnog područja, već u slovenskim vodama.[174] Ujedno su naveli da se od njih nije moglo očekivati da znaju da Hrvatska neće poštovati međunarodno pravo, odnosno odluku Arbitražnog suda[175] kojom je utvrđena morska granica između Hrvatske i Slovenije.[176] Navode podnositelja poduprla je Slovenija, koja se umiješala u postupak.[177] Sud je objasnio da nije u njegovoj nadležnosti donošenje odluke o valjanosti hrvatskog prestanka primjene Sporazuma o arbitraži, nadležnosti Arbitražnog suda ili o valjanosti i pravnim učincima arbitražne odluke, jer su to pitanja međunarodnog javnog prava.[178] Dodao je da je doseg hrvatskih morskih voda precizno definiran u hrvatskom pravu te da su na temelju Pravilnika o granicama u ribolovnom moru Republike Hrvatske, karata koje čine njegov sastavni dio, kao i općepoznate činjenice da Hrvatska ne priznaje da je morska granica uspostavljena arbitražnom odlukom, podnositelji zahtjeva morali moći predvidjeti pravne posljedice svojih aktivnosti u spornim vodama kako ih je razgraničila Hrvatska.[179] Uzimajući u obzir da je sudska praksa hrvatskih sudova o ovom pitanju obilna i dosljedna

[170] *Ibid*., § 3.
[171] *Ibid*., § 191, 205 i 212.
[172] *Chelleri, Radolovič i Virant protiv Hrvatske* (odluka), br. 49358/22, 49562/22 i 54489/22, 16. travnja 2024., §§ 1, 29, 31 i 33.
[173] *Ibid.*, §§ 29, 31 i 33.
[174] *Ibid.*, § 80.
[175] Pitanje morske granice između Hrvatske i Slovenije već je ranije bilo povod za postupak koji je Slovenija pokrenula protiv Hrvatske pred Sudom Europske unije na temelju čl. 259. Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Slovenija je tvrdila da je Hrvatska povrijedila obveze koje ima na temelju prava Europske unije jer nije provela arbitražnu odluku kojom je utvrđena morska i kopnena granica između tih dviju država. Presudom od 31. siječnja 2020. Sud Europske unije proglasio se nenadležnim za odlučivanje o tužbi Slovenije. Slijedeći mišljenje nezavisnog odvjetnika, utvrdio je da su navodne povrede prava Europske unije akcesorne u odnosu na spor između predmetnih država koji bi trebalo riješiti primjenom međunarodnog prava, a ne prava Europske unije. Vidi presudu Suda Europske unije u predmetu *Slovenija protiv Hrvatske*, C-457/18, 31. siječnja 2020.
[176] *Chelleri, Radolovič i Virant protiv Hrvatske* (odluka), *op. cit.* (bilj. 172), § 80.
[177] *Ibid.*, §§ 119, 121.
[178] *Ibid.*, § 151.
[179] *Ibid.*, §§ 153–155.

(uključujući i praksu u predmetima podnositelja zahtjeva koji su osuđeni za brojne prekršaje) te da je hrvatska policija od 2014. upozoravala slovenske ribare da svojim plovilima ulaze u hrvatske vode i molila ih da ih napuste, Sud je zaključio da se ne može tvrditi da su osude u prekršajnom postupku bile nepredvidljive podnositeljima zahtjeva.[180] Stoga je utvrdio da su zahtjevi slovenskih ribara očigledno neosnovani i da se moraju odbaciti.[181]

4. ZAKLJUČAK

Podnošenje međudržavnih zahtjeva predviđeno je izvornim tekstom Konvencije iz 1950. godine. Za pokretanje takve vrste spora od država se ne zahtijeva dokazivanje posebnog interesa ni ispunjenje nekakvih dodatnih uvjeta osim ratifikacije Konvencije. Unatoč tomu, međudržavni sporovi rijetko se pokreću. U 75 godina primjene Konvencije pred Komisijom i Sudom okončan je tek 21 takav spor.

Provedenim istraživanjem utvrđeno je da se međudržavni sporovi mogu podijeliti u tri kategorije. U prvu kategoriju spadaju slučajevi koji se vode radi očuvanja europskog javnog poretka i u kojima država podnositeljica zahtjeva upozorava na postojanje sustavnih nedostataka i problema te administrativne prakse u tuženoj državi. Drugu kategoriju čine sporovi u kojima država stranka Konvencije prigovora povredama temeljnih ljudskih prava svojih državljana ili žrtava općenito koje je počinila druga država, dok pokretanjem međudržavnih sporova iz treće kategorije države teže zaštiti obaju ranije navedenih ciljeva. Iz izloženog prikaza okončanih međudržavnih sporova pred Komisijom i Sudom razvidno je da države nisu sklone podnošenju međudržavnih zahtjeva radi zaštite europskog javnog poretka. To su do sada učinile samo u tri navrata, osuđujući brojne povrede ljudskih prava počinjene u Grčkoj i Turskoj za vrijeme izvanrednih stanja u tim državama. Ujedno se može primijetiti da su svi međudržavni zahtjevi ove vrste podneseni u ranijim godinama primjene Konvencije, dok u novije doba takvih zahtjeva nije bilo. Države međudržavne zahtjeve najčešće podnose radi zaštite svojih državljana (u dvije trećine okončanih predmeta), osobito u slučajevima kada su se povrede njihovih ljudskih prava dogodile u kontekstu oružanih sukoba između država. Podnošenje takvih zahtjeva, međutim, nije nužno ograničeno na zaštitu ljudskih prava većeg broja ljudi. Iz analiziranih predmeta proizlazi da ne postoje zapreke pokretanju međudržavnog spora i radi zaštite prava samo jedne osobe.[182] Upravo je takav međudržavni zahtjev protiv Hrvatske podnijela Slovenija u jedinom međudržavnom sporu u kojem je Hrvatska do sada bila stranka i koji je okončan donošenjem odluke o nedopuštenosti zahtjeva. Dodatno, Hrvatska se zajedno s 25 drugih država stranaka Konvencije umiješala u

[180] *Ibid.*, §§ 156, 159, 161.
[181] *Ibid.*, § 163.
[182] Vidi ranije citirane predmete *Ukrajina protiv Rusije*, br. 49537/14; *Latvija protiv Danske*, br. 9717/20, i *Danska protiv Turske*, br. 34382/97, u kojima su međudržavni zahtjevi podneseni radi zaštite fizičkih osoba, te predmet *Slovenija protiv Hrvatske*, br. 54155/16, u kojem je međudržavni zahtjev podnesen radi zaštite pravne osobe.

postupak koji su Ukrajina i Nizozemska vodile protiv Rusije i koji je rezultirao ustanovljenim povredama brojnih ljudskih prava.

Analizom sudske prakse utvrđeno je i postojanje tzv. „prikrivenih" međudržavnih sporova, koji nisu pokrenuti podnošenjem međudržavnog, već pojedinačnog zahtjeva, ali su se države čiji su podnositelji državljani umiješale u spor protiv tužene države. Takvi sporovi javljaju se u situacijama dugotrajnih političkih sukoba između država stranaka Konvencije te stoga ne začuđuje odluka Slovenije da se umiješa u spor koji su protiv Hrvatske pokrenuli njezini državljani, a koji u pozadini ima neriješeno pitanje morske granice između tih dviju država.

U međudržavnim sporovima, kao i u onim pojedinačnim, moguće je postići i prijateljsko rješenje. Međudržavni sporovi na takav su način do sada okončani samo u dva navrata,[183] iz čega je evidentno da države ipak preferiraju meritorno rješenje spora donošenjem presude u kojoj će Sud utvrditi jesu li povrijeđena konvencijska prava. Posljedice takvih presuda i samih međudržavnih sporova značajne su unatoč njihovu malom broju. Naime, pokretanje te vrste spora dovelo je do prestanka korištenja određenih metoda ispitivanja i kažnjavanja, zakonodavnih izmjena, otvaranja političkih pregovora, prihvaćanja nadležnosti Suda za podnošenje pojedinačnih zahtjeva i dr.

Zbog teškog kršenja načela propisanih Statutom Vijeća Europe državi može prestati članstvo u toj organizaciji,[184] čime ona prestaje biti i strankom Konvencije. Upravo takve posljedice pogodile su Rusiju, tuženu državu u većem broju međudržavnih sporova, zbog invazije na Ukrajinu. Unatoč navedenom, Sud je i dalje nadležan postupati po međudržavnim zahtjevima protiv Rusije koji se odnose na događaje prije 16. rujna 2022., a donesene presude za nju su i dalje obvezujuće. Uzimajući u obzir da Rusija već niz godina ne surađuje s Vijećem Europe, upitno je hoće li se presude u kojima je utvrđena povreda konvencijskih prava ikada izvršiti. Međutim, čak i ako Rusija ne ispuni obveze koje je preuzela Konvencijom, važnost međudržavnih sporova u kojima je sudjelovala i presuda koje su protiv nje donesene ogleda se u razvoju prava ljudskih prava.

[183] Vidi ranije citirane predmete *Francuska, Norveška, Danska, Švedska i Nizozemska protiv Turske*, br. 9940-9944/82, i *Danska protiv Turske*, br. 34382/97.
[184] Vidi čl. 3. i 8. Statuta Vijeća Europe objavljenog u *Narodnim novinama – Međunarodnim ugovorima*, br. 8/98 i 9/98 – ispravak.

LITERATURA

1. Aznaurashvili, Z., *Inter-state Application at the EctHR as a Method to Benefit International Disputes*, ESI Preprints, 2023, str. 574–589.

2. Buergenthal, T.; Shelton, D.; Steward, D. P., *Međunarodna ljudska prava*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2011.

3. Cowell, F., *Council of Europe Expulsion and the European Convention on Human Rights; The Foundations of Involuntary Treaty Withdrawal,* International and Comparative Law Quarterly, 74, 2025, str. 147–177.

4. Dembour, M.–B., *Beyond Reasonable Doubt at its Worst – But Also at its Potential Best: Dissecting Ireland v the United Kingdom's No-Torture Finding*, European Convention on Human Rights Law Review 4, 2023, str. 375–425.

5. Dzehtsiarou K.; Tzevelekos V. P., *The Aggression Against Ukraine and the Effectiveness of Inter-State Cases in Case of War*, European Convention on Human Rights Law Review 3, 2022, str. 165–173.

6. Dzehtsiarou, K., *Ukraine v Russia (re Crimea): the European Court of Human Rights Goes „All-in"*, EJIL: Talk! Blog of the European Journal of International Law, 2024, dostupno na poveznici: https://www.ejiltalk.org/ukraine-v-russia-re-crimea-the-european-court-of-human-rights-goes-all-in/ (10. 7. 2025.).

7. Harris, D. J.; O'Boyle, M.; Bates, E. P.; Buckley, C. M., *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, New York, 2018.

8. Hojnik, J., *Slovenia v. Croatia: The first EU Inter-State Case before the ECtHR*, EJIL: Talk! Blog of the European Journal of International Law, 2016, dostupno na poveznici: https://www.ejiltalk.org/slovenia-v-croatia-the-first-eu-inter-state-case-before-the-ecthr/ (26. 6. 2025.).

9. Janis, M. W.; Kay, R. S.; Bradley, A. W., *European Human Rights Law, Text and Materials*, Oxford University Press, New York, 2008.

10. Kirchner, S., *Interim Measures in Inter-State Proceedings before the European Court of Human Rights: Ukraine v. Russia*, University of Baltimore Journal of International Law, vol. III, br. 1, 2014, str. 33–61.

11. Kollmar, F.; Hoffmann, J. M., *Fewer complaints, more satisfaction: Cyprus v. Turkey*, Cambridge Journal of International Law and Comparative Law (3) 4, 2014, str. 1361–1375.

12. Leach, P., *On Inter-State Litigation and Armed Conflict Cases in Strasbourg*, European Convention on Human Rights Law Review 2, 2021, str. 27–74.

13. Leach, P., *Taking a Case to the European Court of Human Rights*, Oxford University Press, New York, 2005.

14. Lixinski, L., *On the Circumscribed and Problematic Resurgence of Inter-State Human Rights Cases*, European Convention on Human Rights Law Review 3, 2022, str. 174–184.

15. Longobardo, M.; Wallace, S., *The 2021 ECtHR Decision in Georgia v. Russia (II) and the Application of Human Rights Law to Extraterritorial Hostilities*, Israel Law Review 55(2), 2022, str. 145–177.

16. Machowicz, K.; Tabaszewski, R., *The Inter-State Application to the European Court of Human Rights in Strasbourg – Potential Revival*, Przegląd Sejmowy, br. 1. (174), 2023, str. 175–197.

17. Nikolić, A., *Nagorno-Karabah u jurisprudenciji Evropskog suda za ljudska prava*, Međunarodni problemi 1, 2021, str. 106–123.

18. Rainey, B.; McCormick, P.; Ovey, C., *The European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, New York, 2021.

19. Risini, I., Beyond the Fog of War, On the ECtHR's Ukraine, The Netherlands v. Russia judgment on the merits, Verfassungsblog on matters constitutional, 2025, dostupno na poveznici: https://verfassungsblog.de/beyond-the-fog-of-war/ (14. 7. 2025.).

20. Risini, I., *The Inter-State Application under the European Convention on Human Rights: Between Collective Enforcement of Human Rights and International Dispute Settlement*, Brill Nijhoff, Leiden, International Studies in Human Rights, vol. 125, 2018.

21. Schabas, W. A., *The European Convention on Human Rights, A Commentary*, Oxford University Press, New York, 2015.

22. Schabas, W. A.; O'Sullivan, A., *Of Politics and poor weather: how Ireland sued the UK under the European Convention on Human Rights*, Irish Yearbook of International Law, br. 2, 2007, str. 1–37.

23. Seršić, M., *Diplomatska zaštita*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 62 (1–2), 2012, str. 735–752.

24. Steiner, H. J.; Alston, P., *International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals*, Oxford University Press, New York, 2000.

25. Ulfstein, G.; Risini, I., *Inter-State Applications under the European Convention on Human Rights: Strengths and Challenges,* EJIL: Talk! Blog of the European Journal of International Law, 2020, dostupno na poveznici: https://www.ejiltalk.org/inter-state-applications-under-the-european-convention-on-human-rights-strengths-and-challenges/ (7. 6. 2025.).

26. Villiger, M. E., *Handbook on the European Convention on Human Rights*, Brill Nijhoff, Leiden, 2023.

INTER-STATE CASES BEFORE THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

In this paper, the author covered the topic of inter-state cases before the European Court of Human Rights whose number has increased significantly over the last few years. She analysed judgments and decisions delivered so far by that Court and its predecessor, the European Commission on Human Rights. The author established that there are three categories of inter-state cases: a) those pertaining to general issues initiated with the aim of protecting the public order of Europe, b) those conducted with the purpose of protecting the basic human rights of the nationals of the applicant State or other victims and c) those in which these two goals intertwine. Most often the states initiate proceedings to protect their own nationals while the inter-state cases aimed at upholding the public order of Europe have been instituted on only three occasions so far. Although the inter-state cases represent a rare occurrence, one of them was instituted against Croatia based on the inter-state application lodged by Slovenia. In this paper, the author also indicated several examples of "disguised" inter-state cases that occur when states intervene in the proceedings initiated on the basis of individual application of their own citizens against the state with which they are most commonly in political conflict. The author analysed one of those cases conducted against Croatia. In the last part of the paper, she briefly stated the research conclusions carried out by studying the literature and searching the website and the online database of the European Court of Human Rights – HUDOC.

Keywords: inter-state cases, inter-state applications, human rights, European Court of Human Rights, European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms

Iva Lukin, mag. iur., LL. M., postgraduate doctoral student in criminal law sciences at the University of Zagreb, Faculty of Law. ORCID iD: https://orcid.org/0009-0008-5079-2794

ORGANSKI ZAKONI KOJIMA SE RAZRAĐUJU USTAVOM UTVRĐENA LJUDSKA PRAVA I TEMELJNE SLOBODE U PRAKSI USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE – METODOLOŠKA ANALIZA

Pregledni znanstveni rad

UDK 342.5:342.7(497.5)
342.537.3(497.5)
342.4:342.5(497.5)

Primljeno: 26. siječnja 2026.

Niko Jarak*

Ustavni je sud Republike Hrvatske protumačio kako se organskim zakonima kojima se razrađuju Ustavom utvrđena ljudska prava i temeljne slobode imaju smatrati samo oni zakoni kojima su temeljni predmet uređenja Ustavom utvrđena osobna i politička prava i slobode. Time je iz organskozakonskog rezervata diskvalificirao materiju razrade gospodarskih, socijalnih i kulturnih prava. Međutim, primjenjujući taj kriterij u daljnjoj praksi, Ustavni je sud zaključio kako su i neki zakoni kojima se, prema mišljenju autora, razrađuju osobna prava (Obiteljski zakon i Zakon o parničnom postupku) također ordinarni zakoni. Tako je u praksi došlo do neopravdane redukcije organskozakonskog rezervata. Cilj je ovoga rada pokazati kako je glavni problem te prakse formalistički pristup pravnom tumačenju, koji bi trebao biti zamijenjen funkcionalnim tumačenjem. Kako bi se to postiglo, u radu će se kritički analizirati predmetna praksa na dvije različite razine. Prva će se razina kritike odnositi na metodologiju kojom se Ustavni sud koristio pri formuliranju kriterija za određivanje koji to zakoni razrađuju Ustavom utvrđena ljudska prava i temeljne slobode, a druga na metodologiju kojom se Ustavni sud koristio pri daljnjoj primjeni tog kriterija. Sukladno tome, u radu se prvo problematizira interpretativna geneza takva restriktivnog kriterija i pokazuje se kako argumentacija kojom je Ustavni sud izolirao samo osobna i politička prava kao organskozakonsku materiju ne proizlazi iz samog Ustava. U nastavku se iznosi kritika daljnje prakse na način da se kriterij uzima kao validan i ispituje se njegova primjena na Obiteljski zakon i na Zakon o parničnom postupku. Analiza argumentacije kojom je Ustavni sud potkrijepio zaključak da ta dva zakona ne razrađuju osobna (ljudska) prava otkriva kako je problem predmetne prakse širi od neadekvatno formuliranog kriterija identifikacije razrade organskozakonske materije jer se i primjenom tog kriterija moglo i trebalo doći do suprotnog zaključka. Zaključuje se kako je Ustavni sud problemu definiranja ove kategorije organskih zakona trebao pristupiti funkcionalno, a ne formalistički.

Ključne riječi: organski zakoni kojima se razrađuju Ustavom utvrđena ljudska prava i temeljne slobode; Ustavni sud Republike Hrvatske; interpretativna metodologija; funkcionalno tumačenje; formalističko tumačenje

* Niko Jarak, asistent, Katedra za ustavno pravo, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet. ORCID iD: https://orcid.org/0000-0002-6773-6632

1. UVOD

Ustav Republike Hrvatske u čl. 83. navodi kako se zakoni (od 2000. godine izrijekom je uveden naziv organski zakoni)[1] kojima se uređuju prava nacionalnih manjina donose dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika, dok se zakoni kojima se razrađuju Ustavom utvrđena ljudska prava i temeljne slobode, izborni sustav, ustrojstvo, djelokrug i način rada državnih tijela, kao i ustrojstvo i djelokrug lokalne i područne samouprave donose većinom glasova svih zastupnika Hrvatskog sabora (apsolutnom većinom).[2] Za razliku od ordinarnih zakona, koji se donose većinom glasova zastupnika (uz uvjet nazočnosti većine zastupnika) na sjednici Hrvatskog sabora,[3] za donošenje organskih zakona propisana je posebna većina upravo zbog važnosti materije koju reguliraju, a sve kako bi se postigla „veća kvaliteta akta" jačom implementacijom načela demokratičnosti („snažniji utjecaj parlamentarnih manjina" dovodi do „višeg stupnja konsenzusa").[4] Praksa Ustavnog suda Republike Hrvatske (dalje: Ustavni sud) koja se odnosi na organske zakone oštro je kritizirana, dijelom zbog preuskog tumačenja pojma ljudskih prava kod organskih zakona kojima se razrađuju Ustavom utvrđena ljudska prava i temeljne slobode,[5] a dijelom jer Ustavni sud ne vrši nadzor nad sadržajnom usklađenošću ordinarnih zakona s organskim zakonima, kao ni organskih zakona koji se donose apsolutnom većinom s onima koji se donose dvotrećinskom većinom.[6]

Ovaj rad predstavlja doprinos kritičkoj analizi prakse Ustavnog suda, prema kojoj se organskim zakonima kojima se razrađuju Ustavom utvrđena ljudska prava i temeljne slobode imaju smatrati samo oni zakoni kojima su „temeljni predmet uređenja pojedino ili pojedina Ustavom utvrđena osobna i politička prava i slobode čovjeka".[7] Posljedično, zakoni kojima su temeljni predmet uređenja gospodarska, socijalna i kulturna prava izuzeti su iz organskozakonske kategorije.[8] Tako postavljen „mehanički"[9] kriterij identifikacije organskozakonske materije doveo je do zaključka da npr. Zakon o radu[10] nije organski zakon jer razrađuje socijalna, a ne osobna ili politička prava. Nadalje, Ustavni

[1] Odluka o proglašenju promjene Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 113/2000.
[2] Čl. 83. Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/1990, 135/1997, 08/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 05/2014 (dalje: Ustav RH).
[3] Čl. 82. st. 1. Ustava RH.
[4] Sanja Barić, „Organski zakoni i Ustavni sud Republike Hrvatske u usporednopravnoj perspektivi", u: Hrvoje Kačer, Hrvoje Momčinović i Mladen Žuvela (ur.) *Liber amicorum in honorem Jadranko Crnić* (Novi informator, Zagreb, 2009), 263–264. Potrebno je napomenuti kako Barić „organskozakonski rezervat" razmatra kao *specificum* zakonskog rezervata kod kojeg načelo demokratičnosti još više dolazi do izražaja (str. 264).
[5] *Ibid.*, str. 255–260; Sanja Barić, „Zakonodavna delegacija i zakonski rezervat", (2006) 6 (1) Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, 212–214; Dubravka Hrabar, „O opstojnosti teze o Obiteljskom zakonu kao neorganskom zakonu", (2004) 54 (1) Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 225–234.
[6] Barić (n 4), 276–279.
[7] Odluka broj: U-I-2566/2003, U-I-2892/2003 od 27. studenoga 2003., Narodne novine, br. 190/2003, t. 7.
[8] *Ibid*.
[9] Barić (n 4), 258.
[10] Rješenje broj: U-I-2788/2003 od 22. prosinca 2004., Narodne novine, br. 6/2005.

je sud odlučio kako Obiteljski zakon[11] i Zakon o parničnom postupku[12] također nisu organski zakoni iako se za ta dva zakona ne može reći da ne razrađuju osobna prava. Dakle, organskozakonski rezervat prvo je neopravdano reduciran samo na osobna i politička prava i slobode, a daljnjim tumačenjem Ustavni je sud još više reducirao organskozakonsku materiju odlučivši da i određeni zakoni koji, po mojem mišljenju, zadovoljavaju taj kriterij nisu organski zakoni. Takvom redukcijom organskozakonskog rezervata, kojom su mnoga pitanja razrade temeljnih prava ustavnosudskim tumačenjima proglašena imunima od zahtjeva tzv. apsolutne većine, smanjen je potencijal proceduralnog nadzora Ustavnog suda nad Hrvatskim saborom, koji bi trebao osigurati demokratičnije odlučivanje o materiji temeljnih prava i time pridonijeti uspješnijem funkcioniranju mehanizma kočnica i ravnoteža.[13]

Glavna je ideja rada pokazati kako je temeljna odlika te prakse Ustavnog suda upravo formalistički pristup pravnom tumačenju, kojim je predmetni organskozakonski rezervat devalviran i dijelom lišen svoje svrhe jer je određena materija koja bi trebala spadati u organskozakonsku materiju kvalificirana kao ordinarna. Kao opreku formalističkom pristupu ukratko ću razraditi pojam funkcionalnog tumačenja, za koje smatram da je jedini poželjni odgovor na problematiku identifikacije organskih zakona u praksi.

Međutim, suprotno od dosadašnjih stavova u literaturi,[14] u ovome će se radu pokazati kako diskvalifikacija gospodarskih, socijalnih i kulturnih prava iz organskozakonskog rezervata može objasniti samo zaključak da Zakon o radu nije organski zakon, ali ne i tvrdnju da su Obiteljski zakon i Zakon o parničnom postupku ordinarni zakoni. Kad se to ima na umu, potrebno je razdvojiti kritiku metodologije Ustavnog suda koja leži u pozadini diskvalifikacije razrade gospodarskih, socijalnih i kulturnih prava iz organskozakonske materije od kritike same primjene takva ograničavajućeg kriterija na Obiteljski zakon i Zakon o parničnom postupku. Upravo zbog potrebe da kritika predmetne prakse bude metodološki konzistentna, metodologiji Ustavnog suda kritički će se pristupiti na dvije razine.

Prva će se razina kritike fokusirati na metodologiju Ustavnog suda kojom je organskozakonski rezervat ograničen na osobna i politička prava i slobode te će pokazati kako taj kriterij ne proizlazi iz strukture Ustava, već se radi o normativnom odabiru Ustavnog suda, koji je opravdan izrazito manjkavom, formalističkom argumentacijom. S druge strane, upravo će se drugom razinom kritike daljnje prakse, kojom će se organskozakonski rezervat, reduciran na osobna i politička prava i slobode, uzeti kao validan kriterij, pokazati kako je i primjenom tog kriterija Ustavni sud mogao i trebao

[11] Rješenje broj: U-I-2694/2003 od 28. siječnja 2004., Narodne novine, br. 20/2004.
[12] Rješenje broj: U-I-2695/2003 od 2. veljače 2005., Narodne novine, br. 24/2005.
[13] Usporedi s Barić (n 4), 263–264.
[14] Primjerice, Barić navodi kako je „eliminacija" materije koja se uređuje Obiteljskim zakonom i Zakonom o parničnom postupku rezultat redukcije organskozakonskog rezervata na osobna i politička prava jer, prema Ustavnom sudu, proizlazi da ti zakoni „reguliraju socijalna prava pa stoga nisu dio organskozakonskog rezervata". – Barić (n 4), 258–259.

zaključiti da su Obiteljski zakon i Zakon o parničnom postupku organski zakoni, kojima se razrađuju osobna prava i slobode.

Zaključit će se kako problem prakse vezane uz organske zakone kojima se razrađuju Ustavom utvrđena ljudska prava i temeljne slobode nadilazi neadekvatnu konstrukciju kriterija za identifikaciju organskozakonske materije. Drugim riječima, iako je potrebna reformulacija kriterija kako bi u organskozakonski rezervat bila uvrštena i gospodarska, socijalna i kulturna prava, glavni je problem analizirane prakse izostanak funkcionalnog pristupa tumačenju u korist formalizma.

2. UKRATKO O FORMALISTIČKOM I FUNKCIONALNOM TUMAČENJU

Kriterij kojim se Ustavni sud koristi pri razmatranju razrađuje li pojedini zakon Ustavom utvrđena ljudska prava i temeljne slobode u literaturi je opisan kao „suviše mehanički".[15] Takav mehanički pristup tumačenju i primjeni prava koji zanemaruje kompleksnost društveno-političke stvarnosti korespondira s pojmom koji se naziva pravnim formalizmom.[16] Formalizam u pravu često se shvaća kao opreka teleološkom[17] tumačenju i uopće tumačenju koje u obzir uzima društveni i politički kontekst koji se nalazi u pozadini pojedinih pravnih normi.[18] Pravni formalizam stoga proizlazi iz pozitivističkog stajališta da je pravo sustav pravnih pravila koji u sebi sadrži točne odgovore na gotovo sva moguća pravna pitanja koji se deduktivnom metodom[19] mogu ekstrapolirati iz tog sustava i primijeniti na konkretne slučajeve.[20] Prema tome, suci pri primjeni i tumačenju prava samo proklamiraju pravne istine koje su oduvijek bile sastavni dio tog sustava i negiranjem njihove kreativne uloge u tumačenju prava odriču se i društvene odgovornosti za svoje odluke „skrivajući se" iza navodnih normativnih izbora zakonodavca.[21] Tako formalistički suci „ne […] vod[e] računa o metajuridičkim, tj. političkim, gospodarskim,

[15] Barić (n 4), 258.
[16] Duncan Kennedy, „Legal Formality", (1973) 2 (2) The Journal of Legal Studies, 359; Duncan Kennedy, *A Critique of Adjudication (fin de siècle)* (Harvard University Press, Cambridge i London, 1997), 105–107. Također vidi Roscoe Pound, „Mechanical Jurisprudence", (1908) 8 (8) Columbia Law Review, 605–623.
[17] U radu pojam formalizma upotrebljavam ponajprije u njegovu užem smislu, koji se odnosi na pretjerano oslanjanje na deduktivnu argumentaciju i ograničenost na pravne koncepte pri tumačenju pravnih odredbi, kao i na primat tekstualnog tumačenja. S druge strane, potrebno je napomenuti kako i teleološki argumenti jednako mogu biti upotrijebljeni formalistički (u širem smislu) ako se invokacija svrhe određene pravne norme koristi radi stvaranja privida objektivizacije interpretativnog procesa s ciljem navodne ekstrapolacije jednog ispravnog odgovora iz sustava pravnih pravila. – Aristel Skrbic, „Ideology in the Adjudication of the ECJ", (2023) 42 (6) Law and Philosophy, 568, n 26. Također vidi Kennedy, *A Critique of Adjudication (fin de siècle)* (n 16), 109–113.
[18] Tamara Ćapeta, „Courts, Legal Culture and EU Enlargement", (2005) 1 Croatian Yearbook of European Law and Policy, 38.
[19] *Ibid*., 43.
[20] Vidi detaljnu raspravu o nijansama pozitivističkih stajališta o sudovanju u Nika Bačić Selanec, *A Realist Account of European Union Citizenship*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu (2019), 52–63.
[21] Tamara Ćapeta, „Interpretativni učinak europskog prava u članstvu i prije članstva u EU", (2006) 56 (5) Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 1486, 1488; Ćapeta (n 18), 41.

socijalnim i drugim posljedicama vlastitog djelovanja".[22] Naprotiv, formalistički suci ograničavaju se na tekstualno tumačenje koje katkad dovodi i do „vulgarnog tekstualnog formalizma"[23] i gotovo ne nude nikakvu izvantekstualnu argumentaciju za svoje odluke, već svu odgovornost prebacuju na tekst.[24] Pojednostavnjeno rečeno, pravni formalizam može se shvatiti i kao fikcija da su suci pri tumačenju pravnih odredbi inherentno ograničeni tekstom odredbi iako je taj tekst sam po sebi višeznačan, a norma koju izražava neodređena.[25]

Sukladno tome, pojam formalizma u ovome se radu primarno odnosi na slučajeve u kojima Ustavni sud svoje normativne izbore prikazuje kao nužnost, odnosno tekstualnu danost, a ne kao samo jednu od više mogućih interpretacija koju valja kvalitetno obrazložiti.[26] Takav formalistički pristup tumačenju najbolje je vidljiv u korištenju argumentacije koja je cirkularna i sadržajno ograničena na pravne koncepte.[27] Ideja kako pravna argumentacija treba biti usidrena isključivo u pravnim konceptima izražava svojevrsnu „konceptualnu (transcendentalnu) pravnu misao",[28] koja se oslanja na silogističko rješavanje pravnih problema.[29] Unutar te intelektualne matrice pravni su koncepti entiteti koji sami sebe objašnjavaju i slijedom toga konceptualna je argumentacija inherentno cirkularna jer se ne oslanja na izvanpravne, iskustvene činjenice.[30] Argumentacijsko oslanjanje na pravne koncepte koje zanemaruje njihove učinke u društvu postaje „transcendentalni besmisao" („transcendental nonsense"), lišen eksplikacijske vrijednosti.[31]

Kao alternativa konceptualnom (transcendentalnom) poimanju prava i pravne argumentacije javlja se funkcionalni pristup,[32] koji napušta silogističku matricu i oslanja se na relacijsku narav prava.[33] Cohen je funkcionalizam u filozofskom smislu definirao kao

[22] Siniša Rodin, „Diskurs i autoritarnost u europskoj i postkomunističkoj pravnoj kulturi", (2005) 42 (3) Politička misao, 56.
[23] *Ibid*., 55.
[24] Ćapeta (n 18), 42–43; Rodin (n 22), 55–56.
[25] O neodređenosti prava i višeznačnosti normativnih tekstova vidi Riccardo Guastini, *Sintaksa prava* (Naklada Breza, Zagreb, 2023), 359 *et seq*.
[26] Frederick Schauer, „Formalism", (1988) 97 (4) The Yale Law Journal, 513. Schauer ovaj oblik formalizma ilustrira pozivajući se na poznati predmet *Lochner v. New York* 198 U.S. 45 (1905), u kojem je Vrhovni sud SAD-a iz neodređenog pojma „liberty", sadržanog u 14. amandmanu na Ustav SAD-a, iščitao cijelu shemu „slobode ugovaranja", koje nema u tekstu Ustava, a na temelju koje je odlučio da je propisivanje minimalnog radnog vremena protivno toj slobodi te je taj normativni izbor predstavljen kao neupitna danost (511–513). Schauer dalje navodi sljedeće: „any application of [an indeterminate general] term that denies the choice made among various eligible supplementary premises is formalistic in this sense" (514).
[27] Rodin (n 22), 58–59; Ćapeta (n 18), 42–43.
[28] Siniša Rodin, „Interpretation in the Court of Justice of the European Union: Originalism, Purposivism, and L' Economie Générale", (2019) 34 (3) American University International Law Review, 605–606, oslanjajući se na rad Felix Cohen, „Transcendental Nonsense and the Functional Approach", (1935) 36 (6) Columbia Law Review, 809–849.
[29] Rodin (n 22), 56, 60.
[30] Cohen (n 28), 820–821.
[31] *Ibid.*
[32] *Ibid*.; Rodin (n 28), 605–608.
[33] Cohen (n 28), 821 *et seq*.; Rodin (n 22), 56. Rodin konkretno navodi kako je „silogizam […] sa znanstvenoga gledišta besplodan jer zaključak, da bi bio valjan, ne smije sadržavati ništa više od onoga što

„stajalište prema kojem stvar nema 'prirodu', 'esenciju' ili 'stvarnost' u pozadini svojih manifestacija i učinaka te izvan svojih odnosa s drugim stvarima; priroda, esencija ili stvarnost stvari jesu njezine manifestacije, njezini učinci i njezini odnosi s drugim stvarima; a izvan toga, 'ona' je ništa, ili najviše točka u logičkom prostoru, mogućnost da se nešto dogodi“.[34] Nadalje, Cohen je bit funkcionalizma sažeo u uputi: „ako nešto želite shvatiti, promatrajte to na djelu“.[35] Dakle, iz funkcionalnog gledišta pravni su koncepti „transcendentalni besmisao“ i nemaju uporište u „stvarnom iskustvu“ te trebaju biti redefinirani kao „konstrukti“ ili „funkcije“ stvari koje zapravo možemo iskusiti.[36]

Primijenjen na tumačenje i pravnu argumentaciju, funkcionalizam postaje opreka formalističkom tumačenju, koje izvire iz konceptualne pravne misli i koje se fokusira na „isključivo normativnu sferu“.[37] Nasuprot formalizmu usidrenom u transcendentalnim konceptima Rodin pojašnjava kako funkcionalno tumačenje postavlja pitanje „kako se pravno pravilo ponaša u stvarnom svijetu“ te povlači za sobom i sljedeća pitanja: „Koju su svrhu autori pravila namjeravali postići tim pravilom“ te „[k]oju svrhu bi pravilo trebalo postići iz perspektive [tumača]“.[38] Kao primjer funkcionalnog tumačenja ilustrativno je spomenuti kako se njime koristi Sud Europske unije kada tumači pojam „suda“ za potrebe definiranja tijela koje je ovlašteno postaviti pitanje u prethodnom postupku ne ograničavajući se na konceptualna tumačenja nacionalnih sudova.[39] Naprotiv, Sud Europske unije izlazi iz normativne domene i istražuje koje su funkcije predmetnog nacionalnog tijela u nacionalnom pravu te kako to tijelo utječe na relevantne pravne odnose u tom smislu oblikujući određene kriterije koji su relacijske prirode i koji ne izviru iz formalne koncepcije tijela u nacionalnom pravu.[40]

Potrebno je napomenuti kako se opreka formalizma i funkcionalizma u pravnom tumačenju očituje i u podjeli pravnih normi na pravna pravila i pravne standarde.[41] Naime, prema funkcionalnom pristupu pravnom tumačenju formulacija pravnih kriterija u obliku

---

je već sadržano u premisama. Stoga nijedna zanimljiva znanstvena hipoteza nije silogistička, nego relacijska“ (56).

[34] Felix Cohen, „The Problems of a Functional Jurisprudence“, (1937) 1 (1) Modern Law Review, 7, prijevod autora.

[35] *Ibid*., 8, prijevod autora.

[36] Cohen (n 28), 826.

[37] Rodin (n 28), 606, oslanjajući se na rad Cohen (n 28). Sličan analitički okvir, koji se temelji na opreci formalističkog i funkcionalnog pristupa, primijenjen je na praksu Vrhovnog suda SAD-a vezanu uz tumačenje federalizma u radu Erwin Chemerinsky, „Formalism and Functionalism in Federalism Analysis“, (1997) 13 (4) Georgia State University Law Review, 959–984. O formalističkim i funkcionalnim tumačenjima diobe vlasti u praksi Vrhovnog suda SAD-a vidi Thomas W. Merrill, „The Constitutional Principle of the Separation of Powers“, (1992), 1991 The Supreme Court Review, 225–260.

[38] Rodin (n 28), 608, prijevod autora.

[39] *Ibid*., 607. Rodin na istom mjestu navodi još primjera iz prakse Suda Europske unije koji odgovaraju funkcionalnom pristupu tumačenju.

[40] *Ibid.*

[41] Pierre Schlag, „Formalism and Realism in Ruins (Mapping the Logics of Collapse)“, (2009) 95 (1) Iowa Law Review, 225–228. Schlag kao primjer pravnog pravila navodi: „buka iznad 80 decibela kažnjava se novčanom kaznom od 100 dolara“, a kao primjer pravnog standarda: „pretjerana buka kažnjava se primjerenom novčanom kaznom“ (225), prijevod autora.

pravnih standarda puno je fleksibilnija i ostavlja tijelima primjene veću diskreciju.[42] Suprotno tome, formulacija pravnih kriterija u obliku pravnih pravila znatnije ograničava tijela primjene jer se pravna pravila primjenjuju gotovo automatizmom time se približavajući formalističkoj viziji „mehaničke" primjene prava.[43]

Funkcionalno tumačenje postaje vrlo relevantno kod formulacije kriterija koji bi trebali biti od koristi pri određivanju koji to zakoni razrađuju Ustavom utvrđena ljudska prava i temeljne slobode. Štoviše, gotovo je intuitivno kako ti kriteriji moraju biti osjetljivi na stvarne učinke tih zakona i njihovu relevantnost za zaštitu ljudskih prava,[44] odnosno moraju se fokusirati na društvene funkcije pojedinih zakona čija je pravna priroda predmet analize. Funkcionalni pristup uzima u obzir materijalnu povezanost pravnih instituta koji su uređeni pojedinim zakonima s materijom određenih temeljnih prava, a ne ograničava se na koncept temeljnog prava ili zakonskog instituta izvan društvenog konteksta. Tako će se u nastavku rada analizom metodologije koju je Ustavni sud koristio pri rješavanju toga problema pokazati kako je nedostatak funkcionalnog pristupa (i pri oblikovanju kriterija i pri njegovoj daljnjoj primjeni) doveo do apsurdnih rješenja, koja su degradirala ustavnu kategoriju organskih zakona kojima se razrađuju temeljna prava. Umjesto da je problematici pristupio funkcionalno, Ustavni se sud formalistički ograničio na pravne koncepte i nedovoljno uvjerljivom argumentacijom neke zakone koji uređuju materiju koja bi trebala spadati u organskozakonski rezervat svrstao u ordinarne zakone. Zanimljivo je spomenuti kako je i sam Ustavni sud u više navrata upozorio sudove i tijela javne uprave na opasnost od „pretjeranog pravnog formalizma" pri primjeni prava.[45] Međutim, analiza ustavnosudske metodologije u ovome radu pokazat će kako i sam Ustavni sud pribjegava formalističkom tumačenju prava,[46] koje ozbiljno ugrožava samu svrhu kategorije organskih zakona.

3. FORMULACIJA KRITERIJA ZA DISTINKCIJU IZMEĐU ORGANSKOZAKONSKE I ORDINARNE MATERIJE: DEZINTEGRACIJA GLAVE III. „ZAŠTITA LJUDSKIH PRAVA I TEMELJNIH SLOBODA" USTAVA REPUBLIKE HRVATSKE

Problematikom identifikacije zakona koji razrađuju Ustavom utvrđena ljudska prava i temeljne slobode i za čije je donošenje posljedično propisana apsolutna većina glasova zastupnika u Hrvatskom saboru Ustavni se sud prvi put bavio 1995. godine povodom ocjene formalne ustavnosti Zakona o javnom informiranju.[47] Ustavni je sud ustanovio

[42] *Ibid.* Vidi i Pierre Schlag, „Rules and Standards", (1985) 33 (2) UCLA Law Review, 379–430.
[43] Schlag (n 41). Vidi i Schlag (n 42).
[44] Barić (n 5), 214; Barić (n 4), 259.
[45] Frane Staničić, „Pretjerani pravni formalizam i postupci javne nabave", (2017) 67 (3–4) Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 541–546.
[46] O formalističkom tumačenju Ustavnog suda vidi Ćapeta (n 18), 40–41; Jasminka Pecotić Kaufman, „Judicial Interpretation and Competition Law Enforcement: Authoritarian Legal Culture, Semantic Dissonance and Skewed Agencification in Post-Socialist Croatia", (2023) 48 (3–4) Review of Central and East European Law, 311–314.
[47] Rješenje broj: U-I-1010/1994. od 15. ožujka 1995., Narodne novine, br. 19/1995, i odluka broj: U-I-1010/1994. od 29. studenoga 1995.

kako Zakon o javnom informiranju razrađuje slobodu mišljenja i izražavanja misli, slobodu tiska, govora i javnog nastupa te zabranu cenzure i zaključio kako je taj zakon trebao biti donesen apsolutnom većinom glasova saborskih zastupnika.[48] Do tog je zaključka Ustavni sud došao oslanjajući se na čl. 3. predmetnog zakona, koji je propisivao, između ostalog, da je javno informiranje slobodno te da „sloboda javnog informiranja obuhvaća osobito slobodu izražavanja misli, slobodu prikupljanja, istraživanja, objavljivanja, širenja i primanja informacija".[49] Dakle, Ustavni je sud temeljem analize teksta općih odredbi Zakona o javnom informiranju zaključio da taj zakon razrađuje ljudska prava i temeljne slobode, bez razrade metodologije za identifikaciju organskozakonske materije. Ta je metodologija razrađena 2003. godine prilikom ocjene ustavnosti Zakona o izmjenama i dopunama Kaznenog zakona, kada je utvrđeno kako bi se širokom ustavnom interpretacijom „u cijelosti […] izbrisala razliku između 'običnog' (ordinarnog) zakona i organskog zakona, što očito nije bio cilj ustavotvorca", jer „u zakonodavnoj praksi gotovo i nema zakona koji u određenom broju svojih odredaba barem dijelom ne razrađuje" neko od prava koje se nalazi u glavi III. Ustava, naslovljenoj „Zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda".[50] Nadalje, Ustavni sud navodi kako se „treba […] ograničiti na područje slobode, jednakosti i poštivanja prava čovjeka, kao temeljnih ustavnih vrednota propisanih u članku 3. Ustava. Njihov je sadržaj – za razliku od gospodarskih, socijalnih i kulturnih prava – određen samim Ustavom i individualiziran zajamčenom pravnom zaštitom na nacionalnoj i međunarodnoj razini".[51] Iz takve formulacije navodno proizlazi kako se organskim zakonom koji razrađuje Ustavom utvrđena ljudska prava i temeljne slobode „ima […] smatrati samo onaj zakon kojemu su temeljni predmet uređenja pojedino ili pojedina Ustavom utvrđena osobna i politička prava i slobode čovjeka".[52]

U toj je odluci Ustavni sud ispravno zaključio kako materija koju uređuje Kazneni zakon svakako podrazumijeva razradu ograničenja slobode iz čl. 22. Ustava te se radi o organskom zakonu.[53] Smatram da je taj zaključak zasigurno adekvatan, ali metodologija i sam kriterij koji je Ustavni sud postavio kao mjerodavan pri ocjeni pravne prirodne

[48] Rješenje broj: U-I-1010/1994. od 15. ožujka 1995., Narodne novine, br. 19/1995.
[49] *Ibid*.
[50] Odluka broj: U–I– 2566/2003, U-I-2892/2003 od 27. studenoga 2003., Narodne novine, br. 190/2003, t. 7.
[51] *Ibid*.
[52] *Ibid*.
[53] *Ibid.*, t. 9. Također, u kasnijoj odluci (U-I-4253/2022 od 27. rujna 2022., t. 7.), u kojoj se bavio pravnom prirodom Zakona o kaznenom postupku, Ustavni je sud ponovio stajalište kako „u pravnom poretku utemeljenom na vladavini prava i počinitelja kaznenog djela mora se zaštititi od prekomjernog zadiranja javne vlasti u njegovu slobodu, koje – pri zakonskom određivanju kaznenih djela i kaznenih sankcija, te pri određivanju intenziteta tih sankcija – ne smije prijeći u neprihvatljiv stupanj državne represije. Stoga je nužno da se instituti kojima se razrađuje pravo države na progon i kažnjavanje povreditelja zakonom zaštićenih dobara normiraju na način koji ne vrijeđa prava i slobode koje su Ustavom zajamčene svakom pojedincu". Posljedično je odlučeno kako je Zakon o kaznenom postupku također neupitno organski zakon. Nadalje, Ustavni je sud stajalište o materijalnoj povezanosti kaznenopravne materije s razradom ljudskih prava i temeljnih sloboda primijenio i na Prekršajni zakon odlučivši kako se radi o organskom zakonu jer se i tim zakonom zadire u kaznenopravnu materiju, što dovodi do zaključka da taj zakon razrađuje ljudska prava i temeljne slobode (Rješenje broj: U-I-4433/2007. od 19. lipnja 2009., Narodne novine, br. 77/2009).

određenih zakona, a koji je primjenjivao u daljnjoj praksi, vrlo je problematičan. Prema Ustavnom sudu bilo je potrebno razviti kriterij koji bi ograničio doseg interpretacije kako bi se sačuvala distinkcija između ordinarnog i organskog zakonodavstva te se organsko zakonodavstvo tretiralo kao iznimka koju valja tumačiti restriktivno. Naravno, i sama tvrdnja da iznimke valja tumačiti restriktivno također je produkt određene interpretativne ideologije i ne treba je uzeti kao očiglednu istinu.[54] Suprotno stavu Ustavnog suda, u stručnom mišljenju znanstvenog savjetnika Lauca izneseno je mišljenje kako je u slučaju sumnje „bolje […] ići na ekstenzivno tumačenje".[55] Međutim, tvrdnja o restriktivnoj interpretaciji može se shvatiti samo kao iskaz o potrebi formulacije operativnog kriterija čijom bi se primjenom organskozakonska materija mogla identificirati na adekvatan način, ni preusko ni suviše ekstenzivno.[56]

Uvažavajući činjenicu da je potrebno razviti kriterij kojim bi se učinkovito operacionalizirala delimitacija organskog i ordinarnog zakonodavstva u praksi, Ustavni je sud formulirao kriterij kojim je ozbiljno narušio integritet i svrhu organskih zakona u pravnom poretku Republike Hrvatske. Naime, pomnijom analizom vidljivo je kako je Ustavni sud zapravo razvio dva potkriterija unutar svog testa: prvi potkriterij odnosi se na temeljni predmet uređenja zakona, koji se, prema drugom potkriteriju, mora odnositi na osobna i politička prava i slobode. Imajući na umu razliku između formalističkog i funkcionalnog tumačenja, smatram da je prvi potkriterij (temeljni predmet uređenja zakona) funkcionalan, dok je drugi potkriterij (uklanjanje gospodarskih, socijalnih i kulturnih prava iz organskozakonskog rezervata) formalistički.[57] Točnije, kriterij temeljnog predmeta uređenja zakona osjetljiv je na sustavnu i strukturalnu važnost određenih zakona u pogledu značajnog zadiranja u materiju pojedinih ljudskih prava i temeljnih sloboda u našem pravnom poretku i podsjeća na teoriju esencije koju je razvio njemački Savezni ustavni sud u praksi koja se odnosila na određivanje materije zakonskog rezervata,[58] a koju je Barić predložila kao alternativu sadašnjoj praksi vezanoj uz organske zakone.[59] Po uzoru na teoriju esencije Barić Ustavnom sudu predlaže sljedeći test, koji se sastoji od dva pitanja: „odnosi li se zakon u pretežitoj mjeri na ljudsko pravo ili temeljnu slobodu" i „ulazi li zakon u srž, samu bit dotičnog prava ili slobode", pri čemu bi se zakon koji udovoljava tim međusobno povezanim kriterijima trebao smatrati organskim zakonom.[60] Iako Barić iznosi kako je Ustavni sud u praksi o organskim zakonima kojima se razrađuje djelokrug i način rada državnih tijela implementirao mjerilo temeljnog

[54] Vidi Víctor García Yzaguirre i Hugo Osorio Morales, „Restrictive Interpretation of Exceptions: Identification and Hunt of Ideologies", (2023) 73 (4) Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 721–744.
[55] Prema Barić (n 4), 259.
[56] Usporedi s *ibid*., 258.
[57] Ove (pot)kriterije moguće je promatrati i u okviru dihotomije pravnih normi na pravila i standarde. Kriterij po kojem bi se organskim zakonima kojima se razrađuju ljudska prava i temeljne slobode trebali smatrati zakoni kojima je temeljni predmet uređenja (sa svim svojim funkcionalnim analitičkim konotacijama) bilo koje Ustavom utvrđeno ljudsko pravo i temeljna sloboda zapravo bi predstavljao fleksibilniji standard, dok je ograničenje organskozakonskog rezervata na osobna i politička prava bliže krutom pravilu. Vidi *supra* n 41 i n 42.
[58] Vidi Barić (n 5), 204–205; Barić (n 4), 259.
[59] Barić (n 4), 259–260.
[60] *Ibid*., 259.

predmeta uređenja koje metodološki podsjeća na teoriju esencije,[61] napomenuo bih kako je i u praksi koja je predmet analize ovog rada također uveden taj funkcionalni kriterij. Problem je u tome što taj funkcionalni kriterij, koji se odnosi na temeljni predmet uređenja zakona, nije doktrinarno proširen i elokventnije razrađen upravo po uzoru na praksu njemačkog Saveznog ustavnog suda, već je marginaliziran u korist formalističkog kriterija i tako gotovo lišen svojeg korisnog učinka.[62] Iako je potreba za restriktivnim tumačenjem zadovoljena već uvođenjem kriterija temeljnog predmeta uređenja, Ustavni je sud uveo i drugi potkriterij i tako organskozakonsku materiju dodatno ograničio na osobna i politička prava. Taj je drugi potkriterij formalistički ponajprije zato što je njime složeno funkcionalno pitanje svedeno na automatski uvid u odjeljak Ustava naslovljen „osobne i političke slobode i prava", čime se ostvaruje privid postizanja formalističkog ideala pravne određenosti i „egzaktnosti", tj. prividna sposobnost gotovo strojne identifikacije organskozakonske materije na način da se instituti koje sporni zakon regulira jednostavno „pronađu" unutar sadržaja neke od odredbi tog odjeljka Ustava, a bez značajnog razmatranja funkcije pojedinog zakona.[63]

Smatram kako je Ustavni sud pogrešno pristupio problemu kada se prilikom ocjene ustavnosti Zakona o izmjenama i dopunama Kaznenog zakona, a u svrhu restriktivne interpretacije, pitao koja su to *Ustavom utvrđena ljudska prava i temeljne slobode* o kojima govori čl. 83. st. 2. Ustava, umjesto da se samo pitao što je *razrada* tih prava, odnosno koji su to *zakoni* koji razrađuju ljudska prava i temeljne slobode. Zbog takva pogrešno postavljenog interpretativnog pitanja Ustavni je sud dvostruko ograničio organskozakonski rezervat – i kvantitativnim i kvalitativnim kriterijem. Kriterij temeljnog predmeta uređenja odnosi se na intenzitet odnosno mjeru reguliranja pojedinog ljudskog prava i slobode[64] te je on po svojoj prirodi kvantitativan i sasvim dovoljan za konkretnu operacionalizaciju u svrhu restriktivnijeg tumačenja. Tim kriterijem odgovara se na pitanje što je to *razrada* ljudskih prava i temeljnih sloboda, odnosno u kojoj mjeri zakon uređuje ljudska prava. S druge strane, kriterij kojim je organskozakonska materija ograničena na osobna i politička prava kvalitativan je[65] i kao takav prekomjerno je oštetio integritet kategorije organskih zakona bez adekvatne argumentacije koja bi opravdala njegovo postojanje. Njime se odgovara na pitanje koja su to Ustavom utvrđena ljudska

[61] *Ibid*., 259–260.

[62] To je problematično iz još jednog razloga. Naime, Ustavni sud nije se osvrtao detaljno na situacije u kojima je organskozakonska materija u nekoj mjeri razrađena u zakonima kojima temeljni predmet uređenja nisu ljudska prava i temeljne slobode. Primjerice, hrvatsko kazneno materijalno zakonodavstvo nije jedinstveno, pa se tako u čl. 624.–628. Zakona o trgovačkim društvima (Narodne novine, br. 111/1993, 34/1999, 121/1999, 52/2000, 118/2003, 107/2007, 146/2008, 137/2009, 111/2012, 125/2011, 68/2013, 110/2015, 40/2019, 34/2022, 114/2022, 18/2023, 130/2023) propisuju određena kaznena djela, a Ustavni je sud utvrdio kako je kaznenopravna materija organskozakonska materija. Upravo zbog takvih situacija potrebno je razraditi taj funkcionalan kriterij. Za komparativan pregled prakse koja se bavila tim doktrinarnim nijansama vidi Barić (n 4), 266–274.

[63] Usporedi s Barić (n 4), 259.

[64] Barić (n 4), 259; Barić (n 5), 206, gdje autorica navodi kako je, prema teoriji esencije razvijenoj u praksi njemačkog Saveznog ustavnog suda vezanoj uz određivanje materije zakonskog rezervata, „[p]resudan […] kriterij intenzitet utjecaja na ljudska prava, a ne konkretan sadržaj pojedinog ljudskog prava".

[65] Usporedbi s Barić (n 5), 206.

prava i temeljne slobode relevantne za organskozakonski rezervat, a to pitanje, kako ću dalje elaborirati, nikada nije ni trebalo biti postavljeno. Budući da nijedna odredba Ustava ne upućuje na potrebu postojanja takva kvalitativnog kriterija, može se zaključiti kako je Ustavni sud, potaknut iracionalnim strahom od „ekstenzivnog tumačenja", pronašao zaklon upravo u formalističkoj iluziji navodno poželjne pravne „preciznosti", unatoč tome što je već imao na raspolaganju operativan kriterij kvantitativne prirode.

Ustavni je sud ograničenje organskozakonske materije na osobna i politička prava i slobode potkrijepio sljedećom formulacijom: „treba se ograničiti na područje slobode, jednakosti i poštivanja prava čovjeka, kao temeljnih ustavnih vrednota propisanih u članku 3. Ustava. Njihov je sadržaj – za razliku od gospodarskih, socijalnih i kulturnih prava – određen samim Ustavom i individualiziran zajamčenom pravnom zaštitom na nacionalnoj i međunarodnoj razini".[66] S takvim rasuđivanjem postoji nekoliko ozbiljnih problema, koji će biti detaljno analizirani u ostatku ovog poglavlja.

3.1. NEDOSTATAK TEKSTUALNE OSNOVE ZA DEZINTEGRACIJU GLAVE III. USTAVA

Kao što sam već napomenuo, pitanje „koja su to Ustavom utvrđena ljudska prava i slobode" o kojima se govori u čl. 83. st. 2. nikada nije trebalo ni biti postavljeno jer u samom tekstu Ustava nema nikakve osnove koja bi upućivala na dezintegraciju glave III. Ustava. Ta se glava sastoji od tri odjeljka: „zajedničke odredbe", „osobne i političke slobode i prava" te „gospodarska, socijalna i kulturna prava". U čl. 83. st. 2. Ustava jasno je iskazano kako su organski zakoni upravo zakoni koji razrađuju „Ustavom utvrđena ljudska prava i temeljne slobode", što se poklapa s naslovom kompletne glave III. („zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda"), a ne samo jednog njezina određenog odjeljka.

U kontrastu s hrvatskim normativnim izričajem španjolski Ustav u čl. 81. propisuje kako su zakoni koji razrađuju „temeljna prava i javne slobode" organski zakoni, a isti taj Ustav unutar glave „prava i slobode" sadrži odjeljak naslovljen upravo „temeljna prava i javne slobode".[67] Proizlazi kako određena prava, kao što su pravo na brak, garancija privatnog vlasništva i radnopravna materija, ne spadaju u organskozakonski rezervat jer se nalaze unutar odjeljka „prava i dužnosti građana", koji je, iako dio glave „prava i slobode", jasno strukturalno odijeljen od odjeljka „temeljna prava i javne slobode".[68] Evidentno je da u slučaju nomotehničke strukture španjolskog Ustava tekstualni izričaj kojim se kvalificira organskozakonska materija korespondira s naslovom odjeljka strukturalno odijeljenog od drugih odjeljaka u kojima se također navode određena ustavna prava. Prema tome, diskvalifikacija nekih prava koja se mogu svrstati u kategoriju gospodarskih, socijalnih i

[66] Odluka br. U-I-2566/2003, U-I-2892/2003, od 27. studenoga 2003., Narodne novine, br. 190/2003, t. 7.
[67] Barić (n 4), 258.
[68] *Ibid*. Također vidi Ustav Španjolske, od 31. listopada 1978., dostupno na: https://www.boe.es/buscar/pdf/1978/BOE-A-1978-40001-consolidado.pdf (posjećeno 19. lipnja 2026.).

kulturnih prava[69] iz organskozakonske materije u španjolskom ustavnom poretku tekstualno je utemeljena, dok u hrvatskom slučaju takva utemeljenja nema.

Takav propust objašnjavam pretjeranom fiksacijom na pravne koncepte i pravnu određenost, koja generira formalističko tumačenje, jer je Ustavnom sudu očito bilo oportunije formulirati formalistički, mehanički kriterij na štetu funkcionalnog kriterija. Tako je Ustavni sud bez ikakve tekstualne osnove za potrebe tumačenja čl. 83. st. 2. Ustava odlučio kako su osobna i politička prava podobna za organskozakonsku materiju, dok gospodarska, socijalna i kulturna prava to nisu, a sve u svrhu navodnog imperativa restriktivnog tumačenja.

3.2. APSTRAKTNA, KONFUZNA, SELEKTIVNA I MANIPULATIVNA INVOKACIJA ODREĐENIH USTAVNIH VREDNOTA IZ ČL. 3. USTAVA

Kvalitativnu redukciju organskozakonskog rezervata na osobna i politička prava Ustavni je sud argumentirao invokacijom triju vrednota[70] iz čl. 3. Ustava, i to „slobode, jednakosti i poštivanja prava čovjeka".[71]

Invokacija tih vrednota u svojstvu argumenta prije svega je apstraktna i konfuzna jer Ustavni sud nije objasnio zašto konkretno te tri vrednote dovode do zaključka da se pojam ljudskih prava i temeljnih sloboda iz čl. 83. st. 2. Ustava odnosi samo na osobna i politička prava. Moglo bi se eventualno reći kako sloboda kao vrednota upućuje na osobnu slobodu iz čl. 22. Ustava, koja je svrstana u osobna i politička prava, ali to i dalje ne objašnjava dezintegraciju glave III. Ustava. Nadalje, jednakost i poštivanje prava čovjeka također su vrlo apstraktne vrednote, čija upotreba u obliku argumenta nije razjašnjena, a koje same po sebi ne navode na diskvalifikaciju gospodarskih, socijalnih i kulturnih prava iz organskozakonske materije. Pogotovo je nejasna cirkularna invokacija vrednote „poštivanje prava čovjeka", jer ona još manje navodi na zaključak do kojeg je došao Ustavni sud i zapravo ne objašnjava ništa. Naime, sintagma „poštivanje prava čovjeka" na semantičkoj je razini sinonim za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i pravno se ne odnosi samo na osobna i politička prava i slobode.

Pozivanje na jednakost u tom je kontekstu posebno konfuzno jer implicira kako se jednakost valjda odnosi samo na osobna i politička prava, što svakako nije slučaj. To više je nejasna uloga jednakosti, kao i čl. 3. Ustava uopće u predmetnoj praksi, kad se u obzir uzme da odjeljcima „osobne i političke slobode i prava" i „gospodarska, socijalna i kulturna prava" prethodi odjeljak naslovljen „zajedničke odredbe". To je relevantno zato što je u odluci kojom je ustanovljeno da je Zakon o ravnopravnosti spolova organski zakon

[69] Također vidi Barić (n 4), 258, gdje se objašnjava kako su u španjolskom Ustavu pravo na obrazovanje, sveučilišna autonomija i pravo na sindikalno organiziranje i štrajk također svrstani unutar odjeljka „temeljna prava i javne slobode".

[70] O ustavnim vrednotama općenito i u kontekstu Ustava RH vidi Arsen Bačić, „Ustav Republike Hrvatske i najviše vrednote ustavnog poretka", (2012) 49 (1) Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 1–21.

[71] Odluka broj: U-I-2566/2003, U-I-2892/2003 od 27. studenoga 2003., Narodne novine, br. 190/2003, t. 7.

Ustavni sud zaključio kako taj zakon razrađuje temeljnu vrednotu ravnopravnosti spolova iz čl. 3. i jamstvo zabrane diskriminacije iz čl. 14. st. 1. Ustava.[72] Zabrana diskriminacije iz čl. 14. st. 1., kao negativan izričaj načela jednakosti, nalazi se upravo u odjeljku naslovljenom „zajedničke odredbe", što i nomotehnički pokazuje da se to strukturalno načelo odnosi kako na osobna i politička tako i na gospodarska, socijalna i kulturna prava. Kad se čita odluka o Zakonu o ravnopravnosti spolova u kontekstu kriterija koji Ustavni sud smatra relevantnim za ocjenu pravne prirode pojedinih zakona, nameće se zaključak kako Ustavni sud u predmetnoj praksi smatra da se načelo nediskriminacije odnosi samo na osobna i politička prava. Štoviše, čini se da Ustavni sud osobna i politička prava smatra nešto konkretnijim refleksijama vrednota slobode, jednakosti i poštivanja prava čovjeka, pa zapravo pri odlučivanju o pravnoj prirodi pojedinih zakona razmatra upravo te vrednote posredstvom određenih osobnih i političkih prava, čije posredstvo u nekim situacijama i nije potrebno.[73] Takav zaključak proizlazi iz odluke o pravnoj prirodi Zakona o ravnopravnosti spolova u kojoj se Ustavni sud oslonio na čl. 3. i čl. 14. Ustava, a ne na neku odredbu iz odjeljka „osobne i političke slobode i prava". Naravno, konstrukcija da se jednakost odnosi samo na osobna i politička prava nije održiva ni u kojoj konstelaciji argumenata, a postojanje odjeljka „zajedničke odredbe" unutar glave III. Ustava pokazuje da čak i na nomotehničkoj razini (koja je relevantna Ustavnom sudu) takva tvrdnja nema smisla. Drugim riječima, nije jasno kako se ograničavanjem na područje jednakosti iz organskozakonske materije isključuju gospodarska, socijalna i kulturna prava kad su i nomotehnički obuhvaćena čl. 14. st. 1., koji sadrži načelo nediskriminacije kao negativnu formulaciju načela jednakosti i operacionalizira ga i prema gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima. Zbog svega navedenoga smatram da je pozivanje na te tri vrednote apstraktno i konfuzno jer one same po sebi nikako ne navode na zaključak da su samo osobna i politička prava inkorporirana u organskozakonsku materiju.

Također, invokacija tih vrednota selektivna je i manipulativna. Ustavni je sud kao argument za svoju tvrdnju naveo samo tri temeljne vrednote iz čl. 3. Ustava, a vrlo je lako moguće zamisliti hipotetski paragraf odluke u kojem bi se Ustavni sud pozvao i na vrednote socijalne pravde i nepovredivosti vlasništva[74] te tako zaključio da su i gospodarska, socijalna i kulturna prava podobna za integraciju u organskozakonsku materiju. Potrebno je dodati kako je Republika Hrvatska u čl. 1. Ustava definirana i kao socijalna država, što je jednako apstraktna kategorija kao i navedene temeljne ustavne

[72] Odluka broj: U-I-2696/2003. od 16. siječnja 2008., Narodne novine, br. 14/2008, t. 6.

[73] Ustavni je sud takvim pristupom pod pojmom razrade ljudskih prava i temeljnih sloboda načelno obuhvatio i zakone koji ne uređuju samo prava strogo nomotehnički klasificirana kao osobna i politička, već sustavno uređuju jamstvo jednakosti i nediskriminacije, pa time i vrednotu ravnopravnosti spolova. Naravno, detaljno uređenje načela jednakosti od sustavne je i strukturalne važnosti za učinkovitu zaštitu ljudskih prava zato što je cilj zakona kojima se ono razrađuje upravo izgradnja učinkovitog okvira pravne zaštite za eliminaciju diskriminacije kao preduvjeta za ostvarivanje prava i sloboda, a načelo nediskriminacije i nomotehnički se nalazi u glavi III. Ustava. Međutim, Ustavni sud nije metodološki razjasnio svoje postupanje u vezi s načelom jednakosti i nediskriminacije u kontekstu neopravdane dezintegracije glave III. Ustava, što je rezultiralo nekoherentnom i kontradiktornom praksom, kojom je samo posljednji odjeljak glave III. Ustava diskvalificiran iz organskozakonskog rezervata.

[74] Čl. 3. Ustava RH.

vrednote, ali je istom logikom mogla poslužiti kao argument u korist integracije gospodarskih, socijalnih i kulturnih prava u organskozakonsku materiju.

Apstraktno, konfuzno, selektivno i manipulativno pozivanje na tri temeljne ustavne vrednote iz čl. 3. Ustava pokazuje kako je argumentacija Ustavnog suda formalistička jer je normativni izbor Ustavnog suda pri formulaciji predmetnog kriterija prikazan kao logička posljedica holističkog čitanja Ustava i mehaničke, deduktivne primjene temeljnih vrednota, a sama je argumentacija pri tome cirkularna i nejasna.

3.3. GOSPODARSKA, SOCIJALNA I KULTURNA PRAVA U KONTEKSTU PRIMJENE ČL. 83. ST. 2. USTAVA U POSTUPKU KONTROLE FORMALNE USTAVNOSTI ZAKONA

Kvalitativnu redukciju organskozakonske materije na osobna i politička prava Ustavni je sud dodatno potkrijepio i sljedećom tvrdnjom: sadržaj je osobnih i političkih prava – „za razliku od gospodarskih, socijalnih i kulturnih prava – određen samim Ustavom i individualiziran zajamčenom pravnom zaštitom na nacionalnoj i međunarodnoj razini".[75]

Pretpostavljam kako Ustavni sud tim argumentom aludira na distinkciju između pozitivnih i negativnih prava implicirajući kako su pozitivna prava *lex imperfecta*, što bi značilo da su sadržajno neodređena i da kao takva ne mogu izravno biti predmetom sudske zaštite.[76] Drugim riječima, Ustavni sud implicira kako su prava iz odjeljka „gospodarska, socijalna i kulturna prava" po svojoj pravnoj prirodi pozitivna prava i time podvrsta normi/načela koja se naziva programatskim normama, a to su norme kojima „nisu (razmjerno precizno) određeni ni razred činjeničnih stanja u prisutnosti kojih treba nastupiti pravna posljedica ni sama pravna posljedica".[77] S druge strane, u slučaju načela u užem smislu „nije (razmjerno precizno) određen razred činjeničnih stanja u prisutnosti kojih treba nastupiti propisana pravna posljedica, ali je određena pravna posljedica".[78] Iz toga proizlazi kako programatske norme zbog svojeg neodređenog pravnog sadržaja i uvjetovanosti razradom u zakonodavstvu nisu podobne za integraciju u organskozakonsku materiju. S takvim zaključkom postoje najmanje tri ozbiljna problema.

Prvi problem proizlazi iz netočnosti tvrdnje da su sva prava u katalogu gospodarskih, socijalnih i kulturnih prava[79] pozitivna prava, programatske norme i time *lex imperfecta*.

---

[75] Odluka broj: U-I-2566/2003, U-I-2892/2003 od 27. studenoga 2003., Narodne novine, br. 190/2003, t. 7.
[76] Vidi Branko Smerdel, *Ustavno uređenje europske Hrvatske* (Narodne novine, Zagreb, 2020), 108–109. Prema toj klasičnoj podjeli negativna prava od države zahtijevaju suzdržavanje od ograničavanja određenih zaštićenih područja života pojedinaca, dok pozitivna prava od države traže aktivno djelovanje s ciljem ostvarenja nekih društvenih vrijednosti radi poboljšanja kvalitete života pojedinaca. O pozitivnim i negativnim pravima u ustavnopravnoj teoriji, kao i o podjeli pozitivnih prava na „socioekonomska prava" i na „protektivna prava", vidi Stephen Gardbaum, „The Structure and Scope of Constitutional Rights", u: Tom Ginsburg, Rosalind Dixon (ur.), *Comparative Constitutional Law (Research Handbooks in Comparative Law)* (Edward Elgar Publishing, Cheltenham i Northampton, 2011), 397–399.
[77] Luka Burazin i Svan Relac, „Primjena Ustava od strane (hrvatskih) redovnih sudova", (2023) 73 (5) Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 850.
[78] *Ibid*.
[79] Čl. 48.–70. Ustava RH.

Odnosno, netočno je reći kako njihov sadržaj nije „određen samim Ustavom i individualiziran zajamčenom pravnom zaštitom na nacionalnoj i međunarodnoj razini“.[80] To je vidljivo na primjeru dvaju (formalno)gospodarskih prava, pravu vlasništva[81] i jamstvu zaštite poduzetničke i tržišne slobode[82]. Oba navedena prava imaju određen negativan sadržaj i individualizirana su zajamčenom pravnom zaštitom na nacionalnoj i međunarodnoj razini.[83] Štoviše, o njima postoji opsežna nacionalna i međunarodna sudska praksa.[84] Potrebno je istaknuti i kako je pravo vlasništva u katalozima ljudskih prava prisutno još od Deklaracije o pravima čovjeka i građanina iz 1789. godine.[85] Pravo na štrajk, inače socijalno pravo, također ima određen minimalan negativan sadržaj, zajamčeno je i na međunarodnoj razini, te o tom pravu postoji relevantna sudska praksa na nacionalnoj i europskoj razini.[86] Nadalje, pravo na obrazovanje, koje se smatra kulturnim pravom, ima određen minimalan negativan sadržaj i zajamčenu zaštitu na nacionalnoj i međunarodnoj razini.[87] Svaki od tih primjera, bilo da se radi o pravu koje je u našem Ustavu formalno okarakterizirano kao gospodarsko, socijalno ili kulturno pravo, zadovoljava uvjete za koje je Ustavni sud ustvrdio da ih ispunjavaju samo osobna i politička prava i slobode. Iz ove analize jasno je kako diferencijacija koju je Ustavni sud uveo u pojam ljudskih prava i temeljnih sloboda za potrebe definiranja organskozakonske materije nije supstantivna, već isključivo ovisi o formalnoj sistematizaciji odredbi u tekstu Ustava.

[80] Odluka br. U-I-2566/2003, U-I-2892/2003 od 27. studenoga 2003., Narodne novine, br. 190/2003, t. 7.
[81] Čl. 48. Ustava RH.
[82] *Ibid*., čl. 49.
[83] Vidi čl. 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/1997, 6/1999, 14/2002, 13/2003, 9/2005,1/2006, 2/2010, i čl. 16.–17. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, Službeni list Europske unije, C 202, 7. lipnja 2016. (dalje: Povelja Europske unije o temeljnim pravima).
[84] O praksi Europskog suda za ljudska prava vezanoj uz zaštitu prava vlasništva zajamčenu čl. 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda vidi William A. Schabas, *The European Convention on Human Rights: A Commentary* (Oxford University Press, Oxford, 2015), 967–984. Vezano uz zaštitu poduzetničke slobode zanimljivo je spomenuti neke od recentnih presuda Suda Europske unije, kao npr. presudu od 14. ožujka 2017. Samira Achbita and Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding v G4S Secure Solutions NV, C-157/15, EU:C:2017:203, i presudu od 14. ožujka 2017. Asma Bougnaoui i Association de défense des droits de l'homme (ADDH) protiv Micropole SA, C-188/15, EU:C:2017:204.
[85] Vidi Schabas (n 84), 958. Također vidi Dalibor Čepulo, „Francuska revolucija i Deklaracija o pravima čovjeka i građanina 1789. godine: problemi političke demokracije“, (1989) 21 (1–3) Časopis za suvremenu povijest, 171–172. Stav kako pravo vlasništva ne čini dio organskozakonskog rezervata Ustavni je sud zauzeo, primjerice, kada je obrazložio kako pravo vlasništva „ne pripada u osobno i političko ustavno pravo iz članaka 21.–47. Ustava, već pripada među gospodarska, socijalna i kulturna ustavna prava“ te „[s]toga pitanje razrađuje li [Zakon o najmu stanova] pravo vlasništva nije relevantno“ (Odluka i rješenje broj: U-I-3242/2018 od 14. rujna 2020., Narodne novine, br. 105/2020, t. 22.1.).
[86] Vidi čl. 61. Ustava RH, čl. 8. st. 1. t. d Međunarodnog pakta o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima, Službeni list SFRJ, br. 7/1971; Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 12/1993, čl. 6. st. 4. Europske socijalne povelje, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 15/2002 i čl. 28. Povelje Europske unije o temeljnim pravima. Za sudsku praksu vezanu uz temeljno pravo na štrajk vidi npr. presudu Suda Europske unije od 11. prosinca 2007. International Transport Workers' Federation i Finnish Seamen's Union protiv Viking Line ABP i OÜ Viking Line Eesti, C- 438/05, EU:C:2007:772.
[87] Čl. 66. Ustava RH. O praksi Europskog suda za ljudska prava na temelju čl. 2. Protokola br. 1 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, vidi Schabas (n 84), 995.–1006.

Drugi problem odnosi se na impliciranu tvrdnju kako su programatske norme u pogledu pravne zaštite sudski irelevantne. Drugim riječima, iako su (određena) socijalna prava često shvaćena kao programatske norme,[88] ona su itekako relevantna kao interpretativna sredstva i redovni ih sudovi koriste kako bi pomoću njih popunili pravne praznine „konstruiranjem […] neizraženog pravila" potrebnog za rješavanje konkretnog slučaja.[89] Osim interpretativne relevantnosti programatskih normi, pa tako i socijalnih prava, potrebno je napomenuti kako Ustav Republike Hrvatske, za razliku, primjerice, od ustava Irske, Indije i Španjolske, ne sadrži odredbu ili strukturalno obilježje koje bi upućivalo na razliku između (sudski garantiranih) „prava u užem smislu" i „smjernica […] socijalne i ekonomske politike" bez praktičnog učinka pred sudovima.[90] Zanimljivo je spomenuti i kako se u njemačkoj ustavnopravnoj teoriji ističe razlika između objektivnih ustavnih vrednota i pozitivnih prava – dok su objektivne vrednote ustrojbene prirode jer „nameću dužnosti državi" s ciljem da ih realizira, pozitivna su prava „individualna prava" čiju zaštitu „pojedinac može zahtijevati od države".[91] Tako u njemačkom pravnom sustavu koegzistiraju koncepcija negativnih prava kao zaštita pojedinca od postupanja države i koncepcija pozitivnih (individualnih) prava kojima pojedinci od države traže „pomoć" u ostvarivanju prava.[92] Uvažavajući takvu teorijsku perspektivu, a istovremeno imajući na umu kako Ustav Republike Hrvatske ne sadrži odredbe ili strukturalna obilježja koja bi pozitivnim pravima umanjila praktični značaj, netočna je tvrdnja da pozitivna prava nemaju (barem minimalni) sadržaj određen samim Ustavom i individualiziran zajamčenom pravnom zaštitom, odnosno da su sudski irelevantna.

Konačno, treći problem s rasuđivanjem Ustavnog suda odnosi se na supstantivnu irelevantnost pravnog učinka gospodarskih, socijalnih i kulturnih prava prilikom primjene čl. 83. st. 2. Ustava u postupku kontrole formalne ustavnosti. Ranije sam objasnio kako se Ustavni sud uopće nije ni trebao upustiti u ispitivanje koja su to ljudska prava i temeljne slobode sadržane u čl. 83. st. 2. Ustava, već se trebao fokusirati na pojam razrade tih prava i sloboda, a sada je potrebno reći kako je pravni učinak tih prava irelevantan jer ih Ustavni sud i ne primjenjuje u predmetnoj praksi.[93]

Pitanje pravne prirode pojedinih zakona koje je predmet ovog rada Ustavnom je sudu postavljeno u postupku kontrole formalne ustavnosti tih zakona kako bi utvrdio jesu li poštivane odredbe o posebnoj većini propisanoj za donošenje te vrste zakona.[94] U takvu postupku Ustavni sud primjenjuje čl. 83. st. 2. Ustava, koji, u slučaju da zakon razrađuje ljudska prava i temeljne slobode, propisuje da je za njegovo donošenje potrebna

[88] Luka Burazin, Đorđe Gardašević i Mario Krešić, „Poustavljenje hrvatskog pravnog poretka", (2021) 71 (2) Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 226.
[89] Burazin i Relac (n 77), 854 *et seq*.
[90] Gardbaum (n 76), 398.
[91] Donald P. Kommers, „Germany: Balancing Rights and Duties", u: Jeffrey Goldsworthy (ur.) *Interpreting Constitutions: A Comparative Study* (Oxford University Press, Oxford, 2006), 183.
[92] *Ibid*., 184.
[93] U svakom ih slučaju ne primjenjuje izravno.
[94] Vidi Smerdel (n 76), 139. Također vidi Izvješće o postupcima donošenja zakona i o Poslovniku Hrvatskog sabora broj: U-X-99/2013 od 23. siječnja 2013., Narodne novine, br. 12/2013, t. 16.–18.

apsolutna većina glasova zastupnika u Hrvatskom saboru. Budući da se radi o postupovnoj kontroli na temelju čl. 83. st. 2., praktični učinak pojedinih ljudskih prava i sloboda utvrđenih Ustavom jednostavno je irelevantan. S obzirom na to da je svrha organskih zakona upravo implementacija više razine demokratičnosti prilikom donošenja zakona, koja bi trebala rezultirati širim konsenzusom i iznalaženjem kompromisa (poželjno i „većom kvalitetom akta"),[95] Ustavni sud prilikom takve postupovne kontrole djeluje kao jamac poštivanja procedure. Drugim riječima, Ustavni sud nadzire da se zakonodavna razrada bitnih pitanja (ljudskih prava i temeljnih sloboda) vrši s visokim stupnjem konsenzusa.

Čak i kada bi se prihvatila (implicirana) tvrdnja da su (barem neka) prava koja su svrstana u gospodarska, socijalna i kulturna prava sudski neprimjenjiva, Ustavni sud prilikom postupovne kontrole ne primjenjuje ta prava, već čl. 83. st. 2. Ustava. Naprotiv, Ustavni bi se sud integralnim čitanjem glave III. Ustava upravo pobrinuo da se davanje konkretnijih kontura programatskim normama obavlja u postupku koji Ustav za njih i propisuje. Diskvalifikacijom gospodarskih, socijalnih i kulturnih prava iz organskozakonskog rezervata Ustavni je sud u ovom segmentu abdicirao od svoje zadaće nadziranja postupka donošenja zakona u Hrvatskom saboru. Takav propust Ustavnog suda najbolje je vidljiv u zaključku da Zakon o radu nije organski zakon jer razrađuje socijalna (ali svakako temeljna)[96] prava, što je rezultiralo time da je formalističkom interpretacijom u Republici Hrvatskoj zakonska razrada temeljnih strukturalnih pitanja radnopravnih odnosa postala imuna od obvezujućeg zahtjeva za postizanjem višeg stupnja konsenzusa koji jamči apsolutna većina glasova saborskih zastupnika.[97] Nadalje, Ustavni je sud tako automatski iz organskozakonskog rezervata diskvalificirao , primjerice, i zakone kojima su temeljni predmet uređenja pravo na zdravstvenu zaštitu iz čl. 59. Ustava[98] ili pak sloboda znanstvenoga stvaralaštva i sveučilišna autonomija iz čl. 69. st. 1. i čl. 68. Ustava.[99]

4. DALJNJA REDUKCIJA ORGANSKOZAKONSKOG REZERVATA: PRAVNA PRIRODA OBITELJSKOG ZAKONA I ZAKONA O PARNIČNOM POSTUPKU

U nastavku rada pružit će se kritika daljnjeg razvoja predmetne prakse na način da će se stajalište prema kojemu jedino osobna i politička prava spadaju u organskozakonsku materiju uzeti kao valjan kriterij kako bi se pokazalo da su neadekvatan kriterij i njegova

[95] Barić (n 4), 263.–264.
[96] Vidi posebno čl. 55.–57. te čl. 65. st. 2. i st. 3. Ustava RH.
[97] Rješenje broj: U-I-2788/2003 od 22. prosinca 2004., Narodne novine, br. 6/2005. Mišljenje kako materija koju uređuje Zakon o radu spada u organskozakonski rezervat kao uzgrednu napomenu izrazio je sudac Ustavnog suda Leko u izdvojenom mišljenju u odluci broj: U-III-5019/2015 od 22. svibnja 2018.
[98] Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju, Narodne novine, br. 80/2013, 137/2013, 98/2019, 33/2023.
[99] Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti, Narodne novine, br. 119/2022. Usporedi sa španjolskim organskim zakonom, kojim se razrađuje ustavno jamstvo sveučilišne autonomije, Ley Orgánica 2/2023, de 22 marzo de 2023, del Sistema Universitario, dostupno na: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2023-7500 (posjećeno 7. travnja 2024.).

interpretativna geneza samo dio problema predmetne prakse i kako se jednostavnom reformulacijom kriterija neće ukloniti svi njezini nedostaci. Upravo se na primjerima ocjene pravne prirode Obiteljskog zakona i Zakona o parničnom postupku jasno vidi kako je nedostatak funkcionalnog tumačenja poguban za adekvatnu implementaciju čl. 83. st. 2. Ustava u praksi jer se i primjenom takva ograničavajućeg kriterija moglo doći do drugačijih rezultata, koji ne bi pridonijeli daljnjoj redukciji organskozakonskog rezervata. Konkretno, pokazat ću kako je Ustavni sud u oba slučaja izvršio vrlo ograničenu, isključivo tekstualnu analizu, koja se svela na uvid u opće uvodne odredbe predmetnih zakona, koje izražavaju njihov predmet uređenja, propustivši razmotriti funkcije tih zakona i utvrditi kako ta dva zakona razrađuju osobna ustavna prava.

4.1. PRAVNA PRIRODA OBITELJSKOG ZAKONA

Ocjenjujući pravnu prirodu tada važećeg Obiteljskog zakona, Ustavni sud fokusirao se na čl. 1. tog zakona, prema kojemu, „[s]ukladno ustavnim odredbama, Obiteljski zakon uređuje brak, odnose roditelja i djece, posvojenje, skrbništvo, učinke izvanbračne zajednice žene i muškarca te postupke nadležnih tijela u svezi s obiteljskim odnosima i skrbništvom“.[100] Iako „Obiteljski zakon razrađuje ljudska prava i temeljne slobode utvrđene u Glavi III. Ustava“, ta je prava „Ustav svrstao među socijalna prava“ i slijedom toga ona ne spadaju u organskozakonsku materiju.[101]

Jedna od linija kritike takve argumentacije odnosila se na teorijski stav kako bi ustavne odredbe o zaštiti obitelji, braku, izvanbračnoj zajednici te odnosima roditelja i djece[102] umjesto u odjeljku koji razrađuje socijalna prava trebale biti sistematizirane u odjeljku „osobne i političke slobode i prava“ jer su supstantivno osobna prava.[103] Međutim, Ustavni je sud u svojoj analizi potpuno zanemario čl. 35. Ustava, koji sadrži odredbu kojom se jamči štovanje i pravna zaštita osobnog i obiteljskog života, a koji se i nomotehnički nalazi unutar odjeljka „osobne i političke slobode i prava“.[104] Jedini spomen čl. 35. Ustava nalazi se u izdvojenom suprotnom mišljenju ustavnog suca Vukovića, koji navodi odredbu o pravu na štovanje i zaštitu obiteljskog život kao relevantnu za ocjenu pravne prirode Obiteljskog zakona, ali ne problematizira činjenicu da je taj članak svrstan u osobna (i politička) prava i da je neopravdano izbjegnut u većinskom mišljenju.[105]

---

[100] Rješenje broj: U-I-2694/2003 od 28. siječnja 2004., Narodne novine, br. 20/04, t. 9.
[101] *Ibid*.
[102] Čl. 62.–64. Ustava RH.
[103] Hrabar (n 5), 227; Mira Alinčić, „Uvod u obiteljsko pravo“, u: Mira Alinčić, Dubravka Hrabar, Dijana Jakovac-Lozić i Aleksandra Korać, *Obiteljsko pravo* (Narodne novine, Zagreb, 2007), 8, n 10.
[104] Vidi Hrabar (n 5), 229.
[105] Izdvojeno mišljenje suca Ustavnog suda M. Vukovića uz rješenje broj: U-I-2694/2003 od 28. siječnja 2004., Narodne novine, br. 20/04. Potrebno je napomenuti kako ustavni sudac Vuković smatra da je Ustavni sud napravio pogrešku primjenjujući svoj kriterij na Obiteljski zakon s obzirom na važnu ulogu obitelji u hrvatskom ustavnom poretku te smatra da je Ustavni sud taj zakon trebao tretirati kao iznimku i utvrditi da se radi o organskom zakonu. Međutim, iz izdvojenog mišljenja teško je razlučiti konkretnu liniju argumentacije kojom je sudac Vuković došao do tog zaključka. Također je potrebno napomenuti kako je i

Pravo na štovanje i pravnu zaštitu osobnog i obiteljskog života zajamčeno je, između ostaloga,[106] i čl. 8. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.[107] O pravu na poštivanje osobnog i obiteljskog života postoji bogata praksa Europskog suda za ljudska prava, koji u okviru čl. 8. Konvencije razmatra pravne odnose roditelja i djece,[108] posvojenje[109] te skrbništvo i prava osoba s duševnim smetnjama.[110] Pravo na poštivanje obiteljskog života Europski sud za ljudska prava primjenjuje i u predmetima koji se odnose na pravo na sklapanje braka i na problematiku izvanbračnih zajednica.[111] Sva ta područja koja spadaju u opseg primjene prava na poštivanje osobnog i obiteljskog života u praksi Europskog suda za ljudska prava temeljni su predmet uređenja Obiteljskog zakona, što je uostalom rekao i sam Ustavni sud, ali propuštajući uvidjeti korelaciju.[112] Nadalje, i sam Ustavni sud u kasnijoj praksi u povodu ocjene ustavnosti trenutno važećeg Obiteljskog zakona razmatrao je navodne povrede Ustava u kontekstu prava na poštivanje osobnog i obiteljskog života.[113]

Iz navedenog proizlazi kako je pravo na poštivanje obiteljskog života osobno pravo, nomotehnički svrstano u odjeljak „osobne i političke slobode i prava" Ustava, a u opseg tog prava ulaze sva područja društvene stvarnosti koja su temeljni predmet uređenja Obiteljskog zakona. Upravo zbog relevantnosti čl. 35. Ustava i odredbe o štovanju i pravnoj zaštiti obiteljskog života ne stoji tvrdnja kako Obiteljski zakon razrađuje isključivo socijalna prava.

Ustavni je sud analizi pravne prirode Obiteljskog zakona pristupio formalistički jer se osvrnuo na uvodne odredbe predmetnog zakona[114] u kojima se navodi koji su to instituti predmet uređenja tog zakona (brak, odnosi roditelja i djece, izvanbračna zajednica…) i locirao te institute u odredbama Ustava svrstanim u odjeljku „gospodarska, socijalna i kulturna prava" te je tu analiza stala. Ustavni sud ograničio se na analizu teksta uvodnih odredbi zakona i zaustavio se kada je uočio da se instituti koji spadaju u obiteljskopravnu regulativu Ustavom izrijekom reguliraju kao socijalna prava. Međutim, stavljanjem tih instituta u širi kontekst zaštite ljudskih prava i njihove relevantnosti za ostvarenje

sam predlagatelj ocjene ustavnosti smatrao da Obiteljski zakon razrađuje i čl. 35. Ustava (Rješenje broj: U-I-2694/2003 od 28. siječnja 2004., Narodne novine, br. 20/2004, t. 2.).

[106] Vidi čl. 17. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, Službeni list SFRJ, br. 7/1971; Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 12/1993 i čl. 7. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

[107] Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/1997, 6/1999, 14/2002, 13/2003, 9/2005,1/2006, 2/2010.

[108] Schabas (n 84), 391–394; Aleksandra Korać Graovac, „Hrvatsko obiteljskog pravo pred Europskim sudom za ljudska prava", (2013) 4 (1) Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, 40–43.

[109] Vidi Dijana Jakovac-Lozić, „Posvojenje u praksi Europskog suda za ljudska prava", u: Aleksandra Korać Graovac, Irena Majstorović (ur.), *Europsko obiteljsko pravo* (Narodne novine, Zagreb, 2013), 73–104.

[110] Korać Graovac (n 108), 44–46.

[111] Schabas (n 84), 388–391.

[112] Rješenje broj: U-I-2694/2003 od 28. siječnja 2004., Narodne novine br. 20/2004, t. 9. U trenutku pisanja ovog rada na snazi je Obiteljski zakon, Narodne novine, br. 103/2015, 98/2019, 47/2020, 49/2023, 156/2023.

[113] Vidi Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-3941/2015 i dr. od 18. travnja 2023., Narodne novine, br. 49/2023, t. 66.1.

[114] Čl. 1.–4. Obiteljskog zakona, Narodne novine br. 116/2003.

pojedinih ljudskih prava Ustavni bi sud došao do zaključka kako su oni obuhvaćeni pojmom zaštite obiteljskog života iz čl. 35. Ustava. Na taj način Ustavni sud ne bi narušio integritet kriterija za identifikaciju organskih zakona koji razrađuju ljudska prava i temeljne slobode jer bi funkcionalnim tumačenjem utvrdio da je pojam obiteljskog života iz čl. 35. Ustava dovoljno širok da „apsorbira" institute koji su predmet uređenja Obiteljskog zakona, a koji se izrijekom nalaze u odjeljku diskvalificiranom iz organskozakonske materije. Formalizam u pristupu Ustavnog suda uočava se u tome što se Ustavni sud interpretativno ograničio činjenicom da čl. 1. Obiteljskog zakona nije izrijekom naveo da razrađuje i čl. 35. Ustava, a takav propust svakako ne bi trebao odlučujuće utjecati na doseg ustavnosudske interpretacije.[115] Ustavni je sud takvim reduciranim interpretativnim uvidom propustio utvrditi supstantivni odnos Obiteljskog zakona i temeljnih osobnih prava pojedinaca potpuno zanemarujući čl. 35. Ustava i relevantnost Obiteljskog zakona za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.[116]

4.2. PRAVNA PRIRODA ZAKONA O PARNIČNOM POSTUPKU

Stajalište Ustavnog suda prema kojem Zakon o parničnom postupku i zakoni o njegovim izmjenama i dopunama ne razrađuju Ustavom utvrđena ljudska prava i temeljne slobode najbolje pokazuje sve nedostatke formalističkog tumačenja, koje se fokusira na konkretan tekstualni izričaj uvodnih odredbi zakona istovremeno zanemarujući društvene funkcije i supstantivnu relevantnost tih zakona za zaštitu temeljnih prava.

Ocjenjujući pravnu prirodu Zakona o parničnom postupku, Ustavni je sud izvršio uvid u čl. 1. tada važećeg Zakona o parničnom postupku,[117] koji je naveo kako taj Zakon „[uređuje] pravila postupka na temelju kojih sud raspravlja i odlučuje u sporovima o osnovnim pravima i obvezama čovjeka i građanina, o osobnim i obiteljskim odnosima građana te u radnim sporovima, trgovačkim, imovinskim i drugim građanskopravnim sporovima, ako zakonom nije za neke od tih sporova određeno da u njima sud rješava po

[115] Primjerice, u odluci o pravnoj prirodi Zakona o ravnopravnosti spolova (Odluka broj: U-I-2696/2003. od 16. siječnja 2008., Narodne novine, br. 14/2008, t. 6.) Ustavni sud oslonio se na jasno navedenu intenciju razrade temeljne vrednote ravnopravnosti spolova iz čl. 3. i načela nediskriminacije iz čl. 14. st. 1. Ustava u čl. 1. Zakona, koja je olakšala analizu. Međutim, propust zakonodavca da izrijekom navede sve relevantne ustavne odredbe u čiji opseg zakonska materija značajno ulazi ne bi trebao utjecati na kvalitetu ustavnopravne analize pri ocjeni pravne prirode određenog zakona.

[116] Isto stajalište Ustavni je sud ponovio u zaključku da Zakon o zaštiti od nasilja u obitelji nije organski zakon jer dodatno razrađuje obiteljskopravnu materiju koja se odnosi na razradu socijalnih prava. – Vidi Rješenje broj: U-I-2744/2003 od 8. veljače 2006., Narodne novine, br. 20/2006. Također je zanimljivo spomenuti kako je u kasnijoj praksi Ustavni sud Obiteljski zakon okarakterizirao kao „sistemski zakon koji ima općedruštveni karakter i djeluje na osobne i statusne situacije svakog građanina" i koji ima, „više od bilo kojeg drugog zakona, kapilarne učinke na pojedince i cjelokupnu društvenu zajednicu jer ulazi u dom svakog čovjeka i izravno utječe na socijalnu stvarnost hrvatskog društva". – Rješenje broj: U-I-3101/2014 od 12. siječnja 2015., Narodne novine, br. 5/2015, t. 760. Iako pojam „sistemskog zakona" ili „općeg sistemskog zakona" u praksi Ustavnog suda nije jasno razrađen i zato ga je teško jednoznačno odrediti, svakako je riječ o doktrinarnom pojmu koji nije sinonim za organske zakone. – Izvješće o postupcima donošenja zakona i o Poslovniku Hrvatskog sabora broj: U-X-99/2013 od 23. siječnja 2013., Narodne novine, br. 12/2013, t. 5.

[117] Vidi Zakon o parničnom postupku, Narodne novine, br. 53/91, 91/92, 88/01, 112/99, 117/03.

pravilima kojega drugog postupka".[118] Na temelju tog uvida i na temelju utvrđenog kriterija za identifikaciju organskih zakona kojima se razrađuju temeljna prava Ustavni sud zaključio je kako „Zakon o parničnom postupku uređuje pravila postupka na temelju kojih sud raspravlja i odlučuje u građanskim sporovima, te da se procesnim građanskim zakonodavstvom ne razrađuju Ustavom utvrđena temeljna ljudska (osobna i politička) prava i slobode čovjeka".[119]

Iako je struktura rasuđivanja postavljena silogistički, tako da je viša premisa zapravo formulacija kriterija koji Ustavni sud smatra relevantnim, a niža premisa tekst kojim se iskazuje predmet uređenja Zakona o parničnom postupku iz čl. 1. tog zakona, nije jasno do kojeg je konkretno zaključka Ustavni sud došao. Naime, Barić smatra kako je Ustavni sud implicirao da Zakon o parničnom postupku razrađuje socijalna prava.[120] Istina je da je u rješenju rečeno „da se procesnim građanskim zakonodavstvom ne razrađuju Ustavom utvrđena temeljna ljudska (osobna i politička) prava i slobode čovjeka",[121] ali Ustavni sud nije zaključio, kao što je to bio slučaj s Obiteljskim zakonom, da Zakon o parničnom postupku razrađuje socijalna prava. Naprotiv, Ustavni je sud rekao kako se građanskim procesnim zakonodavstvom „uređuj[u] pravila postupka na temelju kojih sud raspravlja i odlučuje u građanskim sporovima",[122] a ne ljudska prava i temeljne slobode. Iz takva lakonskog stajališta prije proizlazi kako Ustavni sud smatra da Zakon o parničnom postupku uopće ne razrađuje nikakva prava, ni osobna ni socijalna, već „samo" uređuje postupanje suda u građanskim sporovima. Naravno, ni teza da Zakon o parničnom postupku uređuje socijalna prava, a još manje teza da taj zakon ne uređuje nikakva ljudska prava, ne mogu pravno opstati.

Interpretativni propust Ustavnog suda da u prvom redu prepozna, a onda i upozori na povezanost normiranja parničnog postupka (postupanja suda u građanskim sporovima) i zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda predstavlja vrhunac formalizma u predmetnoj praksi. Građansko procesno zakonodavstvo od posebne je sustavne važnosti za zaštitu ljudskih prava i služi ostvarivanju individualnih građanskih prava.[123] Međutim, Ustavni se sud, kao i u slučaju s Obiteljskim zakonom, ponovno ograničio na formalističko čitanje teksta čl. 1. predmetnog zakona i, uvidjevši da se u samom zakonu izrijekom ne navodi da razrađuje neko temeljno pravo i slobodu, zaustavio se u daljnjoj analizi i utvrdio kako se radi o ordinarnom zakonu.

Naravno, Zakon o parničnom postupku razrađuje Ustavom utvrđena ljudska prava i temeljne slobode, i to one nomotehnički sistematizirane primarno u odjeljku „osobne i političke slobode i prava". Za početak, relevantna je odredba iz čl. 18. Ustava, kojom se jamči „pravo na žalbu protiv pojedinačnih pravnih akata donesenih u postupku prvog

[118] Rješenje broj: U-I-2695/2003 od 2. veljače 2005., Narodne novine, br. 24/2005, t. 6.
[119] *Ibid*.
[120] Barić (n 4), 258.
[121] Rješenje broj: U-I-2695/2003 od 2. veljače 2005., Narodne novine, br. 24/05, t. 6.
[122] *Ibid*.
[123] Vidi Nikola Gavella, „O odnosu materijalnog i procesnog građanskog prava u parnicama – pogled sa stajališta privatnog (građanskog) prava", (2013) 63 (3 – 4) Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 537–567.

stupnja pred sudom".[124] Taj se članak nalazi u odjeljku naslovljenom „zajedničke odredbe" unutar glave „zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda", ali već sam se osvrnuo na situaciju u kojoj je Ustavni sud i taj odjeljak smatrao relevantnim.[125] U kontekstu čl. 18. Ustava samo ću spomenuti kako trenutačno važeći Zakon o parničnom postupku u svojim brojnim člancima regulira podnošenje žalbe na sudske odluke, a upozorio bih svakako na glavu 25. naslovljenu „redovni pravni lijekovi" i na daljnje odredbe koje se odnose na žalbu protiv presude.[126] Ipak, za ocjenu pravne prirode Zakona o parničnom postupku najrelevantniji je čl. 29. st. 1. Ustava, kojim je propisano da „svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično i u razumnom roku odluči o njegovim pravima i obvezama…".[127] Takva formulacija korespondira s čl. 6. st. 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, koji uređuje pravo na pravično suđenje.[128] Pravo na pravično suđenje smatra se „najvažnijim procesnim ljudskim pravom".[129] To pravo iznimno je relevantno[130] i širokog opsega, pa u sebi sadrži nekoliko elemenata, od kojih ću navesti samo neke: pravo na pristup sudu, pravo na procesnu ravnopravnost, pravo na saslušanje, pravo na dokaz, pravo na suđenje u razumnom roku i pravo na neovisnost i nepristranost u suđenju.[131] Također, pojedini elementi tog prava detaljno su razrađeni u praksi Europskog suda za ljudska prava,[132] ali i u praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske.[133] Svakako, čl. 29. Ustava, koji sadrži pravo na pravično suđenje, nalazi se u odjeljku „osobne i političke slobode i prava". Građansko procesno zakonodavstvo kojim se normira parnični postupak za svoj temeljni predmet uređenja ima upravo sastavnice prava na pravično suđenje, koje je u hrvatskom Ustavu sistematizirano kao osobno pravo. Sastavnice prava na pravično suđenje razrađene su Zakonom o parničnom postupku kroz institute kao što su tužba, pravni lijekovi, instituti dokaznog prava i slično.[134] Primjerice, normiranje pretpostavki za podnošenje određenog pravnog lijeka u procesnom zakonodavstvu inherentno se odnosi na razradu prava na pristup sudu,[135] dok se institut izuzeća suca odnosi na pravo na neovisnost i nepristranost u suđenju.

---

[124] Čl. 18. Ustava RH.
[125] Odluka broj: U-I-2696/2003 od 16. siječnja 2008., Narodne novine, br. 14/2008.
[126] Zakon o parničnom postupku, Narodne novine, br. 53/1991, 91/1992, 112/1999, 129/2000, 88/2001, 117/2003, 88/2005, 2/2007, 84/2008, 96/2008, 123/2008, 57/2011, 148/2011, 25/2013, 89/2014, 70/2019, 80/2022, 114/2022, 155/2023 (dalje u bilješkama: Zakon o parničnom postupku).
[127] Čl. 29. st. 1. Ustava RH.
[128] Alan Uzelac, „Pravo na pravično suđenje u građanskim predmetima: nova praksa Europskoga suda za ljudska prava i njen utjecaj na hrvatsko pravo i praksu", (2010) 60 (1) Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 101–148.
[129] *Ibid*., 102.
[130] *Ibid*.
[131] *Ibid*., 104.
[132] *Ibid*., 101–148.
[133] Zbog postojanja vrlo opsežne prakse uputio bih na čl. 63. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 99/1999, 29/2002, 49/2002, koji uređuje ustavnu tužbu zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku, koje je sastavni dio prava na pravično suđenje, i na rad Duška Šarina „Aspekti prava na pravično suđenje – pravo na pristup sudu kroz jurisprudenciju Ustavnog suda Republike Hrvatske", (2016) 53 (3) Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 729–762.
[134] Vidi Zakon o parničnom postupku i Uzelac (n 128).
[135] Šarin (n 133), 749–753.

Iz ove analize proizlazi kako Zakon o parničnom postupku razrađuje prava koja se nalaze u odjeljku „osobne i političke slobode i prava". Ustavni sud formalistički je svoju interpretaciju ograničio na čl. 1. predmetnog zakona te je, uvidjevši kako nije navedeno da zakon regulira određeno temeljno pravo, zaključio da Zakon o parničnom postupku uređuje postupanje suda koje se nije povezano sa zaštitom temeljnih prava. Funkcionalnim tumačenjem uloge Zakona o parničnom postupku i njegovom kontekstualizacijom i povezivanjem s pravom na pravično suđenje Ustavni bi sud bio došao do suprotnog zaključka. Utvrdivši kako Zakon o parničnom postupku ne razrađuje Ustavom utvrđena temeljna prava i slobode, iz čega slijedi kako se ne radi o organskom zakonu, Ustavni je sud iznio (ili barem implicirao) pravno neodrživu konstrukciju – uređivanje postupanja suda pri odlučivanju „o osnovnim pravima i obvezama čovjeka i građanina, o osobnim i obiteljskim odnosima građana te u radnim sporovima, trgovačkim, imovinskim i drugim građanskopravnim sporovima"[136] ne može se smatrati razradom nekih od temeljnih ustavnih prava, a ako se i radi o razradi nekih prava, to nisu osobna prava i slobode.

5. ZAKLJUČAK

U ovome sam radu nastojao kritički evaluirati praksu Ustavnog suda vezanu uz ocjenu pravne prirode pojedinih zakona u kontekstu kategorije organskih zakona kojima se razrađuju Ustavom utvrđena ljudska prava i temeljne slobode. Kako bih pokazao nedostatke metodologije kojom je Ustavni sud neopravdano ograničio doseg te kategorije organskih zakona, oslonio sam se na distinkciju između formalističkog tumačenja, koje je prisutno u predmetnoj praksi, i funkcionalnog tumačenja, koje smatram odgovarajućom alternativom.

Radi metodološke preciznosti kritika predmetne prakse iznesena je na dvije razine. Cilj prve razine kritike prakse bio je upozoriti kako je Ustavni sud predmetni organskozakonski rezervat ograničio i kvantitativnim i kvalitativnim kriterijem, bez uporišta za kvalitativno ograničenje u samom Ustavu i korištenjem formalističke argumentacije. Formalističkom argumentacijom opterećenom konceptima, koja se odnosi na pravni učinak pojedinih temeljnih prava i njihovu formalnu nomotehničku klasifikaciju, Ustavni je sud propustio funkcionalno operacionalizirati distinkciju između ordinarnog i organskog zakonodavstva. Štoviše, Ustavni je sud očito preferirao interpretativno se ograničiti formalističkim kriterijem, koji se svodi na mehanički uvid u nomotehničku strukturu Ustava,[137] i tako izbjeći potrebu za ozbiljnijom analizom, koja bi zahtijevala viši stupanj pravne argumentacije. Dakle, ideja ove razine kritike bila je pokazati kako je funkcionalni kriterij temeljnog predmeta uređenja zakona trebalo doktrinarno razraditi i na njega se oslanjati u praksi, a formalistički kriterij, kojim se organskozakonska materija ograničava na osobna i politička prava i slobode, trebalo je

[136] Rješenje broj: U-I-2695/2003 od 2. veljače 2005., Narodne novine, br. 24/2005, t. 6.
[137] Usporedi s Barić (n 4), 259.

odbaciti. Takvim pristupom Ustavni bi sud mogao zaključiti kako Zakon o radu jest organski zakon. Međutim, neadekvatno formuliran kriterij identifikacije organskozakonske materije i njegovo „konceptualno-transcendentalno" interpretativno ishodište samo je jedna manifestacija formalizma u predmetnoj praksi. Odnosno, formalistički kriterij nije sam po sebi generirao neke od negativnih ishoda u daljnjoj praksi. I adekvatnom, funkcionalnom primjenom takva neadekvatnog, formalističkog kriterija trebalo se i moglo doći do zaključka kako su Obiteljski zakon i Zakon o parničnom postupku organski zakoni.

Upravo iz tih razloga iznio sam i kritiku predmetne prakse na drugoj razini, kojom se takav restriktivan kriterij uzeo kao valjan i analizirale su se nekonzistentnosti i propusti u njegovoj daljnjoj primjeni. Kritika daljnje primjene restriktivnog kriterija pokazala je kako se reformulacijom kriterija za identifikaciju organskozakonske materije, koja je predložena u literaturi kao rješenje za nedostatke ove prakse,[138] ne bi ispravili svi propusti jer oni nadilaze samu konstrukciju neadekvatnog formalističkog kriterija. Umjesto funkcionalnom metodom, Ustavni je sud ocjeni pravne prirode ovih dvaju zakona pristupio formalistički fokusirajući se na tekst uvodnih odredbi tih zakona i tražeći tekstualni pandan institutima ili pravima koji su tamo navedeni unutar odredbi Ustava. Takvim pristupom, koji se svodi na isključivo tekstualno tumačenje, Ustavni sud propustio je identificirati materiju razrade temeljnih prava, što je rezultiralo daljnjim kvalitativnim ograničenjem dosega te kategorije organskih zakona. Dakle, i razrada određenih osobnih prava koja nomotehnički spadaju u odjeljak „osobne i političke slobode i prava" kvalificirana je kao ordinarna materija. Posljedično, „konceptualno-transcendentalna" analiza prepuna cirkularnih argumenata i površno tekstualno tumačenje zamijenili su funkcionalnu analizu, kojom bi se evaluirao učinak pojedinih zakona i njihov utjecaj na zaštitu određenih temeljnih prava.

Kad se uzmu u obzir obje razine kritike predmetne prakse, pokazuje se kako se formalizam Ustavnoga suda manifestirao kroz tri aspekta: kroz aspekt formalističke prirode samog kriterija identifikacije organskozakonske materije, kroz aspekt formalističke argumentacije kojom je taj kriterij opravdan i kroz aspekt kasnije formalističke primjene tog kriterija na Obiteljski zakon i Zakon o parničnom postupku.

S obzirom na sve navedeno Ustavni je sud, suprotno svrsi čl. 83. st. 2. Ustava, znatno ograničio zahtjev da se zakoni koji razrađuju iznimno važnu materiju donose uz veću razinu parlamentarnog konsenzusa i tako je umanjio značaj te vrste kontrole nad Hrvatskim saborom.

[138] Barić (n 4), 258–259; Barić (n 5), 214.

BIBLIOGRAFIJA

Knjige i članci:

Alinčić, M,. „Uvod u obiteljsko pravo“, u: Mira Alinčić, Dubravka Hrabar, Dijana Jakovac-Lozić i Aleksandra Korać, Obiteljsko pravo (Narodne novine, Zagreb, 2007), 3–15.

Bačić, A., „Ustav Republike Hrvatske i najviše vrednote ustavnog poretka“, (2012) 49(1) Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 1–21.

Bačić Selanec, N., A Realist Account of European Union Citizenship (Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2019) (doktorska disertacija).

Barić, S., „Organski zakoni i Ustavni sud Republike Hrvatske u usporednopravnoj perspektivi“, u: Hrvoje Kačer, Hrvoje Momčinović i Mladen Žuvela (ur.), Liber amicorum in honorem Jadranko Crnić (Novi informator, Zagreb 2009), 251–283.

Barić, S., „Zakonodavna delegacija i zakonski rezervat“, (2006) 6(1) Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, 191–221.

Burazin, L.; Gardašević, Đ. i Krešić M., „Poustavljenje hrvatskog pravnog poretka“, (2021) 71(2) Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 221–254.

Burazin, L. i Relac, S., „Primjena Ustava od strane (hrvatskih) redovnih sudova“, (2023) 73(5) Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 841–879.

Chemerinsky, E., „Formalism and Functionalism in Federalism Analysis“, (1997) 13(4) Georgia State University Law Review, 959–984.

Cohen, F., „The Problems of a Functional Jurisprudence“, (1937) 1 (1) Modern Law Review, 5–26.

Cohen, F., „Transcendental Nonsense and the Functional Approach“, (1935) 35(6) Columbia Law Review, 809–849.

Čepulo, D., „Francuska revolucija i Deklaracija o pravima čovjeka i građanina 1789. godine: problemi političke demokracije“, (1989) 21(1) Časopis za suvremenu povijest, 161–178.

Ćapeta, T., „Courts, Legal Culture and EU Enlargement“, (2005) 1 Croatian yearbook of European law & policy, 23–54.

Ćapeta, T., „Interpretativni učinak europskog prava u članstvu i prije članstva u EU“, (2006) 56(5) Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 1443–1494.

García Yzaguirre, V. i Osorio Morales, H., „Restrictive Interpretation of Exceptions: Identification and Hunt of Ideologies“, (2023) 73(4) Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 721–744.

Gardbaum, S., „The Structure and Scope of Constitutional Rights“, u: Tom Ginsburg i Rosalind Dixon (ur.), Comparative Constitutional Law (Research Handbooks in Comparative Law) (Edward Elgar Publishing, Cheltenham i Northampton, 2011), 387–405.

Gavella, N., „O odnosu materijalnog i procesnog građanskog prava u parnicama – pogled sa stajališta privatnog (građanskog) prava“, (2013) 63(3-4) Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 537–567.

Guastini, R., Sintaksa prava (Naklada Breza, Zagreb, 2023).

Hrabar, D., „O opstojnosti teze o Obiteljskom zakonu kao neorganskom zakonu“, (2004) 54(1) Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 225–234.

Jakovac-Lozić, D., „Posvojenje u praksi Europskog suda za ljudska prava“, u: Aleksandra Korać Graovac i Irena Majstorović (ur.), Europsko obiteljsko pravo (Narodne novine, Zagreb, 2013), 73–104.

Kennedy, D., A Critique of Adjudication (fin de siècle) (Harvard University Press, Cambridge i London, 1997).

Kennedy, D., „Legal Formality“, (1973) 2(2) The Journal of Legal Studies, 351–398.

Kommers, D. P., „Germany: Balancing Rights and Duties“, u: Jeffrey Goldsworthy (ur.), Interpreting Constitutions: A Comparative Study (Oxford University Press, Oxford, 2006), 161–214.

Korać Graovac, A., „Hrvatsko obiteljskog pravo pred Europskim sudom za ljudska prava“, (2013) 4(1) Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, 39–51.

Merrill, T. W., „The Constitutional Principle of the Separation of Powers“, (1992) 1991 The Supreme Court Review, 225–260.

Pecotić Kaufman, J., „Judicial Interpretation and Competition Law Enforcement: Authoritarian Legal Culture, Semantic Dissonance and Skewed Agencification in Post-Socialist Croatia“, (2023) 48(3) Review of Central and East European Law, 275–318.

Pound, R., „Mechanical Jurisprudence“, (1908) 8(8) Columbia Law Review, 605–623.

Rodin, S., „Diskurs i autoritarnost u europskoj i postkomunističkoj pravnoj kulturi“, (2005) 42(3) Politička misao, 41–63.

Rodin, S., „Interpretation in the Court of Justice of the European Union: Originalism, Purposivism, and L' Economie Générale“, (2019) 34(3) American University International Law Review, 601–635.

Schabas, W. A., The European Convention on Human Rights: A Commentary (Oxford University Press, Oxford, 2015).

Schauer, F., „Formalism“, (1988) 97(4) The Yale Law Journal, 509–548.

Schlag, P., „Formalism and Realism in Ruins (Mapping the Logics of Collapse)“, (2009) 95(1) Iowa Law Review, 195–244.

Schlag, P., „Rules and Standards“, (1985) 33(2) UCLA Law Review, 379–430.

Skrbic, A., „Ideology in the Adjudication of the ECJ“, (2023) 42(6) Law and Philosophy, 561–591.

Smerdel, B., Ustavno uređenje europske Hrvatske (Narodne novine, Zagreb, 2020).

Staničić, F., „Pretjerani pravni formalizam i postupci javne nabave“, (2017) 67(3-4) Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 531–564.

Šarin, D., „Aspekti prava na pravično suđenje – pravo na pristup sudu kroz jurisprudenciju Ustavnog suda Republike Hrvatske“, (2016) 53(3) Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 729–762.

Uzelac, A., „Pravo na pravično suđenje u građanskim predmetima: nova praksa Europskoga suda za ljudska prava i njen utjecaj na hrvatsko pravo i praksu“, (2010) 60(1) Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 101–148.

PROPISI:

Europska socijalna povelja, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 15/2002.

Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/1997, 6/1999, 14/2002, 13/2003, 9/2005,1/2006, 2/2010.

Ley Orgánica 2/2023, de 22 marzo de 2023, del Sistema Universitario. Izvor: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2023-7500 (posjećeno 7. travnja 2024.).

Međunarodni pakt o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima, Službeni list SFRJ, br. 7/1971; Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 12/1993.

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Službeni list SFRJ, br. 7/1971; Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 12/1993.

Obiteljski zakon, Narodne novine, br. 103/2015, 98/2019, 47/2020, 49/2023, 156/2023.

Obiteljski zakon, Narodne novine, br. 116/2003.

Odluka o proglašenju promjene Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 113/2000.

Povelja Europske unije o temeljnim pravima, Službeni list Europske unije C 202, 7. lipnja 2016.

Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/1990, 135/1997, 08/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 05/2014.

Ustav Španjolske od 31. listopada 1978. Izvor: https://www.boe.es/buscar/pdf/1978/BOE-A-1978-40001-consolidado.pdf (posjećeno 19. lipnja 2026.).

Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 99/1999, 29/2002, 49/2002.

Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju, Narodne novine, br. 80/2013, 137/2013, 98/2019, 33/2023.

Zakon o parničnom postupku, Narodne novine, br. 53/91, 91/92, 88/01, 112/99, 117/03.

Zakon o parničnom postupku, Narodne novine, br. 53/1991, 91/1992, 112/1999, 129/2000, 88/2001, 117/2003, 88/2005, 2/2007, 84/2008, 96/2008, 123/2008, 57/2011, 148/2011, 25/2013, 89/2014, 70/2019, 80/2022, 114/2022, 155/2023.

Zakon o trgovačkim društvima, Narodne novine, br. 111/1993, 34/1999, 121/1999, 52/2000, 118/2003, 107/2007, 146/2008, 137/2009, 111/2012, 125/2011, 68/2013, 110/2015, 40/2019, 34/2022, 114/2022, 18/2023, 130/2023.

Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti, Narodne novine, br. 119/2022

SUDSKA PRAKSA:

Sud Europske unije

Presuda od 11. prosinca 2007., International Transport Workers' Federation i Finnish Seamen's Union protiv Viking Line ABP i OÜ Viking Line Eesti, C-438/05, EU:C:2007:772.

Presuda od 14. ožujka 2017., Asma Bougnaoui i Association de défense des droits de l'homme (ADDH) protiv Micropole SA, C-188/15, EU:C:2017:204.

Presuda od 14. ožujka 2017., Samira Achbita and Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding v G4S Secure Solutions NV , C 157/15, EU:C:2017:203.

Ustavni sud Republike Hrvatske

Rješenje broj: U-I-1010/1994. od 15. ožujka 1995., Narodne novine, br. 19/1995, i odluka broj: U-I-1010/1994. od 29. studenoga 1995.

Odluka broj: U-I-2566/2003, U-I-2892/2003, od 27. studenoga 2003., Narodne novine, br. 190/2003.

Rješenje broj: U-I-2694/2003 od 28. siječnja 2004., Narodne novine, br. 20/2004.

Rješenje broj: U-I-2788/2003, od 22. prosinca 2004., Narodne novine, br. 6/2005.

Rješenje broj: U-I-2695/2003 od 2. veljače 2005., Narodne novine, br. 24/2005.

Rješenje broj: U-I-2744/2003 od 8. veljače 2006., Narodne novine, br. 20/2006.

Odluka broj: U-I-2696/2003. od 16. siječnja 2008., Narodne novine, br. 14/2008.

Rješenje broj U-I-4433/2007. od 19. lipnja 2009., Narodne novine, br. 77/2009.

Izvješće o postupcima donošenja zakona i o Poslovniku Hrvatskog sabora broj: U-X-99/2013 od 23. siječnja 2013., Narodne novine, br. 12/2013.

Rješenje broj: U-I-3101/2014 od 12. siječnja 2015., Narodne novine, br. 5/2015.

Odluka broj: U-III-5019/2015 od 22. svibnja 2018

Odluka i rješenje broj: U-I-3242/2018 od 14. rujna 2020., Narodne novine, br. 105/2020.

Odluka broj: U-I-4253/2022 od 27. rujna 2022.

Odluka i rješenje broj: U-I-3941/2015 i dr. od 18. travnja 2023., Narodne novine, br. 49/2023.

ORGANIC LAWS ELABORATING CONSTITUTIONALLY ESTABLISHED HUMAN RIGHTS AND FUNDAMENTAL FREEDOMS IN THE CASE LAW OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE REPUBLIC OF CROATIA – A METHODOLOGICAL ANALYSIS

Constitutional Court of the Republic of Croatia has held that organic laws elaborating constitutionally established human rights and fundamental freedoms are only those laws that have as their fundamental regulatory object elaboration of personal and political liberties and rights. It follows that legislative elaboration of economic, social and cultural rights is disqualified from the category of organic laws. However, by applying that criterion, Constitutional Court held that even some laws that, according to the author, elaborate personal liberties and rights (The Family Act and the Civil Procedure Act) have to be considered as ordinary legislation. This resulted in unjustified reduction of the organic law category. This paper aims to demonstrate that the main problem of the analysed jurisprudence stems from the formalist approach to constitutional interpretation that is used instead of functional interpretation. In order to achieve this, the paper provides a critical assessment of this line of case law on two different levels of analysis. The first level relates to the methodology used by the Constitutional Court in formulating the criterion for distinguishing between organic and ordinary legislation, and the second level relates to subsequent application of this criterion. Therefore, the paper first resorts to a critique of the interpretive genesis of this restrictive criterion, arguing that it does not follow from the text of the Constitution. After providing this level of critique, the paper then critically reassesses the subsequent case law by accepting the criterion as valid and analysing its application to the Family Act and the Civil Procedure Act. The critical assessment of arguments on which the Constitutional Court based the holding that these two laws do not elaborate personal liberties and rights shows that the problems of the analysed case law transcend the inadequate criterion for identifying organic law content because the criterion itself did not generate the result reached by the Constitutional Court. The paper concludes that the Constitutional Court should have approached the problem of defining this category of organic laws in a functional manner instead of resorting to formalism.

Keywords: organic laws elaborating constitutionally established human rights and fundamental freedoms; Constitutional Court of the Republic of Croatia; interpretive methodology; functional interpretation; formalistic interpretation

Niko Jarak, Teaching Assistant, Department for Constitutional Law, University of Zagreb Faculty of Law. ORCID iD: https://orcid.org/0000-0002-6773-6632